

Informe mensual de la integración latinoamericana

GRUPO ANDINO

La crisis se agudiza¹

La crisis del Grupo Andino, que se prolonga ya desde hace ocho meses, tomó un giro dramático el 4 de agosto, cuando Chile se negó a firmar el protocolo adicional del Acuerdo de Cartagena (Decisión 100), suscrito en esa misma oportunidad por los demás países miembros: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Chile dispone de un plazo de 60 días para cambiar su decisión, pero según las informaciones más recientes ha manifestado que el protocolo es “jurídicamente inválido” y que “desconoce” el plazo que se le ha dado para suscribirlo. Ha dicho también que no se retirará del Grupo Andino y que no existe jurídicamente la posibilidad de que se le expulse.

1. Véase esta misma sección en *Comercio Exterior*, México, marzo, mayo, junio y julio de 1976.

Las causas manifiestas de este desacuerdo consisten en que los “cinco” decidieron que debía suscribirse el protocolo antes de pasar a discutir las posibles modificaciones del régimen de tratamiento a los capitales extranjeros (Decisión 24) y el nivel del arancel exterior común, mientras que Chile condicionaba su firma del primero al examen previo de estas cuestiones.

Las causas de fondo también son conocidas. Chile sostiene que la Decisión 24, en su forma actual, constituye un obstáculo para la afluencia de las inversiones extranjeras y que un proteccionismo elevado en el arancel externo común sería contraproducente. Los “cinco”, con matices diversos, están dispuestos a aceptar modificaciones a la Decisión 24, pero al parecer no con la amplitud que reclama Chile; Perú, por ejemplo, ha subrayado que debe mantenerse su “espíritu y filosofía”. E igualmente con matices diversos, consideran conveniente dar a sus industrias mayor protección que la preconizada por Chile. En verdad son concepciones que atañen al futuro “espíritu y filosofía” del Grupo Andino.

Una hipótesis plausible es que la insistencia de Chile para que se examinaran las “cuestiones de fondo” antes de

suscribir el protocolo tenía por objeto suscitar divergencias en el seno de los "cinco" que en último término vendrían a reforzar su posición. Igualmente plausible es que los "cinco" percibieron el peligro y acordaron proceder a la firma del protocolo antes de abordar cualquier otra cuestión.

Esta decisión fue tomada durante el XX Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que se efectuó al nivel de ministros de Hacienda, Economía e Integración. Había sido fijado para iniciarse el 2 de agosto, pero se realizó con retraso a causa de las reuniones informales que sostuvieron los ministros en la propia Lima con el propósito de conciliar las divergencias. Se acordó también suspender dicho período de sesiones y reanudar el 30 de agosto, para examinar los temas pendientes.

Días después de estos acontecimientos, los tres integrantes de la Junta del Acuerdo de Cartagena viajaron a Santiago de Chile para entrevistarse con las autoridades de ese país y tratar de conciliar criterios.

Mientras tanto, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela resolvieron reunirse a partir del 12 de agosto para estudiar las modificaciones a la Decisión 24 y el nivel a que debe establecerse el arancel externo común, antes de abordar formalmente estos dos temas el 30 de agosto.

Es prematuro tratar de sacar conclusiones acerca de la suerte que correrá el Grupo Andino. Apenas hay riesgo, empero, al afirmar que este esquema de integración no volverá a ser ya lo que fue. □

AGRUPACIONES DE PAISES EXPORTADORES

Una reunión celebrada en circunstancias difíciles

El 9 de julio concluyó en Panamá la V Reunión del Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar, tras de examinar la situación del mercado mundial, acordar disposiciones para consolidar la institucionalización del Grupo y coordinar su acción para defender los precios del producto.

Esta reunión se llevó a cabo en circunstancias difíciles, ya que la cotización internacional del azúcar, que en 1974 llegó a 64 centavos de dólar la libra, declinó después perpendicularmente y en la actualidad no pasa de 14 centavos en promedio, lo que está por abajo de los costos de producción. Diversos indicios permiten suponer que la situación no

tardará en mejorar, pero mientras tanto esa baja ha representado cuantiosas pérdidas para países cuyas economías, en muchos casos, dependen en gran medida del precio que alcanza el azúcar en el mercado internacional.

Estas consideraciones explican el carácter más bien defensivo que tiene el comunicado de prensa dado a conocer al término de la reunión. Así, por ejemplo, no se menciona si se llegó a una posición unificada para tratar de establecer un precio mínimo. El documento, sin embargo, informa de progresos alentadores en el camino de la unidad —como la aprobación definitiva del Reglamento del Secretariado, órgano ejecutivo del Grupo—, y precisa que continuarán las reuniones de los países miembros con vistas a la renegociación de un nuevo convenio azucarero en abril de 1977.

En esta V Reunión participaron 130 delegados de los 22 países miembros (Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tabago, así como Venezuela) y de Filipinas, que asistió en calidad de observadora.

La conferencia también consagró su atención a la colaboración tecnológica. Barbados, que posee un conocido centro de investigaciones, el cual ha desarrollado nuevas variedades de caña, ofreció sus instalaciones al Grupo.

A continuación damos a conocer los puntos principales del comunicado final de prensa:

- Las autoridades panameñas apuntaron la especial necesidad de mantener la unidad de criterio del Grupo para la defensa de los precios remunerativos de nuestros productos básicos y la importancia de las futuras negociaciones que a nivel internacional se llevarán a cabo para garantizar el ordenamiento del mercado.

- Se estimó que la reducción en el consumo no es atribuible exclusivamente a los altos precios.

La situación económica mundial ha tenido un efecto negativo en el desarrollo del consumo y comercio mundiales, aunque se estima que esta situación podrá tener un efecto menos acentuado en los próximos meses.

- Se estimó que en el año azucarero 1975-76, la situación de producción y consumo continúa en equilibrio, sin que para agosto 31 de 1976, fines del año azucarero, haya grandes existencias que puedan pesar desfavorablemente en los niveles de precio.

- Aunque la producción de azúcar de remolacha en Europa no estará disponible hasta el último trimestre de 1976, desde ahora [puede afirmarse que], dadas las condiciones meteorológicas adversas que están afectando esa producción, los niveles de precio de los próximos meses estarán influidos en gran medida por el desarrollo de estas condiciones meteorológicas, las que habrá que seguir muy de cerca.

- Igualmente, los países miembros, en el contexto de sus acciones coordinadas respecto de otros acontecimientos internacionales relacionados con el azúcar, acordaron sostener una serie de reuniones con vistas a las próximas sesiones del Consejo Internacional del Azúcar referentes a la negociación de un nuevo convenio azucarero.

- De otra parte, se consolidó aún más la institucionalización del Grupo con la aprobación definitiva del Reglamento del Secretariado.

- Por último, y por aclamación, se acordó que la próxima reunión del Grupo se celebre en la República de Cuba, en la primera quincena de marzo de 1977.

Un hecho interesante al margen de la reunión fue el anuncio de que Cuba y México habían acordado construir conjuntamente dos refinerías de azúcar —una en cada país—, con capacidad total de producción de 12 a 16 millones de toneladas. La información fue proporcionada por Francisco Cano Escalante, delegado de México, y Arnoldo Rodríguez, de Cuba. □

MERCADO COMUN CENTROAMERICANO

Viejos obstáculos retrasan la solución de la crisis

Una serie de choques armados fronterizos entre El Salvador y Honduras, ocurridos en junio, vuelven a poner en entredicho las posibilidades de que se establezca la Comunidad Económica y Social Centroamericana —que debe remplazar al esquema de integración de 1960—, cuyo Proyecto de Tratado² está siendo actualmente discutido por los sectores interesados de los futuros países miembros.

Como se recordará, el conflicto armado de 1969 entre Honduras y El Salvador fue el factor decisivo que paralizó al Mercado Común Centroamericano (MCCA), y se considera que una reconciliación sincera entre los dos países constituye requisito indispensable para la firma del nuevo Tratado Marco.

El 12 de junio se reunieron en una población cercana a su común frontera los presidentes Arturo Armando Molina, de El Salvador, y Juan Alberto Melgar Castro, de Honduras, quienes acordaron medidas para evitar que se repitieran los incidentes.

2. Véase *Comercio Exterior*, México, junio de 1976, pp. 712-714.

En lo que concierne al debate sobre el Proyecto de Tratado, varias organizaciones empresariales de los cinco países centroamericanos han manifestado, con diferencias de tono, su oposición al documento, y expresado el deseo de que se le hagan modificaciones. La Cámara de Comercio de Guatemala, por ejemplo, lo calificó de “socialista”.

Roberto Mayorga Cortés, secretario permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, consideró estos pronunciamientos normales y reafirmó su optimismo en cuanto al resultado final de las negociaciones, no sin subrayar, a modo de advertencia, que el Mercado Común Centroamericano, “en su actual estado precario... no puede subsistir por mucho tiempo sin caer totalmente en el bilateralismo”. □

ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO

La piel de zapa

Gustavo Magariños, ex secretario ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, publicó recientemente, con el título de *Perspectivas históricas y actuales de la ALALC*, un análisis de la evolución que ha seguido esta organización desde que se constituyó en 1960, del fracaso de las tentativas realizadas para revitalizarla y de su probable destino. Ese movimiento integrador ha venido encogiéndose como la piel de zapa de que nos habla la célebre novela de Honorato de Balzac y todo parece indicar que sus funciones futuras, si sobrevive, serán muy limitadas.

Por razones de espacio nos vemos obligados a no reproducir aquí más que la parte final de esa historia de oportunidades perdidas, así como las conclusiones del estudio, en las que el escritor, con el peso de su reconocida autoridad, se refiere al porvenir de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Al llegar a las negociaciones colectivas de 1974 y 1975, Gustavo Magariños dice:

“Las dificultades que se afrontarán en las negociaciones colectivas previstas tanto en el artículo 61 del Tratado de Montevideo como en el Protocolo de Caracas, así como la trascendencia de dichas negociaciones para el futuro del proceso de integración económica de la ALALC, fueron señaladas por la Secretaría en uno de sus estudios correspondientes al Plan de Acción. El análisis crítico de los instrumentos del programa de liberación lleva a la conclusión —decía la Secretaría— de que las ‘Partes Contratantes confrontarán en las próximas negociaciones colectivas una deci-

sión de capital importancia, cual es la de reconocer la necesidad de adoptar medidas profundas para impulsar el proceso.

”De tal decisión depende el futuro y la existencia misma de la integración económica a que se procura llegar con la ALALC. A este respecto es indispensable, en primer término, definir con precisión objetivos que ahora parecen como confusos o por lo menos como carentes de suficiente concreción. El uso corriente de soluciones verbalistas y de nociones generales que no se delimitan adecuadamente ha alejado a muchos de la realidad y ha determinado proposiciones o iniciativas que pierden viabilidad apenas se las confronta con la realidad política. La ALALC es, hoy por hoy, una zona de preferencias comerciales de carácter limitado.

”Una primera opción que tienen ante sí las Partes Contratantes consiste en reconocer este hecho y resignarse a transformar el sistema en un área preferencial, consolidando lo existente y ajustando los mecanismos negociadores para sacar el mayor provecho de los entendimientos recíprocos en materia de desgravaciones arancelarias. Pero ello no sería en sí mismo *integración* ni un estudio efectivo en el camino de la integración. Sería simplemente trasladar a la región, circunscribiéndolo a ella en forma discriminatoria con respecto al resto del mundo, el sistema puesto en vigor internacionalmente por el GATT.

”Cualquier otra opción distinta de ésta debe basarse forzosamente en la *decisión de integrarse*, aunque pueden concebirse diferentes *grados de extensión* (número de áreas cubiertas por el proceso) y distintos niveles (profundidad de los programas respectivos en cada campo) para aplicar tal decisión.

”Las negociaciones colectivas se realizaron en cuatro etapas que insumieron un año y medio y estuvieron presididas por el signo de la confrontación, esta vez no tanto de tesis sino de posiciones cuya adopción se relacionó con la defensa o promoción de intereses concretos.

”Por lo demás, a esta altura de los acontecimientos, la problemática de la ALALC se ha vuelto sumamente intrincada, hasta desde el punto de vista procesal, por la multiplicación de situaciones diferentes y la complejidad de los vínculos establecidos entre pares y grupos de países:

”La clasificación de miembros en las tres categorías ya tradicionales de la ALALC, los países mayores, los de mercado insuficiente y los de menor desarrollo económico relativo, está matizada o ha sido modificada por la incoherente evolución del proceso. La inclusión de Uruguay, con ciertas limitaciones, en la última de estas categorías, determinó que la insuficiencia relativa de mercado se concentre en las naciones andinas, las cuales, por otra parte, han dado respuesta propia a ese problema con la suscripción y ejecución del Acuerdo de Cartagena, destinado a formar un espacio económico subregional de dimensión considerable.

”La situación de Paraguay ya se distingue de la de Bolivia y Ecuador, favorecidos por los programas que el Grupo Andino aplica en su favor. Uruguay ha recurrido a la

negociación y concertación de convenios bilaterales de cooperación económica para evitar su aislamiento dentro del sistema y procurar concretar a través de esa vía las opciones que no le ofrecen los *perimidos*³ mecanismos de la ALALC.

”Las vinculaciones del Pacto Andino con México y Argentina han quedado en estado de proyecto. El cumplimiento de las metas del Acuerdo de Cartagena experimenta considerable retraso e incluso corre el riesgo de ser postergado indefinidamente en aspectos parciales pero sustantivos, como la programación por sectores industriales. Los compromisos arancelarios afanosamente pactados en el largo y penoso ejercicio del programa de liberación establecido por el Tratado de Montevideo son vulnerados frecuentemente y en la actualidad se resienten por los efectos de una coyuntura internacional desfavorable. La *falencia*⁴ de las instituciones de la ALALC es casi total. El enclaustramiento es el rasgo distintivo de las actividades de la organización y las administraciones nacionales se debaten en la impotencia que aflige y maniatada a quien desea hacer algo pero no acierta a determinar qué acciones debe llevar a cabo para ello.

”Las negociaciones colectivas comenzaron en Buenos Aires con la pompa de una nueva y resonante declaración reiterativa de principios conocidos y propósitos muchas veces enunciados, para de inmediato afrontar la amarga realidad de que no existían condiciones para resolver un aspecto tan esencial para el proceso como la definición de las características que debería tener el programa de liberación y la elección de los procedimientos para ejecutarlo.

”Continuaron en Quito para confirmar la evidencia de que son irreductibles y antagónicos los puntos de vista con respecto a cuál debe ser la estructura institucional de la Asociación. Prosiguieron en Montevideo, ocasión en la cual se pretendió interrelacionar coherentemente los temas de principal interés para todos y cada uno de los países, a fin de procurar una solución global a tan compleja problemática, pero sin lograr siquiera una modesta aproximación a este objetivo. Y, en su última etapa, también en Montevideo, se anudaron intrincadamente, y al parecer en forma definitiva, a pesar de haberse reducido el “paquete negociador” a unos pocos temas y de propiciarse para todos ellos, en cada una de las fórmulas presentadas, soluciones de muy modestas proyecciones.

”Ahora se está afrontando el clásico dilema de cómo finalizar de una buena vez un proceso negociador que no ha llevado a ninguna parte.

”*Un futuro incierto*

”Cualquiera que sea el desenlace de las negociaciones colectivas —todavía falta que los gobiernos se pronuncien acerca de ellas—, la ALALC tiene asegurada una prolongación de su vida anémica hasta 1980, en virtud del Protocolo de Caracas. Seguramente este lapso dará oportunidad para que se renueven los intentos de convertirla en instrumento útil para revitalizar el proceso de integración económica, que es su razón de ser. Y aunque es extremadamente difícil formular previsiones o identificar eventuales perspectivas, la grandio-

3. Obsoletos. [N. de la R.]

4. Quiebra. [N. de la R.]

sidad de la idea que le dio nacimiento y los logros nada despreciables que ha alcanzado en su azarosa existencia obligan a abordar esta prospección analítica.

"Todo sistema de cooperación económica multinacional puede encarar acciones conjuntas hacia dentro y hacia el exterior. Cuando se trata de poner en marcha movimientos de integración, las actividades internas, es decir, las encaminadas a vincular íntimamente las economías de los países participantes, son fundamentales y, por decirlo así, la razón de ser del sistema que se implante.

"La extensión con que las partes se integren, o sea el número de áreas abarcadas por el proceso (el comercio, el desarrollo industrial, los aspectos laborales, los asuntos monetarios, financieros, fiscales, el transporte, etc.), y la intensidad de dicha integración, son definitorias del mismo.

"La coordinación de las políticas económicas externas, especialmente las de comercio exterior, lo que se ha llamado *integración hacia afuera*, aunque representa un componente indispensable de toda integración tiene a menudo cierto carácter marginal o por lo menos se encara en una fase más avanzada del proceso. Ello se debe a que la política exterior es uno de los rasgos más distintivos de las soberanías nacionales y, por lo tanto, uno de los sectores más sensibles y menos proclives a la autolimitación.

"Así, la CEE, no obstante haber completado el importante ciclo de formación de la unión aduanera y admitir cierta representación colectiva en lo internacional por parte de la Comisión, carece de una política exterior comunitaria, manteniendo sus miembros independencia total en la materia.

"Con base en esta bipolaridad de campos pueden examinarse las futuras posibilidades de acción que se abren a la ALALC.

"Es significativa la resistencia con que ha tropezado dicha Asociación para ensayar siquiera la coordinación de las políticas de comercio exterior, no ya las políticas económicas externas, de los países miembros.

"Nada podría registrarse de positivo en esta materia a lo largo de sus tres lustros de funcionamiento, salvo una formal y poco trascendente resolución dictada en la Conferencia de 1969 en apoyo de gestiones crediticias bolivianas ante el Banco Mundial y una fugaz reacción solidaria anterior ante presiones externas en asuntos navieros con motivo de la concertación del Convenio de Transporte por Agua.

"Esta renuencia podría ser justificada y explicable por el hecho de que la forma jurídico-económica adoptada para el programa de integración de la ALALC es la de zona de libre comercio, que se diferencia de la unión aduanera precisamente por dejar en libertad a los miembros del sistema en lo relativo al comercio exterior.

"Sin embargo, el problema es más de fondo de lo que podría parecer a primera vista, pues cada vez que se amplió

la temática del proceso de integración de la ALALC, abriéndole nuevos y anchos horizontes —casos de la Resolución 100 (IV), de la primera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y del Plan de Acción de Caracas—, la coordinación de políticas externas se constituyó en asunto polémico, de difícil consideración y carente de apoyo político. Especialmente los países mayores del área mostraron marcada renuencia a asumir compromisos en este campo, aun cuando se tratara de armonizar acciones de rutina en los organismos y foros económicos internacionales.

"El tema fue tratado intensamente en alto nivel político, pero a pesar de que los propios cancilleres lograron un acuerdo transaccional en 1967, posteriormente nunca pudo dársele contenido práctico a las directivas establecidas en la resolución respectiva.

"Su incapacidad institucional para coordinar políticas externas ha sido, pues, rasgo singular de la ALALC, ya que los otros movimientos integradores regionales no afrontaron similares obstáculos. Por el contrario, el Pacto Andino adquirió desde el comienzo una definida personalidad internacional y se destacó por activas gestiones solidarias y aun comunitarias desarrolladas ante terceros. En poco tiempo, uno de los problemas prácticos que debió afrontar la Junta del Acuerdo de Cartagena fue, precisamente, cómo organizar adecuadamente sus relaciones diplomático-administrativas con los enlaces u observadores de países extranjeros acreditados ante ella. El MCCA, por su parte, hasta el debilitamiento de su unidad, producido por su última gran crisis, actuó internacionalmente con gran coherencia política de sus miembros, correspondiéndole, asimismo, a la SIECA, funciones representativas de carácter comunitario sumamente amplias e importantes.

"Este fenómeno explica la escasa trascendencia de la ALALC en la esfera internacional y su suplantación por otros mecanismos más idóneos para este efecto. La CECLA asumió la función de foro especializado para analizar en nivel regional las materias de la economía internacional de interés para los países latinoamericanos y fijar las posiciones conjuntas de éstos con relación al resto del mundo. El Consenso de Viña del Mar y más tarde la declaración referente a las relaciones de América Latina con las Comunidades Europeas fueron los episodios más salientes de esta coordinación. Ambos pasos podrían haber sido dados con base en la ALALC y sin necesidad de crear un mecanismo *ad hoc* sin solidez funcional por su propia naturaleza, si se tiene en cuenta la importancia y gravitación en la política regional de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo.

"No parece posible que en el futuro inmediato la ALALC pueda convertirse en instrumento efectivo en este campo. El gravoso peso de su pasada inoperancia y la reciente creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) son factores concurrentes para ello.

"En las negociaciones colectivas no se ha advertido el más mínimo progreso con respecto a la *integración hacia afuera* y el SELA ha sido creado como un sistema de consulta y coordinación de las posiciones de América Latina, tanto en

los organismos y foros económicos internacionales, como ante terceros países y agrupaciones de países.

"Aunque esta función de ente coordinador sea ejercida fundamentalmente con relación a los asuntos económicos de interés común más generales, todo parece indicar que el SELA centralizará la planeación y ejecución de las acciones externas conjuntas de América Latina en la esfera internacional.

"Las perspectivas que se ofrecen a la ALALC para actuar en este campo son por lo tanto mínimas y en todo caso estarían referidas a asuntos de importancia menor, directamente vinculados a su mecánica de trabajo. Los problemas esenciales de política económica externa que eventualmente no fueren atendidos por el SELA, seguramente caerían en la órbita propia de los mecanismos subregionales como el Acuerdo de Cartagena, el MCCA y el Mercado Común del Caribe.

"La ALALC no puede ser asimilada a una subregión latinoamericana por su extensión y dispersión geográficas. Y, complementariamente, la conformación del Grupo Andino como bloque económico y su institucionalización como sistema político-económico, que tiende deliberadamente al establecimiento de una real unión económica, así como la connotación supranacional de su órgano comunitario, no parecen habilitar a la ALALC como para constituirse en intérprete y coordinador de todos los países miembros ante el exterior. Por el contrario, una de las acciones principales de las autoridades del Acuerdo de Cartagena ha sido la de imponer internacionalmente la *personalidad* del Grupo, y los éxitos logrados en tal sentido han sido hasta ahora muy significativos.

"Aparentemente limitada su acción hacia el exterior, queda por ver qué perspectivas tiene la ALALC de cumplir una función útil en el terreno de la cooperación económica entre los países que la integran.

"Inviabilidad del desarrollo

"Para simplificar la consideración del tema pueden distinguirse con suficiente nitidez dos grandes áreas generales: 1) el comercio y los pagos, y 2) las demás actividades económicas y socioeconómicas. Esta división corresponde, además, a la dicotomía histórica: el primer campo se ajustaría a la actividad *comercialista* y el segundo comprendería los sectores que el *desarrollismo* desearía incluir en el proceso de integración con tratamiento prioritario.

"Esta segunda gran área parece cada vez más ajena a la atención de la ALALC. La resistencia a la planeación conjunta del desarrollo por sectores no ha disminuido a medida que los países miembros, especialmente los mayores, han ido definiendo las estrategias nacionales con respecto a campos de básica importancia como el siderúrgico, el petroquímico o el automotriz. Por el contrario, esta precisión de objetivos y procedimientos ha fortalecido las tendencias proteccionistas. Y cuando en los planes de desarrollo sectorial se prevé y

estimula el crecimiento hacia afuera, éste es programado con base en la pretensión de lograr mayor participación de las producciones nacionales en los mercados externos, pero sin que exista disposición de admitir reglas más bien liberales de competencia que representen la apertura del mercado local para los bienes de origen foráneo.

"La inversión extranjera *atada*, es decir, sometida a la exigencia de producir para la exportación, frecuentemente con parámetros preestablecidos, es el método que mayor atracción ejerce actualmente para estimular el despegue industrial hacia afuera y ello determina que se rehúya la coordinación de las actividades productivas, y mucho más de las inversiones, en el nivel regional. Por ello, los acuerdos de complementación de la ALALC, salvo raras excepciones producto de combinaciones de empresas transnacionales, se limitan a establecer programas de intercambio de bienes del sector, que de esta manera quedan eximidos del cumplimiento de la cláusula de la nación más favorecida con respecto a los países no participantes.

"A esto se agrega que el Grupo Andino tiene objetivos muy precisos y compromisos subregionales ineludibles en la materia, pues la elaboración y ejecución de programas sectoriales de integración industrial constituye la esencia misma de la planeación andina para el desarrollo integrado.

"Ello representa la asignación deliberada de producciones en función de la demanda subregional y de los factores de equilibrio necesarios para hacer efectiva una equitativa participación de todos los países miembros en el crecimiento del producto industrial del área. Hasta que este complejo y ambicioso programa no alcance un grado suficiente de concreción, no será posible pensar en complementaciones industriales con las demás unidades económicas de la ALALC, por lo menos mientras persista el enfoque político actual de las naciones andinas. La previsible polarización del desarrollo latinoamericano en cuatro centros principales, Argentina, Brasil México y la subregión andina, capaz de generar nuevas condiciones para el planteo de negociaciones encaminadas a interrelacionar las actividades industriales de los mismos, requerirá un lapso prolongado para producirse, aunque no sea más que por este factor, sin contar con otros también de naturaleza negativa como la natural retracción de las economías individuales mayores del área a vincularse entre sí en el ámbito industrial.

"Por lo demás, al SELA se le han asignado como funciones específicas las de auspiciar la formación y el fortalecimiento de empresas multinacionales latinoamericanas; impulsar la transformación de las materias primas; propiciar proyectos y programas de desarrollo, y otras directamente relacionadas con el aprovechamiento de los recursos naturales de la región y la integración sectorial.

"Similares consideraciones podrían hacerse con respecto a otras áreas como la de la transferencia, adaptación e intercambio de tecnología y la del transporte y las comunicaciones, en las que el SELA adquiere competencia y el Grupo Andino tiene objetivos subregionales, sin perjuicio de que además existan organizaciones latinoamericanas especializadas

para alguna de ellas, como ocurre en el caso de la energía con la OLADE.

"Lo dicho con respecto al sector industrial vale, asimismo, para otras actividades económicas. La agricultura ofrece peculiaridades propias y se caracteriza tanto por su resistencia al cambio como por la cerrada protección que la ampara de la competencia externa.

"Su regionalización planificada se ve impedida por factores adversos, desde los de orden productivo hasta los que derivan de los sistemas de tenencia de la tierra.

"La autonomía de decisión en materia monetaria y fiscal es salvaguardada celosamente por las autoridades e instituciones nacionales competentes, lo cual limita el campo posible de acción de la ALALC a simples ejercicios más bien académicos de coordinación en el ámbito técnico formal o a propiciar arreglos de tipo operativo que no representen integración efectiva del sector de que se trate.

"Las negociaciones colectivas han demostrado que en este aspecto no sólo se ha dejado de avanzar, sino que se ha retrocedido, pues ya ni se prevé o intenta la formulación y ejecución de programas globales como los que constaron en la Resolución 100 (IV) y en el Plan de Acción de Caracas. La solución mínima encarada con el *paquete* de asuntos prioritarios o esenciales considerado en la última fase excluye compromisos con respecto a esta segunda gran área de la integración.

"Limitaciones de la solución comercialista

"Las consideraciones que anteceden confunden o asimilan el fin y el principio de la historia. La ALALC, por el momento, no tiene otra posibilidad que la de transformarse en una institución con el limitado y específico cometido de administrar una zona de preferencias arancelarias y de servir de foro para la consideración de los problemas del comercio y los pagos intrazonales, tanto en la esfera mercantil como en la técnica.

"Pero aun así, su función se vería menoscabada por factores adversos, cuya eliminación requeriría modificar las reglas operativas vigentes en la actualidad, pues de otro modo las negociaciones arancelarias y comerciales serían inviables como lo demuestra la *falencia* actual. Y quíerese o no, en este campo todo gira en torno a la facultad de discriminar, es decir, de aplicar una regla de tratamiento condicional de la cláusula de la nación más favorecida que permita una reciprocidad comercial efectiva. Esta es la consecuencia inevitable de la existencia de sistemas subregionales dentro de la ALALC.

"La formalización del Pacto Andino cambió para siempre la naturaleza y el destino de la ALALC. El solo hecho de que cinco países resolvieran procurar por medio de un sistema menor lograr los objetivos que estimaban les vedaba la ALALC por su rigidez y su excesiva orientación mercantil, debió determinar la inmediata reforma de esta última para adecuarse a la nueva situación. Pero se prefirió dejar intocada

e inalterable su fisonomía y recurrir a artificios jurídicos y procesales para evitar la toma de decisiones difíciles.

"En Caracas pudo haberse reconocido la realidad de una fragmentación sustantiva del sistema y procurado encauzar el proceso de integración a través de subregiones, con lo cual la ALALC hubiese podido asumir reales funciones de institución matriz y aun ampliar su cobertura geográfica. El Grupo Andino, el Sistema de la Cuenca del Plata con nuevas facultades para actuar en la esfera del comercio y la complementación industrial, el MCCA, la CARIFTA entonces y el Mercado Común del Caribe ahora y, en fin, cualesquiera otras combinaciones subregionales posibles podrían haber asumido responsabilidades separadas pero compartidas de integración por grupos de países, sirviendo la ALALC como organismo de cúpula o de convergencia, con funciones catalizadoras y de coordinación entre los diferentes subsistemas.

"Hoy esta solución no parece ser viable, pues el SELA ha de constituirse en el marco básico para la cooperación económica latinoamericana y su carácter de novedad y el impulso político que ha recibido lo convierten en el foro natural para esos efectos.

"Le restaría a la ALALC la posibilidad de convertirse en algo así como un organismo especializado para los asuntos arancelarios y mercantiles de la América Latina.

"Si se concibe que la integración económica latinoamericana requiere un proceso multiforme que se desarrollará a través de la actividad de una familia de organismos, la ALALC podría ser conocida como la entidad sectorial para el comercio, lo cual representaría que en su seno se tratarían las relaciones mercantiles no sólo, como hasta ahora, de sus actuales miembros entre sí, sino también las de éstos con los demás países latinoamericanos.

"Por supuesto, una evolución de esta naturaleza no admitiría, en el mediano plazo al menos, el establecimiento de un nuevo marco normativo que exigiese de las Partes compromisos complementarios a los ya asumidos por ellas en los sistemas que participan, y menos aún, la fijación de metas cuantitativas comunes. Se trataría de un sistema abierto y flexible, de consulta, intercambio de informaciones, análisis de las corrientes comerciales y de negociación, pero que estaría orientado hacia objetivos de integración económica regional y, por lo tanto, regularía con normas mínimas de disciplina multilateral las acciones de cooperación económica de las subregiones o entre pares y grupos de países.

"De adoptarse una fórmula de transformación como ésta o similar, que no exija a los gobiernos contraer compromisos nuevos por su esencia o por su *quantum*, pero que le abra horizontes de acción más amplios y menos complejos que los actuales, quedan a la ALALC dos posibles destinos aciagos: su clausura como organismo de la integración latinoamericana o, lo que es más probable, por aquello de que las instituciones internacionales difícilmente mueren, una existencia vegetativa sólo perceptible por sus actividades burocráticas, pero sin aliento vital." □