

LA ALADI EN 2001: LOS PLAZOS SE VAN AGOTANDO

*Jaime Estay**

En el presente material, haremos un breve recuento del comportamiento de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) durante el año 2001, identificando algunos de los problemas que en nuestra opinión lo han caracterizado. Problemas que tienen su origen tanto en la situación actual y las perspectivas del funcionamiento interno y de la inserción internacional de las economías de los países miembros, como en la propia estructura de la Asociación.

Según veremos, de esos dos aspectos del tema se desprenden, no sólo un balance con tintes negativos para el año 2001 sino, sobre todo, un conjunto de interrogantes acerca del futuro de la ALADI, las cuales deberán quedar despejadas en los próximos años.

LA ALADI EN EL CONTEXTO REGIONAL

Los tres últimos años han sido poco propicios para las economías latinoamericanas y caribeñas y, en particular, para el avance de la integración regional.

En efecto, según se observa en la tabla 1, el ritmo de la actividad económica de la región en conjunto disminuyó notoriamente en 1999 y, luego de una breve recuperación en el año 2000, nuevamente se redujo en 2001, de tal manera que en el primero y el tercero de esos años el PIB por habitante tuvo una disminución absoluta, a lo que acompañan serios problemas en el sector externo: deterioro de la relación de precios del intercambio, transferencia neta negativa de recursos y un elevado déficit en la Balanza de Pagos y en la Cuenta Corriente de dicha Balanza.

En el año 2001 -también para el conjunto de la región- se agregaron a lo anterior una caída absoluta en la exportación de bienes y servicios y una violenta disminución en el ingreso de capital extranjero, todo ello en estrecha vinculación con el deterioro presente en el conjunto de la economía mundial y la acentuación de ese deterioro que se dio con posterioridad a los atentados del 11 de septiembre. Para ese mismo año, como es bien sabido, el deterioro económico regional tuvo su expresión más aguda en Argentina; se completaron en ese país tres años consecutivos de caída de la producción global, en tanto que se alcanza-

* Chileno, residente en México. Profesor e investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Puebla; coordinador de la Red de Estudios de la Economía Mundial (REDEM): <http://www.redem.buap.mx>

ban un nivel de desempleo cercano al 20%, una salida neta de capitales próxima a los 15 000 millones de dólares y una transferencia neta de recursos por más de 13 000 millones de dólares.

Tabla 1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES ECONÓMICOS 1999-2001				
Variación anual (%)	1998	1999	2000	2001
– PIB	2.3	0.4	4.1	0.5
– PIB x habitante	0.6	-1.2	2.5	-1.0
– Relación de intercambio	-5.8	0.4	5.9	-3.7
Miles de millones de US\$				
– Exportación de bs. y ss.	326.0	341.0	405.7	391.4
– Balanza de bienes	-33.0	-6.2	4.2	-2.2
– Saldo en cuenta corriente	-87.0	-55.1	-45.7	-52.8
– Cuenta de capital	70.0	43.3	67	32.7
– Balanza global	-17.0	-11.8	20.5	-20.1
– Transferencia neta de recursos	27.0	-3.1	1.0	-3.4
FUENTE: CEPAL: <i>Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2000</i> , diciembre, 2000; CEPAL: <i>Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2001</i> , diciembre 2001.				

En esas condiciones, no es de extrañar que en los años recientes la integración regional se haya visto frenada, perdiendo parte importante del impulso que la caracterizó desde fines de la década de los ochenta, plasmado principalmente en la firma de un importante número de acuerdos de distinto tipo y en crecimientos significativos del comercio intrarregional.

En lo que respecta a los 12 países miembros de la ALADI,¹ según se puede observar en la tabla 2, para el año 2001 el comercio entre ellos alcanzó un monto de 43 210 millones de dólares, esto es, apenas 350 millones (0.8%) más que en 2000. Ese escaso crecimiento, sin embargo, contrasta con la caída absoluta de más de 4 000 millones de dólares que se dio en las exportaciones de los países miembros hacia el resto del mundo; el aumento de las ventas recíprocas entre ellos les permitió contrarrestar el deterioro ocurrido durante el año en los mercados internacionales, si bien ese efecto amortiguador no tuvo una gran importancia, dados los bajos niveles globales que todavía tiene el comercio dentro de la ALADI.²

¹ Los países miembros de la ALADI son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Chile, Cuba, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

² Al respecto, en el informe preliminar sobre la integración en 2001, elaborado por la ALADI [2002] se plantea: "...el comercio intrarregional podría jugar un importante papel dinamizador de las corrientes comerciales. Sin embargo, su limitado peso relativo en el total del comercio ha impedido que cumpla dicha función de manera efectiva." Ver: ALADI *Análisis Preliminar del Proceso de Integración Regional durante el año 2001*, enero, 2002.

Tabla 2

ALADI: COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES EN EL TOTAL DE SUS MIEMBROS Y POR GRUPOS DE PAÍSES				
TOTAL MIEMBROS	Millones de US\$		Porcentaje	
	2000	2001	2000	2001
Exportaciones Totales	326 397	322 664	100.0	100.0
– Hacia el resto del mundo	283 537	279 455	86.9	86.6
– Hacia la ALADI	42 860	43 210	13.1	13.4
GRUPOS EN ALADI	42 860	43 210	100.0	100.0
– Intra-CAN	5 204	5 793	12.1	13.4
– Intra-MERCOSUR	17 711	16 043	41.3	37.1
– CAN / MERCOSUR	5 497	5 732	12.8	13.3
– CAN / Chile	2 084	2 159	4.9	5.0
– MERCOSUR / Chile	5 740	6 225	13.4	14.4
– CAN / México	2 057	2 331	4.8	5.4
– MERCOSUR / México	3 072	3 396	7.2	7.9
– Chile / México	1 257	1 302	2.9	3.0
– Cuba / Resto de ALADI	239	228	0.6	0.5
FUENTE: ALADI: <i>Análisis preliminar del proceso de integración regional durante el año 2001</i> , enero, 2002.				

En la misma tabla 2 se observa que durante 2001 se dieron situaciones diversas en el comportamiento del comercio entre los distintos grupos de los países miembros de la ALADI. Por una parte, el mayor deterioro se dio en el MERCOSUR, cuyo comercio intraesquema disminuyó en más de 1 600 millones de dólares (9.4%), caída ésta que estuvo encabezada por los vínculos comerciales entre los principales miembros del esquema, ya que durante el año las exportaciones de Argentina a Brasil se redujeron 5%, y las ventas brasileñas en el mercado argentino lo hicieron en un 14%. En el otro extremo, el comercio intra-CAN aumentó en casi 600 millones de dólares (11.4%) y el comercio entre México y los países de ese esquema se incrementó en poco más de 10%.

Si lo ocurrido en el año 2001 se revisa, ya no por grupos de países, sino con información desagregada para cada uno de los miembros de la ALADI, se nota una diversidad aún mayor, según se observa en la tabla 3:

- En primer lugar, en lo que se refiere al comportamiento de las exportaciones totales se ve que éstas crecieron en cuatro de los once países considerados en la tabla (alcanzando en Brasil un incremento de 3 996 millones de dólares), cayendo en los otros siete países, una caída que fue particularmente fuerte en México (3 712 millones de dólares) y Venezuela (3 688 millones).

- En segundo lugar, las exportaciones hacia la ALADI crecieron en seis países, aunque en montos absolutos y/o relativos más bien pequeños, y cayeron en los otros cinco, con el caso extremo de Venezuela donde dicha caída fue de 836 millones.
- En tercer lugar, y como resultado de las tendencias recién señaladas, la importancia relativa de la ALADI como destino de las exportaciones de sus países miembros varió en distintos sentidos y magnitudes. Dicha importancia creció en seis países, con el caso extremo de Bolivia en que la participación de la ALADI en sus exportaciones totales pasó de 43.9% a 63.5%. Para los otros cinco países disminuyó la importancia de la ALADI, destacando Paraguay con una participación que cayó de 74.4% a 64.5%.

LOS RETOS Y LOS PROBLEMAS EN EL DESENVOLVIMIENTO DE LA ALADI

Además de las dificultades presentes en el comportamiento de los flujos de comercio globales y recíprocos en los países miembros de la ALADI, a las que hemos hecho referencia, el año 2001 también trajo consigo muy escasos avances en el tránsito hacia etapas más

Tabla 3

EXPORTACIONES TOTALES Y HACIA LA ALADI*						
	ALADI		MUNDO		ALADI/MUNDO	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
	Millones de US\$				Porcentajes	
Argentina	12 442	12 544	26 410	27 364	47.1	45.8
Bolivia	640	815	1 457	1 284	43.9	63.5
Brasil	12 902	12 671	55 086	59 082	23.4	21.4
Chile	3 796	4 089	18 215	18 085	20.8	22.6
Colombia	2 974	3 540	13 115	12 603	22.7	28.1
Ecuador	1 085	1 034	4 927	4 489	22.0	23.0
México	2 731	3 113	166 208	162 496	1.6	1.9
Paraguay	648	644	871	998	74.4	64.5
Perú	1 116	1 201	6 866	6 900	16.3	17.4
Uruguay	1 216	1 066	2 295	2 103	53.0	50.7
Venezuela	3 331	2 495	30 948	27 260	10.8	9.2
FUENTE: ALADI: <i>Análisis preliminar del proceso de integración regional durante el año 2001</i> , enero, 2002.						
* Exportaciones FOB, excepto Bolivia que corresponde a valores oficiales de aduana. En la fuente se indica que: "Los datos de Cuba se encuentran en proceso de ajuste para su incorporación a las bases de datos de la ALADI".						

profundas de la integración regional. En tal sentido, y refiriéndose al conjunto de América Latina y El Caribe, la CEPAL hace el siguiente balance:

“El proceso de conformación de uniones aduaneras y zonas de libre comercio se ha estancado e incluso tuvo retrocesos, como queda de manifiesto en los escasos resultados de las negociaciones en curso, en la desviación de los aranceles nacionales con respecto al arancel externo común, y en las múltiples trabas impuestas a las importaciones procedentes de los países miembros.”³

En efecto, durante el año 2001 nuevamente se puso de manifiesto la extrema sensibilidad de la integración regional a los vaivenes de la actividad económica de los países participantes. Al igual que en otros momentos de crisis durante los años noventa –y, desde luego, de manera semejante a lo sucedido durante la crisis de los ochenta– los compromisos adquiridos como parte de los esfuerzos de integración, así como las posibilidades de profundizar dichos acuerdos, se han constituido en víctimas de primera instancia ante el deterioro económico regional.

En esa lógica, durante 2001 las políticas gubernamentales para enfrentar la crisis han incluido de manera inmediata la imposición de barreras al ingreso de productos provenientes de los países socios, el incumplimiento de las metas y plazos de liberalización previamente acordados y la reticencia a comprometer la definición o concreción de nuevas etapas destinadas a profundizar la liberalización comercial, avanzar hacia el establecimiento o perfeccionamiento del Arancel Externo Común, aplicar políticas macroeconómicas comunes, etc.

Así, durante 2001 la crisis económica regional en buena medida devino crisis de los procesos de integración, postergándose al menos durante ese año el “relanzamiento” del MERCOSUR acordado en diciembre de 2000, los principales contenidos del “perfeccionamiento” de la CAN acordados en junio de 2000, y el avance en los demás compromisos establecidos entre los distintos países y esquemas de integración incluidos en la ALADI.

A ese balance negativo de los esfuerzos integradores de los países y subgrupos que participan en la ALADI, se agrega el que tampoco el año 2001 arrojó logros de importancia en el avance hacia la “multilateralización progresiva” buscada por la Asociación. Desde hace ya varios años, y en un escenario en el cual se venían multiplicando los acuerdos de distinto tipo entre los países miembros que adolecían de una notoria falta de congruencia y homogeneidad entre ellos, la ALADI se planteó como objetivo prioritario aglutinar y dar dirección a esos esfuerzos parciales, de tal manera que dieran lugar a un proceso de cobertura efectivamente regional.

³ CEPAL: *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, marzo, 2002.

En función de ese objetivo, la Secretaría General de la Asociación ha venido presentando distintos análisis referidos a las condiciones y posibilidades para hacer avanzar el Sistema de Preferencias de la ALADI, buscando constituirlo en punto de encuentro del proceso de convergencia de los distintos acuerdos existentes entre los países miembros⁴, pero lo cierto es que dicha convergencia hasta la fecha sigue estando notoriamente ausente y, con ello, el alcance latinoamericano de la integración sigue sin concretarse. Esa falta de avance en la “multilateralización”, en nuestra opinión constituye el principal de los problemas a los que se enfrenta la ALADI, ya que sólo superándolo exitosamente la Asociación podrá recuperar su papel como eje de la integración regional, y dejar de ser lo que en un trabajo anterior calificábamos como “un personaje en busca de autor”.⁵

Finalmente, a todo lo anterior cabe agregar que en el año 2001 los distintos países y subgrupos de la ALADI –en oposición a lo ocurrido en las relaciones entre ellos– mantuvieron una activa política de negociación y/o firma de acuerdos con países y bloques externos a la región latinoamericana y caribeña. En ese ámbito los hechos más destacados se han producido a propósito de las negociaciones con los EE.UU., tema éste en el cual dicho país ha venido poniendo un énfasis cada vez mayor, incluso con posterioridad a los atentados del 11 de septiembre y al anuncio oficial de inicio de la recesión en esa economía.

Además de las negociaciones que ya están en marcha para un tratado de libre comercio con Chile,⁶ de la reciente declaración presidencial de que “los Estados Unidos explorarán un Tratado de Libre Comercio con los países de América Central”⁷, y de los avisos de que se negociará una “profundización” del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el esfuerzo negociador estadounidense hacia América Latina y El Caribe se ha dirigido hacia el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), objetivo éste en cuya concreción se avanzó

⁴ En relación con esto, en ALADI [2002] se plantea: “...se requiere un esfuerzo fundamental para avanzar hacia la profundización de las preferencias regionales y, específicamente, en la convergencia de los procesos de integración en su conjunto”. En: ALADI: *Análisis Preliminar del Proceso de Integración Regional durante el año 2001*, enero, 2002. Véase además: ALADI: “Convergencia gradual de los programas de liberación de los distintos acuerdos de libre comercio”, *Estudio 129*, 28 de junio, 2000; ALADI: “Definición de una estrategia para la preservación de las preferencias intra-ALADI en el acuerdo que establecería el ALCA”, *Estudio 132*, 26 de marzo, 2001; ALADI: “El sistema de preferencias de la ALADI”, *Estudio 128*, 14 de mayo, 2001; ALADI: “Convergencia gradual de los programas de liberación de los distintos acuerdos de libre comercio (actualización)”, *Estudio 129 Rev. 1*, 22 de mayo, 2001; ALADI: “La política comercial en la ALADI: necesidades y propuestas de acción para la convergencia regional”, *Estudio 134*, 27 de junio, 2001.

⁵ ESTAY, J.: “La ALADI en la integración latinoamericana” en el libro *La nueva integración económica de América Latina y el Caribe. Balance y perspectivas en el cambio de siglo*, Ed. AUNA, BUAP y Universidad Nicolaíta, 2000.

⁶ La Primera Ronda de Negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Chile y EEUU se realizó en diciembre de 2000 y durante 2001 se realizaron otras ocho rondas.

⁷ BUSH, G.W.: *Remarks by the president George W. Bush to the World Affairs Council National Conference*, OEA, 16 de enero, 2002.

durante 2001 a través de reuniones de los nueve grupos de negociación, de la Sexta Reunión Ministerial de Buenos Aires y de la "Tercera Cumbre de las Américas" de Quebec.⁸

Más allá de las profundas críticas que a nuestro juicio merece el proceso de negociación del ALCA, de las graves deficiencias que tienen los actuales contenidos de los borradores dados a conocer, y de los riesgos que la posible puesta en marcha del Área supone para el desarrollo de los países latinoamericanos y caribeños, lo que nos interesa destacar en este trabajo es que esa eventual puesta en marcha arroja muy serias incertidumbres sobre el futuro no sólo de la ALADI, sino de todos los restantes procesos de integración que se desarrollan tanto en su seno como entre países de la región que no son miembros de la Asociación.

En efecto, de no producirse una auténtica reactivación de los esfuerzos integradores, que permita no sólo superar el estancamiento actual sino ir más allá de los meros compromisos de liberalización comercial, incorporando ámbitos de mayor alcance y objetivos más ambiciosos, la puesta en marcha del ALCA amenaza con absorber a los distintos esquemas bajo las reglas, los compromisos y los ritmos del libre comercio hemisférico, convirtiéndose en un eficaz instrumento para "licuar" (o de "vaciamiento") de la integración regional.

Esa amenaza, además, tiene una fecha precisa y cercana de concreción, lo que transforma la reactivación de la integración regional en una carrera contra el tiempo, con el notable agravante de que los gobiernos responsables de impulsar esa reactivación han mostrado un interés mucho mayor en el ALCA que en el avance de los vínculos latinoamericanos y caribeños.

Según se puede ver, en las condiciones recién descritas el balance negativo no se limita al deterioro del comercio intrarregional, al año 2001, o al sólo comportamiento de la ALADI. Por el contrario, lo que hoy se está definiendo es el futuro de la integración regional, e incluso más, lo que está en juego es la futura configuración de las sociedades de América Latina y el Caribe. En ese marco, nos parece evidente que los cambios de rumbo deben ir mucho más allá de la sola reversión de los problemas presentes durante el año 2001, abarcando consideraciones más profundas, en el interior de las cuales la ALADI y el conjunto de la integración regional formen parte de un proyecto distinto de inserción mundial y de funcionamiento económico interno.

⁸ Respecto del ALCA, durante 2001 la Secretaría General de la ALADI presentó distintos documentos de análisis del probable impacto del Área sobre el funcionamiento del conjunto de la Asociación y de cada uno de sus países miembros. Véase ALADI: "Definición de una estrategia para la preservación de las preferencias intra-ALADI en el acuerdo que establecería el ALCA", *Estudio 132*, 26 de marzo, 2001 y, sobre todo, ALADI: "Impacto del ALCA en el comercio intrarregional y en el comercio de los países miembros de la ALADI con Estados Unidos y Canadá", *Estudio 139*, 24 de septiembre, 2001, así como los documentos parciales derivados de éste último.