

La integración en América Latina y el Acta Argentino-Brasileña de Integración

Rosa Isabel Gaytán*

BREVE RECUENTO DE LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

La intención del presente trabajo es la de hacer un recuento de los distintos procesos de integración económica y comercial subregional en América Latina, destacando el que representa la integración económica e industrial entre Argentina y Brasil.

Debe señalarse que en la región se han experimentado diversos procesos de integración económica subregional que caminan paralelamente al proceso más amplio que significa la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), formada originalmente como Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960.

En la ALADI, se ha puesto en funcionamiento un mecanismo que pretende eliminar las diferencias entre los países. Diferencias que son causadas por sus diversos grados de desarrollo. Así, se da diferente trato a cada país según su grado de desarrollo, identificándose tres grupos de países. El primero, con el mayor grado de desarrollo, integrado por Argentina, Brasil y México; el segundo, con un nivel intermedio, formado por Colombia, Ecuador, Chile, Perú y Venezuela, y un tercer grupo, con países de menor desarrollo relativo, que incluya, Uruguay, Paraguay y Bolivia.

Esta organización cuenta con la participación de once países latinoamericanos, sin considerar a los de América Central.

Con esta región del Continente Americano, así como con los países del Caribe, la ALADI rige sus relaciones a través del artículo 25 del Tratado de Montevideo de 1980.

En un marco amplio de alianzas y tomas de posición sobre cuestiones políticas y económicas, la última década nos ofrece diversas experiencias entre las que encontramos el Grupo de los Ocho, el Grupo de Contadora, y el Grupo de Apoyo a Contadora.

Actualmente, en materia de comercio, además de la ALADI, funcionan con mayor o menor éxito y alcanzan otros mecanismos de integración con menor número de participantes.

Estos mecanismos son los siguientes:

- a) El Mercado Común Centroamericano.
- b) El Pacto Andino.
- c) El proceso de integración argentino-brasileño.
- d) El grupo de los Tres formado por México, Venezuela y Colombia.

De estos, los mecanismos más antiguos son el Mercado Común Centroamericano y el Pacto Andino.

Considero que ante la inercia que han demostrado tener tanto la ALALC (hoy ALADI) como el MCCA y el Pacto Andino, los gobiernos de la región han intentado crear nuevos mecanismos de integración que involucran también nuevas formas de negociación y nuevos instrumentos de vinculación económica y comercial. Es en este contexto que han surgido los diversos foros de negociación, que significan entendimientos específicos sobre alguna materia determinada y con grupos formados por un reducido número de países. Trataremos aquí a los grupos que tienen como objetivo principal la integración económica y/o comercial.

Analicemos las características de cada caso:

- a) El Mercado Común Centroamericano integrado por cinco países (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica), fue creado mediante el Tratado de Managua de 1960, el cual fue antecedido por diversos intentos de acercamiento económico entre los países de la zona. Entre 1948 y 1955 se firman diversos tratados de comercio y preferencias recíprocas de tipo bilateral; en 1955 se firma el Tratado Multilateral de Comercio entre El Salvador, Guatemala y Honduras, estos mismos países firmaron en 1959 el Tratado Tripartito de Integración; en 1958 se firma el Tratado de Indus-

* Agradezco a Angélica Ruiz y Blanca Farfán su colaboración en la elaboración de los anexos.

trias Centroamericanas de Integración y el Convenio sobre Incentivos Fiscales Uniformes.¹

Es importante señalar que en septiembre de 1990, los países de la zona acordaron tomar las medidas necesarias a fin de establecer el Mercado Único Centroamericano en 1992.

b) El Pacto Andino es una organización en la que participan también cinco países: Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela y Colombia. Aunque durante algún tiempo participó Chile, en los últimos años ese país ha estado separado de este proceso.

Creada mediante la Carta de Bogotá en 1966, esta organización tiene como fundadores a Chile, Colombia, Venezuela, Ecuador y Perú, funciona como un pacto subregional dentro de la ALALC en sus orígenes y hoy dentro de la ALADI.²

c) El Acta de Integración Argentino-Brasileña, firmada por los presidentes de ambos países en Buenos Aires el 29 de julio de 1986, establece un programa de integración y cooperación económica bilateral bajo los principios de gradualidad, flexibilidad, armonización de políticas, modernización tecnológica y participación empresarial.

LOS RASGOS MÁS SOBRESALIENTES DEL COMERCIO LATINOAMERICANO EN LA ÚLTIMA DÉCADA

Si analizamos el comercio de América Latina, podemos notar claramente que en el periodo 1980-1988, las exportaciones totales de la región han modificado de manera importante su participación en cada zona económica. Destaca el mayor peso de la exportación hacia Estados Unidos; el mantenimiento del porcentaje que corresponde a Europa sólo se incrementó en 1%; el incremento de la participación de Asia en 3.3%; la disminución de la participación de Europa Oriental pasó de 4.5% a 2.8% y, lo que es más sobresaliente, es la caída del comercio intrarregional que de representar el 13.8% pasó al 10.8%, lo que significa una baja de 3 por ciento.

Por lo que toca a la importación debe señalarse que este periodo registra un ligero incremento de la participación de las compras a la zona de ALADI (2%); un incremento de 1.7% de las importaciones provenientes de Estados Unidos; un alza de 1.6% de las que proceden de Europa; el mantenimiento de las pro-

cedentes de Asia y del renglón otros; y una drástica reducción de casi la mitad de las procedentes del Medio Oriente.³

En conclusión, podemos decir que el comercio de ALADI ha registrado un proceso concentrador hacia sus fuentes tradicionales de comercio —Estados Unidos y Comunidad Europea— y una creciente importancia del papel jugado por Asia. Asimismo, y como contrapartida, es clara la disminución de la participación de otras regiones que hacia 1980 tenían alguna significación, como Europa Oriental —que durante la década de los ochenta fue básicamente comprador en la región— Medio Oriente y el renglón otros.

ARGENTINA Y BRASIL EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO E INTERNACIONAL

Ambos países tenían en 1988 una población total de 175.5 millones de habitantes. De éstos, 31.5 corresponden a la población argentina y 144 a la brasileña.⁴

En 1987, Argentina contaba con 31 millones de personas y Brasil con 141 millones, lo que nos da una población conjunta de 172 millones, misma que representó el 3.5% de la población mundial y 41.2% de la población de América Latina y el Caribe para ese año.⁵

Por lo que toca a la producción de las economías de ambos países, debemos señalar que el reporte anual de la Comisión Económica para América Latina informa de una situación poco promisoriosa para la zona en su conjunto y, en el caso de estos países, señala que para Argentina se registra una variación acumulada de —13.5 y para Brasil se reporta una variación acumulada de 21 en el periodo 1981-1989. Lo anterior representa una disminución del Producto Interno Bruto de Argentina y un crecimiento muy reducido de la producción de Brasil.⁶

Para 1988, Brasil obtuvo un PIB de 262 mil 533 millones de dólares, mientras que Argentina registraba un PIB de 69 mil 55 millones de dólares, aproximadamente en conjunto a los 331 mil 588 millones de dólares, lo que representa aproximadamente el 2% del PIB mundial de 1987.⁷

¹ Ramón Tamames, *Estructura Económica Internacional*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 25 y 55.

² *Ídem*, pp. 280 y 281.

³ ALADI, *Estructura y Evolución del Comercio Regional*, Secretaría General de la ALADI, junio de 1990.

⁴ FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*, FMI, julio, 1990.

⁵ Cifras de GATT, FMI y CEPAL.

⁶ Comisión Económica para América Latina, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, ONU, Documento informativo, diciembre, 1989.

⁷ Datos del FMI y del GATT.

EL ACTA DE INTEGRACIÓN ARGENTINO-BRASILEÑA

Objetivos y alcances

A diferencia de otras instancias, como su nombre lo indica, este Acuerdo abarca fundamentalmente aspectos económicos e industriales buscando obtener las ventajas que ofrece un mercado ampliado, aunque ello no se señale de manera explícita.

En el Acta se establece la formación de una comisión ejecutora del programa de integración con representantes de ambos países. En dicha comisión participan los ministros de Relaciones Exteriores, de la Presidencia, de Economía, de Hacienda y de Industria y Comercio. Asimismo, participan empresarios de cada país.

El acta incluye 12 protocolos en las siguientes áreas:

1. Bienes de capital.
2. Trigo.
3. Complementación de abasto alimentario.
4. Expansión del comercio.
5. Empresas binacionales.
6. Asuntos financieros.
7. Fondo de inversiones.
8. Energía.
9. Biotecnología.
10. Estudios Económicos.
11. Asistencia recíproca en caso de accidentes nucleares y emergencias radiológicas.
12. Cooperación aeronáutica.

Un objetivo que resalta en el Acta, también de manera no explícita, es el deseo de superar las dificultades que enfrenta el sistema industrial de la región para insertarse en los mercados internacionales.

Entre esas dificultades deben resaltarse:

- El alza creciente de los costos financieros y de las divisas para importaciones.
- Las restricciones fiscales.
- La ausencia de una política tecnológica industrial consistente en los países de la región.

Dichos problemas conducen a que la competitividad del sector industrial descanse en la subvaluación permanente de las monedas locales y en los bajos salarios.⁸

Analizando los resultados hasta ahora obtenidos por este acuerdo de integración en el Cono Sur, pode-

mos decir que en lo que toca al protocolo sobre bienes de capital los resultados comerciales son muy promisorios, ya que se prevén incrementos en el comercio, la inversión y nuevas líneas de exportación. Sin embargo, estos logros no son suficientes si consideramos la dificultad para incluir nuevos productos en las listas del protocolo y la actitud defensiva de las empresas argentinas.

Puede decirse, en general, que los protocolos han sido instrumentos de ampliación del intercambio comercial sin generar aún los efectos de dinamización de la economía que supone un mercado ampliado.⁹

Los problemas de tipo estructural y general que han obstaculizado la obtención de los objetivos del Acta son los siguientes, según un estudio de la Secretaría General de la ALADI:

a) Existe una grave falta de armonización de políticas comerciales y sectoriales, lo que dificulta —si no es que imposibilita— que los dos países trabajen en un mismo sentido y en condiciones similares.

b) Pareciera que no se ha respondido eficazmente a las condiciones de secuencia en la integración por sectores de cada economía, asunto que es crucial para el logro de un desarrollo conjunto equilibrado.

c) Las limitaciones que presenta el enfoque de gradualismo sectorial para consolidar los avances en un sector determinado.

d) La eliminación de los bienes duraderos de la lista de productos del protocolo 1 —los cuales son adquiridos por el sector público de cada país—, presenta una serie de problemas por la falta de armonización de políticas gubernamentales en la materia y provoca que disminuya considerablemente el universo de productos incluidos.

e) La demora en la implementación del Fondo de Inversiones, así como del Estatuto de Empresas Binacionales. Al funcionar ambos, podrían convertirse en una palanca importante para respaldar un mayor comercio intrasectorial en condiciones de producción creciente.

f) La rebaja arancelaria y la liberalización total al comercio de los productos incluidos en la lista común restringe la oferta potencial de los productos negociables. Una rebaja gradual habría dado, seguramente, mejores resultados.

⁸ ALADI, *Fortalecimiento del Proceso de Integración en América Latina*, Secretaría General de la ALADI, agosto, 1989.

⁹ *Ídem*, p. 21.

Factores que determinarán la evolución del proceso de integración

Considero, al igual que el documento que he venido citando, que tanto el marco macroeconómico como la coherencia de la estrategia industrial en que se inscriban los instrumentos de cooperación e integración, serán los dos factores determinantes de la evolución del esquema de integración que aquí hemos revisado.

Analizados los mecanismos plasmados en el Acta, debemos señalar que las condiciones macroeconómicas de 1987 a 1989 constituyeron restricciones adicionales al proceso, ya que fueron básicamente de recesión industrial, fuerte inflación e inestabilidad cambiaria. Como parece que estos rasgos se mantendrán en los próximos años, el panorama no es muy alentador.

Participación de otros países y del sector privado

Por lo que toca a la participación de Uruguay en el proceso de integración entre Argentina y Brasil debe señalarse que ésta ha sido fundamentalmente política y que no se ha traducido en medidas que conduzcan a una participación efectiva de ese país en dicho proceso.

Por otro lado, hasta ahora la participación del sector empresarial se ha caracterizado por una presencia mayoritaria de empresas pequeñas y medianas que han incorporado productos de la lista común negociada. No se ha registrado participación de empresas transnacionales, ni acciones de reorganización a nivel de plantas ni modificación de estrategias productivas y/o comerciales. Mientras esta tendencia se mantenga, el proceso de integración no tendrá los éxitos esperados aunque puede decirse que ayudará a que las empresas que participen logren algunas ventajas en la competencia internacional por los mercados.

POLÍTICA COMERCIAL E INTEGRACIÓN INDUSTRIAL

Anteriormente habíamos señalado que el incremento constante de los costos financieros y de las divisas para importaciones, las restricciones fiscales y la ausencia de una política industrial consistente, lleva a que la competitividad del sector manufacturero descansa en la subvaluación de las monedas locales y en los bajos salarios.

Ambos factores obligan a que no se genere una participación creciente de las economías latinoamericanas en el mercado internacional, como producto de un crecimiento autosostenido del grado de industrialización, de la productividad, del ingreso real y de la demanda interna. Más bien se crea una dualidad estructural en el sector industrial: por un lado, un sector que

se desvincula del mercado interno, eminentemente exportador y por otro lado, uno dedicado al mercado doméstico. El primero descansa sobre el segundo mediante una transferencia de recursos canalizada a través de bajos salarios, precios deprimidos, incentivos fiscales, exenciones arancelarias y sobre evaluaciones del tipo de cambio.¹⁰

Esta situación ha llevado a la discusión sobre el papel que ha jugado en la zona la política de sustitución de importaciones, al intentar explicar la desvinculación de la industria latinoamericana del mercado mundial.

En este punto pueden aparecer muchas respuestas. La que goza de mayor popularidad hoy es la que plantea que una rápida integración al mercado mundial que elimine el proteccionismo especializará a las economías en función de sus ventajas comparativas y derivará del esquema de libre comercio las ganancias de productividad.¹¹

En el caso de México se ha sostenido que ante la obsolescencia del modelo de sustitución de importaciones, "la apertura es la característica del nuevo paradigma de crecimiento". Ésta, se dice, "acompañada de una vinculación eficaz con la economía internacional, permitirá a México consolidar su soberanía, estimular el crecimiento económico y promover la justicia social".¹²

Asimismo, se considera que "el comercio con el exterior constituye en la actualidad un motor fundamental del crecimiento económico. Al permitir un cabal aprovechamiento de las ventajas comparativas de cada país, el comercio exterior promueve la eficiencia productiva, estimula la innovación tecnológica y genera nuevos empleos más calificados y mejor remunerados."¹³

Sin embargo, en América Latina, el salto exportador de los ochenta se ha basado en la disposición de recursos naturales, de mano de obra y de elevados subsidios al capital,¹⁴ por lo que las manufacturas que incorporan mano de obra calificada y alta tecnología pierden importancia relativa en el total exportado por las economías con estas características.

Al respecto, vemos que la importación de manufacturas, como puede apreciarse en el cuadro respectivo, representó para América Latina el 67.5% de su importación total en 1987, mientras que ese renglón había representado el 58.5% de ese total en 1980. Ello representa 11% de incremento en la importación manufacturera total.

¹⁰ *Ídem*, p. 15.

¹¹ *Ídem*, p. 16.

¹² Jaime Serra Puche, secretario de Industria y Comercio, "El comercio exterior, motor fundamental del crecimiento", discurso pronunciado con motivo del I Informe del gobernador constitucional de Baja California, *México Internacional*, noviembre, 1990.

¹³ *Ídem*.

¹⁴ *Fortalecimiento del proceso de Integración, op. cit.*, p. 10.

Si bien es cierto que el proteccionismo esterilizó las potenciales ganancias de competitividad y dificultó una sana integración de la industria al mercado internacional, ese modelo permitió una transferencia permanente de recursos al sector industrial. De cualquier manera, una apertura unilateral no parece resolver los problemas del desarrollo industrial sino agravarlos o recrudescerlos.¹⁵ Éste es un tema que merece un estudio detallado aparte y que no será profundizado aquí.

LA PROPUESTA PARA AMÉRICA LATINA

En este sentido, una propuesta de desarrollo industrial para América Latina, coincidiendo con opiniones vertidas en el seno de la CEPAL reproducidas por la Secretaría General de la ALADI: Deberá procurar una competitividad industrial genuina basada en el progreso tecnológico que integre ventajas de nuevas tecnologías de alto nivel y cambios organizacionales; y deberá estar orientada hacia la especialización industrial, sobreespecialización

¹⁵ *Ídem.*, p. 17.

intra-industrial y productos que incorporen alta tecnología.

Es en este punto donde se actualiza la discusión sobre las perspectivas del proceso de integración y el papel de éste en el proceso de industrialización de la región latinoamericana.

A tres décadas de iniciado este proceso, coexisten economías protegidas o altamente protegidas con otras de una creciente apertura. El primer paso a dar en esta materia es la armonización de políticas para aprovechar las economías de escala, la especialización intrasectorial en un contexto de estimulación del desarrollo y la intensificación de la competencia.

Así, la integración regional ofrecería un espacio de vinculación selectiva al mercado internacional. He ahí el gran reto para la integración latinoamericana y para su posterior vinculación al mercado internacional. El primer paso tendrá que darse a partir de asuntos específicos como el intento argentino-brasileño, mismo que podría extenderse posteriormente a otro tipo de actividades. Este podría ser un buen comienzo de una nueva etapa para América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

Acta de Integración Argentino-Brasileña, julio de 1986.

ALADI, *Estructura y evolución del comercio regional*, Secretaría General de la ALADI, junio de 1990.

ALADI, *Fortalecimiento del proceso de integración en América Latina y el Caribe*, Secretaría General de ALADI, agosto de 1989.

ALADI, *Indicadores socioeconómicos de los países de la ALADI*, Secretaría General de la ALADI, abril de 1990.

CEPAL, *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, Santiago de Chile, CEPAL, 1990.

CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, CEPAL/ONU, diciembre de 1989.

CEPAL, *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años 90*, Santiago de Chile, CEPAL, 1990.

FMI, *Estadísticas financieras internacionales*, septiembre de 1990, vol. XLIII.

GATT, *El comercio internacional 88-89*, vols. I y II.

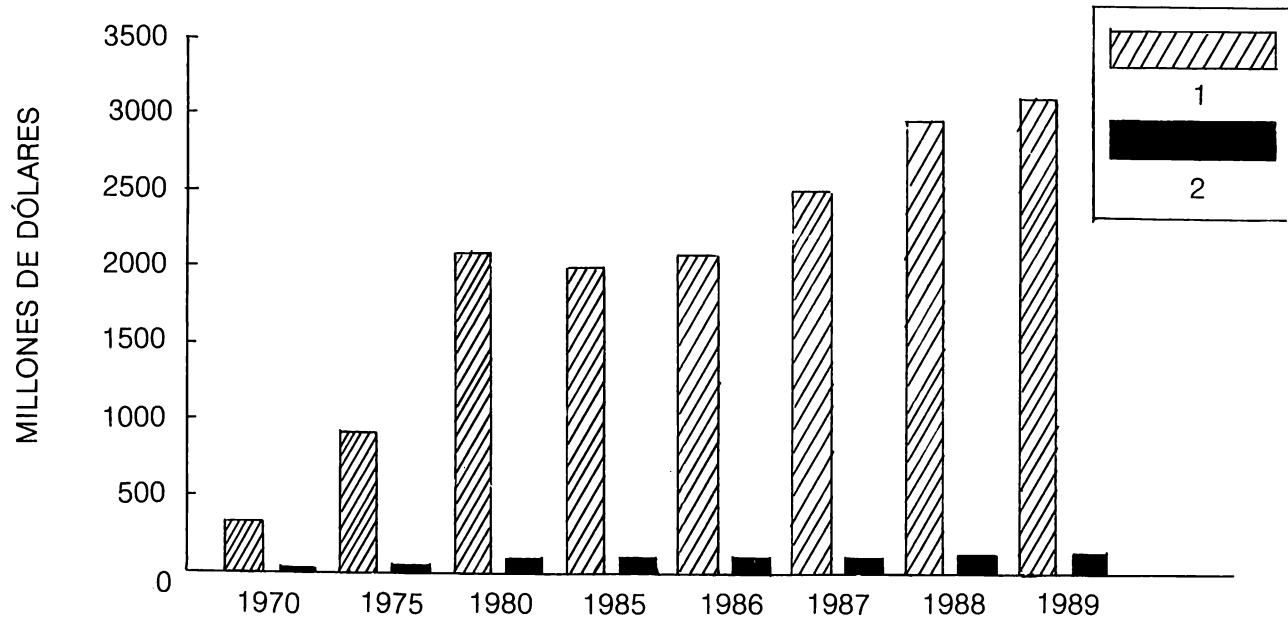
Mario Mercuri, "Los noventa; ¿Una nueva década perdida?", México, *La Jornada*, 29 de septiembre de 1990, suplemento, p. xvi.

Jaime Serra Puche, "Discurso pronunciado en ocasión del Informe de gobierno del gobernador de Baja California", *México internacional*, México, noviembre de 1990.

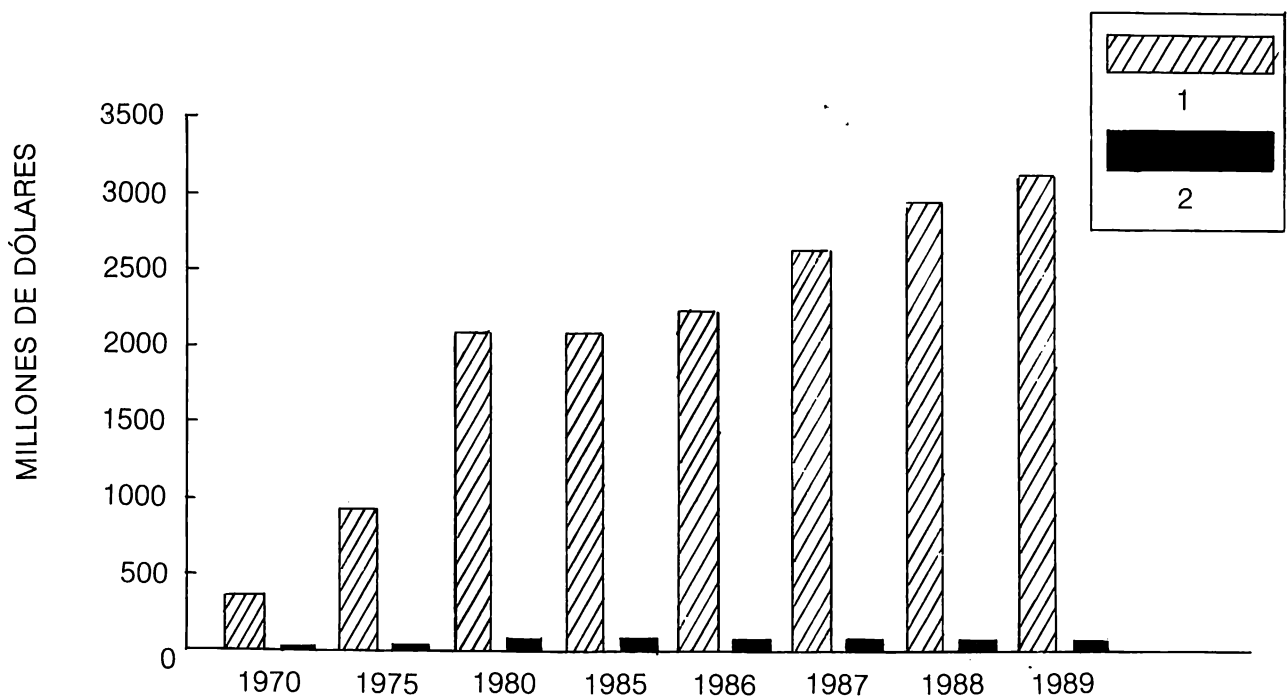
Ramón Tamames, *Estructura económica internacional*, Madrid, Alianza Editorial, 1975.

ANEXOS

GRÁFICA 1
ALADI: EXPORTACIONES INTRA-RREGIONALES² Y MUNDIALES¹



GRÁFICA 2
ALADI: IMPORTACIONES INTRA-RREGIONALES² Y MUNDIALES¹



CUADRO 1**ALADI: COMERCIO GLOBAL SEGÚN ZONAS ECONÓMICAS
(PORCENTAJE DE VALORES)**

| <i>PAÍS</i> | <i>1980</i> | <i>1985</i> | <i>1986</i> | <i>1987</i> | <i>1988</i> |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>ALADI</i> | <i>13.2</i> | <i>11.4</i> | <i>13.2</i> | <i>12.6</i> | <i>12.7</i> |
| <i>ESTADOS UNIDOS</i> | <i>33.0</i> | <i>38.3</i> | <i>36.9</i> | <i>37.0</i> | <i>36.9</i> |
| <i>COMUNIDAD EUROPEA</i> | <i>21.2</i> | <i>20.4</i> | <i>22.3</i> | <i>22.1</i> | <i>22.1</i> |
| <i>ASIA</i> | <i>7.5</i> | <i>8.0</i> | <i>9.0</i> | <i>8.9</i> | <i>9.4</i> |
| <i>OTROS</i> | <i>17.6</i> | <i>17.0</i> | <i>15.2</i> | <i>14.8</i> | <i>15.1</i> |

FUENTE: ALADI.

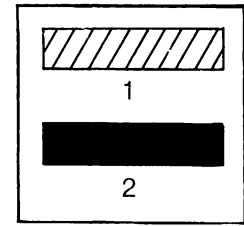
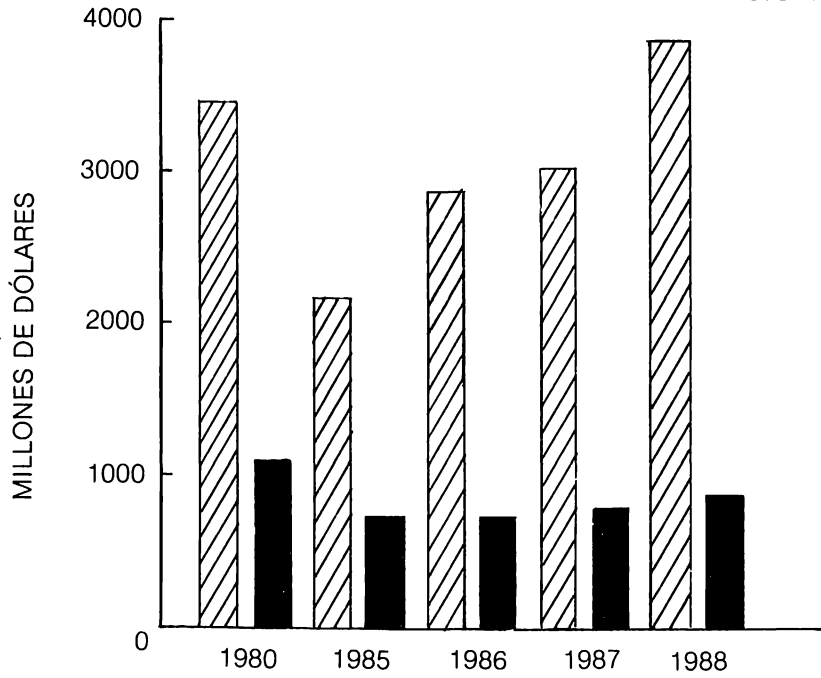
NOTA: *Asia excluyendo Medio Oriente y China.***CUADRO 2****COMERCIO DE MERCANCIAS DE AMERICA LATINA POR
GRANDES GRUPOS DE PRODUCTOS 1980-1987
(PARTES PORCENTUALES EN VALOR)**

| EXPORTACIONES | | | IMPORTACIONES (FOB) | |
|---------------|------|----------------------|------------------------|------|
| 1980 | 1987 | | 1980 | 1987 |
| 31.5 | 32 | AGROPECUARIOS | 12.0 | 10.5 |
| 50.5 | 31 | INDUSTRIA EXTRACTIVA | 27.5 | 19.0 |
| 17.0 | 36 | MANUFACTURAS | 58.5 | 67.5 |

NOTA: La suma de porcentajes no es igual a 100 debido a las exportaciones e importaciones de productos no especificados.

FUENTE: GATT, El comercio internacional 88-89, VOL. II. P. 17.

GRÁFICA 3
BRASIL: EXPORTACIONES A
ALADI¹ Y A ARGENTINA²



GRÁFICA 4
BRASIL: EXPORTACIONES A
ALADI¹ Y A ARGENTINA²

