Globethics Repository



Integración latinoamericana [Latin American Integration]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Vicarte-Mayer, Luz María
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-09 22:20:28
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/220651

Nueva Sociedad Nro.113 Mayo- Junio 1991, pp. 121-129

Integración latinoamericana: ¿cambio o repliegue?

Vicarte-Mayer, Luz María

Luz María Vicarte Mayer: Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad Femenina de México. Posgrado Universidad de Brasilia, Brasil. Profesor Titular, Universidad Femenina de México.

Determinar el tipo de inserción de América Latina en la economía mundial, hace indispensable definir las transformaciones, avances y perspectivas en la integración económica latinoamericana. Hasta ahora llama la atención la baja credibilidad y convicción en los procesos integracionistas, así como sus magros resultados en cuanto a una vinculación económica real entre nuestros países. Analizando los mecanismos de la ALADI, se percibe que sus aperturas en un mercado regional, segmentado y limitado, son inestables.

Se pierde la multilateralidad y profundidad de una apertura intrarregional ya alcanzadas por la ALALC, no escapando tampoco ALADI del atraso y estancamiento generalizados de los procesos de integración.

Frente a la crisis internacional y la imposibilidad de desarrollar una actividad económica que por su complejidad impide su ejecución por un solo país, los gobiernos recurren a la cooperación regional o global y a la búsqueda de la integración [1]. Esta

[1]La definición del acta final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) consagra el principio de que «en las relaciones económicas internacionales deberán fomentarse las agrupaciones económicas regionales, la integración y otras formas de cooperación económica entre los países en desarrollo, a fin de ampliar su comercio intrarregional y extrarregional y de estimular su crecimiento económico y su diversificación industrial y agrícola, teniendo debidamente en cuenta las características peculiares de desarrollo de los diversos países interesados, así como sus sistemas económico y social». Cabe agregar la definición de Miguel S. Wionczek, Integración de América Latina - experiencias y perspectivas, México, Fondo de Cultura, 1964, pág. 6: «La cooperación incluye varias medidas destinadas a armonizar las políticas económicas y disminuir la discriminación», concepto diferente a lo que denominamos proceso de integración económica, el cual comprende «aquellas medidas que tienden a suprimir a algunas formas de discriminación. Por ejemplo, los acuerdos internacionales sobre políticas comerciales pertenecen al área de cooperación internacional, en cambio, la abolición de restricciones al comercio es un acto de integración econó-

coyuntura permite la creación de alianzas políticas regionales y globales que favorecen a la integración. La cual se convierte en un instrumento necesario para lograr el desarrollo de América Latina. Ella permitirá atraer y utilizar de manera ventajosa el capital externo, resolver el déficit de comercio exterior mediante las exportaciones intrazonales y la situación selectiva de importaciones, facilitará, también, la adquisición de tecnología contemporánea y mejorará el intercambio de bienes, servicios, capitales y personas. La integración ayudará a la desaparición de diferencias económicas y sociales injustas entre los pueblos y pondrá fin a las luchas que los fragmentan.

Es claro que las decisiones para la integración no las toman los pueblos sino sus gobiernos, y son ellos quienes también determinan la forma de industrialización adecuada a sus necesidades. No obstante, hoy día, las políticas para ello pueden evitar la intervención únicamente del Estado y complementarse con sistemas más descentralizados y participativos, como podrían ser las entidades no gubernamentales. Ello implica reconocer la existencia de un espacio económico y social ajeno a la tradicional oposición Estado-empresa privada.

Cabe recordar cómo los gobiernos populistas y desarrollistas impulsaron la cooperación e integración, mientras que otros países solamente se involucraron en la integración proyectada por Estados Unidos. Actualmente los gobiernos democráticos han impulsado una integración nacional y popular, buscando beneficios para las mayorías nacionales. Es también importante señalar la existencia de la denominada integración informal, la cual se realiza entre dos o más países, fuera de lo que se llamaría integración global (Proyecto Itaipú; Flota Gran Colombiana, entre Colombia y Venezuela; y los Acuerdos de Integración Argentina-Brasil-Uruguay). Han surgido, además, las Empresas Multinacionales Latinoamericanas (Emla) como actores de la integración regional.

ALALC

Es de sobra conocido el hecho de que en América Latina se han puesto en práctica un sinfín de mecanismos que se consideran adecuados para los programas de integración o cooperación regional. De esta manera vemos cómo el Tratado de Montevideo de 1960 inicia la creación de una zona de libre comercio en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en cuya ocasión se proponía disminuir gravámenes arancelarios recíprocamente, éstos se renegociarian anualmente y pasarían a formar parte de las listas nacionales; proponía también

mica».

concesiones sobre disminución de gravámenes conferidos en favor de los países miembros de menor desarrollo económico y finalmente concesiones iguales producidas en los acuerdos de complementación industrial.

Sin embargo, las importaciones intrazonales de productos negociados descendieron del 77.9% del total en 1962 a 40% en 1977; de manera contraria, los productos no negociados por la ALALC pasaron de 21% del total intrazonal en 1962 a 60% en 1977. En los años posteriores a 1977 no se modificaron estas tendencias, mostrándose así la ineficacia de ALALC como instrumento para fortalecer las corrientes del comercio entre países miembros. Para finales de los años setenta, las negociaciones anuales para la reducción de aranceles se tornaron más difíciles. En materia de complementación industrial se llegó a la suscripción de acuerdos sin importancia. En materia de políticas monetarias y planes de desarrollo, éstos aún continuaban elaborándose en los comités técnicos de la Asociación.

A la ineficacia técnica y a la falta de reactivación económica se sumaron otros obstáculos, tales como la inestabilidad de los gobiernos para lograr la continuidad de los compromisos, concesiones que se hicieron partiendo de la idea de que las economías eran centralmente planificadas e independientes de empresas transnacionales. Además, no se creó un órgano capaz de solucionar los problemas técnicos para dinamizar la integración. Estos problemas generaron indiferencia entre los países miembros para reactivar a la ALALC, lo que produjo un nuevo proceso de integración dentro de la misma Asociación, denominado Pacto Andino.

Ante esta perspectiva, la ALALC fue considerada inoperante optándose por la creación de un nuevo tratado que permitiera el establecimiento de un mercado común en la región, con base en la creación de una zona preferencial y acuerdos tanto multilaterales como de alcance parcial. Con estas características se firmó el Tratado de Montevideo de 1980 que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en remplazo de la ALALC.

ALADI

El objeto de ALADI[2] ha sido formar un mercado común latinoamericano gradual y progresivo, sin plazos ni compromisos cuantitativos. Para dicho objetivo se crearon mecanismos de alcance regional en los que participan todos los miembros de ALA-

[2]El Tratado de Montevideo de 1980 es un instrumento internacional con características tales como la multilateralidad (porque fue suscrito por varios países latinoamericanos); regionalidad (porque está abierto a todos los países de América Latina); de integración económica (porque postula la constitución de un mercado común regional para la gradual integración de la región).

DI; se crearon, también, mecanismos de alcance parcial en cuya participación intervienen menos de la totalidad. Para los primeros se establece un margen de preferencia zonal, el cual abarcará la mayor parte del universo arancelario y se reflejará en una preferencia porcentual para la zona. Los acuerdos de alcance parcial serán el principal instrumento negociador; se realizarán entre dos o más partes. Los derechos y obligaciones se establecerán para los países que los suscriban o se adhieran a ellos. Se prevé asimismo, que éstos lleguen a una multilateralización.

Dicho tratado establece como primera etapa un área de preferencias económicas, compuesta por una preferencia arancelaria regional[3].

Sin duda la modalidad que presenta ALADI es el reconocimiento de la negociación parcial como eje del sistema, en contraste con la multilateralidad propuesta por ALALC (ver cuadro 1). Dicho mecanismo no posee compromisos cuantitativos o temporales; será la propia decisión de los países la que determine los avances y la profundidad de los compromisos. Esto dota a los países de una gran libertad de acción y de las ventajas de una negociación bilateral o parcial siendo así más fácil identificar los compromisos y los efectos que producen.

Otra característica es aquella que permite a los países miembros concertar acuerdos de alcance parcial con otros países y áreas de integración económica de América Latina o fuera de ella. Las concesiones que se hagan no se harán extensivas a los demás miembros de la ALADI, salvo a países de menor desarrollo económico relativo. De esta forma las concesiones podrán ser superiores a las convenidas por países de ALADI en los acuerdos parciales, en cuyo caso se realizarán consultas para encontrar soluciones mutuamente satisfactorias. Sin duda esta cláusula atenta contra la característica del área económica preferencial que quiere dársele a ALADI, toda vez que un país puede conferir a un Estado ajeno a la propia región iguales o mayores ventajas que a sus socios de ALADI.

En este mismo orden de ideas, los acuerdos de alcance parcial fueron considerados mecanismos novedosos, aunque de hecho ya existían en la ALALC. Al respecto muchos analistas los han considerado como un obstáculo para concertar acuerdos regionales y para crear un mercado común latinoamericano. Por supuesto, la característica principal de los acuerdos parciales es que se realizan mediante acuerdos bilaterales y con privilegios para los que los suscriben. En ellos se prevé la multila-

[3] Es un mecanismo multilateral, opera con base en rebajas porcentuales de los gravámenes aplicables a las importaciones de todo origen en favor de las originarias de la región. Cada país puede excluir las mercaderías que desee. Es así que la protección para el comercio regional queda en manos de cada país que sólo debe establecer esta preferencia relativa.

teralización pero no se explica la forma de realizarse ni el tiempo de duración. Los acuerdos parciales conducen al bilateralismo; en ocasiones son opuestos entre sí, crean duplicidad de esfuerzos, pueden ser discriminatorios y carecen de compromisos para llegar al multilateralismo. Además pueden existir sin ALADI.

Cabe resaltar que el comercio regional de productos no negociados creció más rápido que el de productos negociados por ALADI. Además, dicha Asociación continúa con el mismo sistema de votación de la ALALC, permitiendo al Grupo Andino ejercer el derecho de voto y de facto que posee por su pertenencia al mismo tiempo a las dos asociaciones.

Es importante resaltar la serie de negociaciones interminables que prosperan poco o nada porque los negociadores no tienen instrucciones de sus gobiernos o por la falta de coordinación entre los sectores público y privado que participan en la negociación. En muchas ocasiones no existen procedimientos ni capacidad técnica para poner en práctica tratamientos preferenciales entre los países a pesar de la existencia de voluntad política.

Limitaciones del comercio intrarregional

A pesar de que la integración trae consigo diferentes facilidades comerciales, tales como las preferencias arancelarias, libre comercio, arancel externo común, etc., el comercio intrarregional no ha podido avanzar debido en gran parte a que las economías latinoamericanas no han aumentado su complementariedad en las diferentes ramas industriales, sino que, por el contrario, se complementan con aquellos países desarrollados: innovaciones tecnológicas, maquinaria e insumos de producción y exportan materias primas.

Sin embargo, en este último punto se puede observar cómo América Latina tampoco ha podido mejorar su comercio con los países desarrollados. La mayor parte de éste se realiza en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (Gatt), pero la contribución de dicho Acuerdo a las disputas comerciales y a las posibilidades de dar salida a las dificultades distan mucho de ser exitosas.

Parece existir más bien un anquilosamiento del Gatt: es muy frecuente que los países violen el acuerdo y no siempre se cuenta con los medios para hacer que se cumpla con lo que se comprometieron a efectuar. Por ejemplo, en el caso de Estados Unidos su comportamiento obedece más a lo que el Presidente o el Congreso determinan que a las disposiciones de los organismos internacionales, cuyas reglas se

ha obligado a cumplirlas pero no hasta el grado de hacerlas incompatibles con decisiones internas. Sin embargo ese país utiliza el chantaje y las presiones comerciales para que los otros países sí se comporten en correspondencia con las normas del Gatt.

De esta forma se puede señalar que el Gatt como mecanismo de defensa no ha sido lo que se esperaba, pues ha permitido a países como Estados Unidos convertir su Sistema Generalizado de Preferencia (SGP)[4] en un instrumento que le permite presionar a los beneficiarios para obtener concesiones en política comercial o económica dentro de sus relaciones bilaterales, a cambio de un mayor acceso a su SGP.

Estos nuevos reglamentos tienen implicaciones políticas sustanciales. En ellos, se incluyen mecanismos de graduación, esto es, se otorga un trato diferenciado a los países en desarrollo de diferentes niveles, y se pueden negar los beneficios del esquema a países de mayor desarrollo relativo. Dicho mecanismo, también, se aplica a productos específicos que quedan excluidos del SGP al alcanzar cierto grado de competitividad. Este tipo de consideraciones afecta principalmente a países beneficiarios más avanzados, como sería el caso de México, Brasil, Argentina, etc.

Además, esta graduación no ha logrado una mejor distribución de los beneficios del SGP entre los países de menor desarrollo relativo. Ello debido a la baja capacidad productiva de los países más pobres, los cuales no pueden llenar los huecos de los países de mayor desarrollo relativo.

Cabe agregar que el nuevo concepto del SGP de Estados Unidos ha implantado la reciprocidad como uno de los elementos esenciales, es decir, da preferencias a cambio de ciertas concesiones de los países en desarrollo. Esta idea viola el espíritu original del SGP y contradice las disposiciones del Gatt, debido a que cuando se otorgó la suspensión de la cláusula de la nación más favorecida, en 1971, para crear los sistemas preferenciales se especificó que el SGP no debía exigir reciprocidad.

Si bien es cierto entonces que se convierte en un imperativo el dinamizar las actividades intrarregionales (mediante acuerdos comerciales, convenios de complementación industrial, fondos de inversión, etc.) como un arma de defensa entre las políticas de los países desarrollados.

[4] Entendemos por SGP, la definición de la UNCTAD, 1968, Nueva Delhi. En ella se consagra la resolución 21, en la cual los países industrializados se comprometen a establecer un sistema que otorgue entrada preferencial o libre de gravámenes a las manufacturas y semimanufacturas exportadas por los países en desarrollo a los países desarrollados. Los sistemas deberían ser concesiones temporales y unilaterales; otorgar preferencias a sectores no competitivos en el mercado internacional; incluir mecanismos de salvaguardia para proteger a las industrias internas sensibles.

En suma, las exportaciones e importaciones originan un intercambio comercial conflictivo entre los países de la región y, entre éstos y los desarrollados. En América Latina, el patrón heterogéneo de la estructura productiva de las exportaciones e importaciones genera un intercambio desigual, que origina a su vez inestabilidad en el intercambio comercial. Motivo por el cual se hace necesario perfeccionar un mayor nivel de compromisos entre estos países.

Sin duda la ventaja de ALADI es su flexibilidad, pero para poder concretar muchos de sus mecanismos se necesita que un grupo determinado de países aplique programas más profundos. Para la aplicación de medidas concretas, se requiere cierta armonización del instrumentario económico. Es claro que los programas de liberación, la protección ante terceros, las excepciones previsibles, las cláusulas de salvaguardia, los incentivos a las exportaciones y otras reglas sobre la competencia resultan aspectos clave. Pero también, mucho depende de los compromisos con que se desea participar; y de la vigilancia conjunta de las políticas económicas. Pues muchos de los países no se benefician por señales económicas equivocadas.

Hasta ahora, los compromisos se han centrado en la producción de mercaderías marginando servicios y factores productivos. Sin embargo, los servicios y los factores son, hoy día, más comerciales. Por lo cual se debe contar con acciones comunes en el campo de la infraestructura, transporte, seguro y financiamiento, extendiéndose a servicios clave como tecnología, ingeniería y capital regional.

La forma que adopte la integración deberá ser flexible para comprender las distintas combinaciones; sin embargo, dada la situación existente en el sector externo algunos países latinoamericanos privilegiarán un equilibrio comercial a nivel bilateral. Para aquellos países con limitaciones más serias para insertarse en el ámbito internacional es necesario aumentar los compromisos y aplicar un conjunto instrumental con énfasis menos bilateral que conlleve a una repriorización comunitaria. Elementos, todos ellos, ya comprendidos en ALADI.

Para una apertura del comercio en América Latina se precisan procesos de homogeneización de la protección ante terceros, armonización de políticas e instrumentos económicos, amplia batería de acciones y mecanismos complementarios en áreas de infraestructura, ciencia, tecnología y circulación del capital regional. Se hace, pues, necesario aprovechar los mecanismos centrales de ALADI, especialmente en sectores don de sirve su experiencia, en particular en sectores complejos y en el de complementaciones.

Empresas Multinacionales Latinoamericanas (EMLA)

Por último se puede hablar de las Empresas Multinacionales Latinoamericanas (Emla)[5]. Estas constituyen un instrumento esencial para la cooperación internacional en el dominio económico. En el campo de la cooperación económica internacional representan un instrumento jurídico nuevo que permite a los Estados efectuar programas comunes y promover un progreso económico y social que no sería posible esperar mediante las técnicas habituales del derecho internacional público.

La finalidad de éstas EMLA será el perfeccionamiento del proceso de integración económica; el fortalecimiento del sector empresarial; el aumento de la capacidad para competir en mercados de terceros países; y, acentuar la complementación económica. Estas se encuentran vinculadas con los mercados, proyectos de liberación y armonización de políticas económicas de la región.

Como ejemplos de las EMLA podemos ver la Multinacional Latinoamericana de Comercialización de Fertilizantes, Sociedad Anónima (Multifer); el Comité de Acción de Artesanías; el de Energéticos y el de Productos del Mar y Agua-Dulce. No obstante, el carácter estratégico de estas empresas se pone a prueba con la creación de una Emla de exportación de bienes de capital: Latinequip.

Dichas empresas pueden ayudar a corregir el desequilibrio estructural aprovechando al máximo el enorme potencial de comercio recíproco que deberá existir entre nuestros países. Todo es cuestión de crear proyectos bien justificados desde el punto de vista técnico, administrativo, económico y político. Mediante ellas se podrá establecer el sector de los empresarios nacionales, adquiriendo firmes compromisos.

Hacia un desarrollo autónomo

La integración en América Latina ha sido un fenómeno vinculado en primera instancia a la producción y, sólo después, al comercio. Es un hecho, que mientras algunos gobiernos han depositado cierta esperanza en los resultados económicos de

[5]Luis Díaz Müller, El Sela y las empresas multinacionales latinoamericanas en el marco del desarrollo regional, México, UNAM, 1981, pág. 53. Entendemos por empresa multinacional la organización productora y de servicios, integrada por dos o más países, en la que el control y dirección de sus actividades se encuentran en los países miembros, con aportes de capital que pertenecen necesariamente a éstos y destinada a fortalecer mecanismos de cooperación regional. Concepto diferente al de una empresa transnacional: «Es aquella que a partir de una casa matriz habitualmente situada en un país desarrollado, se expande y universaliza a nivel global, en beneficio de los intereses de los inversionistas del país central».

la integración latinoamericana, empeñándose en impulsarla, otros han buscado consolidar o redefinir sus vínculos económicos con los países centrales, lo cual poco contribuye al éxito de nuestros procesos integracionistas.

Existe, además, una resistencia tradicional de los países y gobiernos de América Latina a entregar cualquier cuota de su poder soberano y un celo constante en cuanto a que los organismos regionales no menoscaben ese poder. No existe pues, ningún procedimiento ágil de consulta y acción que permita concretar la solidaridad regional en una respuesta colectiva, oportuna y eficaz. Estos últimos han marchado con lentitud y no arrojan todavía resultados tangibles y significativos. La tendencia burocrática parece también ser un freno importante.

De esta manera se puede observar como ALADI conforma un mercado regional segmentado o limitado. Sus aperturas son inestables ya que en cualquier momento pueden ser alteradas. Sus acuerdos representan una apertura intrarregional inferior a la alcanzada por ALALC, o al menos igual con lo que respecta al cumplimiento efectivo de ella. Es fácil observar una pérdida de multilateralidad. Se puede decir que la integración latinoamericana se encuentra atrasada. La incorporación de nuevas figuras tales como las de la misma ALADI no han encontrado eco. El futuro de la integración latinoamericana parece estar cargado de incertidumbres. Existe, pues, una baja credibilidad y convicción en los procesos de unidad regional.

Claro que no se aspira a cancelar estos procesos. La mayor parte de los países de América Latina posee gran potencial para efectuar exportaciones de sus diversos productos mediante ALADI o algún otro mecanismo latinoamericano. Sin embargo, el agudo proteccionismo de los países de la región y las restricciones mismas que nuestros países imponen, han evitado que esto suceda. Motivo por el cual se hace urgente llevar a la práctica nuevos métodos de acción. Avanzar en la liberación económica continental, con proyecciones al bienestar colectivo de nuestros pueblos. Sin duda alguna el elemento esencial, para ello, será el fortalecimiento de las unidades productivas a nivel regional cuidando de no trasladar los vicios del mercado cautivo nacional, característica de nuestros países, al mercado regional. Se hace indispensable terminar con la secuela de altos precios, la baja calidad, la producción insuficiente y la imposibilidad de competir a nivel internacional.

Tal expectativa pone a la región en la búsqueda de nuevas estrategias de cooperación para alcanzar la integración latinoamericana. Entre ellas, la Empresa Multinacional Latinoamericana abre posibilidades de gran interés. Dicha empresa puede

ayudar a corregir el desequilibrio estructural aprovechando al máximo el enorme potencial de comercio recíproco.

No es posible que siendo América Latina un área de cerca de 20 millones de kilómetros cuadrados - lo que significa un territorio dos veces más grande que el de Estados Unidos y 16 veces más grande que el de la Comunidad Económica Europea y que, además en 1989 contaba una población estimada en 520 millones de habitantes - no tenga un comercio interno considerable. La formulación de proyectos nacionales, de un proyecto latinoamericano y la constitución de un frente común de la región nos permitirán crear una estrategia que privilegie un desarrollo autónomo y soberano, el cual se fundaría en la concertación interna y en la integración latinoamericana.

Referencias

*Wionczek, Miguel S., INTEGRACION DE AMERICA LATINA - EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS. p6 - México, Fondo de Cultura. 1964;

*Díaz-Müler, Luis, EL SELA Y LAS EMPRESAS MULTINACIONALES LATINOAMERICANAS EN EL MARCO DEL DESARROLLO REGIONAL. p53 - México, UNAM. 1981;

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 113 Mayo-Junio de 1991, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>.**