

Reseña de libros

DOS PUBLICACIONES RECIENTES SOBRE INTEGRACION LATINOAMERICANA

ERNESTO TIRONI y otros: *Pacto Andino y Perspectivas*. Instituto de Estudios Peruanos (julio 1978).

En la obra que comentamos aparecen una serie de trabajos que conciernen, en su primera parte, a aspectos descriptivos de los principales instrumentos del Pacto Andino. El economista Ricardo Ffrench Davis se expresa sobre la originalidad del Pacto en contraste con los mecanismos de ALALC. A su juicio, el Acuerdo de Cartagena habría nacido como una saludable y positiva reacción ante la imposibilidad evidente de dotar a ALALC de instrumentos económicos de cierta envergadura, particularmente en lo que respecta a aquellos que permitieran el nacimiento de nuevas industrias en los países de mercado insuficiente (Chile, Colombia, Perú, Venezuela, Uruguay) y en los de menor desarrollo económico relativo (Bolivia, Ecuador, Paraguay). Sobre el particular señala Ffrench Davis: "los centros industriales de Argentina, Brasil y México exhibían un mayor grado relativo de desarrollo. En consecuencia, la aceleración de la integración en un esquema como el de ALALC hubiese significado repetir al nivel latinoamericano el cuadro que se daba en el mundo: por una parte, países que se especializan en la producción de bienes primarios y, por otra, países especializados en la producción industrial de mayor significación para el desarrollo económico y que cosechan la parte más sustancial de los beneficios". Otra importante limitación de ALALC que destaca el autor es la ausencia de armonización de políticas económicas.

A continuación Ffrench Davis destaca los rasgos esenciales del Acuerdo de Cartagena y empieza por ofrecer un cuadro de la magnitud de los países andinos. Lamentablemente los datos que ofrece son de 1973, no siendo difícil encontrar en el Informe Anual de INTAL sobre la Integración Latinoamericana cifras actualizadas para los mismos rubros mencionados por el autor.

A juicio de Ffrench Davis los rasgos más salientes del Acuerdo de Cartagena son: "un sistema institucional adecuado a un proceso integral, con poder ejecutivo y un sólido cuerpo técnico de apoyo; un definido proceso de liberación programada del comercio recíproco entre los países miembros y el establecimiento gradual de una barrera común frente al resto del mundo; un esquema de distribución equitativa de los beneficios de la integración, cuyo principal instrumento es la programación regional de inversiones;

la armonización de políticas económicas comenzando por aquella relativa al capital extranjero".

En el resto de su artículo el autor analiza cada uno de estos instrumentos, demostrando gran poder de síntesis y precisión. Pero Ffrench Davis, con razón, no es necesariamente optimista en lo que a consolidación del Pacto Andino se refiere. Con realismo nos advierte de algunos problemas, siendo el principal el de la "hostilidad que se observa actualmente en algunos círculos políticos en contra de la participación activa del Estado en materias económicas y, por otra, la apología del libre comercio y de la admisión irrestricta de la inversión foránea, postura extrema que culminó con el retiro de Chile del Grupo Andino. Esta posición del "laissez-faire" es tan opuesta a la integración económica como podrían haberlo sido los enfoques antárquicos del pasado". Para el autor, la búsqueda de mercados sustitutivos al del andino para las exportaciones no tradicionales, no les permitiría a aquellos países alcanzar un desarrollo económico más armonioso y estable que el susceptible de obtenerse por la constitución del Mercado Común Subregional dentro del marco del Acuerdo.

Por su parte, Ernesto Tironi analiza detenidamente la Decisión 24 de la Comisión del Acuerdo, relativa al tratamiento común al capital extranjero. El análisis en general es correcto, aun cuando el autor estima que el proceso de transformación de las empresas extranjeras, sin distinguir si se trata de nuevas o antiguas empresas, sólo procedería en el caso que éstas optasen por aprovechar el Mercado subregional andino. O sea, para Tironi, la situación de los artículos 28 y 30 de la Decisión sería idéntica. No nos parece acertado el criterio expuesto por el autor en el segundo párrafo de la página 82 de la obra en comentario.

La obligación emanada del artículo 30 debe hacerse exigible pre-tenda o no la empresa extranjera gozar de las ventajas propias del mercado andino.

Concordamos plenamente con Tironi cuando señala al final de su trabajo que: "lo que parece haber resultado más perjudicial para los países andinos es la continua discusión sobre la necesidad de introducir cambios fundamentales en la Decisión 24 e incluso en todo el modelo andino de integración". Creemos con él, que a la postre, aquella situación de incertidumbre periódica y sistemática, termina por ser más dañina que las eventuales y discutibles trabas que pueda ofrecer la Decisión 24.

Es de lamentar que no exista un estudio actualizado de la situación de la inversión extranjera en los países andinos antes y después de la mentada Decisión 24. Claro que para que dicho estudio arroje luces completas e inequívocas sobre el problema, es necesario

previamente otro estudio: el del grado de cumplimiento de aquella Decisión. Si simplemente se acata, pero no se cumple (lo que es propio de la intimidad jurídica latinoamericana), jamás sabremos la verdad sobre las bondades y maldades del original instrumento en comentario. Conocemos de ciertas normas legales y prácticas administrativas aplicadas por los países andinos que no se compadecen con las reglas emanadas de la Decisión 24. En otros casos, hay graves conflictos de interpretación diferente, como ha quedado demostrado, por lo demás en este comentario. Bien pueda ser que algunos gobiernos le den al artículo 30 el mismo sentido que le da Tironi.

A continuación, Augusto Aninat nos describe los mecanismos, los logros obtenidos y los problemas concernientes tanto al programa de liberación como al arancel externo común, propios del Acuerdo de Cartagena. Aninat es funcionario del Departamento de Política Económica de la Junta del Acuerdo y ha colaborado estrechamente, desde sus inicios, en la gradual materialización de los instrumentos del Pacto. Su análisis es de gran valor didáctico, y el Cuadro que nos ofrece en la página 139 sobre las modalidades del programa de liberación es particularmente ilustrativo para el que quiera entender aquel instrumento de suyo complejo y desconocido.

Es muy poco lo que se podría agregar al completo trabajo de Aninat, aun cuando nos hubiese gustado ver reflejado en éste, cuando se refiere al arancel externo común, el panorama doctrinario que consta en el Informe Final de la Segunda Reunión del Consejo de Comercio Exterior; oportunidad en que los gobiernos expusieron sus criterios sobre el particular. Criterios bastante disímiles e ilustrativos de los niveles de desacuerdo sobre la materia en aquella época (septiembre, 1975).

El mismo autor incluye al final de la obra una Bibliografía elemental sobre integración económica.

La segunda parte del libro, está centrada en los "problemas y perspectivas del Pacto Andino" y merecen destacarse los trabajos de Germánico Salgado (Notas sobre la integración andina y su contexto internacional) y el de Ernesto Ritoni (Estrategias de desarrollo e integración: divergencias andinas).

Salgado, que es uno de los padres fundadores del Grupo Andino, se muestra optimista en la consolidación del Pacto. Al respecto, nos señala que: "El camino recorrido hasta ahora por las naciones andinas no ha sido fácil. El Pacto ha superado numerosos obstáculos y problemas, a despecho de lo que vaticinaban desde un comienzo algunos de sus críticos u opositores. La fortaleza que ha demostrado constituye la mayor esperanza de que logrará superar esta crisis de crecimiento y consolidarse definitivamente. Si ello ocurre, no

cabe duda que ejercerá una influencia muy marcada sobre otros esquemas de integración entre países en desarrollo. Y en la medida en que la cooperación internacional que brindan los países más desarrollados disminuya también en Asia y en Africa, los ojos de muchos pueblos se volverán hacia el Grupo Andino para tomarlo como modelo”.

Por su parte Tironi, en su segunda colaboración, nos ofrece un interesante panorama de las “actitudes político-ideológicas frente a la integración” y se explaya en las estrategias nacionales de desarrollo.

Señala que la estrategia que él denomina “mixta” correspondía esencialmente a aquella que seguían la mayoría de los países andinos a fines de la década de 1960, cuando se firmó el Acuerdo de Cartagena, y es la que, con ciertas variables han continuado desarrollando Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. En tal virtud, estos países mantienen algunas diferencias de naturaleza puramente económica, que sería una legítima consecuencia de la defensa de los intereses nacionales, particularmente en el caso de las batallas por obtener mayor número de concesiones dentro de la programación industrial. En cambio, en el caso de la estrategia que Tironi denomina “de libre mercado”, surgen una falta de convicción y un verdadero desdén en relación a los instrumentos de programación, toda vez que es el mercado puro y simple el agente exclusivo que asigna recursos.

Desde el punto de vista de los estratos sociales que apoyan esta estrategia, según Ernesto Tironi, serían tres: “los grupos financieros modernos que se benefician de la mediación para transferir recursos desde las actividades industriales desprotegidas hacia los nuevos sectores rentables; algunos empresarios modernos en actividades exportadoras mineras, agroindustriales y forestales; la tecnocracia que inspira la ideología económica del Gobierno y dirige su política económica formada en una escuela de pensamiento político económico favorable al libre mercado”. Pero, en el fondo, lo que interesa destacar es la incompatibilidad de esta estrategia con el instrumental andino. Dicha incompatibilidad ha sido certeramente descrita, en todos sus aspectos, en el Mensaje Presidencial correspondiente al Ejercicio 11 septiembre 1976-11 septiembre 1977, en virtud del cual S. E. don Augusto Pinochet informó al país sobre la marcha de la nación en su cuarto año de Gobierno. (Ver págs. 65 a 81).

La lectura de aquellas páginas ahorra toda especulación al respecto.

Finalmente menciona Tironi la estrategia de desarrollo planificado que sería, a su juicio, la seguida por el ex Presidente Velasco Alvarado, del Perú. Esta última, se caracterizaría por la concurren-

cia copulativa de tres requisitos: el rol preponderante asumido por el Estado; el mayor énfasis concedido a la dimensión política internacional de la integración, como vehículo para obtener un desarrollo nacional autónomo, y el énfasis en la industria como motor del crecimiento económico.

Otros trabajos que contiene el libro en comentario, se refieren al programa de la industria metalmecánica (Marcelo Avila Orejuela); a la estructura social, distribución de ingresos e integración económica en el Grupo Andino (Adolfo Figueroa) y a los criterios analíticos para la formulación de una política económica subregional andina (Daniel Schydrowsky).

La obra en comentario, por la calidad de los autores, tan estrechamente vinculados al quehacer andino, y por la naturaleza de los temas, resulta de gran utilidad para compenetrarse de la realidad que ofrece el Acuerdo de Cartagena.

R. B. CH.

Fernando Moreno: "La integración latinoamericana". Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, ICEH. 1978-

La obra que se nos presenta, en este caso, es la Segunda Parte de la tesis de doctorado del Profesor Moreno. Se trata de la tesis que elaboró y presentó en la Universidad de Lovaina entre 1970 y 1975.

El autor desarrolla su exposición en tres capítulos. El primero de ellos se refiere a "la inserción histórica de la integración" y allí analiza tanto la situación de América Latina en "la red histórica de las relaciones internacionales", como asimismo "las relaciones históricas de los Estados latinoamericanos". Al estudiar este segundo aspecto a través del análisis del período colonial, del neocolonial y del período imperial, según las distinciones que hace el autor, es posible observar que no se refiere en ningún momento a expresiones concretas de solidaridad regional (intra-latinoamericana) de cualquier naturaleza que éstas sean. Queda la impresión que recién en febrero de 1960 con la firma del Tratado de Montevideo, que diera origen a la ALALC, los países latinoamericanos empezaron a idear fórmulas de mutuo entendimiento; en este caso de liberación comercial recíproca y eventualmente de complementación económica por sectores industriales específicos. Puede que en definitiva, desde un punto de vista orgánico, sistemático, multilateral, el Profesor Moreno tenga razón. Con todo, en un análisis *histórico* donde el sujeto

es la relación entre los Estados latinoamericanos, incluyendo la larga etapa de la coexistencia colonial, parece útil recordar algunos esfuerzos que de una manera u otra son reveladores del sentido y de la forma cómo los países concebían en la época la posibilidad de cierta convergencia. Sin entrar en una enumeración taxativa, estamos pensando en las inquietudes de Egaña, de Bolívar, de Bello (mecanismo comercial preferencial de la cláusula Bello); en los Congresos Regionales, principalmente los de 1826, de 1847, 1856. Estamos conscientes de que no era propósito del autor ahondar en estos entendimientos, pero hubiera resultado *ilustrativo* mencionarlos.

Lo mismo que al aludir a las instituciones coloniales y al sistema regulador del comercio de la época, resulta sorprendente comprobar cómo las diferentes unidades coloniales procedían, las más de las veces a espaldas de las Ordenanzas, a un interesante intercambio recíproco.

El Profesor Sergio Villalobos analiza estos fenómenos en "El comercio y la crisis colonial". (Editorial Universitaria, 1968). Simplemente recordamos estos hechos, en especial el de la denominada Cláusula Bello, como sintomáticos de un propósito espontáneo de una búsqueda de convivencia regional, aunque, como es sabido, lamentablemente, ninguno de ellos tuvo una vigencia decisiva, ni permitió configurar a Latinoamérica como un bloque regional con instrumentos propios. Es cierta la expresión del Profesor Moreno que, en este sentido, como se ha solido decir a partir de 1960, es ambiguo hablar de "reintegración".

A partir de la página 92 de la obra en comentario, el autor entra de lleno en el panorama de los esquemas de integración vigentes, para lo cual empieza por recordar la doctrina de CEPAL y, en especial, el trascendental informe de ese organismo regional presentado en México en febrero de 1959 sobre: "Recomendaciones acerca de la estructura y normas del Mercado Común Latinoamericano". Las recomendaciones casi visionarias de CEPAL sobre el Mercado Común son recordadas por Moreno en las páginas 104 y siguientes. Es conveniente no olvidar la posición de CEPAL de evitar la formación de grupos regionales autónomos y aislados al interior de América Latina misma, "lo que podría llevar inevitablemente a practicar una cierta discriminación en relación a los otros países latinoamericanos". Es cierto que CEPAL, al mismo tiempo, tuvo "conciencia de que el avance de la integración no podía hacerse sino mediante la constitución de grupos subregionales tales como los del Cono Sur del Continente americano y de América Central" Como señala Moreno, la CEPAL esperaba poder combinar el universalismo y el particularismo en el marco de una estrategia de integración global".

Diez años más tarde, y después del ejercicio real del vínculo integracionista expresado en ALALC, veremos nacer del seno de aquella los acuerdos subregionales (Resolución CEP. 292). Quince años más tarde, también en el marco de ALALC, durante el curso de las negociaciones colectivas de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo, se busca una conciliación entre los mecanismos básicamente multilaterales de ALALC con ciertos convenios bilaterales, de la más variada naturaleza, que de no ser compatibilizados podrían destruir o distorsionar el esfuerzo colectivo.

A continuación el autor recuerda brevemente la posición primitiva de los Estados latinoamericanos frente a la integración y el hecho singular que México manifestara unos planteamientos ambiciosos bastante alejados de los enfoques meramente mercantilistas de Argentina y Brasil. En la práctica posterior, la posición de esos tres Estados iba a converger notoriamente, contrastando con la de los países de "mercado insuficiente" (Chile, Colombia, Perú, Uruguay) y en mayor medida aún con Bolivia, Ecuador, Paraguay. Chile, por el contrario, seguiría hasta el primer semestre de 1976, unas posiciones claramente integracionistas, pese a la actitud más bien tímida que tuviera inicialmente. El hecho es especialmente claro durante la Administración Frei; tanto en lo que respecta a la política por robustecer institucional e instrumentalmente a ALALC en lo que atañe al nacimiento del Grupo Andino.

Ello se debe, como menciona Moreno, tanto a la convicción personal del ex Presidente (página 218) como a su posición ideológica (página 189).

Es en la política argentina frente al proceso de integración regional donde más se exploya el autor, utilizando interesantes textos contrapuestos como los de Rogelio Frigerio y Mariano Grondona, mencionados en la página 170.

Junto al análisis de la naturaleza de los textos señalados, el Profesor Moreno no descuida la descripción instrumental del Tratado de Montevideo y una evaluación comercial del mismo. Contraponen, acertadamente, los criterios de *reciprocidad* comercial con el de *solidaridad* económica y enfatiza como gran obstáculo en el desarrollo de ALALC la falta de un órgano "comunitario" que sea capaz de detectar el bien común y proyectarlo para la posterior decisión de los países.

A partir del año 1968, el autor se aparta de la metodología descriptiva del proceso que siguiera hasta esa fecha y centra su análisis en el Protocolo de Caracas y en el Pacto Andino.

Son de interés las reflexiones del Profesor Moreno sobre las relaciones externas del Grupo Andino, principalmente frente a Argentina y México. Demuestran el vertiginoso grado de "cambio" a

que están sujetos los países latinoamericanos. Dice el autor "a este respecto, es preciso hacer notar el verdadero vuelco integracionista en la posición argentina, a partir del cambio de gobierno originado en la intervención militar de marzo de 1971 y que parece haber operado una especie de reorientación nacionalista más apta para percibir y asumir ciertos problemas vitales. En este sentido Argentina parece estar mejor dispuesta en adelante a asumir el desafío que plantea el considerable crecimiento de la potencia brasileña tanto en el plano económico como militar, con la correspondiente pérdida de status internacional que esto acarrea para Argentina en el plano latinoamericano".

En noviembre de 1972 se estructura la Comisión andino-argentina y se aprueba un programa de acción conjunta. Dicha Comisión "tendrá por objeto promover un mayor acercamiento entre los países firmantes del Acuerdo de Cartagena y la República Argentina, en materia comercial, industrial y tecnológica, así como en otras áreas que permiten desarrollar políticas y acciones conjuntas de mutuo beneficio y analizar las posibilidades de una complementación económica progresiva. Para ello, examinará las actuales relaciones, explorará los temas de especial interés para ambas partes y propondrá las medidas pertinentes".

Pero en definitiva no fue en la inserción en el Grupo Andino cómo buscó Argentina el "aislamiento" del Brasil, sino en el tejido de una compleja red de compromisos bilaterales. En la actualidad, debido a la concepción política-económica de sus gobernantes, parece altamente improbable un mayor acercamiento argentino al Grupo Andino. Pero nada obsta a que vuelvan a producirse altos niveles de coincidencia política entre ambos interlocutores que les permita, al menos, una acción concertada y estrecha en el marco de ALALC, donde Uruguay y Paraguay podrían llegar a beneficiarse de ventajas especiales similares a las que el Pacto Andino les otorga a Bolivia y Ecuador.

Finalmente podemos decir que el trabajo del Profesor Moreno es una síntesis donde los elementos políticos, sociológicos, económicos, institucionales e instrumentales de la integración latinoamericana tienen una expresión adecuada.

Son muy escasas las obras sobre integración que reúnen tal requisito, por lo cual su lectura nos parece de gran utilidad.

R. Barros Ch.