

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo

Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto

Andrés Bianchi

Director de la Revista

Aníbal Pinto

Secretario Técnico

Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1989

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Abril de 1989

Número 37

SUMARIO

Conductas de los bancos acreedores de América Latina. <i>Michael Mortimore</i>	7
Disyuntivas frente a la deuda externa. <i>Robert Devlin</i>	29
Perspectivas latinoamericanas en los mercados financieros. <i>Alfred J. Watkins</i>	51
En torno a la doble condicionalidad del FMI y del Banco Mundial. <i>Patricio Meller</i>	73
Opciones para la integración regional. <i>Eduardo Gana y Augusto Bermúdez</i>	89
Una nueva estrategia para la integración. <i>Carlos Massad</i>	105
La vieja lógica del nuevo orden económico internacional. <i>Vivianne Ventura-Días</i>	115
Participación y concertación en las políticas sociales. <i>Carlos Franco</i>	133
La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo. <i>Rubén Kaztman</i>	141
Aspectos conceptuales de la privatización. <i>Raymond Vernon</i>	153
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i>	161
Publicaciones recientes de la CEPAL.	162

Opciones para la integración regional

*Eduardo Gana**

*Augusto Bermúdez***

En el presente artículo se analiza una de las categorías fundamentales del pensamiento cepalino: la integración económica de América Latina y el Caribe. Se plantea en él un enfoque distinto de la integración latinoamericana, que recoge las experiencias del pasado, así como la realidad que prevalece en la región y fuera de ella. Conforme a esta visión se requiere que la integración se convierta en un proyecto político de los latinoamericanos. Esto exige incorporar en su quehacer al mayor número de actores sociales, muy especialmente a la comunidad política democrática, ya que así se fortalece la posibilidad de llevar a cabo sus postulados. De esta manera, la integración pasaría a formar parte de las aspiraciones y movimientos políticos nacionales.

Con esta concepción se procura superar dos escollos, de singular trascendencia, que han afectado a la integración en las tres décadas anteriores, los cuales son, de un lado, un enfoque comercialista del proceso y de otro, la contradicción entre las cambiantes políticas nacionales y las que demanda una América Latina integrada. El propósito central es crear interdependencias reales y permanentes entre los países de la región. De alcanzarse tal meta, el intercambio comercial pasaría a ser un síntoma de que esas interdependencias existen y se consolidan, muy lejos de la imagen de esfuerzos titubeantes e inestables que sucumben fácilmente a los embates de las crisis originadas en el sector externo.

Se abordan en el artículo tres materias —distribuidas en los correspondientes capítulos— bastante relacionadas entre sí, a saber, las potencialidades y limitaciones de la integración y la cooperación; algunas iniciativas recientes; y propuestas sobre políticas, estrategias y acciones.

*Funcionario de la División de Comercio Exterior y Desarrollo de la CEPAL.

**Asesor Regional de CEPAL.

I Potencialidades y limitaciones de la integración y la cooperación

1. Propósitos y dilemas

Históricamente, los procesos subregionales de integración en América Latina y el Caribe han nacido como respuesta a los problemas del estrangulamiento externo y a la necesidad de generar las bases para un desarrollo sostenido y eficiente. En los casi tres decenios que llevan estas iniciativas, se ha producido un notable cambio en las estructuras económicas, políticas y sociales de los países de la región, pero muchos de los dilemas que les dieron origen permanecen, e incluso se han agravado.

En efecto, en la estructura de las exportaciones latinoamericanas continúan teniendo un alto peso los productos básicos —cerca del 80% del total—, cuyos precios, en relación con los productos manufacturados, se deterioran permanentemente en los mercados internacionales. Se hace así cada vez más difícil importar los bienes que la región precisa para su desarrollo y, al mismo tiempo, mantener un equilibrio comercial basado en cantidades crecientes de exportaciones de productos básicos, dado que el incremento de la oferta de éstos origina nuevas disminuciones en sus precios relativos.

En los últimos años, esta situación estructural —que ha sido el sino de la región— se ha agudizado y no hay signos que indiquen una reversión. Pese a la larga polémica sobre la validez del fenómeno del deterioro de la relación de intercambio de los productos básicos en relación con las manufacturas, hoy son muy pocos los que siguen sosteniendo que es indiferente para el desarrollo de un país ser exportador de una u otra categoría de productos¹. La exportación de manufacturas ha pasado a ser un objetivo explícito de la gran mayoría de las estrategias del comercio exterior de los países en desarrollo.

¹La verificación del persistente deterioro de la relación de intercambio lleva a aceptar la necesidad de impulsar la producción y exportación de manufacturas y las políticas que las favorezcan, como los aranceles diferenciados, que protegen más a los productos finales que a sus insumos.

Al mismo tiempo, en el mundo está forjándose un proceso de reestructuración de la división internacional del trabajo. Ello es el resultado de la incorporación de la microelectrónica y la automatización a los procesos productivos, y de los revolucionarios descubrimientos en materia de ingeniería genética y otras técnicas similares. Estas verdaderas mutaciones en las formas de producción deberían orientar las transformaciones en los sistemas productivos de los países latinoamericanos y del Caribe. Cabe agregar que los cambios tecnológicos están contribuyendo a desvalorizar los precios de las materias primas de exportación de la región, a generar productos sustitutivos de menor valor, y a disminuir el contenido físico de insumos en los productos finales, mediante la "miniaturización" de la mayoría de sus componentes mecánicos y, en particular, de los electrónicos.

La heterogeneidad de los países latinoamericanos y del Caribe, sumada a su diferente grado de industrialización, hace que las estrategias para adaptarse a estas nuevas condiciones sean también distintas. En ciertos casos bastará con reempezar el camino del desarrollo del sistema productivo. En otros, en cambio, será preciso aplicar rectificaciones más profundas.

2. *El papel que puede desempeñar la integración económica*

En los inicios de los procesos de integración, fue relativamente simple identificar cuál era su papel. Los países recién comenzaban el desarrollo sistemático del aparato industrial y, en consecuencia, casi nadie ponía en duda la necesidad de industrializarse. El tamaño de los mercados internos definía el tipo de actividades productivas que se podían implantar de manera autónoma y aquellas que, por sus economías de escala, excedían la potencialidad del espacio nacional.

En la actualidad, el tamaño de las plantas productoras continúa desempeñando un papel decisivo para lograr costos competitivos en determinadas ramas de la economía; sin embargo, el "gigantismo"² que imperó hasta los años setenta

tiende a ser superado por instalaciones más versátiles y reducidas. Una excepción a esta tendencia sigue siendo la industria automotriz.

Lo anterior no significa que todos los países, aun en las condiciones actuales, puedan acceder a la creación de industrias como siderurgia, petroquímica, aluminio, algunos bienes de capital de largas series de producción, o electrónica avanzada. La principal limitante se encuentra en la capacidad tecnológica y productiva del conjunto de la economía para potenciar a las empresas productoras y darles la infraestructura de apoyo necesaria. En general, en los países de la región no existe una infraestructura que sea capaz de sustentar un desarrollo autónomo. La carencia central se encuentra en el sistema científico y tecnológico, así como en su potencialidad para colaborar en la modernización y transformación permanente del aparato productivo, mediante el empleo de tecnologías que incorporan más valor intelectual, en contraposición a mano de obra no calificada.

La transformación desde una especialización internacional basada en actividades de uso intensivo de mano de obra a otra de mayor contenido tecnológico, no es simple ni automática. El incremento de los recursos aplicados al desarrollo científico y tecnológico y a la innovación, debe ir acompañado de un poderoso sistema de capacitación y formación de personal altamente especializado.

Tradicionalmente, la mayor parte de los procesos tecnológicos más ahorradores de mano de obra, así como los equipos automatizados que cumplen una función similar, han sido importados desde los países industrializados. Esto provoca una importante brecha ocupacional y de balanza de pagos, dado el alto costo de esas tecnologías y equipos, y sus efectos desplazadores de mano de obra. Un mercado ampliado, resultante de un proceso de integración efectivo, puede ayudar a crear las condiciones para un desarrollo tecnológico y productivo más acorde con una participación activa en la economía internacional. Puede permitir, además, desenvolvimientos conjuntos que precisan de grandes espacios económicos de sustentación. Es claro que la integra-

²Por ejemplo, altos hornos en la industria siderúrgica de capacidad unitaria de 3 a 4 millones de toneladas de arrabio por año, equipos "transfer" de mecanizado de piezas están-

dares de enormes escalas de producción, barcos supertanques de más de 300 000 toneladas para el transporte de combustibles y productos a granel, etc.

ción no garantiza éxito en un proyecto de esta naturaleza, pero sí hace factible para la gran mayoría de las naciones una tarea que, de emprenderse aisladamente, resulta casi imposible.

En el complejo marco de profundas mutaciones en la economía internacional —derivadas sobre todo del progreso científico y tecnológico y de la internacionalización de los procesos productivos— la noción de mercado ampliado difiere del concepto tradicional. En efecto, éste se entendía preferentemente como el resultado de mecanismos de liberación arancelaria y de la eliminación de las restricciones no arancelarias, en un plano multilateral. Un enfoque de esa naturaleza es insuficiente frente a las realidades expuestas. El mercado ampliado se concibe como un medio para producir un sólido entrelazamiento entre las economías y sus operadores —sean éstos públicos o privados—, en el cual el elemento central está dado por la capacidad de concertación entre gobiernos para impulsar diversos esquemas de producción e iniciativas de inversión compartidas. Ello incluye mecanismos de desgravación arancelaria y la eliminación de otras restricciones al comercio, pero el aspecto medular se encuentra en la creación de una sólida y estable interdependencia.

Frente a esta tarea, la cooperación regional debe constituirse en otro factor esencial. Lo expuesto sobre desarrollo científico y tecnológico supone modalidades de acción coordinada que, partiendo de las diferentes capacidades existentes, las potencie y abra paso a un proceso de generación y difusión de tecnologías apropiadas. Asimismo, debe permitir la adquisición de determinadas tecnologías que, casi siempre, se comercian a partir de ofertas monopólicas, y donde la capacidad agregada de negociación puede ser determinante para su obtención y la fijación de precios adecuados.

En síntesis, la evolución económica y productiva de los últimos años exige concepciones de integración y cooperación diferentes a las tradicionales. En ellas, algunos instrumentos, especialmente los de carácter arancelario, pierden importancia relativa y se deberá impulsar la búsqueda de una interdependencia económica más estable y global. Del mismo modo, la heterogeneidad prevaleciente en la región obliga a intentar avances en diversos campos y mecanismos,

o mediante agrupaciones subregionales para colaborar en proyectos específicos de interés compartido.

3. *La función internacional de la unidad regional*

A las funciones de la integración para hacer posible el desarrollo de un sistema productivo eficiente y dinámico, se suman con igual vigor las que apuntan a lograr una participación menos vulnerable y dependiente en la economía internacional. La crisis internacional desatada en los últimos años ha puesto de relieve, una vez más, que en las relaciones internacionales se ha acentuado el uso de la presión y la fuerza como normas de convivencia. El proteccionismo de los países desarrollados, ejercido por los principales copartícipes comerciales de la región, hace indispensable crear un poder de negociación que ayude a neutralizar los perniciosos efectos que esas acciones podrían generar en los principales rubros de exportación.

Así como la unidad es un requisito para el desarrollo de una estrategia de modernización y dinamización del sistema productivo, es igualmente condición necesaria para organizar y ejercer una capacidad de negociación en el plano internacional que tenga credibilidad y eficacia. Esto supone que la industrialización, el desarrollo agrícola y, en general, el del sistema productivo —incluso los servicios concomitantes—, se apoyen prioritariamente en el mercado regional o subregional, según sea el caso. No es ésta una selección dogmática. En las actuales circunstancias de la economía internacional, ella corresponde al convencimiento de que para la región es más viable aprovechar las potencialidades de los mercados internos conjuntos, como una forma de aumentar la autonomía nacional y regional. O lo que es lo mismo, acrecentar los grados de libertad para elegir una estrategia de desarrollo que permita alcanzar un mayor dominio sobre los recursos y las estructuras productivas y cambiar cualitativamente el modo de su inserción en la economía mundial.

4. *Los obstáculos a la integración*

En los esquemas de integración latinoamericanos —Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Mercado Común Centroamericano

(MCCA) y Grupo Andino—, faltó una alineación de los países mayores en torno a una idea compartida respecto a los objetivos comunes de largo plazo y los instrumentos e instituciones más eficaces para lograrlos.

En la ALALC/ALADI, la Argentina, Brasil y México han pasado por distintas etapas de valorización de la importancia de un proceso efectivo de integración. Sólo recientemente los Gobiernos de Argentina y Brasil han mostrado una motivación más profunda para la creación de una interdependencia económica real entre sus países, con una orientación inicialmente bilateral. El Grupo Andino, liderado inicialmente por Chile y Colombia, se vio perturbado por el retiro de Chile y por la pérdida de convicción sobre el verdadero papel del Grupo en la integración regional. Cabe recordar que este esquema tuvo su origen en la necesidad de dinamizar un proceso —la ALALC— que comenzaba a languidecer notoriamente antes de los diez años de su creación. Finalmente, el Mercado Común Centroamericano —que alcanzó un importante desarrollo comercial, pero envuelto en la actualidad en conflictos y graves tensiones—, ha sufrido serios retrocesos y se desdibujó el liderazgo que ejercieron los países más importantes de esa subregión.

Por lo general, el respaldo político que los gobiernos han brindado a la integración, ha sido de carácter más bien declarativo. Ello explica que no se haya logrado hacer partícipes de esta iniciativa a los operadores del sector público ni a las empresas del Estado. Por su parte, los empresarios del sector privado se han involucrado en forma limitada. Tampoco se han comprometido en estos procesos las sociedades civiles ni sus medios de expresión, como son los partidos políticos. Una buena parte de los diversos estamentos de la sociedad no han logrado percibir las ventajas de la integración. Esto se debe a que no se avanzó suficientemente en aquellas materias que más directamente benefician a la población, ya sea en la libertad de desplazamiento y de acceso al trabajo entre los países miembros de un mismo esquema, o en otras formas de similar efecto, como la educación y capacitación técnica, validación de títulos, etc.

Aparte la necesidad de liderazgo de los países mayores en cada esquema subregional —y que es preciso hacer de estos procesos un proyecto político nacional—, cabe destacar la conve-

nencia de que la integración sea más selectiva y la de precisar con claridad los objetivos, a fin de elegir los instrumentos más aptos para la consecución de sus metas.

Aunque en la actualidad los aranceles de aduana siguen teniendo importancia en la creación o desviación de las corrientes de comercio internacional, también son importantes las restricciones no arancelarias, las paridades cambiarias, los créditos y mecanismos de financiamiento, las compras del Estado, los acuerdos de intercambio compensado, las transferencias internas condicionadas de las empresas transnacionales, y otros múltiples factores vinculados a la calidad de los productos, su transporte, modalidades de comercialización, etc. Si el propósito de la integración es generar vínculos económicos estables entre los países miembros de un esquema, será indispensable definir primero la naturaleza y profundidad de los nexos que se quiere lograr, y acomodar luego los instrumentos a ese objetivo.

Por otro lado, cabe advertir una gran resistencia de los gobiernos a avanzar en los mecanismos de carácter multilateral. Ello se explica por la dificultad para precisar objetivos de largo plazo, causada por la crisis económica, y la tendencia —derivada del mismo factor— a no contraer compromisos de cumplimiento complejo. En las condiciones actuales, el dilema entre multilateralismo y bilateralismo, es más teórico que real. La gran mayoría de los gobiernos de la región no está en situación de asumir los riesgos del cumplimiento de obligaciones muy amplias y de resultados inciertos. Esto no significa que no sea deseable que los esquemas de integración subregionales sigan buscando los elementos de nexo colectivo que pertenecen a la esencia misma de su cometido³.

5. Los beneficios de la integración

El tema de los beneficios y costos de la integración es, con certeza, uno de los más controvertidos y difíciles de sustraer del terreno meramente teórico o de las apreciaciones subjetivas. El incremento de las relaciones comerciales, que como se vio fue importante hasta el inicio de la crisis eco-

³Para mayores antecedentes sobre este tema, véase, CEPAL, *Multilateralismo y bilateralismo en la ALADI* (LC/R. 564), Santiago de Chile, 9 de febrero de 1987.

nómica, no resultó homogéneo y algunos países tuvieron persistentes desequilibrios en su intercambio con los demás copartícipes en un mismo esquema de integración. Asimismo, el comercio amparado por preferencias arancelarias constituyó una parte no muy importante del intercambio dentro de un esquema, salvo en el Mercado Común Centroamericano, donde operaron con mayor eficacia las concesiones arancelarias. Esto significa que, en la mayoría de los casos, la desviación del comercio hacia los países copartícipes no tuvo un mayor costo para el importador, al aplicarse a las mercaderías los aranceles de aduana normales para terceros países. En la ALADI, se estima que, en 1985, únicamente 33% del intercambio recíproco se efectuó bajo algún régimen de preferencias arancelarias, lo que equivale aproximadamente a 4.6% del comercio total con el mundo.

La discusión sobre los costos y beneficios de la integración debe ubicarse en el contexto de las diversas estrategias y de las restricciones institucionales existentes. Así, en la medida en que los países están dispuestos a soportar un nivel determinado de producción industrial o manufacturera ineficiente, "se hace más claro que una unión aduanera entre países puede servir para reducir el exceso de costo de la producción industrial entre los miembros a través de tres canales: ventajas comparativas regionales o dentro de la unión; economías de escala en la producción; e incremento de la diversidad para los consumidores". "Si la sociedad intrínsecamente valora a la protección industrial, o si las relaciones de poder existentes hacen a la protección un resultado inevitable del proceso político, es de poca importancia. Lo que realmente importa es el hecho de que, si la protección industrial y la ineficiencia son inevitables, entonces una unión aduanera puede muy bien reducir los costos de esta protección"⁴.

Cabe señalar que esta forma de considerar los beneficios y costos de la integración no incluye el factor fundamental de imperfección de los mercados internacionales de bienes y servicios a saber, los bloques económicos y políticos, el comercio crecientemente administrado y la

transnacionalización e internacionalización de las relaciones mundiales. Frente a esto, el incremento de la capacidad de negociación y de concertación de posiciones que otorga una mayor unidad económica y política, debe ser valorizado en su dimensión real. La teoría del comportamiento de las uniones aduaneras y de las zonas de libre comercio se basa principalmente en la existencia de mercados internacionales competitivos y abiertos, supuesto descalificado por la realidad que muestra, ahora más que nunca, que esas condiciones nunca operaron.

Por otra parte, sería largo enumerar las medidas de cooperación que se hicieron factibles por la existencia de los esquemas de integración subregionales. Iniciativas en el campo del aprovechamiento conjunto de recursos naturales compartidos, tales como las binacionales hidroeléctricas, el Programa de Cooperación Energética para países de Centroamérica y del Caribe suscrito en San José por México y Venezuela, los Comités de Acción del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), etc., difícilmente hubieran cristalizado de no haberse dado el conocimiento y las vinculaciones que los esfuerzos de integración han producido en la región⁵.

Por lo general, los esquemas de integración subregionales han tendido a concentrarse principalmente en los aspectos del comercio recíproco y su financiamiento. Algunos, sin embargo, incursionaron en otras esferas como la programación de ramas de la producción, la interconexión eléctrica, la facilitación de los transportes, la cultura y, en menor grado, en el desarrollo tecnológico. Queda así un amplio espacio para ampliar las contribuciones de estos procesos al desarrollo de las respectivas subregiones y, en especial, para mejorar la presencia de éstas en la economía internacional.

Por último, la integración tiene una dimensión política que está estrechamente ligada a las concepciones de gobierno y a sus proyectos políticos específicos. El renacimiento de la democracia en la mayoría de los países puede encontrar, por la vía de la unidad, apoyos y enriquecimientos considerables.

⁴Rudiger Dornbush: "Los costos y beneficios de la integración económica regional" artículo aparecido en la revista *Estudios*, año IV, N° 19, Córdoba (Argentina), julio-septiembre de 1981.

⁵Para una descripción pormenorizada de las iniciativas de cooperación, ver *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 8, Santiago de Chile, 1982.

La conclusión que surge del análisis anterior es que la integración es un proceso complejo, de dimensiones políticas, económicas y sociales, y que debe ser funcional a las visiones y variantes de desarrollo integral de la sociedad que se den

los países. La integración es, por lo tanto, un medio para coadyuvar al logro de los objetivos de la sociedad en el plano interno y para viabilizar una participación más equitativa y dinámica en la economía internacional.

II

Algunas iniciativas recientes

1. Breve repaso de lo acontecido

En los inicios de los procesos de integración, la planificación nacional era un instrumento importante de las políticas económicas de los países de la región. Mediante ella, una amplia mayoría poseía orientaciones razonables acerca de los objetivos y metas por alcanzar —global y sectorialmente—, lo que hacía factible promover diversos trabajos conjuntos.

Hacia la mitad de la década de 1970, la planificación perdió terreno en la conducción de las políticas económicas. Mientras tanto, las tendencias neoliberales fueron ganando espacio y, en algunos casos, se aplicaron a niveles extremos. Esta fase de transición en el manejo económico aletargó los esfuerzos de integración, contribuyendo a su creciente debilitamiento. Una consecuencia de tal estado de cosas fue la revisión y modificación de algunos de los convenios básicos, tales como el Primer Protocolo Modificador del Acuerdo de Cartagena (Arequipa, 1979) y el nuevo Tratado de Montevideo de 1980. Estos reajustes conceptuales se fundamentaron en el distanciamiento de las políticas nacionales respecto a las de carácter multilateral que emanaban de cada esquema de integración.

A partir de 1982, al explotar el grave problema del endeudamiento externo, se presenta otra condición adversa. Los países comienzan a actuar, preferentemente, para atender situaciones coyunturales y se ven enfrentados a las políticas de ajuste recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), lo cual debilita aún más los esfuerzos de integración. Sin embargo esta crisis, evidentemente negativa, tiene efectos positivos sobre las concepciones centrales de la integración. Una gran mayoría de países comprueban

que no es sólo un problema de servir o no la deuda, sino que la crisis tiene rasgos más amplios. Esto puso en evidencia las debilidades de los procesos de industrialización y la necesidad de impulsar un reacomodo general del aparato productivo. Tal como se verá más adelante, es ésta una de las ideas centrales del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) y de varios de los Protocolos suscritos entre Argentina y Brasil.

Asimismo, en las sociedades nacionales siguen pesando los efectos negativos provocados por los recientes gobiernos autoritarios y los derivados de los fuertes vínculos con los países desarrollados. No obstante, últimamente también se han producido importantes acontecimientos que pueden contribuir a hacer nuevamente viables los esfuerzos de integración y cooperación. El conflicto centroamericano ha encontrado una vía de superación mediante el Acuerdo de Esquipulas II y cuenta con el decidido respaldo de los Grupos de Contadora y de Apoyo. Existe una renovada voluntad política regional que se ha estado expresando sistemáticamente en el último tiempo. Es ella la que hace aparecer como posible la reconstrucción paulatina del proceso de integración centroamericano; que el Grupo Andino vuelva a tomar un ritmo dinámico en sus actividades; que la ALADI se transforme gradualmente en un auténtico foro regional de comercio y de los pagos en la región; y que el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) logre articular y consolidar los múltiples esfuerzos que se han estado desarrollando en su seno.

En síntesis, al repasar lo acontecido en los procesos de integración se observa que existe una estrecha correlación entre lo ocurrido y el marco

político imperante. También es posible comprobar que en la actualidad, quizás por primera vez, éste es más favorable a la unidad.

2. La situación actual

El predominio de los procesos democráticos ha creado un entorno diferente, caracterizado por la existencia de una nueva diplomacia regional, con diálogo frecuente y directo a nivel ministerial y presidencial. Esto no significa que la integración y la cooperación hayan salvado todas las dificultades y que se constituirán en la panacea que permite superar la incierta situación económica que, en mayor o menor medida, afecta a todos los países.

El estado actual de los procesos de integración y cooperación debe examinarse con espíritu crítico, empezando por reconocer que está aún distante el momento en que pasen a influir decididamente en los proyectos políticos nacionales, articulándose racional y armónicamente con las orientaciones y políticas de cada uno de los países.

Probablemente, el antagonismo de intereses continúa siendo la dificultad mayor. Ceder parte de un mercado a un vecino, es para muchos atentar contra la seguridad de su propio país. Por ejemplo, importan menos los déficit comerciales con las naciones industrializadas o con el Sudeste Asiático, pero constituyen problemas políticos graves los déficit con la región, y mucho más con un país que pertenece al mismo esquema de integración. La superación de esta visión estrecha representa un desafío de especial importancia para los gobiernos, los partidos políticos, los intelectuales, los trabajadores, las entidades empresariales y los organismos internacionales competentes. Es preciso comprender que la integración y cooperación no es solamente sumar el mayor número posible de operaciones de compraventa. Frente a una visión "fenicia", es deseable anteponer una concepción basada en la interdependencia real y permanente entre países. No es una tarea fácil ni de corto plazo, pero resulta impostergable emprenderla.

En este marco general, las iniciativas recientes de mayor interés son la Rueda Regional de Negociaciones, el Protocolo Modificador del Acuerdo de Cartagena, algunos convenios bilaterales y el Acuerdo "Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica".

a) Rueda Regional de Negociaciones

Luego de un largo período de deliberaciones y análisis técnicos —que ocupó mucho más tiempo que el deseado—, la III Reunión del Consejo de Ministros de la ALADI adoptó, en marzo de 1987, un marco normativo dentro del cual se desarrolle el proceso. Este contiene a lo menos dos avances que es conveniente destacar. Uno es la profundización de la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) y, el otro, de mayor significación, es el Programa de Recuperación y Expansión del Comercio (Resolución 15 (11)). Sin embargo, los acuerdos ministeriales manifiestan una gran debilidad, ya que analizan sólo tangencialmente el problema del financiamiento y de los pagos. Y es en esta área donde existe un evidente entramiento que no permite construir un esquema de cooperación comercial dinámico, como el que exigen las circunstancias imperantes.

La PAR tiene importancia por ser el mecanismo multilateral por excelencia de la Asociación. Se han logrado reducciones arancelarias que lentamente se acercan a niveles capaces de generar comercio. En todo caso, es preciso que se acuerden nuevas y sustantivas ampliaciones para lograr tal meta. Sin embargo, el problema central es la magnitud de las excepciones, las cuales, en la práctica, hacen que este instrumento sea poco operativo y desvirtúan su carácter multilateral. Un hecho novedoso dentro de la Asociación es que la PAR rige sólo para los países que la pongan en vigencia. A fines de 1987, prácticamente la totalidad de los países habían cumplido con este trámite.

El programa de recuperación y expansión del comercio es, sin duda, uno de los objetivos más ambiciosos que se han impulsado en el marco de la ALADI. La idea central es otorgar una preferencia amplia —en promedio, de alrededor de 60%—, que permita desviar hacia el mercado regional 30% de las importaciones que los países realizan desde el resto del mundo.

Las listas presentadas por los diez países —Bolivia se excluyó voluntariamente— determinan un potencial de comercio intrarregional del orden de los 12 000 millones de dólares. Si se lograra materializar 50% de dicho potencial, el comercio intra ALADI aumentaría, de los US\$ 7 658 millones registrados como promedio entre los años 1984-1985, a US\$ 13 800 millones, es decir, un crecimiento de 80%.

El esquema básico parece simple, pero a lo largo del proceso de negociación, iniciado en abril de 1987, se han detectado numerosas dificultades cuya solución es aún incierta. Las actuales dificultades son, por cierto, subsanables, pero requieren un profundo cambio en la voluntad, en el estilo y en las modalidades de negociación. El entorno político regional y la resolución ministerial señalada son un avance en esa dirección. No obstante, al parecer aún no se ha logrado que prevalezca una mentalidad negociadora diferente, orientada a buscar una nueva interdependencia regional, en lugar de simples transacciones comerciales que pueden tener duración efímera.

Toda iniciativa de reactivación del intercambio con perspectivas de largo plazo, requiere mecanismos de pagos y financiamiento que promuevan y estimulen un comercio en expansión. En este sentido, llama la atención el escaso avance que se ha logrado. El peso andino y el gaucho —del que aún no se conocen las normas que lo regirán— son pasos importantes, pero insuficientes para revertir la tendencia histórica a favorecer el comercio con terceros países, en desmedro de la utilización de las potencialidades del mercado latinoamericano.

b) *Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena*

La crisis de la integración andina tiene su origen principalmente en el comercio intra-subregional. El problema surgió de varias fuentes: bruscas modificaciones de las políticas cambiarias; la aplicación de políticas de ajuste recesivo; la extremada concentración del comercio en torno al eje colombo-venezolano y la limitación en la capacidad importadora de ambos. Como trasfondo, se encuentra el servicio de la elevada deuda externa de la subregión.

El reciente Protocolo Modificadorio (Decisión 217, de mayo de 1987), que requirió una laboriosa y prolongada negociación, contiene soluciones para los problemas comerciales. Se crea un régimen transitorio de comercio administrado, basado en contingentes anuales, globales y por productos. Estos "no podrán ser inferiores al 30% del valor promedio anual de las correspondientes importaciones originarias de los países miembros en el promedio 1980-1985". Se establecen límites por países y modalidades expresas de aplicación para Bolivia y el Ecuador.

Las mayores novedades se presentan en relación al desarrollo agropecuario e industrial, a la cooperación económica y social, a los aspectos institucionales y a la Decisión 24 sobre el régimen común a la inversión extranjera. La modificación de esta última constituye uno de los aspectos más cuestionados del Protocolo Modificadorio, dado que siempre se asoció con la esencia misma del Acuerdo. Queda sí abierta la posibilidad de que en el futuro se puedan reexaminar algunos de esos principios básicos, los que en esencia intentan preservar los beneficios del proceso para los países miembros.

c) *El Acuerdo argentino-brasileño*

El Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) y el conjunto de protocolos que se han suscrito para su ejecución, proporcionan un renovado impulso a las relaciones bilaterales y generan efectos que pueden contribuir a dinamizar el proceso de unidad latinoamericana.

Durante 1987 se mantuvo el ritmo de concertación política que se inició a mediados del año anterior. Se suscribieron más de 20 Protocolos que incursionan en áreas disímiles y complejas. Abarcan los bienes de capital, la biotecnología, la energía nuclear, el transporte, los medios de pagos —el "gaucho"— y variados aspectos culturales. Por otra parte, es difícil mostrar indicadores que permitan evaluar el grado de interrelacionamiento real que se está gestando. En este contexto, los acuerdos en materia nuclear y la distensión que ello produce, al igual que los avances en la fabricación de aviones o los registrados en biotecnología, apuntan a proporcionar resultados a largo plazo.

El Reglamento del Fondo de Inversiones se aprobó en el segundo semestre de 1987, lo que ha demorado el proceso de inversiones que exige la ejecución de varios protocolos, especialmente el de bienes de capital. Un grupo de trabajo *ad hoc* procura resolver los problemas y el costo del transporte, particularmente en el caso del trigo. La fase técnica y administrativa para la construcción de la central hidroeléctrica de Pichi-Picun-Leufú está concluida, y se negocia la parte financiera para iniciar su ejecución. En materia de comunicaciones, se está conformando un sistema interconectado mediante la utilización de redes digitales.

El protocolo de bienes de capital registra un notorio avance en los productos negociados. Incluido el segundo tramo de la lista común, se habría cumplido cerca del 30% de la meta prevista (600 productos como total y 190 ya incorporados) para el período programado de cuatro años. Esto revela un progreso importante, si bien en algunos casos se trata sólo de productos específicos dentro de otros más amplios. Para Argentina, ha significado una generación neta de exportaciones, pero éstas se concentran en bienes producidos en serie, básicamente máquinas-herramienta destinadas a pequeños y medianos productores, los que normalmente no representan un volumen elevado de demanda.

En su evolución este protocolo ha superado la etapa fácil que permitió la inclusión de productos en la lista común por consenso de todos los productores. Para continuar avanzando, en 1988 se deberán incluir bienes que afectarán intereses empresariales. Lograr una apertura comercial es una tarea compleja cuando existe cierto paralelismo en el proceso de industrialización de los países.

Como factor negativo, cabe mencionar que no se registran avances en las compras del sector público. No sólo por la complejidad del tema, sino porque PETROBRAS —que es el mayor demandante—, por ejemplo, tiene solamente un registro de proveedores locales. Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), por el lado argentino, aún no organiza una lista de proveedores. Existen circunstancias exógenas al Protocolo que hacen que éste avance con lentitud e impiden aprovechar cabalmente sus potencialidades.

Por último, hay que destacar que el Acuerdo de Alcance Parcial (AAP) N° 1 ha constituido un excelente marco de negociación en materia comercial. Se han ampliado las preferencias arancelarias, se han eliminado las restricciones y otras medidas de efecto equivalente y se han incorporado numerosos productos. No obstante, se registran problemas de incumplimiento que están limitando el comercio de algunos productos agrícolas. Ambos gobiernos realizarán una evaluación de este instrumento para determinar las medidas correctivas que sean necesarias.

Finalmente, debe tenerse presente que, si bien se trata de un acuerdo bilateral, en su estructuración política ha participado activamente

Uruguay, haciendo posible la formalización de convenios específicos entre los tres países.

d) *Cooperación económica con Centroamérica*⁶

Algunos elementos del cuadro centroamericano actual muestran la dimensión de la tarea que la región debe encarar conjuntamente:

i) El deterioro del sector externo es alarmante, tanto en la magnitud y ritmo de crecimiento de la deuda, como en el permanente déficit de la balanza comercial de todos y cada uno de los países centroamericanos. Entre 1980 y 1986, la deuda externa pasa de cerca de 7 000 millones de dólares a más de 17 000 millones y se acumula, en el período, un saldo negativo superior a los 10 000 millones de dólares en la balanza comercial. Hasta 1987, la subregión no había logrado recuperar los niveles de exportación alcanzados en los inicios de la década.

ii) Esta situación de deterioro es aún más marcada en el comercio entre los propios países. Particularmente acentuada es la caída del comercio de bienes industriales y manufacturados. Las exportaciones al interior de la subregión, que constituyen, en 1980, 25% del total exportado, se reducen a 10%, en 1986. La deuda intrazonal supera los 720 millones de dólares.

iii) El deterioro del sector externo se polariza en Nicaragua y El Salvador. El primero concentra más de un tercio de la deuda externa total y del saldo comercial negativo acumulado en los últimos seis años, así como 77% de la deuda intrazonal. A El Salvador, por su parte, le corresponde el otro tercio de la deuda comercial total acumulada por la subregión. Esto convierte a ambas economías en "cuellos de botella" para la reactivación económica del conjunto. La solución de los problemas estructurales de estos países pasa pues, a ser una necesidad de urgencia subregional y no sólo nacional.

iv) En otro plano, la crisis político-bélico-económica ha creado un desplazamiento intraregional masivo de familias de recursos económicos escasos o nulos. En consecuencia, se ha generado un problema de alta sensibilidad y no

⁶El texto que se presenta a continuación fue elaborado con anterioridad a que se preparara, a solicitud del Secretario General de las Naciones Unidas, el Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica.

toria magnitud social en todos y cada uno de los países de la región, que gravita en las economías de los mismos.

A la luz de estos antecedentes, y coincidentemente con los lineamientos expuestos por los ocho presidentes latinoamericanos en Acapulco, queda de manifiesto la urgente necesidad de tomar medidas que apunten a las soluciones de los problemas de la deuda externa, de la reactivación del comercio intrasubregional y de los refugiados.

Para la solución de la *deuda externa* global, la conjunción de esfuerzos de los países centroamericanos con los del resto de América Latina es el eje fundamental de acción, en particular ante las naciones industrializadas y los organismos financieros internacionales.

La deuda intrarregional requiere de recursos externos frescos destinados al pago de una parte del saldo pendiente. Este esfuerzo se estima —como primera hipótesis de trabajo— en aproximadamente 250 millones de dólares en el próximo trienio, unido a una renegociación del resto, y requiere un apoyo importante y solidario de los países latinoamericanos y de la comunidad internacional. Una opción que podría provenir de los propios países latinoamericanos consistiría en el suministro de bienes pagaderos a largo plazo y en condiciones claramente concesionales.

La *reactivación de las corrientes de intercambio comercial* entre los países centroamericanos es un factor propulsor del mejoramiento de la economía regional. Un elemento fundamental sería el restablecimiento de la capacidad productiva exportadora de los países más deteriorados económicamente y el financiamiento de las exportaciones—o importaciones— en las diversas etapas. El incremento de las exportaciones industriales permitiría recuperar 58% del nivel perdido en las exportaciones intrarregionales.

La reactivación comercial y el manejo de la deuda externa—global e intrarregional— no tienen solución estable sin la recuperación de las economías más afectadas de la región. A su vez,

ello implica la estabilización y reordenamiento de las principales variables macroeconómicas. Un programa para Nicaragua requeriría del orden de los 400 millones de dólares—cifra que, por el momento, debe considerarse también como hipótesis de trabajo— a fin de restablecer la capacidad productiva y detener la inflación, mediante una inyección de bienes de consumo. En el caso de El Salvador, la cifra sería inferior, dado el apoyo financiero externo de que ya dispone dicho país.

Las medidas enunciadas apuntan precisamente a revitalizar el esquema de integración y superar parte de los serios escollos que enfrentan sus países miembros. A ello debe agregarse la coordinación y unificación de esfuerzos no sólo para enfrentar el problema de la deuda externa, sino para desarrollar las exportaciones y la cooperación económica latinoamericana e internacional.

El tema de los *refugiados y desplazados* constituye un grave problema social, que indudablemente tiene serias repercusiones económicas. El principal receptor es Estados Unidos. México cobija en su territorio a cerca de 200 000 personas, provenientes fundamentalmente de El Salvador, Guatemala y Nicaragua. En Costa Rica el problema se presenta también. No existen cuantificaciones relativamente confiables sobre este importante aspecto, pero sí hay un reconocimiento común de su gran magnitud y de que, por tanto, representa una prioridad política para la subregión.

La solución de este aspecto debe integrar los elementos de asistencia directa de alimentación, salud y educación, con aquellos relativos a la "repatriación" de grupos de refugiados. Es preciso otorgarles medios que les permitan ejercer sus capacidades productivas, con lo cual vuelvan a inyectar recursos a las economías nacionales de la subregión. De acuerdo con estudios preliminares, para iniciar la solución del problema se requeriría una suma cercana a los 250 millones de dólares.

III

Algunas propuestas sobre políticas, estrategias y medidas

1. *La dimensión política y geopolítica*

Reiteradamente se ha señalado —y con razón— que, en su expresión más concreta, la integración y la cooperación regionales cuentan sólo con el apoyo de reducidas esferas de los gobiernos y de sectores empresariales privados directamente involucrados. Esta realidad, que en buena medida explica la fragilidad de tales procesos en América Latina y el Caribe, debería ser el punto de partida en la búsqueda de sistemas más participativos y abiertos.

Los esfuerzos para involucrar a los principales agentes económicos, políticos y sociales en las iniciativas tendientes a una mayor unidad y vinculación entre las naciones participantes, deben indicar los frutos que se espera de ellos. En la actual situación, los resultados tradicionales que se demandan de la integración y la cooperación en el plano económico, deberían ser complementados con logros en esferas que son de importancia en la preocupación de las sociedades.

El afianzamiento de la democracia, la consecución de una paz duradera y estable, y el encauzamiento de un pluralismo político hacia la construcción de la unidad regional, son valores que proporcionarían a la integración una dimensión distinta y más profunda. Simultáneamente, pueden facilitar que estos procesos se incorporen a las aspiraciones e inquietudes de la mayor parte de las sociedades nacionales.

a) *Afianzamiento de la democracia*

La heterogeneidad regional en lo económico y social exige una alta dosis de pluralismo y pragmatismo en la concepción y aplicación de estrategias y esquemas políticos. La democracia, en el ámbito nacional —y su extensión a lo regional o subregional— puede ayudar a estructurar una respuesta adecuada. Los elementos esenciales de la democracia deberían servir para modelar esquemas más unitarios y cooperativos entre los países de la región, al facilitarse la concertación política.

Así, por ejemplo, las coincidencias políticas, vinculadas en lo sustantivo a los procesos democráticos, han facilitado los contactos personales entre jefes de Estado o entre las más altas autoridades de rango ministerial. Como producto de esta nueva modalidad de diplomacia, hoy se observa un importante cambio en el estilo con que tradicionalmente se abordaban los problemas regionales. Varios casos ilustran esta transformación. Entre ellos se destacan las múltiples reuniones de los Presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay; los contactos entre los mandatarios centroamericanos; y la reunión de Presidentes del Grupo de los Ocho Países que forman el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, realizada en Acapulco del 27 al 29 de noviembre de 1987.

Una tarea difícil —pero fundamental— que debe enfrentar la región es convertir los esquemas de integración y cooperación en procesos de una creciente concertación política. Eso contribuirá, sin duda, a su profundización y consolidación, a la vez que servirá de sustento a los regímenes democráticos de América Latina y el Caribe.

b) *La concertación geopolítica*

Como se ha demostrado en el curso de la historia, los efectos de las tensiones geopolíticas no sólo debilitan las relaciones entre los países de la región, sino que comprometen las propias bases del desarrollo nacional. En efecto, el gasto militar se duplicó con creces en el período 1973-1982⁷. De veintiún países de América Latina respecto de los cuales hay información sobre la distribución funcional del gasto del sector público, en ocho los gastos en defensa superan los de salud; en tres son mayores que los de educación, y en dos están por encima de la suma de los de educación y salud⁸. En el caso centroamericano

⁷Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *Yearbook 1983*.

⁸Fondo Monetario Internacional, *Government Finance Statistics Yearbook*, vol. VII, 1983, p. 29. (Diversos años entre 1977 y 1982).

—al igual que en otras naciones de la región— el gasto militar compite abiertamente con los recursos para el desarrollo económico y social.

La potencialidad real de conflictos en la región se encuentra, como norma general, en las disputas fronterizas entre países vecinos. El hallazgo de fórmulas colectivas de solución a dichas situaciones debería disminuir la escalada armamentista, puesto que, en muchas ocasiones, los sentimientos nacionalistas impiden evaluar objetivamente la relación costo-beneficio de tales disputas territoriales. En ciertas oportunidades, ello lleva a los gobiernos a gastar en armamentos más de lo que representa efectivamente el objeto de litigio, incentivando a los países vecinos a nuevos esfuerzos armamentistas. No se pueden olvidar, sin embargo, los poderosos intereses económicos y políticos extrarregionales que contribuyen a generar tensiones, muchas veces artificiales.

Desde otro ángulo, las tensiones y conflictos bilaterales no sólo inciden en las vinculaciones entre los países involucrados, sino que tienden a frenar e inmovilizar las iniciativas de integración y cooperación regionales, como se ha demostrado recientemente en Centroamérica. ¿Cómo pueden contribuir la integración y la cooperación a una modificación positiva de esta situación? A continuación se plantean algunas ideas en esta dirección.

i) Propiciar que la unidad regional, a través de la integración, es una vía factible de proporcionar una seguridad nacional real a los países, manteniéndose los atributos de una soberanía efectiva;

ii) Crear un ambiente político favorable a someter los conflictos a soluciones pacíficas que alejen la amenaza del uso de la fuerza, comprometiendo la voluntad política global de la región en esta iniciativa; y

iii) Proponer la suscripción de un tratado latinoamericano que garantice a cada uno de los países la integridad territorial o una garantía de no agresión; la reducción gradual y sistemática de los gastos militares para dedicarlos al desarrollo económico y social; y el respeto a la democracia como forma de gobierno y al pluralismo ideológico.

En las tareas políticas de la índole señalada no deberían estar ausentes los órganos de integración y cooperación, puesto que les compete y les beneficia la neutralización de las tensiones

geopolíticas. Las dificultades para enfrentar esta empresa son enormes y provienen en proporción importante de elementos disgregadores de fuera de la región. No obstante, parece ineludible comenzar a trabajar lo antes posible en este frente.

c) *Búsqueda de un mecanismo de participación política*

En su Protocolo Modificatorio, el Grupo Andino incorporó al Parlamento Andino en calidad de órgano principal del Acuerdo. Al mismo tiempo, se están determinando sus esferas de competencia y las formas concretas de vertebración con las actividades de la integración. A mediano plazo se contempla la posibilidad de que los miembros del Parlamento sean elegidos por votación directa.

El 2 de octubre de 1987 se aprobó, en Guatemala, el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otros órganos afines, y el 16 de noviembre, en Lima, el Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano. Estas iniciativas procuran llenar el vacío de participación de las instancias políticas en los esquemas de integración y cooperación subregionales y regionales. El propósito central es que dichas entidades se conviertan en un cauce de expresión de las tendencias políticas que existen a nivel de cada país, las que en la actualidad no encuentran vías idóneas para intervenir en las acciones de cooperación e integración. Como consecuencia de ello las fuerzas sociales no se sienten comprometidas con los procesos de unidad regional y su apoyo es por lo general puramente retórico.

2. *Convergencia de los esfuerzos regionales*

La integración y la cooperación regionales sólo alcanzarán su pleno desarrollo cuando logren vincularse estrechamente a las prioridades básicas de los gobiernos, reflejadas en sus respectivas políticas económicas. Se trata de una condición fundamental, que implica cerrar la tradicional brecha entre la declaración política global y la actividad de los agentes operativos. Estos deben involucrarse directamente en la estructuración de los diversos programas de las instituciones regionales.

Por otra parte, se hace imprescindible superar la disociación institucional existente en la re-

gión. Cada esquema de integración o de cooperación tiende a buscar su propia autonomía. Ello impide potenciar las capacidades hacia objetivos compartidos y, en muchos casos, contribuye a fomentar el distanciamiento entre el plano multilateral y las políticas nacionales.

La convergencia de los esquemas de integración y cooperación es también un factor esencial. Normalmente los primeros han concentrado sus esfuerzos en el intercambio comercial, sin buscarse con la suficiente intensidad iniciativas diversas de cooperación. Los organismos encargados de ella, por su parte, prácticamente mantienen su actividad sectorial en un enfoque restringido que no se proyecta a ámbitos mayores.

La convergencia institucional es otro requisito fundamental, el cual permite que los esfuerzos regionales se transformen efectivamente en elementos de apoyo y complementen las políticas nacionales. Para todos estos fines, debe reconocerse, como un dato importante del problema, la extrema heterogeneidad prevaleciente en la región. Por lo tanto, un programa único para el conjunto de estas naciones, tendrá siempre escasa viabilidad. Es indispensable definir directrices que aglutinen los intereses de grupos de países en torno a proyectos específicos. No se trata de crear nuevas agrupaciones subregionales, ni mucho menos debilitar las existentes. Por el contrario, respetando las peculiaridades de cada esquema, se pueden empalmar acciones conjuntas con otros países.

El concepto de un Sistema Económico Latinoamericano debe encauzarse hacia los objetivos señalados. Se trata, en esencia, de una construcción gradual en la cual los gobiernos, los agentes sociales y políticos nacionales y las instituciones regionales, pasan a formar parte de un todo que tiene metas globales y específicas. Dentro de las primeras, los elementos primordiales son la reducción de la vulnerabilidad y la dependencia para ganar autonomía en la definición de las políticas, y la constante búsqueda de la unidad regional. A nivel de metas específicas—que pueden ser sectoriales o por temas determinados—se trata de entrelazar intereses, de modo que creen una verdadera y positiva interdependencia entre grupos de países, facilitándose así el logro de la unidad regional.

El Sistema Económico Latinoamericano tiene como uno de sus objetivos fundamentales

promover la cooperación regional y la vinculación interinstitucional. A la Secretaría Permanente, como órgano del SELA, le corresponde la función de impulsar la construcción del Sistema. Sin embargo, en la concepción descrita, el sistema implica una responsabilidad compartida y, por tanto, compromete a todos los actores, sean de nivel nacional, bilateral o multilateral.

3. Algunas medidas concretas

Sin pretender presentar una agenda priorizada de iniciativas, las siguientes son algunas de las medidas que podrían llevarse a cabo en el corto y mediano plazos para resolver problemas urgentes, a las cuales la integración y la cooperación pueden hacer una contribución considerable.

a) Programa de reactivación y generación de nuevas corrientes de comercio intrarregional

i) Canalizar un nuevo apoyo político a los esfuerzos que se realizan en el marco de la ALADI para poner en marcha la Resolución 15 del Consejo de Ministros (marzo 1987), cuya finalidad es la recuperación y expansión del comercio. El problema central en este caso es de naturaleza operativa. La decisión política ministerial no logra concretarse por diversos problemas técnicos que deben superarse en el menor plazo posible. Para lograrlo, es necesaria la intervención directa de los responsables del comercio exterior quienes, teniendo claros mandatos políticos, podrían colaborar positivamente con los esfuerzos del Comité de Representantes y de la Secretaría Ejecutiva de la ALADI.

ii) Diseñar y promover un nuevo esquema de negociación entre el Grupo Andino y Argentina, Brasil y México. Este debe superar la clásica negociación comercial para avanzar hacia incrementos sostenidos de los coeficientes de abastecimiento y suministro, con miras a alcanzar una verdadera interdependencia regional.

iii) Estructurar un marco de negociación conjunta entre Centroamérica y los países de la ALADI, con el propósito de generar nuevas corrientes de comercio que contribuyan a aumentar la utilización de la capacidad instalada y a establecer vinculaciones operativas entre ambos grupos de países. Esta colaboración comercial debe visualizarse como complementaria a la cooperación económica general con esa subregión.

iv) Estudiar las posibilidades de avanzar en un proceso de negociación comercial entre países de la ALADI y del CARICOM. A pesar de los escasos resultados de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, ésta podría considerarse como uno de los puntos de apoyo para la cooperación empresarial y de inversiones conjuntas.

v) Promover una negociación para reactivar el comercio de productos alimenticios. Los niveles de abastecimiento pueden mejorarse en función de las potencialidades reales de la región. Un proceso paulatino y controlado de especialización podría dar lugar a una mejor utilización de los recursos, incrementando las rentabilidades empresariales y reduciendo los subsidios gubernamentales.

vi) Elaborar y acordar estrategias comerciales operativas en materia de aranceles y restricciones no arancelarias, que, por ejemplo, permitan utilizar el poder de compra que posee la región para mejorar el acceso de sus productos de exportación a los principales mercados internacionales.

vii) Canalización de las compras estatales. Este ha sido un tema extensamente tratado por diversos organismos, pero aún no se logra materializar una reorientación de las compras que llevan a cabo las empresas estatales. No obstante, es urgente renovar los esfuerzos, a fin de utilizar este considerable potencial de comercio y desarrollo entre los países.

b) *Financiamiento y pagos*

i) Las iniciativas mínimas incluyen la agilización de los mecanismos de pagos, la "desdolarización" del comercio recíproco y la captación de divisas frescas para otorgar liquidez a los actuales sistemas de compensación y financieros en general. También podrían considerarse la creación de un fondo latinoamericano de reservas, así como el establecimiento de un banco latinoamericano de comercio exterior, teniendo en cuenta la existencia del Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX). En este último se podrían integrar algunas instituciones que bancos regionales públicos o privados poseen en varios países industrializados. La idea central sería lograr que la mayor parte de las corrientes financieras y crediticias que generan las transacciones se realicen a través de esta entidad, la cual debería ser capaz —por su solvencia y confiabilidad— de captar

depósitos latinoamericanos en el exterior, incluso aquellos que correspondan a fuga de capitales.

ii) En el mismo orden de ideas, podría pensarse en diversas medidas capaces de generar efectos de corto plazo en la búsqueda de la interdependencia regional. Por ejemplo, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) podrían establecer una estrecha vinculación con LATINEQUIP. Su objetivo sería canalizar la adquisición de bienes de capital de origen regional para incrementar y renovar el parque industrial y reactivar las economías. LATINEQUIP podría asumir la obligación adicional de lograr la incorporación de partes y piezas locales, de manera de atenuar los desequilibrios existentes. Incluso, podría promover las exportaciones hacia los países proveedores para lograr una compensación —aunque sea parcial— del comercio.

iii) En relación a Centroamérica, la cooperación que pueda brindar el resto de América Latina y el Caribe se visualiza como un complemento a los esfuerzos internos de los países de la subregión. Ella debe abarcar aspectos variados. Además de la cooperación comercial ya señalada, es fundamental la colaboración financiera externa. Diversos países de la región se han incorporado al Banco Centroamericano de Integración Económica gracias a la apertura de éste a nuevos socios, tendencia que convendría ampliar y consolidar. Asimismo, existe una vasta gama de posibilidades para fomentar la cooperación técnica entre los países centroamericanos y los de mayor dimensión de la región.

c) *Deuda externa*⁹

El Consenso de Cartagena constituye una demostración evidente de que es posible generar mecanismos de cooperación en esta materia. Sin embargo, desde la crisis de 1982, ni la región en conjunto ni un grupo de países han logrado plantear un esquema de negociación simétrico. Este debería basarse, entre otros elementos, en la reducción del tamaño de la deuda y en un ajuste de

⁹En el documento de la CEPAL *Relaciones económicas entre los centros industrializados y la periferia latinoamericana* (LC/R. 641), Santiago de Chile, 18 de febrero de 1988, se trata este tema en forma detallada.

las tasas de interés, llevándola a sus niveles históricos. Para estos fines existen diversos precedentes jurídicos que avalan la reconsideración. En esta materia, América Latina y el Caribe tienen un elevado poder de negociación que no están utilizando, lo que incide directamente en su desarrollo económico y social. Es urgente, por tanto, estructurar y aplicar dicha capacidad de negociación, poniéndola al servicio de los legítimos intereses de los países.

d) *Medidas sectoriales*

i) Cabría efectuar un gran esfuerzo conjunto para buscar fórmulas que tiendan a la revitalización de los procesos de industrialización, sobre la base de directrices nacionales y subregionales. Estas directrices deben examinarse en profundidad, a la luz de las tendencias de los mercados internacionales, los cambios tecnológicos y la división internacional del trabajo imperantes. Asimismo, es preciso tener presente los eslabonamientos productivos, las esferas de especialización y, en particular, las complementariedades que se puedan lograr en productos complejos y en ramas dinámicas y modernas de la economía, a partir de los mercados ampliados que ofrecería la integración.

Es dable aprovechar los espacios ampliados para transformar la actividad industrial, especialmente en aquellas ramas que presentan brechas o niveles de consumo muy reducidos. Los países que han alcanzado un desarrollo importante en la región pueden colaborar eficazmente con los países de menor desarrollo relativo en la aplicación del progreso técnico a las actividades fabriles.

ii) Organizar un esquema de cooperación agropecuaria y de productos básicos con miras a incrementar el abastecimiento regional, asegurar niveles racionales de consumo y lograr el máximo de autonomía, en especial con respecto a los mercados internacionales. Estos, como es conocido, sufren profundas variaciones como re-

sultado de las políticas de subsidios de los países industrializados.

iii) Promover el intercambio tecnológico en el sector agrícola, de modo de diseminar el conocimiento y afianzar la creación de tecnologías apropiadas. Lo anterior no sólo estará orientado al sector exportador, sino especialmente a la economía de subsistencia, que sufre graves rezagos productivos y alimenticios.

iv) Coordinar y organizar los diversos esfuerzos que se desarrollan en relación a la seguridad alimentaria a nivel nacional, subregional y regional.

v) Poner en práctica un programa de cooperación en el sector de los servicios, que permita sustentar una posición conjunta en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT.

En esta esfera pueden plantearse medidas tales como el desvío de comercio hacia países de la región, y las que tienden a facilitar la prestación interregional de servicios, por ejemplo, el otorgamiento de preferencias regionales o subregionales en materia de acceso a mercados, compras gubernamentales y financiamiento del intercambio.

Medidas como las descritas pueden impulsarse en un plazo relativamente breve, ya que las iniciativas correspondientes existen y han sido discutidas, pero sus resultados pueden demandar períodos más prolongados.

Para el mediano plazo —incluso en forma simultánea con las medidas anteriores—, la región requiere avanzar en los necesarios ajustes que deberán realizarse al aparato productivo para adecuarlo a las nuevas circunstancias de la economía internacional. El entorno para los próximos años será altamente tecnificado y competitivo, lo que obliga a una permanente modernización de las estructuras productivas. Sin este requisito, la región no podrá superar las crecientes limitaciones que emanan del cambiante escenario mundial, ni modificar cualitativamente su inserción en el ámbito internacional.