

INT-0747

J. Israel R.

Instituto de Economía

2 de diciembre de 1985

Universidad Estatal de Campinas

Seminario sobre Endeudamiento Externo y
Políticas Económicas en América Latina

Sao Paulo, Brasil, 6 a 8 de diciembre de 1985



LOS NUEVOS RUMBOS DE LA INTEGRACION

Gert Rosenthal

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
1. Integración, interdependencia y cooperación económica	3
2. La integración en el contexto de las estrategias de desarrollo y de la política económica	5
3. La integración y la heterogeneidad de situaciones	8
4. La integración y la apertura democrática	9
5. La integración y sus mecanismos y modalidades	10
6. La integración y sus instituciones	17
7. Recapitulación	19

INTRODUCCION

No cabe duda que las ideas, como las modas, tienen sus ciclos. En los años cincuenta y sesenta, la idea de la integración, seguramente inspirada por los éxitos alcanzados en esa materia en Europa Occidental y también por los trabajos pioneros de la CEPAL, encontró eco entre formadores de política y académicos latinoamericanos y adquirió tal popularidad que al menos el objetivo de la integración económica (si bien no las modalidades precisas para aplicarla en la esfera regional o subregional) llegó a ser abrazado de manera universal. Ese legado aún persiste, al menos a nivel retórico, puesto que la integración económica, al igual que el amor a la madre, raramente se critica de manera frontal. Sin embargo, el grado de escepticismo y desilusión a que se ha llegado como consecuencia de la creciente brecha entre las expectativas originales en la integración y sus resultados, ha dado origen a que en torno al tema prevalezca hoy un clima diametralmente opuesto al observado treinta años atrás. Así, la integración económica no se encuentra generalmente entre las prioridades de los gobiernos y tampoco despierta el interés de los investigadores. Más bien, el tema hay que abordarlo casi de manera vergonzante, ya que quien se atreve a hacerlo se expone a que lo acusen de ingenuo, irrelevante o incluso de algo passé.

El desencanto por la integración y su eclipse como tema en boga es lamentable, ya que se desperdicia su potencial de coadyuvar a resolver la crisis económica que aflige virtualmente a todos los países de la región. Dicho desencanto incluso contribuye a crear una especie de profecía autocumplida, ya que la integración no puede recibir un impulso serio si se cuestiona de antemano su potencial o si las políticas de cooperación recíproca se aplican en el ambiente de escepticismo antes aludido.

¿Cómo oxigenar el ambiente enrarecido en que se debilita la idea de la integración, y cómo hacer del proceso un medio relevante para enfrentar los múltiples obstáculos que impiden el desarrollo de los países latinoamericanos en la actualidad? La presente exposición no responde con rigor

al título que se me ha asignado -"Los nuevos rumbos de la integración"- en el sentido de que no ofreceré recetas novedosas ni, como el proverbial ilusionista, sacaré de un sombrero la fórmula para elevar el nivel de interdependencia económica entre los países de la América Latina y el Caribe. Más bien, exploraré algunas de las principales áreas de controversia que sobre el particular se han ventilado y compartiré algunas reflexiones que se inscriben en la temática de los "nuevos rumbos".

Cabe hacer algunas advertencias. Primero, en mi análisis no sigo el corte convencional de los procesos subregionales de integración, sino me limito a los aspectos conceptuales a nivel regional. Segundo, pretendo ser consecuente con el espíritu del seminario organizado por el Instituto de Economía de la Universidad Estatal de Campinas, al seguir el procedimiento de "pensar en voz alta", sin acudir a frecuentes citas bibliográficas o datos estadísticos. Finalmente, no adopto una actitud "romántica" o de predicador frente a la integración; más bien, pienso que la cooperación intrarregional tiene un papel funcional que jugar en la reactivación de las economías, y que para que cumpla plenamente ese papel se precisa de una combinación de acciones, instrumentos y arreglos institucionales que caen en el ámbito de la política económica, la voluntad política y el sentido común.

1. Integración, interdependencia y cooperación económica

Antes de entrar en materia, conviene aclarar a qué tipo de integración me estaré refiriendo. En la literatura de la posguerra, la definición comúnmente aceptada de integración económica se refiere a un proceso mediante el cual dos o más países tendían hacia el establecimiento de un espacio económico común, ya fuera de manera paulatina o instantánea. Típicamente, se concebía como un proceso gradual y progresivo que pasaría por distintas etapas. De ahí que cualquier punto en la trayectoria hacia la meta final -la abolición parcial o total de barreras discriminatorias existentes entre países a la movilidad de bienes, personas y capital; la coordinación parcial o total de determinadas políticas, o la creación de instituciones comunes- se inscribía en la definición de "integración económica", normalmente amparada por un convenio, donde se inscribían los compromisos formales que tendían al cumplimiento de aquella meta. Dichos compromisos solían ser compatibles con las reglas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (Artículo XXIV), por lo que tenían que satisfacer ciertos requisitos.

Esta manera de definir la integración, que tenía implícita o explícita una meta final -constituir un espacio económico ampliado y establecer una nueva división de ventajas comparativas entre los distintos países participantes-, así como el cumplimiento de determinadas metas intermedias, se convirtió a la vez en uno de los ingredientes que nutrieron el escepticismo sobre la viabilidad de estos procesos. En efecto, los compromisos formales para alcanzar determinadas etapas raramente se cumplieron, y se llegó a constatar que los procesos no avanzaban de manera lineal hacia mayores estadios de integración, sino que propendían a estancarse en torno a un conjunto mínimo de compromisos integradores.

De ahí la conveniencia de definir la integración de una manera quizá menos "totalizadora" y referirse a ella como un proceso mediante el cual dos o más países adoptan, con el apoyo de instituciones comunes, medidas conjuntas para intensificar su interdependencia y obtener así beneficios

mutuos, sin pretender necesariamente llegar a establecer una unidad económica mayor.^{1/} Ello no significa que no se puedan perseguir metas más ambiciosas, o que no haya lugar en la política de integración para una dosis de audacia -todo lo contrario-; únicamente significa que las metas finales no se constituyan en prerequisites al proceso integrador. Lo que distinguiría a la integración así entendida de cualquier medida de cooperación económica entre países de la región (o entre éstos y países extrarregionales) sería la presencia de instituciones comunes, lo cual no sólo introduciría a la cooperación un conjunto de normas y procedimientos institucionalizados, sino que le daría continuidad en el tiempo y establecería una instancia que promovería de manera sistemática la adopción de decisiones para solucionar problemas compartidos y obtener beneficios recíprocos. Con todo, la cooperación económica entre pares o grupos de países, aun sin el auxilio o la participación de instituciones comunes, podría elevar el nivel de interdependencia económica, entendida ésta como el grado en que el comportamiento de la economía de un Estado afecta el comportamiento de la economía de otro u otros Estados.

Finalmente, en los años setenta se empezó a hablar en la región de la "integración informal", para distinguirla de los compromisos totalizadores nacidos de convenios formales. Se pensaba en medidas de alcance parcial o limitado en el ámbito de la cooperación, tanto en materia comercial como a nivel de proyectos conjuntos. La "integración informal" era susceptible de impulsarse por medio de instituciones comunes -si bien la presencia de éstas no era indispensable- e inspiró en parte el surgimiento del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y sus Comités de Acción.

En todo caso, al hablar de "integración" en la presente ponencia, tengo en mente un proceso mediante el cual dos o más países adoptan, con el apoyo de instituciones comunes, medidas conjuntas para intensificar su interdependencia y obtener beneficios mutuos.

^{1/} Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, "International interdependence and integration", Handbook of Political Science, Vol. 8, Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), Addison Wesley Publishing Co., Boston, 1975, págs. 363 a 414.

2. La integración en el contexto de las estrategias de desarrollo y de la política económica

Una consideración evidente, pero que de todas maneras vale la pena destacar, es que la idea de la integración económica y las políticas que se adopten para impulsarla deben examinarse en el ámbito más amplio de los patrones de desarrollo que cada país persigue. Así, por ejemplo, el hecho de que en los años cincuenta se hubiese popularizado la necesidad de alentar la industrialización sustitutiva de importaciones como medio de dinamizar el crecimiento constituyó un trasfondo propicio para la integración, ya que la ampliación de mercados obviamente resultó funcional a dicho proceso.

Por el contrario, el clima imperante en la actualidad, en el que muchos países latinoamericanos tienden a abrir sus economías y a desproteger a la industria y procuran, en general, integrarse al comercio internacional más que incorporarse a agrupaciones subregionales, contribuye a que se cuestione la integración como instrumento útil para el desarrollo.

En efecto, aunque no necesariamente tiene que ser así, se tiende a identificar la integración económica con estrategias de desarrollo "hacia adentro", muchas veces argumentando que los compromisos integradores propenden a inhibir las estrategias de desarrollo "hacia afuera". Ciertamente, en el caso de políticas extremas de aperturismo (por ejemplo, el ensayo chileno de años recientes) resulta difícil encontrar una justificación para impulsar la integración con un grupo limitado de países de estructura económica y social similar, frente a la alternativa de integrarse a la economía mundial. Sin embargo, son relativamente pocos los países que postulan políticas aperturistas a ultranza. Tampoco pareciera realista confiar demasiado en las posibilidades que ofrece la integración a nivel internacional, dadas las tendencias proteccionistas que cada vez afloran con mayor fuerza. Lo que tiende a perderse de vista es que la integración puede ser igualmente funcional a fortalecer al sector exportador latinoamericano que a sustituir importaciones con mayor eficiencia, aspecto que se retoma en seguida. De ahí que, a mi juicio, el debate del crecimiento hacia adentro o hacia afuera, si bien

pertinente para el tipo y el alcance de la integración que se podría impulsar en la América Latina y el Caribe, no tiene razón para descalificar a priori a la integración como instrumento de desarrollo.

Así como el tema de la integración de alguna manera se inscribe en las discusiones acerca de las estrategias alternativas de desarrollo, también está presente en el debate relativo a las bondades de la planificación frente a la economía de mercado. Si se acepta la definición de integración antes señalada, la existencia de instituciones comunes y cierto grado de intencionalidad en la política económica (impulsar acciones conjuntas y otorgar preferencias recíprocas frente a terceros) se comprenderá porqué aquellos gobiernos que confían predominantemente en el mecanismo de mercado para asignar recursos son los más renuentes a impulsar un programa deliberado de integración subregional.

Pero el grado de relevancia de la integración no sólo está ligado a las distintas estrategias o estilos de desarrollo postulados por los gobiernos de la región; se encuentra unido también, de manera muy particular, al conjunto de políticas económicas aplicadas a nivel nacional. Una de las muchas lecciones que se puede extraer de las riquísimas experiencias de la integración subregional de las últimas décadas es el potencial desintegrador de políticas económicas nacionales antagónicas con los compromisos de carácter subregional, y el potencial de las acciones conjuntas para aglutinar países cuando la cooperación tiende a resolver problemas comunes.

A título de ejemplo, las medidas adoptadas en años recientes por casi todos los países de la región para contener importaciones, y muy particularmente las aplicadas en el ámbito cambiario, contribuyeron poderosamente, entre otros efectos, a frenar el intercambio comercial intrarregional. Trátase de una instancia donde el imperativo nacional de ajustarse a las circunstancias coyunturales prevaleció sobre cualquier compromiso integrador. Sin embargo, también cabe la posibilidad de que a través de esfuerzos cooperativos se logre más bien mitigar los efectos de la crisis, convirtiendo así a la integración en un instrumento de atenuación en vez:

de una víctima más de la crisis. Ello ocurrió, en efecto, al menos en instancias aisladas que incluyen las actividades de los sistemas de compensación de pagos y créditos recíprocos de los distintos procesos subregionales, al contrarrestarse la escasez de divisas por medio de financiamiento a los países deficitarios en el comercio intrarregional. Asimismo, en Centroamérica, pese a los múltiples problemas que enfrentan en sus relaciones recíprocas los países de la región, llegaron a suscribir, a finales de 1984, un nuevo Convenio Arancelario ante la necesidad, percibida en todos y cada uno de los países, de flexibilizar la aplicación de la política arancelaria como uno de los instrumentos para hacer frente a los problemas de coyuntura.

Con lo hasta aquí expuesto, se desea destacar una vez más lo evidente: la política de integración no puede desligarse del resto de las políticas económicas; debe más bien apuntalarlas y complementarlas. La insistencia de antaño (al menos en algunos círculos), de que se cumplieran compromisos integradores formales sobre los objetivos o las necesidades de la política económica nacional, condujo en el pasado a violaciones sistemáticas de aquellos compromisos, a una erosión en el grado de interdependencia económica existente entre países, y a un acrecentamiento del escepticismo sobre las potencialidades de la integración. Dé ahí que un ingrediente vital para los "nuevos rumbos" de la integración sea que los actores -nacionales, subregionales y regionales- encargados del tema tengan presente en todo momento que las políticas de cooperación resulten relevantes para contribuir al cumplimiento de los objetivos de la política económica de cada uno de los países involucrados. Ello precisa de una mezcla de pragmatismo, flexibilidad e imaginación en el diseño de las políticas de integración pero, sobre todo, de una confrontación más precisa entre aquellos obstáculos al desarrollo económico que cada país enfrenta y la manera en que la cooperación económica entre países puede contribuir a resolverlos.

3. La integración y la heterogeneidad de situaciones

En el pasado, se crearon vinculaciones de diversa índole entre los países latinoamericanos, de manera que hoy existe un grado apreciable de interdependencia económica. En algunos casos, esas vinculaciones han sido producto de la cercanía, como tiende a ocurrir entre países vecinos (Paraguay-Brasil-Argentina; Uruguay-Argentina; Colombia-Venezuela); en otros, de una estructura complementaria de sus industrias y demás actividades productivas (Argentina, Brasil y México) y, todavía unos terceros, de la combinación de ambos fenómenos (Mercado Común Centroamericano). Han surgido arreglos subregionales (ALADI, Grupo Andino, MCCA, Comunidad del Caribe); arreglos bilaterales (Argentina-Uruguay); arreglos limítrofes (México-Guatemala, Colombia-Venezuela, Paraguay-Brasil, Bolivia-Brasil); proyectos binacionales y multinacionales (Salto Grande, Itaipú), y mecanismos de cooperación con un corte sectorial (energía, alimentos, vivienda, financiamiento). Se han dado casos de integración entre países grandes y de dimensión económica reducida, o entre países con distinto nivel de desarrollo. En el decenio de 1970 surgió un nuevo corte: la cooperación entre países latinoamericanos exportadores de petróleo y aquellos que lo importan.

Entre el ruido y la confusión que surge de esta heterogeneidad de situaciones cabría abandonar, al menos en el futuro previsible, cualquier intento de colocar todos los países en un solo canasto ("la integración de América Latina y el Caribe") para impulsar la integración en el marco de aquella heterogeneidad. Ello sugiere, entre otros aspectos, agrupar a los países de la región en unidades integradoras relativamente homogéneas. Por ejemplo, se podría concebir a los países de mayor dimensión económica de la región (Argentina, Brasil y México) como unidades en sí, o sea espacios económicos perfectamente integrados. Un segundo tipo de unidad podría estar formado por agrupaciones subregionales en las que la asociación entre diversos países se da en términos de medianos y pequeños (Grupo Andino) o entre países pequeños (MCCA, Comunidad del Caribe). Trátase de unidades integradoras de carácter más complejo, por cuanto existen problemas de

cohesión interna. Finalmente, aquellos países que no pertenecen a ninguna de las unidades anteriores (Panamá, Paraguay, Uruguay, Chile, República Dominicana, Haití, Cuba) podrían afiliarse a una de aquéllas o buscar vinculaciones parciales con una o más de las unidades descritas.

La agrupación de países en unidades relativamente homogéneas o menos heterogéneas no logra superar el desequilibrio en la dimensión de los mercados ni en el grado de desarrollo relativo de los países, pero parte de una realidad: las vinculaciones económicas que se presentan de hecho en América Latina y el Caribe bajo el marco de los arreglos formales existentes o del simple producto de tendencias espontáneas.

El propósito de ampliar el relacionamiento económico entre las unidades integradoras descritas -perfectamente compatible con el segundo Tratado de Montevideo que prevé los llamados acuerdos de alcance parcial-, en la medida que ello contribuya al desarrollo económico de todas las partes, plantea una gama variada y compleja de vinculaciones entre países y unidades que gravita por lo menos en tres sentidos: 1) el tipo, grado y modalidades de vinculación entre países; 2) el corte geográfico que se les daría a dichas vinculaciones, y 3) las actividades susceptibles de cooperación binacional o multinacional.

4. La integración y la apertura democrática

Así como existe una vinculación entre la política de integración y el resto de las políticas económicas, también la hay entre la cooperación económica y la comunidad de intereses en el ámbito político. Ello no sugiere que no pueda existir cooperación económica entre regímenes políticos no afines o incluso contrarios, tal como la experiencia en América Latina y a nivel mundial lo ha demostrado. Sin embargo, la cooperación económica, sin duda, se facilita si ocurre en el marco de la confianza mutua y la comunidad de objetivos que existen entre gobiernos afines.

En ese sentido, la reciente apertura democrática en varios países del Continente, manifestada por el retorno de regímenes civiles electos

en lugar de regímenes militares que usualmente llegaron al poder por la vía de los hechos, constituye un fenómeno favorable a la posibilidad de imprimir un "nuevo rumbo" a la integración. Ello es así no sólo por el surgimiento de intereses y objetivos comunes, sino por el estilo de consultas informales y frecuentes que ha surgido recientemente entre diversos gobiernos, incluso al máximo nivel, sobre la más variada constelación de temas. Los contactos personales que entraña este estilo de consulta facilitarían enormemente el diálogo para emprender acciones en el marco de la cooperación recíproca.

Por otra parte, en la medida en que esos regímenes sean más participativos, sería factible ampliar los mecanismos de consulta e intervención en las decisiones relativas a la integración, lo cual a su vez mejoraría el ambiente en que se promovería la idea misma de la cooperación recíproca. Dicho de otra manera, la integración no es tarea sólo de gobiernos, sino de distintos agentes privados. Sólo involucrando a estos últimos en el proceso se podrá despejar el clima de escepticismo que hoy prevalece sobre el potencial de la integración.

5. La integración y sus mecanismos y modalidades

¿Cómo poner la integración al servicio del desarrollo económico de los países de la región, y ayudarlos a superar los múltiples problemas derivados de la crisis? Si bien no existen recetas universales para reactivar las economías latinoamericanas y del Caribe, no sería difícil lograr consenso en torno a la identificación de algunos temas críticos que afectan, en mayor o menor grado, a todos los países. Entre ellos seguramente se encontrarían en la lista de prioridades de todos los participantes en este seminario los de atenuar el estrangulamiento externo, aprovechar al máximo la capacidad productiva instalada, y superar los rezagos e insuficiencias del sector industrial. No sería una simple idealización de las potencialidades de la integración afirmar que precisamente en esas áreas del quehacer económico nacional es donde la cooperación intrarregional tendría más sentido.

Resulta evidente, por ejemplo, que en la medida en que se logre ampliar el comercio intrarregional --en parte, a costa de la desviación de comercio hacia terceros,^{2/} y parcialmente por medio de la ampliación de la demanda asociada a la reactivación que la propia integración coadyuvaría a impulsar-- se tendería a elevar el grado de aprovechamiento de la capacidad industrial instalada en la región, se ahorrarían divisas en la medida en que sólo los saldos en el comercio recíproco se pagarían en monedas convertibles, y se ganaría en eficiencia por efecto directo del mayor aprovechamiento de la capacidad instalada, e indirecto, de un régimen de mayor competencia hacia el interior de los mercados de la región.

Igualmente significativo sería el papel potencial de la cooperación intrarregional en la ayuda a los países a acceder a terceros mercados. Como ya se señaló, la integración no por fuerza se contrapone a la posibilidad de mejorar la inserción de los países de la región en el comercio internacional. Más bien, en la medida en que se lograra convertir la cooperación intrarregional en instrumento de modernización del aparato productivo, se estaría contribuyendo a la posibilidad de acrecentar las exportaciones extrarregionales. Sobre todo para las unidades integradoras de menor dimensión económica, los esfuerzos de cooperación no sólo facilitarían el acceso a terceros mercados, sino que en algunos casos se constituirían virtualmente en prerrequisitos.

Son múltiples las formas en que la cooperación entre dos o más países facilitan la vocación exportadora. En primer término, la simple posibilidad de elevar el aprovechamiento de la capacidad instalada reduciría costos y mejoraría la capacidad competitiva frente a terceros. En segundo lugar, el régimen de competencia estimulado por el comercio intrarregional apuntaría en la misma dirección. En tercer lugar, la modernización y la superación de rezagos tecnológicos obviamente también se facilitarían en el contexto de la cooperación recíproca. Finalmente, que dos o más países se presenten de manera conjunta en sus gestiones o negociaciones frente a terceros

^{2/} Para no entrar aquí en la vieja polémica sobre los costos y beneficios sociales de la creación frente a la desviación del comercio en uniones aduaneras, se asume que ésta ocurriría en condiciones razonablemente eficientes.

evidentemente fortalece su posición. Se ha establecido, por ejemplo, que los países centroamericanos únicamente podrían competir con éxito en el mercado de hortalizas frescas del noroeste de los Estados Unidos de América y del Canadá si aúnan sus esfuerzos para aprovechar las economías de escala que entrañaría el transporte y los sistemas de comercialización en forma conjunta.

En lo que se refiere al comercio recíproco, siempre se ha insistido que éste no es el objeto único y ni siquiera el principal de la integración; se han producido buenos ejemplos de cooperación en el ámbito de la integración física, la generación hidroeléctrica, la capacitación, el establecimiento de mercados financieros, y otros. Sin embargo, en la coyuntura actual, reactivar el comercio recíproco -y la producción que nutre dicho comercio- constituye sin duda el eje central por el cual pasarán los "nuevos rumbos" de la integración. Es decir, la consigna inmediata sería aunar mercados en América Latina y el Caribe para acrecentar la oferta.

Incluso las acciones puntuales conjuntas deberían de alguna manera complementar y apuntalar la producción para el comercio recíproco (o el comercio con terceros). Así, se presenta la posibilidad, por ejemplo, de estimular la cooperación horizontal -entre agentes privados y públicos- a nivel de rama de actividad, para aprovechar las tecnologías más avanzadas de la región y difundirlas a todos los países, o para complementar niveles de excelencia en determinadas ramas de actividad.

La idea de estimular el comercio intrarregional es relativamente fácil de aceptar desde el punto de vista intelectual, pero resulta más difícil ponerla en práctica ante la aguda escasez de divisas que prevalece en la gran mayoría de las economías latinoamericanas en la actualidad (lo cual impediría al menos generar déficit en el comercio recíproco, ya que éstos se compensarían en monedas convertibles), y la natural resistencia que persiste en muchos países de someter la producción nacional a la competencia de bienes análogos importados, independientemente de si éstos provienen del resto de la región o de terceros países. De ahí que se hayan popularizado en años recientes las "modalidades no convencionales" de comercio,

incluyendo el trueque, las compras de contrapartida, los acuerdos de readquisición y otros medios de intercambio compensado.^{3/}

Si bien reconozco que el comercio compensado puede promover oportunidades recíprocas de comercio que no hayan sido exploradas ni explotadas con antelación y que puede contribuir a aumentar los flujos preexistentes de comercio, pienso que se han cifrado expectativas exageradas en la potencialidad de esas modalidades de comercio, incluso a costa de otras que quizás resultarían más eficaces. El inconveniente de esa modalidad, a mi juicio, es su fuerte sesgo bilateral (no es imposible triangular o multilateralizar el intercambio compensado, pero sí plantea considerables problemas de manejo) y el igualmente fuerte sesgo de introducir el concepto de reciprocidad al comercio, con lo cual se tiende a establecer un "techo" a los niveles de intercambio, marcado por la capacidad de exportación del país con menor potencial exportador. De ahí que el intercambio compensado podría representar una mejora frente a la alternativa de niveles de comercio bajos o inexistentes, pero una solución menos favorable (second best) frente a las modalidades convencionales del comercio multilateral.

En ese sentido, pienso que no se ha puesto suficiente atención a ampliar el intercambio comercial mediante el fortalecimiento de los mecanismos de pagos y créditos recíprocos que existen en los procesos subregionales de integración. Tanto la ALADI como el Mercado Común Centroamericano estudian actualmente iniciativas que apuntan en esa dirección,^{4/} y ello parecería un camino particularmente constructivo. Asimismo, no se ha estudiado lo suficiente la posibilidad de iniciativas más audaces, como lo serían el establecimiento de una moneda común en algunas subregiones, para saldar obligaciones derivadas del comercio recíproco, la puesta en vigor

3/ Véase, CEPAL, El intercambio compensado desde una perspectiva latinoamericana (LC/R.373), 25 de septiembre de 1984.

4/ Véase, ALADI, El financiamiento del comercio intrarregional (ALADI/SEC/DT 69/RESTRINGIDO), 29 de julio de 1985, y Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, Estudio relativo a las formas de pago intracentroamericanas que se podrían adoptar en las condiciones de anomalía financiera de la región, 6 de noviembre de 1984.

de una unión de pagos, y otras modalidades tendientes a optimizar las corrientes de intercambio comercial con una utilización mínima de monedas convertibles.

Los mecanismos de compensación de pagos habrían de complementarse con políticas convencionales que otorguen preferencias a los bienes originarios en los países miembros de programas integradores, sean estas preferencias arancelarias, el libre comercio irrestricto, o tratamiento especial en lo que se refiere a la aplicación de restricciones cuantitativas o no arancelarias. Las características y el alcance de este tratamiento preferencial en relación con el concedido a los bienes originarios de terceros países deben acordarse caso por caso.

Me doy cuenta que la popularidad de las modalidades de intercambio compensado estriba no sólo en la posibilidad de acrecentar el comercio recíproco sin tener que acudir al uso de escasas divisas convertibles, sino también en la posibilidad intrínseca que ofrece de equilibrar el comercio, tema que a su vez está ligado al antiguo y difícil problema de distribuir, de manera más o menos equitativa, los costos y beneficios de una integración entre todas las partes. Sin embargo, querer equilibrar el comercio por la vía de limitarlo al monto de ventas del país que menos puede exportar tiene, nuevamente, el gran inconveniente de inhibir el potencial del comercio recíproco, con el costo de oportunidad consiguiente para todas las partes. En ese sentido, pareciera más razonable buscar fórmulas -como lo hizo el Acuerdo de Cartagena en su régimen especial para Bolivia y el Ecuador- orientadas a elevar las exportaciones de los más débiles hacia los países de mayor dimensión económica, en vez de restringir las exportaciones de estos últimos.

En ese orden de ideas, países como Argentina, Brasil y México debieran adoptar disposiciones especiales para ofrecer acceso a sus respectivos mercados a productos originarios de los países de menor desarrollo relativo, los cuales tradicionalmente han mantenido saldos fuertemente deficitarios en su comercio con aquéllos. Un antecedente interesante e imaginativo se encuentra, en ese sentido, en el reciente acuerdo entre Uruguay y Argentina

mediante el cual este último país permite el libre acceso a su mercado de un número importante de productos uruguayos, y en volúmenes hasta por un 5% del consumo argentino del respectivo producto. Ese arreglo pionero debería ser emulado por Brasil y México en favor de otros países de dimensión reducida, con las modalidades específicas que se acomoden a las circunstancias especiales de cada caso. De inmediato surge la posibilidad, por ejemplo, de profundizar los lazos comerciales entre México y los países del Istmo Centroamericano, entre Brasil y Bolivia, Brasil y Paraguay, y Brasil y Uruguay; o, mejor aún, entre las tres unidades integradoras grandes y los países más pequeños o de menor desarrollo relativo de la región.

Ahora bien, se puede abordar el tema de la integración regional y subregional a través de distintas ópticas que permitan esclarecer, dentro de una perspectiva dinámica, la forma en que se iría configurando una nueva urdimbre de relaciones económicas recíprocas entre los países latinoamericanos.

Debido a las diferencias cualitativas que existen entre la integración dentro de una unidad integradora y la integración entre distintas unidades integradoras, las modalidades a seguir para impulsar la cooperación entre países también deben ser distintas. En el primer caso, se trata de buscar mayor cohesión para que un grupo de países relativamente homogéneos pueda establecer acuerdos conjuntos con otras unidades integradoras. En el segundo, se buscaría impulsar acciones integradoras concretas, aun si éstas no estuviesen enmarcadas en compromisos de carácter más amplio. En el marco de este último tipo de acción parcial se inscribirían los acuerdos de complementación industrial y los acuerdos de alcance parcial previstos en los tratados de Montevideo, la concesión de preferencias -unilaterales o recíprocas- a nivel de productos concretos, o el desarrollo de proyectos conjuntos de carácter binacional o multinacional, como lo serían, por ejemplo, el desarrollo conjunto entre México y Jamaica de la bauxita y el aluminio, apoyado en recursos energéticos del primer país y recursos naturales del segundo, o el desarrollo de la industria de fertilizantes entre Brasil y Bolivia, con base en el gas natural de este último país.

Cabría, sí, procurar que este tipo de cooperación entre unidades integradoras no tenga efectos adversos hacia el interior de las unidades compuestas por más de un país. Por ejemplo, un acuerdo de complementación entre Costa Rica y Venezuela podría contravenir los compromisos integradores que el primero mantiene en el marco del MCCA y, el segundo, en el marco del Grupo Andino. Por ello sería preferible, como norma general, buscar formas de cooperación entre unidades integradoras que ayuden a fortalecer -y no debilitar- la integración subregional.

La integración subregional (o sea, hacia el interior de una unidad) requiere de un proceso más amplio y profundo que el descrito anteriormente. Este caracterizaría las vinculaciones entre unidades, precisamente para fortalecer agrupaciones subregionales que den mayor equilibrio a la posibilidad de propiciar una amplia cooperación regional. Ello no significa necesariamente que deba establecerse como objetivo constituir economías de dimensión subregional -la integración total en todos los sectores- en Centroamérica, el Grupo Andino y en el Caribe, sino simplemente elevar el nivel de interdependencia económica a tal grado que estas agrupaciones encuentren de interés mutuo proyectarse como unidades ante las demás agrupaciones integradoras, y ante el resto del mundo, en algunos campos de la política económica externa que demanden fortalecer la capacidad de negociación, y donde los vínculos de interdependencia en determinados sectores conyuyen al desarrollo económico de cada uno de los países participantes en dicha unidad integradora.

En todo caso, ya sea para la integración subregional (hacia el interior de una unidad) o la regional (entre unidades), habría que buscar los puntos de apoyo a las políticas de cooperación e integración, no mediante fórmulas generales aisladas que de momento han perdido poder de atracción, sino por medio de procedimientos insertados y entretnejidos en programas e ideas que, como se dijo, encajen claramente en el cuadro de necesidades de los países.

6. La integración y sus instituciones

Ni la integración entre unidades integradoras, ni mucho menos la integración hacia el interior de esas unidades, ocurrirá de manera espontánea. Precisan ambas de alguna instancia intergubernamental que se dedique de manera sistemática a identificar acciones integradoras potenciales, promover su instrumentación, y preservar la óptica subregional o regional, para que los gobiernos actúen de manera concertada en la superación de algunos de los obstáculos que frenan su desarrollo. Por otra parte, precisamente porque no hay recetas universales para "hacer" la integración, y ésta debe ser relevante para las circunstancias especiales de cada unidad integradora, se requieren instituciones subregionales que puedan formular propuestas creativas para responder, mediante acciones conjuntas, a la problemática peculiar de su respectiva agrupación. Considero tan importante la existencia de una instancia institucional especializada para impulsar el proceso que, como se recordará, según mi anterior definición, ello es lo que distingue la integración económica de otras modalidades -más espurias- de cooperación entre países.

Dicho lo anterior, una de las múltiples expresiones del escepticismo presente en la integración es el desencanto que existe con respecto a las instituciones, tanto subregionales como regionales. Prueba de ello se encuentra en las expresiones -privadas, más que públicas- de autoridades gubernamentales, en el considerable rezago en las contribuciones financieras de los gobiernos a dichas instituciones, y en la proclividad de los gobiernos por someter nuevos temas de cooperación a foros no vinculados con las instituciones existentes (por ejemplo, el Grupo de Cartagena, que se ocupa del tema de la deuda externa).

No es éste el lugar para explorar las causas de la erosión de confianza en las instituciones subregionales y regionales de la integración. Lo que importa destacar es el imperativo de romper el círculo vicioso por el cual los gobiernos no conceden suficiente confianza y apoyo a las instituciones, todo lo cual contribuye a su débil capacidad de respuesta

y esto, a su vez, conduce a los gobiernos a no respaldar a dichas instituciones, financiera y sustantivamente.

Lo que está en juego no se relaciona con la vieja polémica sobre si los gobiernos deberían ceder parte de su soberanía a organismos intergubernamentales. Entre las funciones que cabrían asignar a éstos, no hay ingrediente alguno de supranacionalidad. Más bien, lo que se precisa es que dichas instituciones cumplan su cometido con eficiencia, dedicación e incluso mística.

Desde luego, no hay recetas para transformar de manera instantánea el papel de las instituciones existentes y el grado de apoyo que los gobiernos están dispuestos a brindarles. Sin embargo, el punto de partida podría encontrarse en una "toma de conciencia", por parte de los gobiernos, de la importancia que reviste disponer de instituciones eficaces. Ello significa darles respaldo en todos los órdenes que requieran para cumplir su función, lo cual lleva como contrapartida el derecho de exigirles un desempeño constructivo. En principio, convendría fortalecer y, en su caso, reorganizar las instituciones existentes; y no entregarse a la tentación de crear nuevas instancias al margen de aquéllas bajo el pretexto de que "no funcionan".

En cuanto a las instituciones mismas, también cabe un "examen de conciencia" introspectivo y una adaptación a las exigencias de los "nuevos rumbos" de la integración. En algunos casos, posiblemente se requerirán reformas internas e incluso cambios de cuadros profesionales; en otros, una mayor identificación con los objetivos del desarrollo integrado y una renovada motivación de la tecnocracia al servicio de estas instituciones. Ante todo, se precisa de una interpretación más exacta de los problemas que enfrentan los gobiernos miembros y de las oportunidades que ofrece la cooperación para atenuar éstos o superarlos.

En fin, el objetivo de esta exposición se encuentra lejos de ofrecer un programa de reformas institucionales para apuntalar la integración en la América Latina y el Caribe. Lo que simplemente se desea destacar es la

importancia cardinal de que estas instituciones existan, y de que desempeñen con eficacia y dedicación el papel que se les supone o les ha sido asignado.

7. Recapitulación

He colocado sobre la mesa una serie de ideas, proposiciones y reflexiones de una manera un tanto suelta y desordenada. Ya lo dije al principio, y conviene recalcarlo: no hay soluciones universales, únicas y globales para dar nuevo impulso a la integración. Lo que se precisa es un respeto a la heterogeneidad de situaciones presentes en la región, y la aplicación de determinadas políticas económicas que favorezcan la integración, condimentados con apoyo político, sentido común, pragmatismo, flexibilidad y, si se quiere, una pizca de audacia.

Tratando de recoger las ideas y reflexiones vertidas a lo largo de esta ponencia en una recapitulación medianamente coherente, podría concluir señalando:

a) La primera y quizás principal tarea no cae en el ámbito de los economistas, sino de la dirigencia política latinoamericana. Trátase de popularizar de nuevo la idea de la integración o, dicho de otra manera, de crear una psicología integradora en la región. El punto de partida de esa labor consiste en no cifrar expectativas exageradas ni en el fin último de un proceso integrador ni en los beneficios que pueda aportar. No se estaría persiguiendo, en efecto, la creación de una economía de dimensión regional (aunque, por otro lado, tampoco se impediría ese noble propósito); en cambio, sí cabría subrayar el papel funcional que podría tener la cooperación recíproca en la reactivación económica y en la próxima etapa de desarrollo de los países de la región.

b) La idea de crear una psicología integradora (así como se logró crear una psicología industrializadora en los años cincuenta) tampoco se limita a los gobiernos. Sería importante involucrar a distintos agentes económicos en esta tarea y popularizar el concepto entre empresarios,

trabajadores y diversos estratos de la sociedad. En ese sentido, la mayor participación que entraña la reciente apertura democrática en la región podría facilitar esta tarea.

c) Cabe tomar nota de la gran heterogeneidad de situaciones que existe en la América Latina y el Caribe respecto de estructuras económicas, grados de desarrollo, dimensión de sus mercados, tipo de inserción en la economía internacional e incluso organización social y política. Así como no se puede hablar de un solo camino hacia el desarrollo para situaciones tan heterogéneas, tampoco cabe pensar en una sola modalidad de integración. Lo que se propone es agrupar los países en unidades integradoras para distinguir entre aquellas que recojan en su seno países grandes, medianos y pequeños, a manera de impulsar diversas modalidades de integración entre países pertenecientes a una misma unidad, por un lado, y entre distintas unidades, por el otro.

d) El primer requisito de los procesos de integración es que sean funcionales al desarrollo económico y social de sus países miembros. Es decir, que la integración coadyuve a atenuar o superar escollos al desarrollo. Ello significa que la integración debe ser relevante, y responder a necesidades concretas de los países. En la medida que cumpla ese requisito, tenderá a aglutinar a los países en torno a acciones conjuntas para resolver problemas comunes. Si no lo cumpliera, o si los compromisos integradores incluso resultaran antagónicos a las necesidades concretas de los países, tendería a jugar un papel centrífugo como ha ocurrido, en ocasiones, en el pasado.

e) En los primeros años del proceso de integración de América Latina, se puso énfasis en la ampliación de mercados a través de la eliminación de barreras arancelarias para impulsar el comercio recíproco. Posteriormente, se tendió a poner un mayor acento en la cooperación en proyectos conjuntos, tanto en actividades productivas como en infraestructura y servicios. Hoy nuevamente cabría poner de relieve la integración comercial y la reactivación de la producción que sustentaría ese comercio, puesto que

con ello se atenderían algunos de los problemas medulares que confrontan virtualmente todos los países de la región, como son aprovechar mejor la capacidad productiva instalada, atenuar las severas restricciones en la disponibilidad de divisas, y superar los considerables rezagos e insuficiencias de las actividades productivas existentes. Como traté de demostrarlo, el comercio recíproco coadyuvaría en la solución de cada uno de estos tres problemas.

f) Para reactivar el comercio se dispone de un instrumental relativamente amplio y diversificado. Las preferencias arancelarias y no arancelarias lógicamente siguen teniendo plena validez si lo que se pretende es unir mercados. Las características y el alcance de esas preferencias -si son o no recíprocas, la magnitud de las mismas, su aplicación temporal- deberán evaluarse caso por caso. También el poder de compra de los sectores públicos latinoamericanos podría constituir una poderosa fuente de estímulo al intercambio comercial, si los gobiernos convienen en darle tratamiento preferencial a los bienes originarios de la región (nuevamente, con los criterios que se acuerden, caso por caso). Asimismo, últimamente ha ganado cierta aceptación el comercio compensado en sus distintas modalidades. Ello podría contribuir a la creación de nuevas fuentes de comercio, pero no constituye una opción ideal, dados sus sesgos en favor del bilateralismo y la reciprocidad, lo cual tiende a mantener el intercambio comercial a niveles subóptimos. Por mucho, los caminos más promisorios a explorar caen en el ámbito financiero-monetario: dotar de liquidez a los mecanismos de compensación de pagos existentes, o explorar avances más ambiciosos en materia de integración monetaria, incluyendo el establecimiento de uniones de pago. Dotar de liquidez a esos mecanismos (la Cámara de Compensación del MCCA y el Sistema de Compensación de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI) permitiría ampliar el comercio recíproco con una utilización mínima de divisas, sobre todo si éstos se complementan con créditos a plazos mayores de los otorgados en el pasado. Si las frecuentes apelaciones a la "creatividad" de las instituciones regionales encontraran

una respuesta concreta, uno de los primeros desafíos se presentaría en este campo insuficientemente estudiado.

g) Se podría argumentar, desde luego, que la capacidad de extender créditos, tanto de los bancos centrales de los países superavitarios en el comercio intrarregional, como de los mecanismos multilaterales de compensación de pagos, ya está agotada, y que la demanda de financiamiento para saldos deudores en el comercio recíproco es como un "barril sin fondo", a menos que los países deficitarios en el comercio adopten políticas de ajuste para corregir sus desequilibrios seculares. En efecto, ello suscribiría la idea de que no se puede aislar la política de la integración económica del conjunto de políticas que persiguen los países para lograr sus objetivos macroeconómicos. Precisamente porque se constata que casi todos los países de la región ya han adoptado políticas de ajuste, se puede apoyar la idea de que el comercio intrarregional se intensifique; se obtendría así un ahorro neto de divisas y se podrían atenuar los efectos del ajuste sobre la oferta. En otros términos, el estímulo al comercio recíproco puede ser congruente con la idea del ajuste expansivo, al permitir ahorros de divisas y, simultáneamente, un mayor aprovechamiento de la capacidad instalada en la región.

h) Otra objeción que se presentaría ante la idea de ampliar el financiamiento del comercio recíproco es que si bien permitiría una expansión global del intercambio, no se haría cargo del efecto concentrador del comercio en beneficio de los países con mayor potencial exportador (y en detrimento de aquéllos con menor potencial). Ello, sin embargo, no invalida la necesidad de optimizar los niveles de intercambio; sugiere más bien la conveniencia de complementar las medidas propuestas con otras que faciliten el acceso de los bienes originarios en países de reducida dimensión económica a los mercados de países de mayor dimensión. Un modelo muy innovativo, y digno de imitarse con las variantes que sean del caso para la situación peculiar de Brasil y México, es el arreglo bilateral a que llegaron recientemente los gobiernos de Argentina y Uruguay, que permite un amplio acceso

a los productos originarios de este último país al mercado argentino. Es importante que los países de mayor dimensión económica -tanto a nivel regional como a nivel subregional- reconozcan que cierto equilibrio en el comercio se basa en la conveniencia mutua, ya que el rezago persistente de algunos países y su permanencia en condiciones de pobreza reduce la prosperidad de la unidad integradora o de la región, en su conjunto, e impide a todos los países alcanzar el progreso máximo posible.

i) Pero la integración no sólo tiene como destino fortalecer una estrategia de desarrollo introspectiva. Todo lo contrario, los países de la región difícilmente podrán acceder de manera dinámica y selectiva al mercado internacional si no cooperan para superar algunos escollos estructurales que caracterizan muchas actividades productivas de la mayoría de los países. Ganar eficiencia, tanto en la producción como en el procesamiento y la comercialización, es una tarea difícil, costosa y gradual, que se beneficiaría de manera directa e indirecta de la integración. Esta característica es la que quizás le daría la mayor relevancia al proceso en la próxima etapa del desarrollo de los países latinoamericanos y del Caribe.

j) Las medidas que se adopten en el ámbito comercial habrían de complementarse por acciones conjuntas, sobre todo para fortalecer las actividades productivas y para ganar eficiencia. Los ejemplos abundan: la cooperación horizontal en materia tecnológica a nivel de rama de actividad; la comercialización conjunta de determinados productos; las compras conjuntas de ciertos insumos, y muchos más. En la identificación e instrumentación de este tipo de acción es donde se precisa de manera muy particular la dosis de audacia a que se aludió anteriormente.

k) Finalmente, no se puede ignorar la importancia de las instituciones intergubernamentales en la buena marcha de la integración. Parte del objetivo de crear una "psicología integradora" en la América Latina y el Caribe debe reflejarse en el apoyo de los gobiernos a sus instituciones intergubernamentales, tanto de carácter subregional como regional. Como

contrapartida, en dichas instituciones deben desempeñar de manera eficaz sus atribuciones. En esta ponencia apenas abordé algunos aspectos de este complejo y delicado problema, que demandará atención prioritaria si la integración ha de transitar por los "nuevos rumbos" postulados.