

Las desventuras de la ALADI, 1980-1983\*

I

Por invitación del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) en la fase final de la negociación del Tratado de Montevideo 1980, a mediados de ese año me tocó elaborar un estudio con el propósito de evaluar este Tratado, una vez firmado, con énfasis en las perspectivas de las acciones de alcance parcial establecidas como los mecanismos principales de la nueva Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En este estudio sostenía yo que las perspectivas sombrías de la economía mundial y regional, tanto a corto plazo como para los ochenta, no permitían que los negociadores plantearan los objetivos de la nueva etapa de la integración en términos semejantes a los de 1960 cuando se firmó el primer Tratado de Montevideo<sup>1</sup>.

Considerando las condiciones prevaletientes en 1979/80, es decir hace casi cinco años, era menester replantear el objetivo principal de la integración latinoamericana. No se trataba ya de tener un mecanismo que ayudara tan sólo a acelerar el crecimiento económico de la región, sino más bien de establecer mecanismos de defensa contra el peligro inminente y real del estancamiento sostenido de la economía mundial y el estancamiento subsecuente del conjunto de las economías latinoamericanas y de cada una de ellas por separado.

Las proyecciones ya disponibles en aquel entonces de las tendencias probables del crecimiento económico y del comercio exterior latinoamericano en los ochenta ofrecían un panorama poco satisfactorio. A nivel más detallado había una serie de indicios muy convincentes de que la economía de América Latina no podrá se-

\*Este trabajo fue preparado para el proyecto del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, titulado "América Latina: Hacia nuevas formas de vinculación internacional".

<sup>1</sup>Wionczek, Miguel S., "La evaluación del Tratado de Montevideo 1980 y las perspectivas de las acciones de alcance parcial de la ALADI", *Integración Latinoamericana*, (Buenos Aires) septiembre de 1980, N° 50.

guir creciendo en los ochenta a la tasa "histórica" media de alrededor del 5,9% anual registrada durante el período 1950-1975. Aún lograr las tasas de crecimiento menores del 5% suponía la confluencia de varios factores a la vez: una expansión muy considerable del comercio exterior de América Latina con el resto del mundo, una entrada neta considerable y sostenida de los recursos financieros de orden externo, una asignación razonablemente eficaz de los recursos reales y financieros disponibles y, en particular, la expansión vigorosa de las relaciones comerciales e industriales intralatinoamericanas.

Las perspectivas de la economía mundial y las proyecciones de las posibles tendencias del comercio exterior latinoamericano, procedentes de fuentes como el Banco Mundial y la CEPAL, no dejaban lugar a dudas de que en el momento de la firma del Tratado de Montevideo 1980, América Latina necesitaba más que nunca tanto proseguir el proceso de integración económica que excediera la liberación del comercio, como establecer en el área nuevos mecanismos de cooperación económica en otros campos, siempre y cuando tales mecanismos no llevaran a la "balcanización" económica y política de la región. El peligro de tal "balcanización" existía si se consideraban no sólo las diferencias de tamaño y del consecuente poder económico y político de los países miembros de la ALADI, sino también la extrema variedad de modelos de política económica y de orden político seguidos en la región a niveles nacionales.

Los múltiples factores de orden interno que trabajaban en contra de la integración desde 1960 se veían fortalecidos por otras circunstancias: a) el que la integración latinoamericana ocupaba lugares muy distintos, pero siempre marginales, en las estrategias nacionales de desarrollo; b) la complejidad y la naturaleza de las relaciones económicas entre los países grandes y medianos de la región y el mundo industrializado; y c) las señales de una competencia creciente entre el poder imperial en América Latina-Estados Unidos, por un lado, y la Comunidad Económica Europea y el Japón, por otro.

Insistía yo en aquel ensayo que desafortunadamente los autores del Tratado de Montevideo 1980 no habían colocado sus negociaciones en el marco global de la naturaleza adecuada a las circunstancias sino que su ejercicio de negociación tuvo lugar en un marco conceptual, político y económico mucho más limitado<sup>2</sup>. Los

<sup>2</sup>Hay quienes, entre ellos algunos fervientes defensores de los procesos de integración económica en América Latina, que expresan todavía hoy la opinión de que la transformación de la ALALC en la ALADI fue un acontecimiento positivo, debido a su realismo político. Véase por ejemplo, Germánico Salgado Peñaherra, "Progreso y problemas de la integración económica: una visión de conjunto", ponencia presentada en el IV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Economistas, septiembre de 1983 (mimeo).

negociadores del nuevo Tratado no solamente han puesto énfasis en los asuntos comerciales y en los acuerdos de alcance parcial de corte tradicional, sino que encontraron imposible ponerse de acuerdo acerca de una serie de aspectos básicos del proceso de integración económica entre un grupo de los países subdesarrollados. El desacuerdo abarcó los lineamientos de las políticas comunes en términos de objetivo a largo plazo; los alcances y los mecanismos de armonización y coordinación de las políticas nacionales entre sí y de éstas y las políticas bilaterales y las multilaterales; los requisitos mínimos de tal armonización y la coordinación de políticas nacionales tendientes a la progresiva integración comercial, financiera y física de la región; las reglas de compatibilización de las acciones multilaterales; y finalmente, el ámbito, las normas y los mecanismos de convergencia.

Teniendo en cuenta estas deficiencias del Tratado de Montevideo 1980 y el riesgo de que se tornara rápidamente inoperante y falto de funcionalidad, planteaba yo en aquel ensayo escrito en 1980 tres grandes grupos de preguntas que cubrían tanto los aspectos multilaterales como los bilaterales del nuevo Tratado: ¿era suficiente concentrarse en el intercambio comercial?, ¿qué acciones comunes se necesitaban para fortalecer el intercambio intrarregional de bienes? y ¿qué tipo de acciones de alcance parcial y en qué campos permitirían aprovechar las limitadas oportunidades que el nuevo Tratado ofrecía?

A mi modo de ver, respecto a los aspectos multilaterales era urgente que la ALADI estableciera una preferencia arancelaria regional que no podía ser de magnitud meramente simbólica. Su establecimiento debía verse acompañado por una negociación de nuevas reglas generales en lo referente a las restricciones no arancelarias que afectaban el comercio intralatinoamericano. Además era menester que los miembros de la ALADI llegaran cuanto antes al entendimiento explícito de que las acciones de alcance parcial con enfoque exclusivamente comercial ofrecían perspectivas muy limitadas para sus participantes, así como para la región en su conjunto y para la dinamización urgente de su proceso de integración. Además, si las acciones de alcance parcial con enfoque comercial no se vieran acompañadas por las acciones tendientes a la expansión directa de la producción de bienes y servicios en los países de menor desarrollo económico relativo, se corría en mi opinión el peligro de dividir a América Latina en tres zonas económicas casi exclusivas alrededor de los países centrales de desarrollo industrial en el área: Argentina, Brasil y México. Aún así, los acontecimientos de 1980-1983 demostraron que pecaba yo de optimismo excesivo.

Las limitaciones que enfrentaban las categorías comerciales de los tipos de acuerdos de alcance parcial, definidas de manera expresa en el Tratado de Montevideo 1980, me hacían ver que era menester

recomendar que se pusiera mayor énfasis en los acuerdos de cooperación económica mucho más amplios, los acuerdos entre los respectivos sectores agropecuarios y otras posibles categorías de acuerdos bilaterales y subregionales apenas esbozadas en el Tratado de 1980. Entre ellos cabían los acuerdos de complementación económica, especialmente los destinados al sector industrial, a los que habría que incorporar los acuerdos de complementación industrial de la ALALC; los acuerdos agropecuarios cuyo objetivo debería ser aumentar el grado de autoabastecimiento alimenticio de la región en su conjunto; las acciones de alcance parcial en el sector energético, y los acuerdos de cooperación científica y tecnológica, entre otros. Además faltaba crear o fortalecer los acuerdos financieros de apoyo para: a) las exportaciones regionales de bienes de capital; b) la modernización de la agricultura de subsistencia y la apertura de nuevas tierras al cultivo; c) la construcción de obras de infraestructura para el uso compartido; d) los acuerdos de cooperación tecnológica al nivel de las bien definidas ramas industriales; y e) la atenuación de los desequilibrios comerciales intrarregionales, tanto estacionales como coyunturales. Finalmente, advertía yo, que si bien en teoría era factible hacer todas estas acciones compatibles y convergentes entre sí, era sumamente difícil postular lo mismo cuando se ponía énfasis en las acciones de corte comercial que por su naturaleza contenían un fuerte elemento discriminatorio contra los países miembros de la ALADI no participantes en los acuerdos bilaterales y aún multilaterales.

## II

El extremadamente limitado progreso de la ALADI —si puede hablarse de tal cosa— durante los primeros tres años de su precaria existencia se debe primordialmente a sus defectos de nacimiento arriba mencionados. Empero no puede descartarse tampoco la contribución de la sostenida y acelerada crisis económica mundial cuyos orígenes, duración y consecuencias se han vuelto ahora en el centro del *debate* tanto en los países industriales del Norte como en las llamadas periferias, que incluyen obviamente a América Latina. Persisten tanto un rezago como controversias lamentables respecto al diagnóstico de esta crisis que se compara sólo a la de los treinta. El rezago, la confusión y las contradicciones son todavía mayores en cuanto al diseño y la implementación de las políticas económicas al nivel nacional, regional e internacional. Su coordinación permitiría por lo menos acortar la duración y la profundidad de las severas perturbaciones de todo tipo que afectan la economía mundial en su conjunto y las relaciones entre y dentro de sus distintos segmentos.

Sin embargo, cabe tener presente que los defensores de la posición de que se trata de una yuxtaposición en escala mundial de un

fenómeno cíclico y de una crisis estructural están ganando terreno lenta pero continuamente sobre los representantes de los planteamientos de corte convencional, los que ven en los acontecimientos de los inicios de los ochenta apenas una aguda fase cíclica descendente. Lo grave de la situación es que no tan sólo el control de las políticas económicas y financieras de los principales países industriales de economías de mercado sigue en manos de la segunda escuela de pensamiento sino que tampoco hay muchos innovadores en los países en desarrollo.

El más reciente estudio anual de la economía mundial, elaborado por la UNCTAD a base de la información disponibles en junio de 1983<sup>3</sup>, que contiene tal vez el más perceptivo diagnóstico de la crisis actual, advierte contra las expectativas de su más o menos automática terminación:

“A pesar de las claras señales del inicio de una recuperación en algunos países principales de economía de mercado, las perspectivas para la economía mundial son en el mejor de los casos inciertas y las perspectivas inmediatas para los países en desarrollo son desconsoladoras. Primero, la persistencia de altas tasas de interés en Estados Unidos y su reciente tendencia hacia el alza, paralelamente a la mejora de la tasa de crecimiento económico en ese país ofrece serias dudas respecto a la duración de la recuperación norteamericana. Segundo, la restricción del crédito bancario privado en respuesta a las dificultades que enfrenta un gran número de los países en desarrollo en el servicio de su deuda externa y el volumen inadecuado del financiamiento oficial para fines de la balanza de pagos está forzando a la mayoría de los países en desarrollo a adoptar las políticas deflacionarias que sólo pueden desacelerar la recuperación económica mundial. Tercero, la continua subida del tipo de cambio del dólar norteamericano representa una fuente de inflación importada para los demás países desarrollados, induciéndolos a las políticas económicas muy cautelosas. De esta manera, hay razones para temer que la recuperación económica iniciada en Estados Unidos (en la primavera de 1983) no se transmita rápidamente ni a los demás países desarrollados de economía de mercado ni a los países en desarrollo.

“Mientras el inicio de la recuperación vislumbra algunas esperanzas para el futuro, la economía mundial continúa padeciendo una crisis. Las relaciones de intercambio de materias primas siguen deprimidas, las perspectivas para el volumen de bienes objeto de comercio internacional son muy inciertas, las tasas

<sup>3</sup>UNCTAD, *Trade and Development Report, 1983* (Part I, The Current Economic Crisis), TOR/3, Ginebra, 7 de septiembre de 1983 (mimeo).

de interés continúan altas en comparación con las de inflación, y las dificultades de manejar la deuda externa aumentaron en vista de un deterioro en el acceso de los países deudores a los mercados de capital. El desempleo en los países desarrollados de economía de mercado siguió creciendo en 1982 y a principios de 1983. Además, la persistencia y la severidad de la crisis hicieron surgir presiones a favor del proteccionismo siempre creciente y crearon fuertes cargas para los presupuestos gubernamentales, que a la vez se tradujeron en varios países en el recorte de la ayuda oficial para el desarrollo, así como de los programas sociales internos.

Los países en desarrollo continúan viéndose seriamente impactados por la presente recesión mundial, que llevó su crecimiento a un punto muerto. La desaceleración de este crecimiento, conjuntamente con la reducción de la demanda global de importaciones, reforzó de manera significativa las presiones deflacionarias en el resto del mundo. Un país tras otro se vio forzado a reducir el gasto público, inclusive para fines de desarrollo, debilitando de esta manera la transformación estructural de sus economías...

La posibilidad de que en los países desarrollados de economía de mercado ocurra en los próximos meses una recuperación apenas moderada, pone en tela de juicio el éxito de los esfuerzos de los países en desarrollo de recuperar el ritmo de crecimiento económico sostenido. Por un lado, los incrementos en los ingresos por cuenta de exportaciones serán tal vez bastante modestos en las mejores circunstancias. Por otro lado, una gran parte de los aumentos en las entradas de divisas por cuenta de las exportaciones tendrá que ser usada con el fin de fortalecer sus reservas internacionales, lo que representa para muchos países la condición previa para que puedan tener otra vez el acceso a los mercados internacionales de capital. Así, el impacto de la recuperación en los países desarrollados sobre las importaciones y la producción en los en desarrollo se daría de sentir sólo con un retraso considerable<sup>4</sup>.

Este cuadro sombrío procedente de la UNCTAD, de la economía mundial y sus perspectivas, parece radiografiar correctamente y con gran detalle la complicada red y la magnitud de los problemas que están enfrentando, entre otros, todos los miembros de la ALADI y América Latina en su conjunto. Los diagnósticos aún más recientes, hechos públicos por la CEPAL a mediados de diciembre de 1983, indican que la situación de la región se deterioró el año pasado más aún que en 1982, pero esta vez en forma ya dramática<sup>5</sup>. Según

<sup>4</sup>*Ibid.* pp. 1 y 2.

<sup>5</sup>CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1983*, Documento Informativo, 16 de diciembre de 1983, Santiago de Chile.

el estudio de la CEPAL, América Latina sufrió en 1983 la peor recesión de los últimos 50 años. En catorce países latinoamericanos el producto interno bruto disminuyó una vez más y el PIB de la región bajó en 3,3% en términos reales en comparación con el de 1982. Como resultado, el producto por habitante de América Latina fue casi 10% más bajo en 1983 que en 1980 y equivalió al que la región había alcanzado ya en 1977. La progresión del deterioro de la situación regional en 1983 se ve con gran claridad al recordarse que las tasas de crecimiento del PIB en América Latina (incluyendo el Caribe), que eran de 5,3% anual entre 1975 y 1980, han bajado a 0,7% en 1981 y registraron un descenso en términos reales de 2,0% en 1982. La inflación se aceleró espectacularmente en 1983 por el cuarto año consecutivo, y alcanzó niveles jamás antes registrados.

Ni el extraordinario esfuerzo de ajuste realizado por la región ni la recuperación económica que se está gestando en Estados Unidos permitieron a la región desacelerar el ritmo de su extensa y profunda crisis recesiva. Si bien América Latina logró en 1983 un superávit sin precedente en su cuenta del comercio exterior (38.200 millones de dólares), principalmente debido a la espectacular baja de sus importaciones, cuyo valor cayó en casi 30%, tras haber disminuido en 20% en 1982, todo este superávit fue usado para cubrir los pagos netos de utilidades de la inversión extranjera e intereses sobre la deuda externa. Estos pagos suman 34.000 millones de dólares, sin que disminuyera el monto total de la deuda externa de la región y se llegara al progreso significativo en la renegociación de sus costos de servicio y de sus plazos. Finalmente, América Latina sufrió una contracción drástica de la afluencia neta de capitales desde el exterior. Se estima que después de haber ascendido a un máximo histórico de 38.000 millones de dólares en 1981, estas entradas netas del capital externo se habían reducido en 1982 a la mitad y no alcanzaron siquiera 4.500 millones de dólares en 1983. En consecuencia, América Latina, que hasta 1981 había recibido transferencias netas de recursos financieros desde el exterior, realizó en 1983 una transferencia neta de estos recursos *hacia* el resto del mundo ascendente a casi 30.000 millones de dólares.

Todavía a mediados de 1983 la UNCTAD preveía para el año de 1983 un descenso en el PIB latinoamericano de 1,6%, descenso algo menor que el registrado en 1982, y pronosticaba la tasa de crecimiento de 3,3% para 1984. Como la crisis económica en América Latina fue el año pasado mucho más aguda de la prevista, apenas a mediados del mismo año caben muy serias dudas respecto a la recuperación en 1984 tanto en lo referente a la producción de bienes y servicios en la región como a su comercio exterior y su posición financiera frente al resto del mundo. Todas estas observaciones no tienen como propósito echar la culpa a la crisis internacional por las

graves dificultades de los procesos de integración formalmente vigentes en América Latina, sino que quieren establecer un marco realista para un análisis somero de los progresos de la ALADI logrados entre 1980 y 1983 o más bien de su ausencia.

### III

Toda la información disponible hasta diciembre de 1983 indica tanto que la ALADI nunca despegó, como que su efecto amortiguador al nivel regional y nacional sobre las economías de sus países miembros que individual y conjuntamente sufren las consecuencias de la crisis mundial en curso ha sido nulo<sup>6</sup>.

Estas afirmaciones se refieren desafortunadamente a todos los aspectos principales de las actividades de cooperación económica intrarregional previstas por el Tratado de Montevideo 1980, cooperación centrada en el comercio, pero nunca bien definida y basada en una serie de acciones parciales no coordinadas sino supuestamente convergentes a largo plazo. Tal vez el único frente en que la ALADI logró ciertos progresos es el correspondiente a la compensación de saldos de las transacciones comerciales corrientes. Empero, como el comercio en el marco de la ALADI sigue disminuyendo, como se demostrará más adelante, el cierto fortalecimiento de los mecanismos regionales de compensación sirve para poco. Además, aún el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI, revisado y enmendado en agosto de 1982, también enfrenta crecientes problemas de implementación<sup>7</sup>.

Frente a la cautela y el relativo pesimismo respecto a las perspectivas del comercio latinoamericano con el resto del mundo para los ochenta, presentes en muchas partes ya a fines del decenio de los setenta, varios estudios anteriores a la firma del Tratado de Montevideo 1980 hacían hincapié de que la expansión del intercambio comercial en el área de la aquel entonces ALALC era vital para compensar aún parcialmente tanto la decreciente demanda global de las exportaciones de la región, así como para sostener el nivel mínimo de sus importaciones necesarias para asegurar a mediano plazo un nivel aceptable de las tasas de crecimiento económico de la región. Los expertos de la CEPAL fijaban estas tasas de crecimiento económico viable para América Latina de los ochenta en 1979/80

<sup>6</sup>Para la elaboración de esta parte se usaron las siguientes fuentes: INTAL, *El proceso de integración en América Latina en 1982*, Buenos Aires, 1983; INTAL, *Estadísticas de exportación de los países de la ALADI, 1980-1983*, Buenos Aires, julio de 1983, distintos números de la revista mensual de la INTAL, *Integración Latinoamericana* (Buenos Aires) y del órgano oficial trimestral de la ALADI *Síntesis ALADI* (Montevideo), y comunicados de prensa de la ALADI, emitidos en Montevideo entre agosto de 1980 y mayo de 1983.

<sup>7</sup>Echegaray, Simonet, "El proceso de revisión de los mecanismos financieros de la ALADI, *Integración Latinoamericana* (Buenos Aires), Año 8, Nº 83, septiembre de 1983.



en 5,9% y los del Banco Mundial en 4,6% anual, siempre y cuando que, primero, las exportaciones intralatinoamericanas crecieran durante los ochenta en forma más dinámica que las destinadas al resto del mundo y, segundo, las exportaciones manufactureras dentro de América Latina siguieran expandiéndose a un ritmo parecido al de las ventas de manufacturas de origen regional a los Terceros Países durante los setenta<sup>8</sup>.

Con un grado considerable de ingenuidad teorizante y sobreestimando el grado de industrialización integrada de los países mayores del área y la racionalidad de sus gobernantes, las mismas fuentes vaticinaban el gran dinamismo de las exportaciones manufactureras de Argentina, Brasil y México a sus países vecinos durante los ochenta. Como lo indican los datos disponibles, ahora estas expectativas no se han cumplido: en el caso de Argentina, debido a sus políticas económicas que destruyeron casi por completo su sector industrial, en el de Brasil, por su empeño sostenido de colocar sus manufacturas de bienes de consumo preferentemente en los mercados de los países altamente industrializados, y en el México, por haberse vuelto ese país en un país petrolero.

Cuando se trata de los tiempos de una gran inflación, de los cambios en distintas direcciones en los precios reales de grupos de productos en los mercados internacionales, y del sistema de tipos de cambio flotantes, las estadísticas del comercio exterior a precios corrientes ofrecen una muy inadecuada medida del comportamiento de los flujos del comercio internacional e intrarregional. Si a estos graves problemas de la medición se añade el rezago y la poca exactitud de las estadísticas de comercio intrarregional en América Latina, los datos oficialmente disponibles reflejan sus tendencias con un grado de error casi inaceptable. Sin embargo, en la ausencia de la información metodológicamente más confiable en América Latina, el cuadro que sigue ofrece el registro agregado de las exportaciones globales e intrazonales del conjunto de los países miembros de la ALADI después de su creación:

A pesar de la falta de los datos comparables sobre 1983, el contenido del cuadro merece aclaraciones. La información estadística acerca del comercio global de la región de la ALADI en el período considerado está fuertemente distorsionada por la inclusión en ella de las exportaciones de hidrocarburos (petróleo crudo principalmente) procedentes de México, Venezuela y en el menor grado de Ecuador, y tal vez del Perú. El aumento vertical de sus precios interna-

<sup>8</sup>CEPAL, *Reexamen de la integración económica en América Latina y búsqueda de nueva orientaciones*, E/CEPAL E/R.209, Santiago de Chile, octubre de 1979 y Keesing, Donald B., *Exports and Policy in Latin American Countries: Prospects for the World Economy and for Latin American Exports, 1980-90*, São Paulo, marzo de 1980.

COMERCIO DE EXPORTACIONES DE LA ALADI, 1980-1982

(Exportaciones en millones de dólares de E. U.)

Valor total		Intra-ALADI						Tasas de crecimiento			
					Globales			ALADI			
1981	1982	1980	1981	1982	1980	1981	1982	1980	1981	1982	
76.096	69.702	10.972	11.803	9.803	33,8%	13,2%	-8,4%	17,8%	7,5%	-16,9%	

cionales en 1979/80 compensó con creces la caída de las exportaciones latinoamericanas no petroleras entre 1980 y 1982. Ocurrió el mismo fenómeno, aunque en el grado menor en el caso del comercio regional, en vista de que el petróleo (y el gas natural en el comercio entre Argentina, Bolivia y Brasil) desempeña en este intercambio tan sólo un papel marginal<sup>9</sup>.

Para tener una visión más adecuada de las tendencias del comercio exterior latinoamericano hubiera sido menester disponer de la información por separado de la participación en el del petróleo crudo y de los demás bienes. Tales series estadísticas aparentemente no existen. En su parte desglosada por grupo de productos, de acuerdo con la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB), el más reciente anuario de la INTAL sobre el comercio de la ALADI correspondiente al período de 1980/82, incluye petróleo en el rubro de productos minerales. Sin embargo, de otras fuentes sabemos que el valor de las exportaciones petroleras de los miembros de la ALADI al resto del mundo aumentó entre 1980 y 1981 en más de 9.000 millones de dólares, siendo mayor en cifras redondas que todo el crecimiento de las exportaciones latinoamericanas en 1981. Al no haberse hecho en las estadísticas oficiales de los países de la ALADI una distinción entre sus exportaciones no petroleras y petroleras comparar sus respectivos valores globales y sus tasas de crecimiento entre 1980 y 1982, se vuelve en un ejercicio irrelevante. Conociendo en términos muy generales el efecto del aumento de los precios internacionales de petróleo en 1979/80 sobre los valores globales del comercio latinoamericano y los del comercio intrazonal, lo único que puede afirmarse es que entre 1980 y 1981 todo el crecimiento del comercio de la ALADI con el resto del mundo era resultado del aumento del valor de las exportaciones petroleras de unos cuantos

<sup>9</sup>Véanse las consideraciones más detalladas sobre este punto importante, contenido en el trabajo de Salgado Peñaherra, citado en la nota de pie 2.

países miembros, mientras tal vez solamente una parte del crecimiento del comercio intrazonal correspondió al comercio del petróleo crudo. En otras palabras, el comercio no petrolero de la ALADI tanto con el resto del mundo como entre sus países miembros, empezó a contraerse ya en 1980, fecha de la firma del Tratado de Montevideo del mismo año. Si fue registrado por primera vez tan sólo en 1982, esto se debe a la manera de elaborar estadísticas. Si se hubieran dejado a un lado las exportaciones petroleras, las estadísticas hubieran demostrado la contracción del valor del comercio exterior de los miembros de la ALADI a los Terceros Países, así como a la región desde 1980. En vista de que según la CEPAL la baja de las importaciones latinoamericanas fue durante el año de 1983 del orden de 30%, es factible sostener que la contracción del comercio intra-ALADI fue el año pasado sumamente dramática.

Oficialmente se explica la contracción del intercambio comercial regional de la ALADI, registradas por primera vez por las estadísticas disponibles apenas sobre 1982, como resultante de la caída de la demanda para los bienes originarios del área en los países miembros de esta agrupación. Esta explicación dista de ser convincente, por no haber tomado en cuenta la "pastoralización" de los países del Cono-Sur, producto de sus experimentos con las políticas económicas de corte friedmaniano, las políticas de comercio exterior de Brasil y la escasa oferta de bienes exportables mexicanos distintos del petróleo crudo tanto en las fases finales de su breve auge petrolero (1978-1981), como en la primera etapa de su presente profunda crisis económica y financiera.

En tales circunstancias, aunadas a la demora en la instrumentación de los acuerdos del Tratado de Montevideo 1980, pendientes de resolución y a la erosión continua de las concesiones arancelarias, heredadas del período de los veinte años de la ALALC, no fue posible esperar nada más que lo ocurrido: la reversión de la tendencia de la expansión del comercio intralatinoamericano registrada entre 1960 y mediados de los setenta. Lo más preocupante es que esta reversión sigue acelerándose y todavía no se ve su fin, a pesar de la potencialidad teórica de canalizar una parte de las transacciones comerciales de los Terceros Países hacia la región misma. En paréntesis, el mejor ejemplo de la falta de interés de los países miembros de la ALADI en el fomento de cooperación económica aún en el marco del Tratado de Montevideo 1980, la inoperatividad de sus mecanismos y la poca inventiva de los sectores públicos así como los privados en la región, es tal vez el hecho de que mientras alrededor del 40% del comercio internacional corresponde en la actualidad a distintas formas —a veces muy complicadas técnicamente— de trueque bilateral y multilateral, estas modalidades de emergencia del intercambio comercial en los tiempos de una crisis ni siquiera son conocidas en la ALADI y el resto de América Latina.

Las dificultades de salvar a un conjunto de las concesiones arancelarias mutuas, por sí solo muy modestas, negociadas durante la vida de la ALALC, se hicieron evidentes en la renegociación en la ALADI del llamado "patrimonio histórico" de la ALALC, renegociación que terminó apenas en mayo de 1983. Este "patrimonio histórico" consistió en un conjunto de concesiones, impresionante en términos numéricos (un total de más de 20.000), pero marginal en realidad, ya que la mayoría de las concesiones nunca han sido usadas. El total consistía de 11.000 concesiones formalizadas en listas nacionales; 7.000 inscritas en listas especiales en favor de los países de menor desarrollo relativo y 3.000 correspondientes a acuerdos de complementación. Durante las renegociaciones de la ALADI se presentaron desde su inicio posiciones divergentes entre los tres países mayores, el Grupo Andino y los países más subdesarrollados (Bolivia, Ecuador y Paraguay). El problema tal vez más espinoso fue el de las relaciones entre la ALADI y el Grupo Andino. Los representantes de este último plantearon la caducidad de las concesiones arancelarias al 31 de diciembre de 1980, fecha en la cual había terminado el programa de liberación de la ALALC y pidieron expresamente la eliminación de los compromisos negociados en el marco de la ALADI de las concesiones otorgadas con anterioridad por el Grupo Andino a todos los países miembros de la ALALC, pero correspondientes a cuatro programas sectoriales de desarrollo industrial subregional<sup>10</sup>.

Si bien el comunicado oficial final de la v Conferencia Extraordinaria de Evaluación y Convergencia de la ALADI intenta en un lenguaje diplomático presentar los resultados de la renegociación del "patrimonio histórico" de la ALALC como un éxito, la realidad es distinta. Al no haber sido posible una renegociación global, ésta fue dividida en tres partes: la primera bilateral con el Grupo Andino, la segunda multilateral entre los seis demás miembros de ALADI (Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay), donde se pretendía preservar la totalidad de las preferencias que recíprocamente se habían otorgado en la ALALC, y la tercera, que abarcaba los acuerdos regionales referentes a las nóminas de apertura de mercados a favor de Bolivia, Ecuador y Paraguay, países de menor desarrollo económico relativo del área, independientemente de si fueran o no miembros del Grupo Andino. En las etapas finales de la renegociación, Brasil y México se negaron a firmar el acuerdo multilateral y optaron por una red de acuerdos bilaterales. Por su lado, Bolivia, Ecuador y Paraguay expresaron formalmente su profunda preocupación por el contenido de la nómina de apertura de

<sup>10</sup>Para detalles véase Puyana, Alicia, "De la ALALC y el Grupo Andino a la ALADI: de la cooperación integral al bilateralismo comercial", *Economía de América Latina*, CIDE (México), Nº 8, Primer Semestre de 1982.

los mercados de los demás miembros de la ALADI "por ser muy modesta y en unos casos simbólica". Finalmente, a pesar del abandono por el Tratado de Montevideo 1980 del compromiso previo de la ALALC —en realidad nunca considerado seriamente— de llegar algún día a un arancel regional común a favor de establecer en la ALADI una preferencia arancelaria regional mínima con las listas de excepción pero sin las restricciones no arancelarias, la renegociación del "patrimonio histórico" de la ALALC no logró progresar en este frente. Al haber terminado sus tareas la Conferencia de Evaluación y Convergencia, declaró solamente que "los países miembros están considerando la 'realización', en un corto plazo, de una primera reunión intergubernamental sobre la puesta en vigencia de la preferencia arancelaria regional"<sup>11</sup>.

Si bien este relato podría dejar la impresión que el presente ensayo considera la liberalización del comercio como el meollo de un programa de integración entre un grupo de los países en desarrollo, tal interpretación sería errónea. La atención que presta a las negociaciones del "patrimonio histórico" de la ALALC proviene del hecho de que en ningún otro campo la ALADI registró progreso relevante alguno. Además, sobra la evidencia de que en muchas ocasiones anteriores, el autor de este trabajo ha insistido en la falacia de cualquier esquema de integración económica regional en el contexto de subdesarrollo, basado en los preceptos neoliberales de centrar tal ejercicio en la liberalización de comercio intrarregional<sup>12</sup>.

En vista de que la imaginación de los intelectuales, contrariamente a la de los políticos, especialmente en América Latina, es muy fértil, no hay razones para extrañarse cuando uno encuentra de vez en cuando en las revistas especializadas de la región los trabajos de buen nivel técnico que indican qué es lo que sería factible hacer (en teoría tal vez) para sacar la ALADI de su estado actual de parálisis e irrelevancia. Como un ejemplo de este tipo de ejercicios puede mencionarse un reciente estudio sobre las posibilidades de la vinculación industrial entre Argentina y el Grupo Andino, posibilidades que, cumplida una serie de condiciones que no se dieron ni en la ALALC y mucho menos en la ALADI, parecen no ser nada despreciables<sup>13</sup>.

El ensayo ofrece una larga lista de acciones para estimular tal vinculación, dividiéndolas entre las que requerirían programación

<sup>11</sup>"Asociación Latinoamericana de Integración - prevalece el bilateralismo", *Comercio Exterior* (México), Vol. 33, Nº 6, julio de 1983, p. 547.

<sup>12</sup>Véase, entre otros, la introducción al Miguel S. Wionczek (editor) *Economic Cooperation in Latin America, Africa and Asia - A Handbook of Documents*, The M.I.T. Press, Cambridge, London, 1969.

<sup>13</sup>Mateo, Fernando, "Alternativas instrumentales para la complementación industrial argentino-andina", *Integración Latinoamericana* (Buenos Aires), Año 8, Nº 81, julio de 1983, pp. 10-26.

conjunta y las que no necesitarían tal programación. Las primeras seguirían a *grosso modo* los programas sectoriales de desarrollo industrial ya adoptadas en el Grupo Andino. Las segundas cubren las acciones tan conocidas en otras partes del mundo como estudios de factibilidad, asistencia técnica, convenios de especialización horizontal en una misma rama industrial, inversión directa pública y privada recíproca, y negociaciones colectivas con las fuentes externas de financiamiento. El punto de partida de las propuestas parece muy obvio y basado en el sentido común: "la estrategia para vincular los sectores industriales de Argentina y el Grupo Andino no se puede basar solamente en el mecanismo de mercado como inductor de esa vinculación"<sup>14</sup>. Sin embargo, sin negar los méritos de los ejercicios exploratorios como el citado, uno difícilmente puede concederles viabilidad.

## V

El hecho incontrovertible es que la ALALC fue transformada en la ALADI más bien no por lo poco operativo de aquel primer intento de la integración económica de casi todo un subcontinente (con excepción de Centroamérica y el Caribe), sino debido a los problemas de orden político. Un trabajo, publicado a principios de 1981, es decir apenas unos meses después de la firma del Tratado de Montevideo 1980, alude a este tema brevemente, pero con gran claridad:

"América Latina se encuentra nuevamente dentro de un ciclo en que predominan las políticas e ideologías centralistas, en algunos casos con formas de autoritarismo, habiendo abandonado las tentativas de apertura liberal que se manifestaron durante la década de 1960 . . . Las anteriores experiencias de integración económica fueron en gran medida expresiones regionales de esos modelos políticos liberales, caracterizados por el pluralismo en lo político y por un cierto dirigismo económico. Elementos tales como la planificación industrial, la sustitución de importaciones, aranceles de protección y otras forman parte de este esquema y como tales se vieron reflejados en los mecanismos de la integración económica. El modelo político centralista, en cambio, descansa en un enfoque restrictivo de lo propiamente político, pero en un amplio liberalismo en lo económico, enfatizando la no intervención del Gobierno en la economía, la competencia privada, la apertura del comercio exterior, aranceles bajos, inversiones extranjeras y otros aspectos.

Estos últimos aspectos son los que hoy se ven a su vez reflejados en los esquemas más recientes de integración, tal que SELA

<sup>14</sup>*Ibid.* p. 21.

o ALADI... El dirigismo económico se ve así reemplazado por el mecanismo del mercado"<sup>16</sup>.

Con base en tal enfoque obviamente no hubiera funcionado ni siquiera la Comunidad Económica Europea, un esquema de integración organizado por un grupo de los países industrialmente avanzados de economía de mercado, cuya problemática es completamente distinta a la enfrentada por los países en desarrollo. El Tratado de Roma, que sirvió de cierta manera como una guía para los autores del Tratado de Montevideo 1960, no estaba basado en la premisa de que los miembros de la CEE tenían libertad individual en todo lo económico de hacer lo que se les daba la gana, mientras la integración iba a lograrse gracias a las fuerzas del mercado. En Europa Occidental nunca, aún durante la crisis actual, se ha llegado a los excesos de la política económica, comercial y financiera al nivel nacional que han sido responsables por la "pastoralización" de los países del Cono Sur de América Latina. Aún así, la Comunidad Económica Europea ha entrado en fechas recientes de un estado de una crisis política e institucional muy profunda, debido al creciente conflicto entre las modalidades de la política económica comunitaria y la defensa de los llamados intereses nacionales de sus países miembros en el marco del estancamiento económico general.

Obviamente, no pudo haber ocurrido nada menos grave con los intentos de una integración económica para fines de desarrollo e industrialización en una región que ni mediante la ALALC ni mediante la ALADI ha sido capaz de establecer una infraestructura política legal e institucional y los instrumentos congruentes con sus supuestos objetivos a mediano y largo plazos. Se entiende que por ser estrictamente relacionados con el subdesarrollo tanto en la ALALC como en su sucesora, establecida por el Tratado de Montevideo 1980, estos objetivos de la región consistían a grandes rasgos —por lo menos en las mentes de algunos de sus autores— en la aceleración de las tasas de crecimiento de todos sus países miembros, una mejor distribución de los resultados del crecimiento más acelerado tanto entre los países participantes como dentro de cada uno de ellos, el cambio profundo de la división del trabajo en la región mediante su industrialización y, finalmente, el ajuste necesario en la inserción de la región en la división internacional del trabajo. En este sentido, por lo menos en las primeras etapas de la integración latinoamericana, lo que se pensaba lograr no se limitaba tan sólo a una integración de mercados desconectados entre sí en el área

<sup>16</sup>Orrego Vicuña, Francisco, "Hacia nuevas formas de integración económica en América Latina: lecciones de una experiencia", *Estudios Internacionales* (Santiago de Chile), Año XIV, Nº 56, octubre-diciembre de 1981.

sino una mejor y progresiva integración de "producción y desarrollo"<sup>16</sup>.

No existe evidencia histórica alguna en ninguna parte del mundo en ningún período que apoyaría tal tesis de que los objetivos de esta naturaleza, objetivos de una transformación estructural, pueden lograrse mediante las fuerzas de mercado. Con el paso del tiempo, las desventajas de la ALALC-ALADI han demostrado ampliamente que ambos esquemas, el segundo todavía más que el primero, no solamente aplicaron a la región los modelos teóricos de integración poco relevantes para cualquier esquema de integración, sea entre los países desarrollados, sea en los en desarrollo, sino además los aplicaron de manera deficiente y a veces perversa. Consecuentemente, la afirmación de que lo poco positivo que se ha logrado en el campo de la ALALC-ALADI se está deshaciendo ahora ante nuestros ojos, como resultado de la actual crisis económica mundial, es una afirmación superficial e ilusoria que cómodamente intenta de pasar la responsabilidad por la entrada de la ALADI en un callejón sin salida a otros actores y otras fuerzas presentes en el escenario económico mundial. Con una filosofía mejor ligada con las necesidades del desarrollo económico y social de América Latina y con la voluntad de los dirigentes políticos de sus estados nacionales, un esquema serio de integración hubiera podido ayudar mucho en las condiciones de la presente crisis. Si no ocurrió tal cosa, la responsabilidad corresponde a los arquitectos de los esquemas de integración desprovistos del contenido real, arquitectos que creen o pretenden creer que representan a los países independientes y soberanos, y que además funcionan con cierto grado de racionalidad política y económica.

Ni como lo dijo Mao-Tse-Tung hace mucho tiempo, "una revolución es un *cocktail party*", ni la integración económica particularmente entre los países en desarrollo puede ser alcanzada con el espíritu y en el ambiente de un Club de Rotarios, cuyos miembros fuera de sus comidas periódicas, están permanentemente peleados entre sí. No es factible basar el proceso de integración económica regional que supuestamente tiene como su fin acelerar la industrialización y fortalecer el desarrollo económico y social comunitario en un acuerdo que limita al mínimo posible las obligaciones de cada miembro hacia los demás participantes. Si bien es menester contar con el denominador político mínimo común entre los firmantes de un acuerdo de tal naturaleza, la capacidad política de emprender una negociación continua de conflictos permanentes de intereses, la renuncia progresiva de la creciente parte de las respectivas "soberanías" en lo político y lo económico y la visión realista

<sup>16</sup>Véase el trabajo ya citado de Germánico Salgado Peñaherra, pp. 18-25.



de los costos y los beneficios del ejercicio deciden acerca del progreso o el fracaso del ejercicio integrador.

En vista de que estas precondiciones no se han dado en ningún movimiento desde la firma del Tratado de Montevideo 1960 hasta la fecha en la región de la ALALC-ALADI, esperar algo positivo y relevante de la ALADI en los momentos internacionalmente tan difíciles equivale —como se dice en México— a pedir peras del olmo. Aún el muy reciente documento interno de la Secretaría de la ALADI, elaborado en su primera versión para ser considerado en la Conferencia Económica Latinoamericana, celebrada en Quito, en enero de 1984, no permite cambiar esta profundamente pesimista apreciación de su relevancia presente y futura<sup>17</sup>.

#### *Post-data a un análisis sobre las desventuras de la ALADI*

Tal vez la continua agudización de la crisis latinoamericana<sup>17a</sup> resulte en algunos pasos que permitan la salida de la ALADI de la parálisis que caracterizó su precaria vida entre la fecha de la firma del Tratado de Montevideo en 1980 y finales de 1983. El problema del funcionamiento poco relevante de la ALADI y marginalmente de las graves dificultades de otros esquemas de integración subregional (el Grupo Andino y el Mercado Común Centroamericano) han sido discutidos el año pasado en una serie de reuniones regionales que culminaron en la Conferencia Económica Latinoamericana celebrada en Quito a mediados de enero de 1984. La Declaración de Quito y el Plan de Acción acordado en la misma ocasión contienen un conjunto de recomendaciones respecto a los mecanismos de apoyo a la expansión del comercio intrarregional y otros compromisos en el campo de integración. Posteriormente, las recomendaciones de la Conferencia de Quito han sido aprobadas en principio en una reunión extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de los once países miembros de la ALADI, celebrada en Montevideo a fines de abril del año en curso. Los acuerdos principales tomados en este encuentro han versado sobre:

1. La puesta en práctica de un sistema de preferencia arancelaria en la región.
2. La elaboración de un programa para la reducción durante los próximos tres años de las restricciones no-arancelarias vigentes en el comercio intra-ALADI.
3. La revitalización del esquema multilateral de cooperación fi-

<sup>17</sup>Secretaría General de la ALADI, *Bases para una propuesta de programa de acción de la ALADI en el corto plazo*, Montevideo, 26 de agosto de 1983 (mimeo).

<sup>17a</sup>Para la descripción detallada de este proceso, véase CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1983*, Santiago de Chile. Documento informativo, 16 de diciembre de 1983 (mimeo).

nanciera entre los bancos centrales, el llamado Acuerdo de Santo Domingo de 1969, tendiente a la ampliación de los sistemas de pagos y créditos recíprocos de la región y el apoyo financiero transitorio necesario para aliviar los persistentes problemas de la balanza de pagos intrazonales.

4. El compromiso de amplio apoyo para la promoción del comercio bilateral de trueque en la región de la ALADI y

5. La convocación por lo menos dos veces al año de las reuniones regionales de alto nivel político y técnico.

Los acuerdos de la reunión de Montevideo no cubrieron todas las propuestas emanadas de la documentación elaborada para la Conferencia de Quito por la CEPAL y el SELA y relacionadas con la integración económica regional. Entre las propuestas omitidas destaca el compromiso de dar preferencia a las compras en la región frente a las restricciones generales de las importaciones prevaletentes en América Latina desde 1982. Además, las preferencias arancelarias acordadas han sido muy modestas: 10% para los miembros de la ALADI más desarrolladas (Argentina, Brasil y México), 7,5% para las de desarrollo intermedio (Venezuela, Uruguay, Colombia, Perú y Chile) y 5% para los más subdesarrollados (Ecuador, Paraguay y Bolivia).

Las primeras reacciones a las propuestas y los resultados del intento de revitalizar la ALADI son sumamente cautelosos<sup>18</sup> e insisten que solamente los acontecimientos futuros demostrarán si se trata una vez más de la "retórica integracionista" coyuntural o si en vista de la gravedad general de la crisis económico-social en América Latina esta vez se intenta transformar a la ALADI en un serio mecanismo de cooperación comercial y financiera en la región.

<sup>18</sup>Peña, Félix, *¿Y después de Quito? La Conferencia Económica Latinoamericana y sus resultados prácticos, Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, Nº 88, marzo de 1984 y Burns, Jimmy, "Latin American move towards common market", *Financial Times*, Londres, 9 de mayo de 1984.