

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.585 (Sem.40/3)
15 de mayo de 1987

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

III Reunión de Funcionarios Responsables del
Comercio Exterior de los Países Miembros de
la Asociación Latinoamericana de Integración
(ALADI)

Ciudad de México, 25 al 26 de mayo de 1987



**POTENCIALIDAD DE LA INTEGRACION EN LA ASOCIACION
LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI) FRENTE
A LAS TENDENCIAS EN EL ESCENARIO
INTERNACIONAL**

Este documento fue preparado por el Proyecto Integración y
Cooperación Regionales de la División de Comercio Internacional y
Desarrollo de la CEPAL.

87-5-560

INDICE

	<u>Página</u>
I. EL ESCENARIO ECONOMICO GLOBAL	3
A. TENDENCIAS RECIENTES	3
B. LOS VINCULOS COMERCIALES ENTRE LOS PRINCIPALES BLOQUES ECONOMICOS	4
II. LA INSERCIÓN DE AMÉRICA LATINA	5
A. EL DESARROLLO DEL SECTOR EXTERNO.....	5
B. EL DESENCADENAMIENTO DE LA CRISIS EXTERNA Y SU PROYECCIÓN	11
III. LAS POSIBILIDADES PARA INCREMENTAR EL INTERCAMBIO ZONAL	13
A. LA IMPORTANCIA DEL MERCADO ZONAL SEGUN PAISES	13
B. LA FUNCIÓN ESPECÍFICA DEL MERCADO ZONAL	17
C. EL INTERCAMBIO NEGOCIADO EN LA ALADI	18
D. OPCIONES PARA INCREMENTAR EL INTERCAMBIO RECÍPROCO	21

I. EL ESCENARIO ECONOMICO GLOBAL

A. TENDENCIAS RECIENTES

El presente decenio se distingue por el lento y disímil crecimiento de las economías centrales. Las proyecciones en varias ocasiones han sido reajustadas hacia abajo y para el año 1987 se prevé una tasa promedio de crecimiento de 2.1% para los países miembros de la OCDE.

En la actualidad, se reconoce que el sistema económico mundial atraviesa por un período de grandes tensiones, manifestaciones de los profundos desajustes estructurales internos. No es ésta la ocasión de analizar en detalle el origen y el carácter de esos desajustes que, por lo demás, son bien conocidos. Baste señalar que no se prevé un pronto retorno de la estabilidad y del dinamismo del pasado reciente. Los países centrales han logrado reducir en alta proporción sus tasas de inflación, pero, con la sola excepción de Japón, afrontan aún niveles de desempleo por encima de sus tasas históricas. Este desajuste fundamental, más los desequilibrios comerciales y los déficit en el financiamiento público, principalmente en los Estados Unidos, indican que la situación recesiva está lejos de ser superada.

Los países desarrollados han desplegado grandes esfuerzos para superar los desajustes indicados y llevan ya muchos años aplicando políticas deflacionarias, alternadas a veces con breves interludios de políticas destinadas a reactivar sus lánguidas economías. Los desajustes parecen tener no sólo un carácter estructural, sino que también han revelado un cariz dinámico. Las políticas aplicadas han exigido grandes sacrificios para rebajar los niveles inflacionarios; sin embargo, han tenido como resultado la aparición de otros desequilibrios, como los comerciales y los fiscales. La irreductibilidad de la recesión frente a las distintas políticas aplicadas ha generado una tendencia reciente de transferir el peso del ajuste a otros países que, a su vez, se oponen a esos empeños. Han habido algunas tentativas de lograr una mayor coordinación entre las políticas económicas de los principales países desarrollados, pero éstas se han limitado al área cambiaria, y sus resultados han sido temporales. El escenario actual es muy fluido y, por lo tanto, difícil de proyectar. No obstante, los acontecimientos recientes no apuntan a un clima de mayor crecimiento y estabilidad, sino más bien a un futuro mediato de confrontación en el área comercial, con resultados desfavorables para el comercio mundial.

B. LOS VINCULOS COMERCIALES ENTRE LOS PRINCIPALES BLOQUES ECONOMICOS

El fenómeno del proteccionismo siempre ha estado presente con mayor o menor intensidad y desde que la economía mundial entró en su actual coyuntura recesiva se han agudizado notablemente las presiones en favor de este tipo de acciones. En la medida en que otras políticas no brinden los resultados deseados en el campo comercial, los gobiernos se sentirán cada vez más inclinados a aplicar diversas formas de proteccionismo. El abanico de estas prácticas se ha ampliado notablemente, al grado que ahora es muy difícil distinguir entre las medidas de corte netamente proteccionista y otras más sutiles, que son toleradas por la institucionalidad comercial internacional (GATT). Pero la discusión sobre la legitimidad pierde sentido en el escenario de confrontación señalado, ya que en éste el poder económico-comercial de las partes involucradas determina el resultado final de la contienda.

La mayor parte del comercio mundial se efectúa entre los países desarrollados y dentro de los bloques económicos, como son la CEE y los países del Consejo del Asistencia Mutua Económica (CAME). Los Estados Unidos de América mantienen fuertes vinculaciones comerciales con Japón, Canadá y la CEE. Dentro de este sistema, los países en desarrollo tienen un papel accesorio como proveedores de productos básicos y como mercado para los productos manufacturados por los países desarrollados. Ultimamente, los NIC's han desafiado este esquema al entrar con ofertas competitivas y masivas en los mercados de manufacturas. No obstante, las principales tensiones comerciales se dan entre Estados Unidos y Japón y Estados Unidos y la Comunidad, aunque su lucha comercial también se extiende a mercados de terceros países donde compiten como abastecedores.

Los países en desarrollo cuentan con algunos tratamientos preferenciales que, en principio, deben facilitar sus exportaciones a los mercados desarrollados. Los más conocidos son los Sistemas Generalizados de Preferencias (SGP's), y los Acuerdos de Lomé firmados entre la CEE y los países en desarrollo que anteriormente fueron sus colonias. La eficacia de estos esquemas se ha visto limitada con la aplicación de muchas cláusulas que protegen los intereses de los países importadores, como consecuencia de la creciente ola proteccionista. Los países latinoamericanos no cuentan con más tratamientos preferenciales que los SGP. Característica típica de éstos es que los países que reciben las preferencias ven limitadas sus ventajas en la medida en que obtengan un mayor éxito en sus exportaciones al país otorgante. Es improbable que los países latinoamericanos cuenten con un tratamiento más generoso en el futuro, ya que,

paulatinamente, se les va considerando como "países de clase media" que no requieren asistencia especial para facilitar sus exportaciones.

Más bien debe preverse un viraje de los países desarrollados hacia un tratamiento cada vez menos favorable para la región. La primera prioridad de los países desarrollados es sanear sus propias economías y enfrentar la competencia de otros países desarrollados. En relación a los países en vías de desarrollo, los desarrollados hacen una clara distinción entre sus ex-colonias y los demás países. Generalmente las ex-colonias gozan de tratamientos relativamente generosos, como son los contemplados en los Tratados de Lomé. Los países africanos reciben además un importante apoyo financiero en respuesta a la situación extremadamente crítica en que se encuentran sus economías. Los países del Caribe y de Centroamérica, bajo ciertas condiciones, pueden ser beneficiarios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI) propiciada por los Estados Unidos de América. Los demás países latinoamericanos, con la posible excepción de México debido a su proximidad a los Estados Unidos, no ocupan un lugar prioritario en las políticas comerciales de ninguno de los países desarrollados. Estos hechos determinan que la mayor parte de los países de la región tendrán que acomodarse a un tratamiento comercial por parte de los desarrollados que en el futuro tendrá menos elementos concesionarios y más exigencias en cuanto a reciprocidad.

II. LA INSERCIÓN DE AMÉRICA LATINA

A. EL DESARROLLO DEL SECTOR EXTERNO

Los recientes acontecimientos han demostrado que América Latina ocupa una posición básicamente pasiva en la economía global. Una pérdida en el dinamismo del comercio mundial afecta gravemente a sus ingresos por concepto de exportaciones. La recesión que afectó la economía mundial desde 1979 adoptó en América Latina la forma de una crisis en 1982, cuando revertieron bruscamente las corrientes de financiamiento extranjero que hasta aquel momento habían permitido la prolongación de una etapa de relativo alto crecimiento.

En el Cuadro 1 se puede observar que las exportaciones de los países miembros de la ALADI hacia el mundo crecieron rápidamente a fines del decenio de los años setenta y a principios de los ochenta, hasta alcanzar un nivel máximo de

Cuadro 1

ALADI : COMERCIO EXTERIOR INTRAZONAL Y GLOBAL

(Millones de dólares corrientes)

AÑOS	EXPORTACIONES FOB				IMPORTACIONES CIF			
	ALADI (1)	R.MUNDO (2)	MUNDO (3)	% (1/3)	ALADI (4)	R.MUNDO (5)	MUNDO (6)	% (4/6)
1978	5,838.1	38,920.5	44,758.6	13.0	5,814.2	43,792.0	49,606.2	11.7
1979	8,483.6	51,428.4	59,912.0	14.2	8,114.1	54,256.5	62,370.6	13.0
1980	10,935.3	67,302.5	78,237.8	14.0	10,470.2	73,493.0	83,963.2	12.5
1981	11,348.1	75,288.5	86,636.6	13.1	12,216.2	79,048.1	91,264.3	13.4
1982	9,762.5	71,500.0	81,262.5	12.0	10,600.0	61,503.4	72,103.4	14.7
1983	7,016.0	75,219.9	82,235.9	8.5	7,817.2	41,957.3	49,774.9	15.7
1984	8,172.0	83,493.0	91,665.0	8.9	8,601.0	45,543.0	54,144.0	15.9
1985	7,051.0	79,817.0	86,868.0	8.1	7,439.0	44,427.0	51,866.0	14.3
1986	7,037.0	62,627.0	69,664.0	10.1	7,932.0	45,264.0	53,196.0	14.9

Fuente: Banco de datos del comercio exterior para América Latina y el Caribe (BADECEL) y Secretaría de la ALADI.

Nota : Información para 1986 estimada por la Secretaría de la ALADI (marzo 1987) con base en datos parciales del año considerado.

86.6 mil millones de dólares en 1981.^{1/} En 1982, se produjo la primera caída de las exportaciones en muchos años. En los años siguientes mostraron un comportamiento vacilante, con un record de 91.7 en 1984, para finalmente contraerse a un nivel francamente deprimido de 69.7 mil millones de dólares en 1986. (Véase Gráfico 1). Esta última contracción se explica por los movimientos contrarios que exhibieron el volumen y el valor unitario de las exportaciones. (Véase Cuadro 2). El primer indicador creció durante los años ochenta con una tasa promedio anual de 4.4%. El movimiento opuesto del valor unitario fue aun mayor, con un decrecimiento promedio anual de 6.1% en el período señalado. En otras palabras, el nivel de precios de las exportaciones cayó más rápidamente que el incremento correspondiente al volumen de las mismas y, como consecuencia, el valor de las exportaciones totales bajó. Hay que contrastar este hecho con los grandes esfuerzos desplegados por todos los países para fomentar sus exportaciones. Es obvio que la situación recesiva por la que atraviesa el mercado mundial ha frustrado las aspiraciones de muchos países latinoamericanos en este aspecto.

Las importaciones de la región muestran un ciclo más definido, ya que obedecen directamente a las políticas económicas aplicadas por los países. (Véase nuevamente Cuadro 1 y Gráfico 2). Durante el período 1978-1981, las importaciones totales registraron un gran dinamismo, ubicándose en todos los años ligeramente por encima de las exportaciones.^{2/} No obstante, este aparente equilibrio global no revela que existieron desbalances a nivel de países individuales. Fue en esa época que se produjo el llamado "boom de las importaciones" y en no pocos casos las importaciones superaron ampliamente a las exportaciones. Este es la situación, por ejemplo, de Colombia, Chile, Paraguay y Uruguay y, en menor grado, México y Brasil. Estos déficit en la cuenta de bienes se sumaron a los déficit que los demás rubros de la cuenta corriente normalmente muestran para los países de la región.

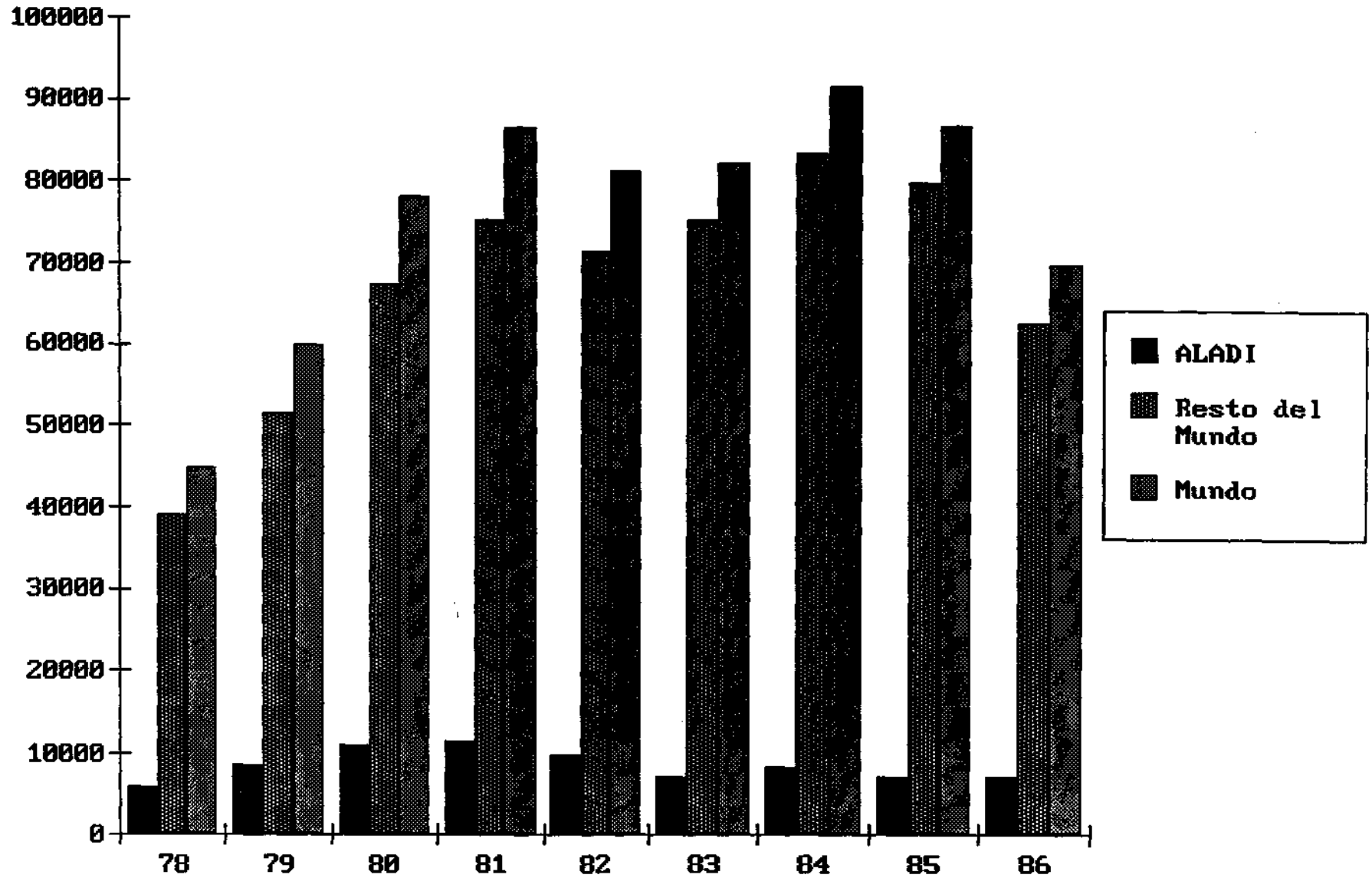
En 1981, las importaciones alcanzaron su máximo histórico absoluto (91.3 mil millones de dólares). A partir de la crisis de 1982, los países se vieron obligados a aplicar fuertes

^{1/} Una parte importante de este crecimiento se explica por el aumento de los precios del petróleo.

^{2/} Debe tomarse en consideración que las importaciones están expresadas en valores CIF y las exportaciones en FOB. Cuando se examinan los datos de la balanza de pagos, que consignan ambos rubros en valores FOB, la situación es diferente por cuanto para el conjunto de los países de la ALADI las exportaciones exceden a las importaciones, salvo en 1978.

Gráfico 1

**ALADI : EXPORTACIONES FOB
(Millones de dolares corrientes)**



Cuadro 2
ALADI : VALORES E INDICES DE COMERCIO EXTERIOR
(Valores en millones de dólares, índices 1980=100)

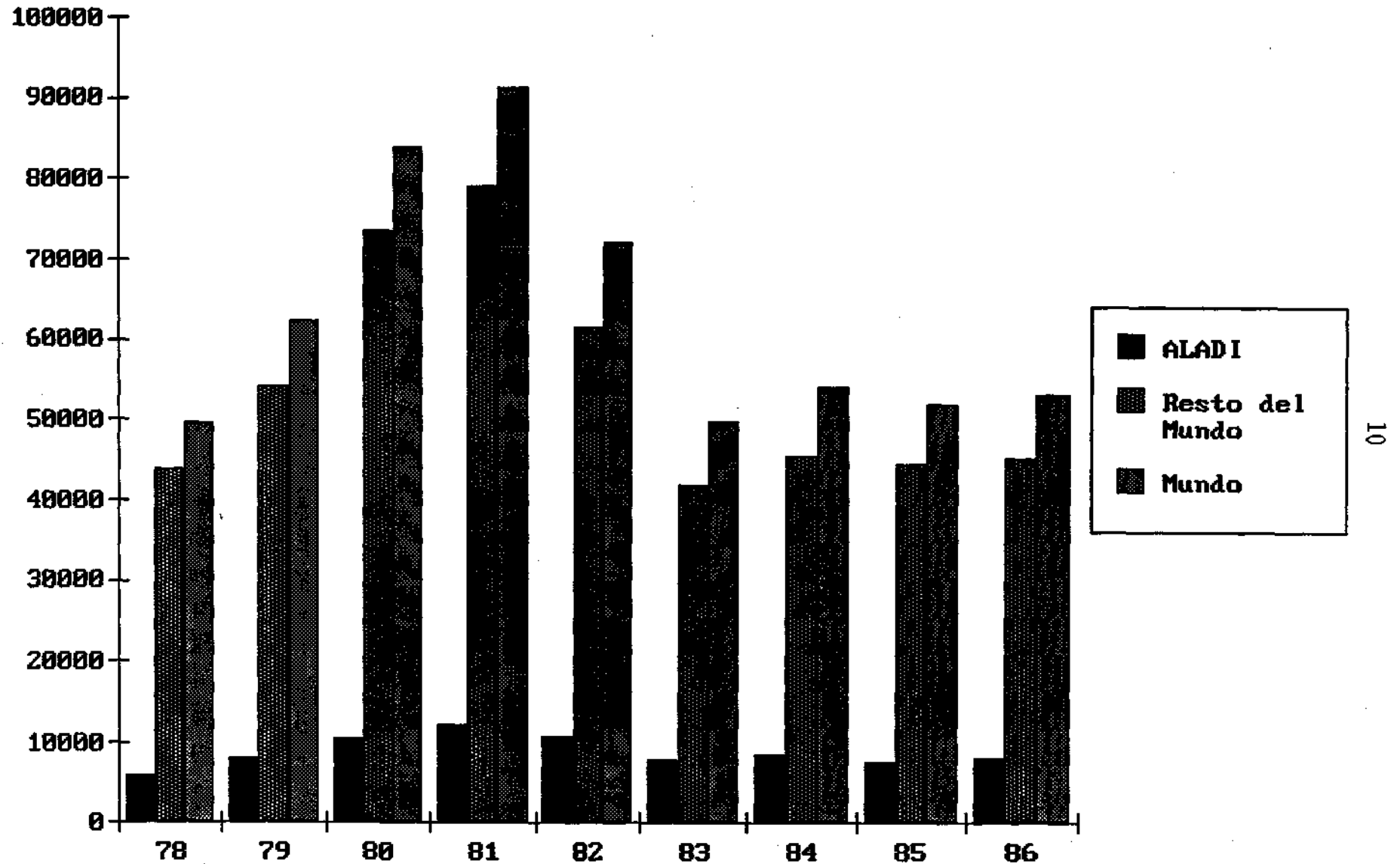
Año	Exportaciones FOB				Importaciones CIF				Relación de precios del intercambio	Poder de compra de las exportaciones
	Valores		Indices		Valores		Indices			
	Corrientes	Constantes	Valor unitario	Quantum	Corrientes	Constantes	Valor unitario	Quantum		
1970	12,619.4	67,846.2	18.6	86.7	12,056.0	40,456.4	29.8	48.2	62.4	54.1
1971	12,277.1	63,943.2	19.2	81.7	13,581.0	43,809.7	31.0	52.2	61.9	50.6
1972	14,888.5	69,572.4	21.4	88.9	15,478.0	47,189.0	32.8	56.2	65.2	58.0
1973	22,201.9	76,295.2	29.1	97.5	20,450.0	53,815.8	38.0	64.1	76.6	74.7
1974	37,314.4	75,688.4	49.3	96.7	34,921.0	64,075.2	54.5	76.3	90.5	87.5
1975	31,887.1	64,030.3	49.8	81.8	37,626.0	62,710.0	60.0	74.7	83.0	67.9
1976	34,479.1	64,446.9	53.5	82.4	37,194.0	61,376.2	60.6	73.1	88.3	72.7
1977	40,285.9	64,872.6	62.1	82.9	43,092.0	65,889.9	65.4	78.5	95.0	78.7
1978	44,758.6	71,158.3	62.9	91.0	49,606.2	69,476.5	71.4	82.7	88.1	80.1
1979	59,912.0	76,516.0	78.3	97.8	62,370.6	75,054.9	83.1	89.4	94.2	92.2
1980	78,237.8	78,237.8	100.0	100.0	83,963.2	83,963.2	100.0	100.0	100.0	100.0
1981	86,636.6	87,247.3	99.3	111.5	91,264.3	86,588.5	105.4	103.1	94.2	105.1
1982	81,262.5	91,203.7	89.1	116.6	72,103.4	69,064.6	104.4	82.3	85.3	99.5
1983	82,235.9	100,532.9	81.8	128.5	49,774.5	52,394.2	95.0	62.4	86.1	110.6
1984	91,665.0	109,516.1	83.7	140.0	54,144.0	58,980.4	91.8	70.2	91.2	127.6
1985	86,868.0	110,378.7	78.7	141.1	51,866.0	57,247.2	90.6	68.2	86.9	122.6
1986	69,664.0	101,403.2	68.7	129.6	53,196.0	61,356.4	86.7	73.1	79.2	102.6

Fuente : CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Nota : Los índices para 1986 han sido estimados.

Gráfico 2.

**ALADI : IMPORTACIONES CIF
(Millones de dolares corrientes)**



restricciones a sus importaciones y éstas cayeron bruscamente, estancándose en niveles cercanos a los 50 mil millones de dólares en los últimos cuatro años. En este momento las importaciones se encuentran por debajo de su tendencia histórica y se estima que ya no pueden soportar una compresión adicional. Al contrario, cualquiera reactivación de las economías latinoamericanas supone niveles de importación bastante superiores a las actuales. No solamente habrá que suplir necesidades sociales largamente postpuestas, sino se requiere importar urgentemente bienes de capital e insumos para renovar la capacidad instalada y poner en marcha el proceso productivo. La reciente contracción de las importaciones se debe, en su mayor parte, a una disminución del volumen de las mismas, aunque su valor unitario también se redujo, básicamente, como consecuencia de la caída de los precios del petróleo. (Véase nuevamente el Cuadro 2).

B. EL DESENCADENAMIENTO DE LA CRISIS EXTERNA Y SU PROYECCION

La acumulación de saldos negativos en el balance en cuenta corriente, debido principalmente al incremento de los intereses pagados, más la repentina desaparición y reversión de las corrientes de capital extranjero desencadenaron la crisis de 1982. Los países latinoamericanos súbitamente tuvieron que enfrentarse al pesado servicio de la deuda externa. (Véase el Cuadro 3). Con el objeto de generar el superávit comercial requerido para este último fin, los países limitaron fuertemente sus importaciones y, a la vez, intentaron aumentar sus exportaciones. Sin embargo, resultó más factible restringir las importaciones que incrementar las exportaciones. De hecho, éstas últimas se estancaron e inclusive retrocedieron en los últimos años.

En cuanto a la deuda externa no parece haberse encontrado una solución a este gravísimo problema. A pesar de los grandes esfuerzos y sacrificios de los países deudores en los últimos cinco años, la deuda total ha continuado creciendo y su servicio aún absorbe una proporción exagerada de los ingresos de exportación. De continuar las condiciones imperantes (tasas de interés, plazos de pago, monto total y ausencia de financiamiento fresco), no hay salida a este problema y el servicio de la deuda mantendrá la economía latinoamericana estancada y al borde de la crisis.

En resumen, se vislumbra el siguiente panorama a corto y mediano plazo para el sector externo y la economía latinoamericana. El lento crecimiento de las economías de los países desarrollados y el proteccionismo practicado por ellos

Cuadro 3
ALADI : RESUMEN DEL BALANCE DE PAGOS Y DATOS SOBRE LA DEUDA EXTERNA, 1976 - 1985
(Millones de dólares)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Exportaciones de bienes FOB	34922.5	41276.2	44959.6	61361.9	80782.0	87630.2	80275.9	81037.5	90967.3	85168.2
Importaciones de bienes FOB	35779.6	40909.7	46952.9	59820.4	80097.3	87282.5	69421.7	47743.4	49437.4	49469.0
Balance de bienes	-857.1	366.5	-1993.3	1541.5	684.7	347.7	10854.2	33294.1	41529.9	35699.2
Exportación de servicios reales	6956.4	7869.2	9759.4	12829.6	16315.1	18059.6	13490.1	12400.9	13794.0	14399.1
Importación de servicios reales	9935.7	11432.0	14713.2	19244.3	24687.3	28673.0	24138.3	17438.1	18034.0	17933.7
Balance servicios reales	-2979.3	-3562.8	-4953.8	-6414.7	-8372.2	-10613.4	-10648.2	-5037.2	-4240.0	-3534.6
Intereses netos pagados	-4320.7	-4989.2	-6386.5	-9192.4	-13362.4	-21622.9	-32601.3	-29998.3	-31959.1	-30121.7
Utilidades	-2066.1	-2769.0	-3267.4	-3725.2	-3657.5	-4823.8	-4910.9	-3316.5	-3144.6	-3618.0
Otros	-76.1	-19.8	-9.9	-230.2	-596.9	-1023.6	-976.6	-757.2	-663.5	-622.7
Balance de servicios de factores	-6467.8	-7780.2	-9663.2	-13147.0	-17621.0	-27468.3	-38488.8	-34068.9	-35766.9	-34361.6
I Balance en cuenta corriente a)	-10281.8	-10964.2	-16621.4	-18029.4	-25196.7	-37540.5	-38550.6	-5514.7	2162.5	-1362.3
Capital a largo plazo	14898.2	15571.1	23721.0	20660.0	26426.5	43187.7	30822.5	20082.6	16648.5	8508.6
Inversión extranjera	2380.1	3985.9	4476.6	5103.1	6987.3	9104.1	9941.5	3267.5	2463.6	2184.5
Sector oficial	5479.9	5905.8	6202.5	5711.2	2394.2	3142.2	7492.3	19991.5	17506.5	13116.0
Préstamos recibidos	8391.9	9466.4	12440.4	12434.4	8233.2	9803.6	13350.7	30490.8	31840.7	27711.5
Amortizaciones	-2658.0	-3342.5	-5694.6	-6500.9	-5065.3	-6213.5	-5489.7	-10433.6	-14114.8	-14166.6
Sector privado	7038.4	5679.6	13041.6	9845.6	17045.0	30941.2	13388.8	-3176.1	-3321.3	-6791.7
Préstamos recibidos	12055.4	12491.6	24109.8	25139.5	29050.0	46847.8	32844.6	13415.7	11169.7	9290.2
Amortizaciones	-4599.2	-6592.0	-10890.8	-13977.4	-12612.9	-14621.7	-18172.4	-16113.9	-15230.5	-16715.2
Capital a corto plazo	2422.3	-1898.9	-1611.5	3927.0	6146.1	2395.6	-3422.0	-16983.3	-10155.1	-5703.1
Sector oficial	859.6	-852.1	775.7	468.6	417.5	716.0	8431.9	-2847.6	1632.9	-1833.7
Sector privado	1562.4	-1046.6	-2387.0	3458.7	5728.6	1679.7	-11854.0	-14135.6	-11788.2	-3869.1
Errores y omisiones netos	-774.9	1979.1	1949.2	2823.9	-5924.8	-10770.8	-10017.3	-2465.9	43.8	-3361.4
II Balance en cuenta de capital b)	16682.3	15810.0	24299.6	27730.1	27089.5	35269.1	17854.5	1172.9	7026.5	-133.7
III Balance global	6400.7	4845.6	7678.2	9700.6	1892.7	-2271.5	-20696.3	-4341.4	9188.9	-1495.9
Variación en reservas	6206.9	4875.2	7627.5	9999.0	2782.0	-1182.5	-18867.7	-3620.8	9730.6	...
Deuda externa global desembolsada	90505.0	113921.0	143967.0	174187.0	224481.0	269643.0	309371.0	327275.0	341641.0	346438.0
Tasa de interés Libor (en porcentajes)	6.12%	6.29%	9.08%	11.90%	14.03%	16.72%	13.60%	9.92%	11.29%	8.64%

a) Incluye transferencias unilaterales privadas

b) Incluye transferencias unilaterales oficiales

mantendrían a las exportaciones latinoamericanas próximas a sus actuales niveles deprimidos. Lo anterior, junto con el servicio de la deuda y la escasez de nuevo financiamiento externo, inducirían a que los países latinoamericanos continúen restringiendo sus importaciones a sus niveles mínimos. Dentro de las actuales condiciones, la región no podrá imprimir mayor dinamismo a su sector externo ni reactivar su economía, a menos que logre una inserción distinta en el escenario mundial.

III. LAS POSIBILIDADES PARA INCREMENTAR EL INTERCAMBIO ZONAL

A. LA IMPORTANCIA DEL MERCADO ZONAL SEGUN PAISES

En la presente sección se expone en forma sucinta el papel que pueden jugar la integración y la cooperación en la solución de alguno de los dilemas antes señalados, en particular en cuanto a posibilitar incrementos en el comercio de los países miembros de la ALADI.

El Cuadro 1, antes citado, permite apreciar que actualmente el mercado de la ALADI, en promedio absorbe 10% de las exportaciones totales de la región, mientras que 15% de las importaciones proviene de la misma zona.^{1/} En términos generales, el peso del mercado zonal es aún limitado y no se puede pretender que su crecimiento, por acelerado que sea, restaure por completo las pérdidas sufridas por el desplome del comercio con terceros países. En este contexto, hay que tener en cuenta, además, que el mercado zonal tiene características particulares y que no puede absorber todos los productos que tienen dificultades para ser exportados al resto del mundo.

No obstante, cabe aclarar que las proporciones indicadas son promedios para la ALADI y no revelan las grandes diferencias existentes entre los países miembros. El Cuadro 4 contiene información sobre este último particular para el período 1978-1986. Se observan notables diferencias entre los coeficientes de suministro y abastecimiento de los países individuales y también se constatan ciertas variaciones en el tiempo. El coeficiente de abastecimiento representa el grado en que las necesidades de importación del país en cuestión son abastecidas por proveedores

^{1/} La diferencia entre ambos porcentajes se explica por el hecho que las importaciones totales se encuentran aún muy por debajo de las exportaciones de la zona.

Cuadro 4

ALADI : COEFICIENTES DE SUMINISTROS Y ABASTECIMIENTOS POR PAISES

(Promedio 1978-84 y años 1985 y 1986)

(Porcentajes)

Suministros	1978-84	1985	1986	Abastecimientos	1978-84	1985	1986
Argentina	20.1	17.7	18.7	Argentina	24.4	33.9	34.9
Bolivia	41.2	59.9	51.0	Bolivia	31.6	36.1	46.3
Brasil	16.9	8.7	11.1	Brasil	13.3	12.0	12.8
Colombia	13.3	8.1	6.7	Colombia	19.1	21.4	17.2
Chile	19.5	14.2	16.2	Chile	25.4	28.6	23.1
Ecuador	13.0	4.9	3.4	Ecuador	13.6	20.6	15.3
México	3.9	2.7	3.8	México	4.0	4.2	3.0
Paraguay	40.8	31.9	65.2	Paraguay	46.6	54.4	46.4
Perú	13.7	10.9	7.4	Perú	14.2	24.3	25.6
Uruguay	30.5	27.9	38.4	Uruguay	40.0	31.8	48.9
Venezuela	7.4	4.5	6.5	Venezuela	8.5	8.9	8.4
ALADI	11.7	8.1	10.1	ALADI	13.7	14.3	14.9

Fuente : BADECEL y Secretaría de la ALADI.

de la misma zona y refleja, por lo tanto, el grado de interrelacionamiento comercial alcanzado. El coeficiente de suministro indica la proporción de las exportaciones que es colocada en el mercado de la ALADI en un momento dado y permite apreciar el grado de competitividad de la oferta zonal. Por estas características, el coeficiente de abastecimiento tiende a ser mas estable en el tiempo que el coeficiente de suministro.

Un examen de los coeficientes de abastecimiento revela que son varios los países que ya han alcanzado un alto grado de interrelacionamiento con otros miembros de la ALADI, a saber, Paraguay, Uruguay, Bolivia y, en una medida algo menor, también Argentina. Estos generalmente adquieren en la zona entre el 30% y el 50% de sus importaciones totales. En el otro extremo se encuentran México, Venezuela y Brasil, que son los tres países de mayor mercado de importación, pero que tienen coeficientes de abastecimiento que se encuentran por debajo del promedio zonal. Los coeficientes de México y Venezuela se ubican a niveles del orden del 4% y 8%, respectivamente, mientras que Brasil se encuentra más cerca del promedio con un coeficiente aproximado de 13%.

En resumen, se tiene por un lado tres países de mercado reducido (Paraguay, Bolivia y Uruguay) que ya demuestran una altísima vinculación comercial con la zona mientras que, por el otro, figuran los importadores más grandes que, sin embargo, se caracterizan por una muy baja orientación hacia proveedores de la zona. Argentina constituye un caso algo aparte en el sentido que en tamaño es el cuarto mercado de importancia de la región y, a la vez, revela una alta propensión a importar desde la misma zona. El nivel del promedio de la ALADI también está afectado por la posición de Brasil, que siendo el mayor importador, combina un bajo grado de apertura de la economía con una limitada interrelación con abastecedores zonales. Finalmente, se distinguen los países de tamaño de mercado intermedio (Colombia, Chile, Perú y Ecuador) que muestran coeficientes de abastecimiento zonal que fluctúan entre 14% y 29%.

El grado de interrelacionamiento comercial se explica por una variedad de factores. La condición de países mediterráneos induce a Paraguay y Bolivia a importar desde sus vecinos, tendencia que además es favorecida por la complementariedad productiva existente. México y Venezuela mantienen una elevada vinculación comercial con los Estados Unidos que se basa en su proximidad geográfica y en su condición de exportadores de hidrocarburos. Brasil parece preferir una vinculación comercial amplia con los países desarrollados que constituyen, a su vez, el mercado más importante para las exportaciones brasileñas. En este contexto, se destaca muy favorablemente el alto nivel del abastecimiento regional de Argentina, que se explicaría por su

proximidad a Brasil y por las importaciones de productos básicos y semi-elaborados que efectúa desde otros países del área. Los coeficientes de abastecimiento de los países de tamaño intermedio son ya significativos, pero sus producciones respectivas resultan básicamente competitivas y no complementarias con las restantes naciones de esta misma categoría.

Los coeficientes de suministro también muestran una alta dispersión. Nuevamente son los exportadores más pequeños --Paraguay, Bolivia y Uruguay-- los que tienen una tendencia más acentuada a colocar sus exportaciones en el mercado de la ALADI. Por el contrario, los mayores exportadores, México, Brasil y Venezuela, aunque también países como Ecuador, Colombia y Perú dirigen una proporción reducida y variable hacia el mercado zonal. Argentina y Chile ocupan una posición intermedia con proporciones de alrededor del 20%. Las diferencias entre los coeficientes de suministro se explica básicamente por los mismos factores que inciden en los coeficientes de abastecimiento, pero a éstos ahora se agrega el hecho que las exportaciones de México, Venezuela, Colombia y Perú consisten en su mayor parte de productos básicos que son exportados principalmente a terceros países. La variabilidad en el tiempo de los coeficientes de suministro es indicativa de que existen posibilidades de ventas en la zona, que son aprovechadas solamente de modo ocasional.

La información anterior se puede complementar con los saldos que los países miembros de la ALADI han acumulado en su intercambio mutuo en los últimos tres años (promedios 1984-1986, millones de dólares):

Argentina	-149	México	+238
Bolivia	+127	Paraguay	-152
Brasil	+586	Perú	-252
Colombia	-596	Uruguay	+9
Chile	-220	Venezuela	+30
Ecuador	-219		

Estos datos sugieren diversas posibilidades para incrementar el comercio intrazonal. En primer lugar, hay que destacar que se trata principalmente de incrementar los coeficientes de abastecimiento regional, ya que no tiene sentido la sola desviación hacia la zona de exportaciones que se pueden colocar en el mercado mundial. Paraguay, Bolivia y Uruguay ya se encuentran altamente integrados con abastecedores zonales y, por lo tanto, estos países no parecen constituir una fuente significativa de dinamización del intercambio. Brasil, México y Venezuela son excedentarios con la ALADI y su gran tamaño, combinado con sus bajos coeficientes de abastecimiento, constituyen una clara indicación del importante papel que cabe a estos países en la reactivación del intercambio. Todos los demás

--Colombia, Perú, Chile, Ecuador-- y, en menor medida, también Argentina, son fuertemente deficitarios, mientras que sus coeficientes de abastecimiento se ubican a un nivel intermedio relativamente alto. Estos mismos países tienen coeficientes de suministro reducidos, tanto en términos relativos como absolutos. El incremento del comercio intrazonal requiere entonces de un gran esfuerzo por parte de estos países para incrementar sus exportaciones a la zona, que debe ser correspondido con una mayor propensión a importar por parte de los países mayores. De este modo, se podría contribuir a una recuperación de los niveles de intercambio y, a la vez, lograr un mayor equilibrio del mismo. El logro de estos objetivos no parece ser demasiado difícil, considerando el tamaño de los mercados de los tres países mayores y su bajo grado de apertura hacia las exportaciones de los demás países, que son principalmente exportadores de tamaño pequeño o intermedio. Obviamente, lo anterior ofrece solamente algunos primeros lineamientos para una acción concertada y requerirá de un análisis más detallado de las posibilidades concretas para establecer su factibilidad.

B. LA FUNCION ESPECIFICA DEL MERCADO ZONAL

En los últimos cinco años, el comercio intrazonal ha disminuido casi en la misma proporción que las importaciones desde el mundo (-35.1% frente a -41.7% respectivamente para el período 1981-1986). Se puede constatar, entonces, que el intercambio mutuo ha tenido un comportamiento procíclico y que prácticamente no ha podido amortiguar los vaivenes y la contracción del comercio con el resto del mundo. En el pasado reciente se han planteado muchas iniciativas destinadas a dar un papel más dinámico al comercio intrazonal, pero en la mayoría de los casos ha fallado la efectiva instrumentalización de las mismas y el mercado de la ALADI ha sufrido un deterioro aun mayor que el de terceros países.

A continuación se desarrollan algunas consideraciones sobre la función especial que corresponde al mercado zonal. En primer lugar, no se puede aspirar a que el mercado de la ALADI sea una fuente de donde obtener divisas para pagar el servicio de la deuda externa. Aparte de un aprovechamiento reducido de su tamaño, el mercado zonal se ha caracterizado por sus desequilibrios a nivel bilateral. La crisis externa generalizada ha tornado a los países especialmente recelosos de cualquier filtración adicional de divisas hacia el exterior. En estas circunstancias, pretender que algunos países logren divisas convertibles de este circuito, resulta inconveniente para el conjunto, ya que las ganancias pueden ser sólo pequeñas y ocasionales. Esto es precisamente lo que ha ocurrido en los

últimos cinco años y los resultados en términos de un intercambio fuertemente reducido están a la vista.

Por estas mismas razones, no debe ser el desequilibrio bilateral el que preocupe a los países miembros, sino la aproximación a un equilibrio de tipo multilateral. En la medida en que los países vayan logrando este último objetivo, se irán presentando las condiciones para un fuerte incremento del intercambio mutuo, sin que ésto suponga una mayor utilización de las escasas divisas. En el caso que persistan desequilibrios, debe considerarse la opción de dar mayor liquidez al circuito zonal mediante la otorgación de líneas adicionales de crédito a nivel bilateral o vía la creación de un nuevo medio de pago, como las monedas o los derechos regionales de importación.

C. EL INTERCAMBIO NEGOCIADO EN LA ALADI

La evolución reciente del comercio exterior latinoamericano pone en evidencia, por lo tanto, la necesidad de estructurar políticas alternativas basadas en un pleno aprovechamiento del mercado regional.

Se trata, en otros términos, de lograr que el mercado latinoamericano desempeñe un papel importante como elemento de desarrollo y de reactivación de los sistemas productivos nacionales. A nivel político hay conciencia de esta situación, a lo menos desde comienzos de 1984, cuando por iniciativa del entonces Presidente del Ecuador, señor Osvaldo Hurtado, se desató un intenso proceso orientado a promover la integración y la cooperación regionales. Este importante esfuerzo político culminó con la suscripción de la Declaración y Plan de Acción de Quito --enero de 1984-- y abrió un amplio proceso de concertación al más alto nivel gubernamental entre países de la región. En el seno de la ALADI y en un enfoque multilateral, la III Reunión del Consejo de Ministros de la ALADI, de marzo de 1987, creó un vasto instrumental destinado a fortalecer la integración y a recuperar los niveles del comercio intrarregional seriamente dañados por la crisis económica latinoamericana.

Aún así, es imperioso que la ALADI incursione en nuevos enfoques de cooperación comercial que superen los estrechos márgenes de la negociación tradicional y, gradualmente, impulsen el establecimiento de un esquema de intercambio fundado en grados crecientes de interdependencia económica.

Los instrumentos de promoción del comercio recíproco de la ALADI, revelan en su aplicación una cierta insuficiencia, en especial frente a las condiciones adversas que se registran en el

comercio internacional y muy particularmente en el intercambio recíproco. Superar esta situación, significa, por ejemplo, concertar flujos indicativos de comercio, pactar determinados crecimientos en los coeficientes de abastecimientos --a nivel global y sectorial-- y, en general, procurar avanzar hacia la estructuración de un nuevo perfil del intercambio recíproco que refleje una articulación distinta en relación a los mercados internacionales. Se trata, en síntesis, de promover la concertación en la base del comercio y poner al servicio de dicha concertación diferentes instrumentos y mecanismos.

En el Cuadro 5 se presenta el comercio intrarregional que se realiza amparado por franquicias arancelarias y no arancelarias consignadas en los diversos tipos de acuerdos que son posibles en el marco de la ALADI.

En 1984 --último año con información disponible desagregada a nivel de productos--, la cobertura de los productos negociados alcanzó a 27.3% del total del intercambio intrarregional. Esto significa que, en ese año, sólo contribuían a explicar algo más de 4% del total importado por los once países. Aún cuando esta cobertura podría haber aumentado en 1985 y 1986, difícilmente ocasionará un cambio sustantivo en la situación. Por tanto, es lícito afirmar que los mecanismos actualmente en aplicación en el marco de la ALADI desempeñan, por razones distintas, un papel limitado como instrumentos promocionales del intercambio recíproco y revelan, además, una escasa cobertura del comercio que efectivamente realizan los países miembros de la Asociación.

Particularmente en el transcurso de 1986, algunos países suscribieron convenios bilaterales que se orientan a lograr una expansión acelerada del intercambio. Los acuerdos entre Argentina y Brasil; los de Uruguay con estos dos países y con México constituyen casos relevantes en los cuales se han utilizado nuevas modalidades de negociación.^{1/} En el mediano plazo, es probable pensar que el intercambio de productos negociados entre estos países pueda continuar incrementándose. Coincidentemente, son ellos los que mantienen los mayores niveles de sus importaciones desde la ALADI amparadas por franquicias arancelarias. En 1984, los productos negociados representaron 45.9% en Argentina, 35.3% en Brasil, 28.0% en México y 26.8% en Uruguay. En el otro extremo, Bolivia (3.0%), Paraguay (4.6%), Ecuador (6.6%) y Venezuela (9.2%) son los países con menores coberturas de productos negociados. Las distintas coberturas señaladas, revelan, también, la disposición que tienen los

^{1/} Para mayores detalles, véase CEPAL: Multilateralismo y bilateralismo en la ALADI, LC/R.564, febrero 1987.

Cuadro 5

ALADI : COMERCIO INTRARREGIONAL NEGOCIADO SEGUN TIPOS DE ACUERDOS

(Millones de dólares CIF)

ACUERDOS	1981	1982	1983	1984
De Renegociación	2645	2219	1602	1850
Comerciales	441	364	343	362
De Complementación Económica	57	106	86	111
De Apertura de Mercados	-	-	-	14
TOTAL NEGOCIADO	3143	2689	2031	2337
% sobre el total	25.8	25.3	26.4	27.3
No Negociado	9056	7931	5667	6206

Fuente : ALADI, Estructura y evolución del comercio regional 1980-84.

gobiernos para utilizar los mecanismos del Tratado de Montevideo 1980.

D. OPCIONES PARA INCREMENTAR EL INTERCAMBIO RECÍPROCO

La III Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALADI se efectuó en Montevideo el 11 y 12 de marzo de 1987.^{1/} Su realización se inscribe dentro de las actividades normales de la Asociación. Sin embargo, en esa ocasión se debían considerar los avances del proceso de negociación emanados de la Rueda Regional de Negociaciones de la ALADI. Como se recordará, ésta se convino en marzo de 1985, con la finalidad de revitalizar el proceso de integración y de promover una sustantiva reorientación del comercio recíproco.

El Consejo de Ministros aprobó una Declaración y seis acuerdos relativos a las siguientes materias:

- Profundización de la PAR.
- Recuperación y expansión del comercio.
- Eliminación de restricciones no arancelarias.
- Programa de atenuación y/o corrección de desequilibrios del comercio intrarregional.
- Regímenes generales de regulación del comercio.
- Plan de Acción en favor de los países de menor desarrollo económico relativo.

Sin duda, de estos acuerdos el más novedoso y de mayor proyección es el relativo a la recuperación y expansión del comercio. Mediante la Resolución 15(III) del Consejo se establece la meta de "aumentar los valores del comercio recíproco en un 40% al finalizar el trienio 1987-1989". Para estos fines, los países miembros convienen en suscribir un Acuerdo Regional y establecen un cronograma de negociación.

El significado de esta Resolución se puede apreciar con las cifras indicativas que se incluyen a continuación:

^{1/} Estuvo precedida de una reunión de representantes gubernamentales de alto nivel (9 al 11 del mismo mes). Participaron ocho ministros, tres subsecretarios (Bolivia, Ecuador y Venezuela) y un total de 130 delegados. Además, estuvieron presentes representantes de países observadores (Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Guatemala, Honduras, España y Portugal) y de organismos internacionales (BID, OEA, INTAL, JUNAC, PNUD y CEPAL).

Promedio 1984/86
(millones de dólares)

Importaciones del Resto del Mundo	45 078
Importaciones intrarregionales	7 991
Importaciones totales	<u>53 069</u>
- 30% Importaciones Resto del Mundo	13 524
- Nivel potencial de comercio	21 515

Se ha tomado el promedio 1984/1986 sólo con carácter referencial. Con esta base, la meta de desviar "alrededor del 30% del valor total de sus importaciones desde ese origen (terceros países)", implicaría que en tres años el comercio intrarregional se incrementa en forma realmente significativa, lo que puede resultar exagerado al analizar la evolución histórica del comercio y, mucho más, al tener presente lo acontecido en los últimos años. Por esta razón, debe entenderse que la Resolución No. 15 coloca sobre la mesa de negociación un comercio potencial cercano a los 13 mil millones de dólares. El proceso de negociación determinará cuánto de este monto es factible canalizar hacia la oferta regional. El cumplimiento de la meta señalada y el aprovechamiento del potencial estimado, definiría un nuevo perfil para el comercio intrarregional y crearía lazos de interdependencia económica muy diferentes a los que prevalecen en la actualidad.

La Resolución No. 15 establece como mecanismo inductor del futuro intercambio una preferencia arancelaria con niveles significativos y con tratamientos preferenciales, 60% como base; un procedimiento y el respectivo calendario para la negociación; la posibilidad de efectuar compensaciones complementarias de naturaleza bilateral; la eliminación de las restricciones no arancelarias salvo casos excepcionales y su apertura, mediante negociación, a otros países latinoamericanos y del Caribe.

Dos factores pueden limitar las posibilidades de éxito de este compromiso. Lo fundamental se encuentra en las modalidades prácticas para encontrar equilibrios multilaterales y también bilaterales. Ante grandes potenciales de importaciones --aunque sean teóricos-- se requieren capacidades exportadoras y productivas de relativa significación. Es bien sabido que los países intermedios y los de menor desarrollo económico relativo poseen serias limitaciones en su oferta exportable, lo que puede complicar seriamente la búsqueda de compensaciones, focalizar los beneficios en los países con mayores potencialidades o frenar la negociación.

Otro factor es el relativo al financiamiento y los pagos. Un esquema de esta naturaleza requiere mecanismos de cooperación que superan largamente los vigentes en la actualidad.

Por otra parte, valdría la pena investigar más a fondo las posibilidades que el mercado zonal brinda para absorber parte de la oferta regional de ciertos productos básicos, que en este momento enfrentan mercados extrazonales deprimidos o cerrados por medidas proteccionistas. Dentro de esta categoría caben productos como el trigo, carne, petróleo, cobre, azúcar y algunas frutas de clima templado, de transcendencia para la exportación de varios países latinoamericanos. Ellos están sujetos a perspectivas inciertas y desfavorables en el mercado mundial. Llama la atención que otros países de la ALADI efectúan importaciones masivas de varios de estos productos desde terceros proveedores. La comercialización de productos básicos está sujeta a muchas peculiaridades y a factores difíciles de alterar, pero su importante volumen sugiere la relevancia de los proyectos de desviación de la oferta hacia el mercado regional.

Con respecto a los productos manufacturados, desde hace muchos años el mercado zonal ha jugado el papel de "campo de ensayo" para ellos, los que en una primera instancia son colocadas en países de la misma zona y luego de un período de experimentación, son vendidos de modo creciente en los mercados internacionales. El mercado zonal ofrece la protección inicial requerida y el acceso a las economías de escala que permitirán adquirir la calidad y la cantidad exigida por el mercado mundial. Finalmente, el contexto zonal facilita la especialización y la complementación entre las distintas producciones que lleva a niveles internacionales de eficiencia.

Varios rubros de exportación de manufacturas (calzado, textiles, aceros y sus productos, aviones, alcohol, jugo de naranja, café soluble, etc.) ya han tropezado con barreras proteccionistas levantadas por los países desarrollados y, en la actual coyuntura, solamente se puede esperar que el acceso a aquellos mercados se torne más difícil. Al mismo tiempo, la región latinoamericana tiene grandes requerimientos de importación de éstos y otros rubros que no pueden ser satisfechos por la escasez de divisas imperante. Por un lado existe una capacidad productiva no utilizada y, por otro, necesidades no cubiertas de importación. El mercado zonal puede contribuir, en parte, a solucionar esta situación. El incremento del intercambio de manufacturas dentro del circuito regional podría convertirse en un círculo virtuoso, en la medida que se logre encausar y entrelazar entre sí estas ofertas y demandas. De este modo se podría incrementar el uso de la capacidad instalada y, a la vez, cubrir parte de las más urgentes necesidades de importación. Como se indicó con anterioridad, la reactivación

del intercambio regional no requiere de un uso significativo de divisas. Con el objeto de facilitar los intercambios habrá que considerar, también, la inclusión de los productos básicos en los paquetes comerciales a negociar.

En resumen, el mercado de la ALADI puede asumir un papel muy importante en la reactivación de las exportaciones y en el abastecimiento de los países de la zona. Al activar el poder de compra zonal dentro de su propio circuito comercial, se puede lograr un significativo alivio de algunos de los principales problemas que en este momento aquejan a la región.