

El proceso de Integración en el Cono Sur latinoamericano

Samuel Lichtensztejn*

En julio de 1990, los presidentes de Argentina y Brasil resolvieron acelerar el proceso de integración entre los dos países. Por lo pronto, resolvieron acortar el plazo de 10 años previsto originalmente en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988 para eliminar totalmente aranceles y barreras paraarancelarias. Se fijó ahora el 31 de diciembre de 1994 como fecha para cumplir esa meta y dar inicio a un mercado común. En la misma reunión se aprobó también el Estatuto de empresas binacionales, la puesta en marcha del protocolo automotriz, una ampliación de los productos amparados en los protocolos de bienes de capital y alimentos procesados y un acuerdo de comercio de partes y componentes para centrales nucleares. El 14 de diciembre de 1990 se firmó —por último— el convenio de complementación que establece el cronograma de reducción arancelaria a razón de un siete por ciento semestral, salvo las listas de excepción (307 y 271 productos para Argentina y Brasil, respectivamente) que lo harán en un 20 por ciento al fin de cada año.

No caben dudas acerca de la alta significación potencial de estas decisiones y ello por varias razones. En primer lugar, vistas las circunstancias críticas en que se desarrollan actualmente ambos países, esta firme voluntad política de integración abre una alternativa anhelada en esta parte del continente y largamente postergada por la retórica o las frustradas experiencias de la ALALC y ALADI. Ambos países aspiran ciertamente a obtener ventajas de esta mutua apertura, venciendo tradicionales resquemores sobre quién sería el más beneficiado o el más perjudicado en ese intercambio bilateral. Por ejemplo, Argentina nunca había dejado de expresar su temor de convertirse en proveedor de productos primarios a Bra-

* Titular de la Cátedra Extraordinaria "Narciso Bassols" (1991) del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

sil e importador de éste de productos manufacturados. No obstante, los datos correspondientes al comercio bilateral entre 1986 y 1989, demuestran que casi la mitad del incremento de las exportaciones argentinas a Brasil responden a manufacturas de origen industrial, lo que sugiere "un proceso tendencial de recomposición estructural de las corrientes bilaterales de comercio, favorecidas por los acuerdos negociados en ese periodo". *

La importancia de la integración que los presidentes Menem y Collor de Mello han echado a andar ejerce, en segundo término, una influencia lógica sobre los restantes países del Cono Sur y, particularmente, en Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay. La constitución de un mercado unificado de 200 millones de habitantes y del polo de mayor desarrollo agrícola e industrial en la subregión constituyen una fuerza económica atractiva para los pequeños países vecinos. Concretamente, Paraguay y Uruguay no han podido sustraerse al interés —ya formalizado— de participar en el proceso de integración. Mientras tanto, Bolivia y Chile han seguido con atención el desarrollo del proyecto, pero sin adherirse al mismo.

Finalmente, otra faceta de la significación que irradia la integración argentino-brasileña proviene del eventual aumento de la capacidad de negociación comercial que ella pueda llegar a representar ante Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, sin desmedro de su gravitación en otros terrenos de las políticas internacionales. Es obvio que la creciente conformación de bloques económicos en el mundo ha estimulado esta integración en el Cono Sur. La "Iniciativa de las Américas" del presidente Bush así como los vaivenes de las rondas del GATT, a su manera, también han coadyuvado a encarar respuestas que aúnen criterios comunes y no meramente individuales. En ese sentido, la integración decidida representa una acumulación de fuerzas constituidas por Argentina y Brasil y, en una segunda línea, por los países dispuestos a coparticipar de un futuro mercado común.

La velocidad de los acuerdos políticos que consagran una integración plena entre Argentina y Brasil —acompañados por Paraguay y Uruguay— tomó de sorpresa y provocó inicialmente una fervorosa acogida en todo el Cono Sur latinoamericano. Puede afir-

* Chudnovsky, Daniel y Fernando Porta. *La trayectoria del proceso de integración argentino-brasileño: tendencias e incertidumbres*, CEIPOS, Uruguay, septiembre, 1990.

marse que esa vocación integracionista emergió como una iniciativa alentadora y una alternativa positiva de desarrollo que trascendía las rigurosas políticas de ajuste y de privatización de empresas y servicios públicos en el corto plazo. A la inversa de lo que ha sido usual, la voluntad política de la integración fue por delante de los estudios y análisis sobre sus perspectivas e implicaciones económicas y sociales.

Sin que el proyecto haya perdido su vitalidad original, hay indicios de que su alcance puede llegar a ser mucho menor de lo que insinuó en sus comienzos. Por ejemplo, el interés manifiesto de incorporar a Chile al acuerdo argentino brasileño fracasó por la extrema cautela que el gobierno trasandino expresó al respecto y la prioridad que, en cambio, concedió a un acuerdo con Estados Unidos.

Por su parte, Paraguay y Uruguay han insistido en obtener un marco de salvaguardias o preferencias que los exceptuara en términos de rubros y ritmos de la rápida eliminación de aranceles, ya programada. El caso uruguayo parece ser el más exigente en esa materia, dada su antigua pero endeble estructura industrial en aquellos sectores tradicionalmente dedicados a su reducido mercado interno. Más allá de su compromiso de participar en la integración subregional, en el seno del gobierno uruguayo y en la propia sociedad se expresan posiciones ambiguas respecto a los riesgos que tal proceso pudiese acarrear. Lo anterior se ha manifestado en insinuaciones acerca de obtener "un periodo de gracia" para asumir las responsabilidades que emanan de una plena integración hacia fines de 1994 y, también, en excepciones solicitadas por el gobierno uruguayo que más que duplicaron el número de las planteadas por los otros tres países.

Sin restar importancia a estas indecisiones y ambigüedades, las mismas —en el contexto de la integración— deben calificarse como secundarias puesto que es evidente que el impulso y el núcleo duro del proceso emprendido está en lo que ocurra en el comercio y las relaciones económicas futuras entre Argentina y Brasil. En este punto, reiteramos, no hay estudios que permitan objetivamente medir los efectos de la integración y los negociadores de ambos gobiernos siguen firmes en cuanto a buscar las condiciones para concretar un mercado común en 1995. Empero, los elementos de juicio disponibles hacen prever que en el curso del tiempo ese objetivo se verá posiblemente limitado.

Ciertas asimetrías estructurales entre ambos países permiten manejar esa hipótesis. Promedialmente, Argentina representa actualmente un cinco por ciento del comercio exterior brasileño, en tanto Brasil con aproximadamente un 12 por ciento más que duplica su importancia en el intercambio global argentino. El mercado brasileño aparece más protegido que el mercado argentino en el comienzo del proceso de liberalización y cuenta con políticas industriales y tecnológicas más aptas para alcanzar niveles de competitividad que el caso argentino. Pero, además, el bajo nivel de intercambio bilateral que se infiere de los porcentajes arriba mencionados y las lógicas dificultades de armonizar políticas macroeconómicas en un proceso de integración reciente y en contextos críticos, refuerzan la idea de que hay una alta dosis de voluntarismo en el afán de alcanzar un mercado común, aunque sí seguramente se incrementarán los nexos comerciales y económicos entre ambos países. Lo que ocurra en 1991 —el primero de los cuatro años en que debe darse la integración— será decisivo para evaluar la real significación de una iniciativa que conserva el grato sabor de una alternativa viable en América Latina. El convenio con que se cerró 1990 por el cual se concretó un intercambio de petróleo por electricidad entre Argentina y Paraguay, así lo atestigua.