



NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



Distr.
LIMITADA

E/CEPAL/L.299
15 de mayo de 1984

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina



AMERICA LATINA: PANORAMA ACTUAL DE LA INTEGRACION Y COOPERACION A/

A/ Este documento fue preparado por el señor Augusto Bermúdez A., Consultor del Proyecto Integración y Cooperación Regionales de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

84-5-764

INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION	1
I. ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN Y COOPERACION REGIONALES	3
A. MERCADO COMUN CENTROAMERICANO	4
1. Antecedentes	4
2. Rasgos relevantes de la situación actual	4
3. Problemas del intercambio recíproco	6
4. Otras secciones de cooperación	9
B. SISTEMA DE INTEGRACION ANDINO	12
1. Caracterización general del sistema	12
2. Acuerdo de Cartagena	15
3. Corporación Andina de Fomento (CAF)	27
4. Fondo Andino de Reservas (FAR)	29
C. SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO (SELA)	33
1. Gonsulta y Coordinación	34
2. Cooperación Regional	36
D. ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI)	46
1. Patrimonio histórico	46
2. Acuerdos de tipo comercial y de complementación económica	47
3. Evolución del comercio exterior	48
4. Programa de trabajos de la Asociación	52
E. TRATADO DE COOPERACION AMAZONICA	55
II. ORGANIZACIONES LATINOAMERICANAS	57
A. ORGANIZACIONES DE CARACTER GUBERNAMENTAL	60
1. Organización Latinoamericana de Energía	60
2. Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero (OLDEPESCA) y el Comité de acción de productos del mar y agua dulce	72
3. Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB)	79
4. Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA)	82

/B. ORGANIZACIONES

	<u>Página</u>
B. ORGANIZACIONES DE CARACTER EMPRESARIAL	85
1. Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE)	85
2. Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latino- americana (ARPEL)	87
3. Grupo Empresarial Internacional del Centro- Oeste Sudamericano (GEICOS)	89
III. EMPRESAS MULTINACIONALES LATINOAMERICANAS DE COOPERACION REGIONAL	93
1. Situación en Latinoamérica	94
2. Naviera Multinacional del Caribe S.A. (NAMUCAR)	99
3. Empresa Multinacional Latinoamericana de Fertilizantes (MULTIFERT)	104
4. Comercializadora Multinacional del Banano S.A. (COMUNBANA)	108
5. El Grupo de Bogotá y PANCAFE	110
IV. OTRAS MODALIDADES DE COOPERACION REGIONAL	112
1. Red de información Tecnológica Latinoamericana (RITLA)	112
2. Agencia Latinoamericana de Servicios Especiales de Información (ALASEI)	116
3. Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria (CASAR)	119
4. Programa Latinoamericano de Cooperación en Artesanías	124
V. CONCLUSIONES FINALES	128
1. Esquemas de integración y cooperación regionales ..	132
2. Organizaciones latinoamericanas	135
3. Empresas multinacionales	136
4. Otras modalidades de cooperación	136
NOTAS BIBLIOGRAFICAS	138
ANEXO 1: SINTESIS DEL PROGRAMA DE TRABAJO DEL SISTEMA DE COORDINACION PERMANENTE ENTRE LOS ORGANISMOS DE LA INTEGRACION ANDINA 1983-1985	142
ANEXO 2: OBJETIVOS ESPECIFICOS DEL CONVENIO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DEL GRUPO ANDINO	146

PRESENTACION

El presente documento tiene por objetivo fundamental examinar la situación actual y las perspectivas de algunos de los esquemas de integración y las diversas modalidades de cooperación que operan en la región. El examen realizado se basa en apreciaciones de carácter general, bajo la óptica de analizar las experiencias -sean positivas o negativas- y esbozar algunas sugerencias orientadas a impulsar estos procesos, a lograr una mayor vinculación institucional y, en suma, a fortalecer la cohesión regional.

El trabajo se estructuró en cinco capítulos. El primero se refiere a los esquemas de integración y a los organismos de cooperación de naturaleza general. Dentro de innumerables situaciones adversas, económicas y políticas, destaca como elemento importante la creciente interdependencia alcanzada, a pesar de ciertas involuciones que se acentúan en los últimos dos años. Estas principalmente son el resultado de problemas externos a los procesos, dada la influencia del contexto recesivo internacional y las políticas gubernamentales destinadas a responder a urgentes problemas coyunturales. Por otro lado, en el ámbito multilateral no logran concretarse medidas específicas. En este último sentido, la principal preocupación actual emana de las fuertes tendencias hacia el bilateralismo comercial y el consiguiente deterioro de la acción multilateral, factor vital en estos procesos.

No obstante lo anterior, y la evidente necesidad de fortalecer los esquemas, es importante ubicarlos en el contexto global y particular por los que atraviesa la economía y la sociedad latinoamericana. Este marco determina un escenario contradictorio, ya que obligaría, por una parte, a alcanzar la máxima voluntad comunitaria posible, situación que ha comenzado a esbozarse a raíz de la Carta del Presidente del Ecuador y la consiguiente respuesta de CEPAL-SELA,^{1/} y de otro lado, las políticas económicas buscan contener las importaciones, directa o indirectamente, especialmente debido a razones de deuda externa, lo que se traduce en pérdidas de los niveles de comercio.

El Capítulo Segundo trata las Organizaciones Latinoamericanas de carácter gubernamental y empresarial. Sobresale la versatilidad y pragmatismo con que se trabaja, puesto que las acciones trascienden al sector y se proyectan al escenario regional como un vínculo cohesionante entre los países. Ejecutan variadas tareas con alto nivel de creatividad y representan una significativa innovación en el quehacer regional. En los tres primeros años de la presente década, estas organizaciones evolucionan en forma gradual, revelando una creciente consolidación.

El Capítulo Tercero se refiere a las empresas multinacionales latinoamericanas. En estos casos se constata con claridad la brecha existente entre la voluntad política y su aplicación práctica. Se reconoce en este tipo de empresas un medio idóneo para fomentar la cooperación; se las crea formalmente para luego dejarlas sin un basamento operacional adecuado que permita alcanzar autosuficiencia y autonomía empresarial. El cuadro se

aprecia extraordinariamente crítico y requiere una actitud urgente de los gobiernos que modifique las tendencias imperantes y transforme a las empresas en instrumentos positivos. Las capacidades orgánicas existen y sólo es necesaria su dotación operacional y su plena utilización para obtener los beneficios que motivaron su creación.

El Capítulo Cuarto analiza modalidades nuevas de cooperación como las que surgen de Comités de Acción del SELA en el área de artesanías, servicios especiales de información, tecnología y seguridad alimentaria. Estas iniciativas reflejan preocupación de los gobiernos por encontrar soluciones multilaterales en áreas de especial significación, sea por su impacto económico o social.

En el Capítulo Quinto, se plantean las conclusiones finales del trabajo que procuran una síntesis de los aspectos de mayor relevancia de la integración y la cooperación y las principales recomendaciones que surgen del análisis.

Finalmente, cabe tener presente que a lo largo del presente trabajo sólo se ha examinado una parte de la institucionalidad regional, ya que un examen exhaustivo supera las posibilidades y términos de referencia de este documento. Asimismo, es importante tener en cuenta que la preparación del documento fue previa a la Conferencia Económica Latinoamericana de Quito (9-13 de enero de 1984), lo que no le resta validez ni al diagnóstico ni a las conclusiones y recomendaciones finales. Por el contrario, existen materias de la cooperación que, por razones de selectividad, no fueron tocadas en la Conferencia Económica Latinoamericana, en tanto en otras podrá encontrarse en este documento un tratamiento más detallado y en gran medida complementario al Plan de Acción de Quito.

I. ESQUEMAS DE INTEGRACION Y COOPERACION REGIONALES

ANTECEDENTES PREVIOS

Los procesos de integración y cooperación regionales poseen larga tradición. Si bien formalmente se inician a comienzos de la década de los sesenta ya en los años cincuenta se desarrollaban diversas iniciativas, en particular en el área centroamericana.

Con el tiempo se han experimentado diversos enfoques que transitaron desde simples mecanismos de ampliación de mercados a formas de asignación de los recursos mediante el impulso de diversos instrumentos de programación.

En una u otra alternativa, los resultados han sido insuficientes, tanto en lo concerniente al proceso de integración propiamente tal, como a sus efectos sobre el estilo y ritmo del desarrollo económico y social.

En la mayoría de las situaciones, la variable integración no ha logrado penetrar profundamente en el ámbito de las políticas económicas. La inserción ha sido débil o marginal. En los casos en que se logró avanzar en la dirección correcta, no se alcanzó una estabilidad temporal que permitiera un afianzamiento definitivo.

No obstante esta seria limitación, los procesos se han mantenido en el tiempo y los países han continuado buscando formas de trabajo coordinado estableciendo diferentes modalidades para tales fines. Estas presiones, en el largo plazo, superan las fuertes tendencias disociadoras y permiten la continuación de los esfuerzos comunitarios.

Para explicar la insuficiencia de la integración pueden esgrimirse varios argumentos. La heterogeneidad de políticas, de modalidades de desarrollo, de dimensión económica, de diversificación productiva, de problemática social, entre otras, plantean amplias líneas de análisis. La modalidad de inserción en la economía internacional ha creado un sistema de articulación asimétrica dependiente y altamente vulnerable. También constituye un vector de análisis que contribuye a explicar lo acontecido.

Las enormes facilidades financieras imperantes en la década de los años sesenta, conjuntamente con políticas económicas aperturistas en el comercio exterior, crearon tendencias importadoras que no solamente debilitaron las estructuras productivas nacionales sino que, también, contribuyeron a debilitar el rol conceptual del comercio intrarregional y a privilegiar las relaciones económicas con los centros.

Las condiciones económicas prevaletentes, así como las perspectivas para los años venideros establecen un conjunto de limitantes para reencauzar el desarrollo económico regional. Los países deberán realizar esfuerzos de gran envergadura y de largo plazo para atenuar variadas restricciones al desarrollo económico y social.

En este contexto, una opción válida consiste en que los países trabajen conjuntamente para aprovechar al máximo las potencialidades regionales y las encaucen hacia modalidades de desarrollo autónomo y autosostenido. Lo anterior implica revalorizar la integración y cooperación regionales entendida como un conjunto de alternativas para coadyuvar al desarrollo, fortaleciendo los vínculos intrarregionales y utilizando a plenitud la capacidad de negociación frente al resto del mundo.

La iniciativa del Presidente del Ecuador ha puesto en marcha un proceso político orientado a revalorizar el mercado regional y a fortalecer la integración y cooperación como bases importantes para modificar las tendencias adversas que confrontan el desarrollo económico y social latinoamericano.

A. MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO

1. Antecedentes

El Tratado General de Integración Económica Centroamericano se suscribió en diciembre de 1960 por parte de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En junio de 1961, entró en vigor conjuntamente con el Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica y el Protocolo al Convenio sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación. La vigencia en estos instrumentos marcó el inicio de la fase operativa del proceso. Este alcanzó su plena cobertura geográfica en julio de 1962, ocasión en la que Costa Rica perfeccionó su adhesión a todos los convenios de la integración centroamericana.

A mediados de 1963, el libre comercio imperaba para la mayoría de los productos. Para el resto -menos de 5%- se habían establecido las características, plazos y modalidades de liberación. Se había aprobado un arancel externo común lo que complementaba el mercado ampliado. Por otro lado, las instituciones centroamericanas comenzaban a actuar en materia financiera, de tecnología industrial y de capacitación en materias administrativas.

El Tratado finalizó su vigencia en 1981. Ningún país procedió a su denuncia, lo cual implicó la mantención tácita de todos los compromisos que le son inherentes, a pesar de que, en la coyuntura, se aplican diversas medidas unilaterales.

2. Rasgos relevantes de la situación actual

El análisis de la evolución reciente del Mercado Común Centroamericano debe realizarse teniendo en cuenta dos elementos centrales. Por un lado, el conjunto de países se ve seriamente afectado por la recesión internacional la cual ha incidido, fundamentalmente, en una caída de las exportaciones, en una fuerte contracción en las importaciones y en una grave restricción

/financiera, además

financiera, además de generar profundas limitaciones en el orden interno, particularmente, en desempleo e inflación.

Por otra parte, en el último tiempo -especialmente en 1982 y 1983- la subregión experimenta dificultades de orden político y fuertes tensiones entre los países, las que agravan los problemas económicos y estructuran un escenario -de orden temporal- proclive a postergar el tratamiento de los problemas propios de la integración y con alto contenido disociador. En estas circunstancias, los problemas de tipo político y la necesidad de evitar un conflicto bélico pasan a ser prioritarios.

No obstante lo anterior, se perciben "algunos indicadores que muestran la tenaz y continua interdependencia entre los Estados Miembros, y también la capacidad de éstos para dar respuesta mancomunada a la situación económica adversa por la que atraviesa el Istmo Centroamericano".^{2/}

La evolución del producto interno bruto de los países del área muestra un fuerte deterioro en el ritmo de expansión y un período, relativamente largo, de insuficiencia en el crecimiento y, lo que es más grave, contracciones en términos absolutos. No es arriesgado señalar que, como subregión, la Centroamericana es, seguramente, una de las más afectadas por la recesión en el marco latinoamericano.

Cuadro 1

CENTROAMERICA: EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO GLOBAL
(Tasas anuales de crecimiento)

	1970 1974	1975 1978	1979 1981	1982 a/
Costa Rica	7.1	5.7	0.6	-6.0
El Salvador	4.9	5.4	-6.9	-4.5
Guatemala	6.4	5.5	3.1	-3.5
Honduras	3.7	5.4	2.9	-1.5
Nicaragua	5.4	1.5	-2.2	-1.0
Centroamérica b/	5.6	5.0	0.0	-3.8
América Latina c/	7.2	4.8	4.6	-0.9

Fuente: Anuario Estadístico de CEPAL 1980; Revista de la CEPAL No 19.

- a/ Cifras preliminares.
- b/ Datos estimados.
- c/ Incluye 19 países

/Esta situación,

Esta situación, en términos per cápita muestra un panorama aún más sombrío. En 1982 el producto interno bruto por habitante era en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, inferior -en dólares constantes- al registrado en 1975. Los crecimientos logrados en Guatemala y Honduras, en ese período, fueron modestos.

El sector externo manifiesta también una evolución crítica. Todos los países experimentan fuertes contracciones en sus exportaciones e importaciones; en este caso sólo se exceptúa El Salvador. A este cuadro debe agregarse la posición financiera internacional que contribuye a crear una compleja situación en la balanza de pagos.

Cuadro 2

COMERCIO EXTERIOR TOTAL DEL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO
(Millones de dólares)

	Exportaciones		Importaciones	
	1981	1982	1981	1982
Costa Rica	1 030	1 010	1 092	820
El Salvador	792	735	858	875
Guatemala	1 299	1 200	1 540	1 290
Honduras	784	710	899	830
Nicaragua	500	430	897	675
TOTAL	4 405	4 085	5 286	4 490

Fuente: Revista de la CEPAL Nº 19.

3. Problemas del intercambio recíproco

El comercio intrasubregional mostró un sistemático dinamismo -aproximadamente 15% de crecimiento anual en el decenio de 1970, exceptuando 1979- desempeñando un "tradicional papel de amortiguador de las depresiones en el sector externo".^{3/} Esta función que, en su momento, fue importante, se limitó por las sucesivas caídas en los niveles del comercio intrarregional. En 1982 la contracción -por el lado de las importaciones- fue de 19.4% con respecto a 1981 y, en este último año, ya se había registrado una reducción análoga. De esta manera de un nivel de 1 177.9 millones de pesos centroamericanos ^{4/} en 1980, se pasa a 973.2 en 1981 y a 784.3 en el año recién pasado.

/Las perspectivas

Las perspectivas para 1983, si bien no son fáciles de precisar, indicarían una nueva contracción, probablemente similar a la del año anterior. De esta manera, las compras subregionales pierden, cada vez más, importancia relativa frente a las importaciones desde terceros países tal como se demuestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 3.

CENTROAMERICA: PORCENTAJE DE LAS IMPORTACIONES INTRARREGIONALES EN RELACION AL TOTAL DE IMPORTACIONES

	1981	1982
Costa Rica	13.9	13.6
El Salvador	35.5	29.8
Guatemala	12.2	16.5
Honduras	13.2	10.4
Nicaragua	23.4	16.7
<u>TOTAL</u>	<u>18.4</u>	<u>17.5</u>

Fuente: Revista de la CEPAL Nº 19. CEPAL, "Evolución de la Integración Centroamericana en 1982".

Cabe tener presente que en 1979 y 1980, la denominada factura petrolera representaba alrededor de 20% del total de importaciones. Si bien cabe constatar esfuerzos importantes para alcanzar una mejor utilización de los hidrocarburos y de otras fuentes alternas, no es predecible, en el transcurso de los años recientes, lograr una modificación sustantiva de la relación antes señalada.

El Acuerdo de San José sobre cooperación energética entre México y Venezuela 5/ significa, por cierto, un importante alivio a esta situación, tanto desde el punto de vista de la seguridad en el abastecimiento como de las amplias facilidades financieras bajo las que opera. Sin embargo, la incidencia de estas importaciones en la balanza de pagos continúa siendo significativa.

La contracción de las importaciones totales, consecuentemente, tiene que haber afectado con más intensidad la adquisición de los insumos intermedios que requiere el aparato industrial. El mayor dinamismo de este sector se asienta, desde hace mucho tiempo, en la exportación al mercado centroamericano, por lo que las restricciones a las importaciones intrarregionales provocan una situación aún más crítica en las colocaciones de manufacturas. Debe tenerse presente que, históricamente, éstas representan niveles cercanos al 80%, en promedio, dentro del total del comercio intrarregional.

/El contexto

El contexto recesivo general que se experimenta en la subregión, afectó por segundo año consecutivo las operaciones registradas por la Cámara de Compensación Centroamericana, las cuales alcanzaron, en 1982, a sólo 664 millones de pesos centroamericanos en comparación con 979.4 millones en 1981. La crisis financiera de corto plazo que afecta a todos los países, obligó a racionalizar las autorizaciones de importación y, por lo tanto, los pagos dentro del mecanismo de la Cámara. "En tales circunstancias, durante 1982 se observó que, contrariamente a lo que ha sido tradicional, el comercio de bienes registrado superó el valor de los pagos canalizados a través de la Cámara, lo cual es un indicio de que en ese año cobraron fuerza los pagos por otros canales entre algunos países".6/

Dentro de las medidas de emergencia que se debieron adoptar, destaca la eliminación progresiva del principio de la preferencia centroamericana, mediante la aplicación de licencias y otras medidas restrictivas. Se acumularon saldos insolutos en la Cámara; el Banco Central Nicaraguense alcanzó un monto de 85.3 millones de pesos centroamericanos, lo que representó 68.1% del total; el Banco de Honduras acumuló 18.1% y el de El Salvador 13.7%. Estos saldos no compensados, reflejan un reordenamiento del comercio interno y pérdida de dinamismo. La expansión comercial sólo podrá retomar su ritmo histórico en la medida que los esfuerzos conjuntos que se realizan para reforzar el Fondo Centroamericano del Mercado Común sean fructíferos y se logre superar el proceso restrictivo derivado de medidas cambiarias y de otras restricciones, que gradualmente limitan el carácter multilateral del comercio.

La tendencia a canalizar el comercio por vías distintas a las tradicionales, es decir fuera de la Cámara, se revela como una situación cada vez más preocupante. Los países suscriben acuerdos bilaterales que, en algunos casos -Costa Rica y Nicaragua- incluyen la posibilidad de establecer "el mecanismo de trueque como un instrumento transitorio de excepción para el intercambio de una lista selectiva de productos".7/ La generalización de este tipo de medidas, podría llevar a un equilibrio comercial determinado por el país que enfrenta mayores dificultades, y, por lo tanto, sólo constituye una solución aparente.

El efecto combinado de la situación del comercio y de los pagos prevaleciente al interior del mercado centroamericano, obliga a la búsqueda de mercados externos que permitan la colocación de manufacturas y alivien la compleja situación industrial y ocupacional. Esta orientación la impulsan todos los países y se demuestra por la suscripción de diversos acuerdos comerciales, incluso con países latinoamericanos con algunos de los cuales, prácticamente, no existían relaciones económicas, ni comerciales.

El Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE, que estaba operando con normalidad y que incluso había acordado aumentar su capital autorizado de 200 a 600 millones de pesos centroamericanos, comenzó a experimentar dificultades por el incremento de la cartera vencida, resultado de la crítica situación empresarial y de inversiones en el sector turismo.

/Los aportes

Los aportes y el apoyo del BID, constituyen una importante contribución; pero no han podido por el momento, colaborar activamente en instrumentar objetivos más ambiciosos como los que se plantean en el Programa Operativo Especial de Apoyo al Desarrollo Económico del Istmo Centroamericano. Este cubre el período 1982-1985 y contempla un plan de inversiones cercano a los 1 100 millones de dólares. "Sus objetivos básicos son los de mantener y hacer avanzar el proceso integracionista de los países del Istmo para lograr un apoyo financiero orientado hacia la región en su conjunto y complementario con los programas nacionales".8/

4. Otras acciones de cooperación

La situación del Mercado Común Centroamericano revela una involución altamente preocupante. Sin embargo, los largos años de integración y la interdependencia alcanzada, facilitan la búsqueda, especialmente en el último tiempo, de otras formas de expresión que mantienen un cierto dinamismo dentro de las circunstancias adversas por las cuales se atraviesa. Estas modalidades son conscientemente impulsadas por las autoridades y se concretan en diversos acuerdos sectoriales.

En los últimos tres años, los principales logros que se obtienen en el marco descrito, son los siguientes:

i) Solución -en términos económicos- del conflicto entre El Salvador y Honduras.

ii) Desenvolvimiento "relativamente normal" de las instituciones que, debido a su descentralización, no se ven afectadas en forma similar por los problemas políticos.

iii) Captación conjunta de recursos para financiar los saldos comerciales y creación -en 1981- del Fondo Centroamericano del Mercado Común FCMC- con recursos propios y un préstamo del Banco Latinoamericano de Exportaciones -BLADEX- por 50 millones de dólares. El Fondo opera en el marco del BCIE, pero se espera trasladarlo a la Cámara de Compensación una vez que ésta supere ciertas limitaciones jurídicas.

iv) Planteamiento unificado ante Estados Unidos debido a la reducción de la cuota azucarera que, en 1982, cayó de 499 mil a 396 mil toneladas. En 1983 Estados Unidos canceló la cuota de Nicaragua y la distribuyó entre los demás países centroamericanos. Este tipo de medidas políticas contienen elementos disociadores que debilitan la cohesión subregional.

v) Posiciones conjuntas en el marco de la OLADE y, especialmente en el Comité de Ministros lo que permitió estructurar el Programa de Cooperación Energética Centroamericano -PRODECA- que opera en el ámbito de los proyectos del Programa Latinoamericano de Cooperación Energética.

vi) Adopción de posiciones conjuntas en varios foros internacionales: Asamblea del BID, Reunión Preparatoria de la Carne en el marco del Programa Integrado de Productos Básicos de la UNCTAD, Consejo Latinoamericano del SELA, apoyo a la renegociación de la deuda externa de Nicaragua, y en las relaciones con la CEE.

/vii) Planteamiento

vii) Planteamiento común para participar en el esfuerzo que Canadá, Estados Unidos, México y Venezuela promovieron en torno al desarrollo y financiamiento de la Cuenca del Caribe.

viii) Reanudación de las actividades para avanzar en un nuevo Convenio sobre Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano.

ix) Intensificación de las actividades conjuntas de los Ministros de Planificación, quienes acordaron el establecimiento de una Secretaría propia que queda a cargo del país sede. También crearon un Comité de Cooperación Técnica.

x) Continuación de los trabajos sobre interconexión eléctrica y luego creación -en 1982- del Consejo de Electrificación de América Central -CEAC-.

xi) Establecimiento de la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo -COCATRAM-, con sede en Managua. Esta se financia con aportes de los países y una tasa de cinco centavos de pesos centroamericanos por tonelada métrica, aplicable en todos los puertos de la subregión.

xii) Establecimiento de la Comisión de Ferrocarriles de Centroamérica.

xiii) Inicio de los trabajos para el establecimiento de una Flota Naviera Centroamericana, impulsada por la COCATRAM y un proyecto para cabotaje subregional.

Los avances señalados deben situarse en el marco político y económico antes descrito que imponen, como se ha señalado, graves dificultades para el futuro. En este contexto, no se ven claras las posibilidades de una reactivación rápida en el comercio intrasubregional. La Cámara de Compensación estima que se requieren captar algo más de 250 millones de dólares para alimentar el Fondo Centroamericano. En esta área la colaboración internacional es cada vez más difícil y los niveles de endeudamiento del conjunto de países constituyen una limitación adicional. Los esfuerzos financieros tienen su propia dinámica tanto en lo referente a la obtención de recursos adicionales para el desarrollo como a la refinanciación de la deuda.

Por otra parte, en la coyuntura actual, tampoco se aprecian posibilidades de una reactivación profunda de los mecanismos y de las instituciones centroamericanas. El hecho que se mantengan ya constituye un logro importante.

En este panorama, altamente restrictivo, algunas de las iniciativas que en la actualidad se impulsan podrían tener mayores grados de factibilidad si se exploraran alternativas del tipo que se comenta a continuación:

Teniendo presente que la eventual Flota Marítima Centroamericana puede encontrar serios escollos financieros incluso en la fase de prefactibilidad y ante la necesidad de coordinación y utilización de las capacidades existentes, sería deseable que la Naviera Multinacional del Caribe -NAMUCAR- desempeñara ese papel. Para estos fines, un entendimiento directo entre esta empresa multinacional y la COCATRAM, podría determinar el margen real de un eventual acuerdo. Recuérdese que Costa Rica

-país sede- y Nicaragua son socios de dicha empresa y que opera en El Salvador, Guatemala y Honduras. Explorar una medida como la planteada, exige una revisión profunda de la actual situación de NAMUCAR, así como de las condiciones financieras operacionales y legislativas bajo las cuales funciona.

Una área de especial interés la constituye los trabajos de la Comisión de Ferrocarriles, ya que en este campo países como Argentina, Brasil y México, entre otros, tienen experiencia en el diseño de redes, construcción de equipos y administración ferroviaria. Un esfuerzo conjunto podría generar beneficios para Centroamérica y los países interesados que tienen posibilidades técnicas y productivas de vincularse en este sector. Previo a un cuidadoso análisis y diseño de una negociación, este sector podría dar origen a un Comité de Acción del SELA o a otra figura de cooperación que debería incluir las potencialidades técnicas de ILAFA y ALAF por ejemplo.

El consumo anual de fertilizantes en Centroamérica es superior a las 350 000 toneladas, lo que, considerando un precio actual, promedio aproximado, de 120 dólares por tonelada, determina una demanda cercana a los 44 millones de dólares, de los cuales una alta proporción es importada. Por otra parte, algunos países de la Subregión han tomado la iniciativa de impulsar la creación de una empresa comercializadora de insumos agrícolas, incluso, para estos fines, han solicitado asistencia técnica a la Empresa Multinacional Latinoamericana de Comercialización de Fertilizantes S.A. -MULTIFERT-. En esta empresa participan Costa Rica y Nicaragua. Surge, con relativa claridad, la posibilidad de materializar la iniciativa de compras conjuntas de insumos y canalizar las adquisiciones de fertilizantes a través de MULTIFERT, lo que implicaría ampliar sus operaciones y, por cierto, su fortalecimiento institucional.

Por último, del examen de la situación centroamericana se puede concluir que, por el momento y en las actuales circunstancias, las posibilidades de reactivación interna son reducidas y lentas. Por ésto se hace urgente concebir un conjunto de acciones que propendan a un mayor entrelazamiento con el resto de América Latina, que impliquen cohesionar, vía sectores específicos, la acción centroamericana. Aparte de las sugerencias anteriormente esbozadas, debería estudiarse otro tipo de medidas, tales como una mayor cooperación con el Grupo Andino; algún sistema de comercio con Brasil, que incluso podría diseñarse como intercambio compensado en el cual este país abra su mercado para ciertas exportaciones centroamericanas, por ejemplo, las pesqueras.

Esta línea de acción se comenzó a instrumentar con la suscripción de tres Acuerdos de Alcance Parcial, en julio-agosto de 1983, al amparo del Artículo 25 del Tratado de Montevideo 1980, entre México y Costa Rica, por un lado, y por otro, Argentina con El Salvador y Costa Rica. Valorando el efecto político de estos Acuerdos y, a lo menos, su precedente en lo económico es necesario reconocer que sólo marcan el inicio de una relación económica que debe profundizarse al máximo.

/Con respecto

Con respecto a los productos básicos de la región, es necesario considerar que el café, banano, cacao, azúcar, carne, algodón y ciertos mariscos, representan aproximadamente un 70% de las exportaciones centroamericanas, por lo que es imperioso establecer algún sistema colectivo de defensa de los precios. En la mayoría de estos productos se constata una fuerte caída en los precios y dificultades crecientes de acceso a los mercados, por lo que una acción conjunta se hace cada vez más necesaria sobre todo si se engarza con otros países latinoamericanos ya que, de esta manera se lograría una influencia mayor en el comercio internacional de estos productos.

B. SISTEMA DE INTEGRACION ANDINA

1. Caracterización general del sistema

La política de los países andinos se ha orientado, desde hace años, a formar una multifacética red de interrelaciones en el campo económico, social, laboral y cultural. Esta política se inició con la suscripción del Acuerdo de Cartagena -mayo de 1969- y se ha ido aplicando en el tiempo, con diferentes grados de intensidad, hasta alcanzar un nivel institucional de envergadura, que supera ampliamente el concepto original del Pacto Andino.

Si bien es cierto que a lo largo de la década de los años setenta surgieron la mayoría de las instituciones andinas, sólo en mayo de 1979, mediante la aprobación -a nivel presidencial- del Mandato de Cartagena, se las conceptualizó como Sistema. Se estableció con meridiana claridad, que el Grupo Andino no es sólo un instrumento de integración económica, ya que sus objetivos son mucho más amplios y se orientan a construir una verdadera comunidad de naciones.

Es ésta una apreciación que debe destacarse con especial fuerza y otorgarle la relevancia que, como proyecto de largo plazo, posee sobre todo si se le compara con la visión más restringida de la clásica integración económica. Es legítimo reconocer pues, que el Grupo Andino ha logrado transitar de objetivos de integración hacia un complejo marco conceptual que involucra las actividades sustantivas de los países.

Ciertamente el enfoque político es predominante en esta conceptualización y allí radica su gran innovación, sobre todo teniendo en cuenta las graves dificultades -de diversa índole- que estos países han debido afrontar en el tiempo.

No es innecesario recordar que la ausencia de Venezuela en los momentos de la suscripción del Acuerdo de Cartagena, constituyó una objetiva limitación y que su posterior ingreso implicó una difícil negociación. Por otro lado, la posición de Chile, a partir de fines de 1973, que culminó con su retiro del Pacto provocó, durante algo más de dos años, un proceso político de enorme tensión y complejidad. La situación boliviana y sus sucesivos cambios de gobierno, obviamente, han constituido problemas objetivos al proceso. El conflicto ecuatoriano-peruano, en 1981, se transformó en otra significativa restricción política.

/Por último,

Por último, la aguda recesión internacional, que todos los países andinos están afrontando, se transforma en una nueva limitante a la evolución y proyección del proceso.

Es común formular apreciaciones sobre la evolución andina en función de ciertas variables: grado de cumplimiento de los compromisos, desarrollo del comercio, aplicación o no del Programa de Liberación, vigencia de los Programas Sectoriales de Desarrollo y su efecto sobre la política industrial de los países, por señalar las más relevantes. En muchos casos, estos análisis tienen un carácter eminentemente estático. Parten de una situación jurídico-económico diseñada hace más de catorce años, que en su momento, tuvo especial relevancia; pero -en el tiempo- revela que requiere ajustes profundos derivados de dos circunstancias principales.

Por un lado, la nueva conceptualización andina crea un marco diferente. Ya no se trata sólo de un simple esquema de integración económica como se señaló anteriormente, sino de un esfuerzo que incluye acciones en un ámbito más diversificado, incorporando temas de indudable importancia económica y social.

Por otra parte, en el diseño inicial del Acuerdo de Cartagena influyó, notablemente, un escenario internacional caracterizado por un comportamiento estable. Resultaban, en aquella época, impredecibles las turbulencias del mundo actual y las graves consecuencias de una prolongada y aguda recesión internacional que -parece probable- caracterizará a la economía internacional durante los próximos años.

El Mandato de Cartagena redimensiona conceptualmente el proceso. "No vemos en la integración una empresa exclusivamente económica, sino una empresa múltiple. En efecto, tiene además un alcance cultural y moral que debe sumar esfuerzos en materia de educación, ciencia y cultura, y una significación social cuyos principales objetivos implican la armonía de nuestros pueblos, el ascenso de las clases trabajadoras a las más altas responsabilidades y la incorporación de los marginados al proceso social. Es una empresa que configura esencialmente un hecho y un objetivo político".9/

De conformidad con el numeral 61 de dicho Mandato, en mayo de 1983 -a nivel técnico-, se formalizó la constitución del Sistema de Coordinación Permanente entre los Organismos de Integración Andina. Su objetivo central es coordinar la ejecución de los programas de trabajo y realizar, conjuntamente, acciones encaminadas a alcanzar los objetivos de integración sub-regional. El Comité de Coordinación Técnica agrupa a los más altos ejecutivos del Sistema y se reúne por lo menos una vez al año. La Junta del Acuerdo de Cartagena desempeña las funciones de Secretaría Permanente.^{10/} Está integrado además, por los Presidentes Ejecutivos de la Corporación Andina de Fomento y del Fondo Andino de Reservas, los Secretarios Ejecutivos de los Convenios Hipólito Unanue, Simón Rodríguez y Andrés Bello. Participa, también, la Asociación de Empresas Estatales de Telecomunicaciones Andinas.

A nivel político, deben considerarse las varias reuniones de Presidentes, así como la creación del Consejo Andino integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores. Por otro lado, se agregó el Parlamento Andino, como foro que aumenta y fortalece la cohesión política.

El Tribunal Andino de Justicia, que acaba de entrar en vigencia, termina por complementar esta amplia y multifacética institucionalidad de la integración, que se transforma en un importante avance y en una novedosa estructura de vinculación entre naciones latinoamericanas.

Al esquema anterior debe agregarse el Consejo Consultivo Empresarial Andino y el Consejo Consultivo Laboral Andino creados en julio de 1983. Ambos surgen de las recomendaciones establecidas en las Decisiones 175 y 176 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

Por último, en julio de 1983, se aprobó el Convenio "José Celestino Mutis" sobre Agricultura, Seguridad Alimentaria y Conservación del Ambiente en la Subregión, también vinculado estrechamente a los órganos del Acuerdo.

No obstante existir profundas diferencias jurídicas entre los órganos o instituciones, el Sistema de Integración Andina se puede resumir de la siguiente manera:

- Nivel político:
 - Reuniones Presidenciales
 - Consejo Andino: Ministros de Relaciones Exteriores
 - Parlamento Andino
- Nivel jurisdiccional:
 - Tribunal Andino de Justicia
- Nivel operativo:
 - Acuerdo de Cartagena: Promoción de la integración económica y social
 - Corporación Andina de Fomento: Financiamiento del Desarrollo
 - Fondo Andino de Reservas: Apoyo de las balanzas de pago, armonización de políticas, aumento de la liquidez internacional de los países.
 - Convenio Hipólito Unanue: Promoción de la integración en el sector salud
 - Convenio Simón Rodríguez: Integración socio-laboral
 - Convenio Andrés Bello: Integración cultural
 - Convenio José Celestino Mutis: Integración agrícola
 - Consejo Consultivo Laboral
 - Consejo Consultivo Empresarial
 - Asociación de Empresas Estatales de Telecomunicaciones Andinas
 - Sistema de Coordinación Permanente entre los Organismos.

/Por cierto,

Por cierto, es necesario insistir en la diversidad de características, especialmente desde el punto de vista jurídico e institucional, que poseen los diferentes integrantes del Sistema. En algunos casos, son órganos del Acuerdo de Cartagena; otros poseen el respaldo de Convenios o Tratados Internacionales relativamente autónomos y algunos son elementos constitutivos que trascienden, exclusivamente, por el nivel de sus representantes, como son los Presidentes o los Cancilleres.

Adicionalmente, el hecho que el Sistema de Coordinación sea de creación reciente, indica que se está en pleno proceso de formación y que transcurrirá un período, que puede ser relativamente largo, antes que se alcance el funcionamiento pleno.

Por otra parte, es necesario destacar que, simultáneamente con la creación del Sistema de Coordinación Permanente, se aprobó un Programa de Trabajo que implica sumar las capacidades existentes en el marco andino. Un resumen de dicho Programa se incluye como Anexo 1. Además, por razones del alcance del presente documento, sólo se analizará -en términos globales- el caso de la CAF y del FAR y, con mayor precisión, el del Acuerdo de Cartagena, centrando el enfoque en el Plan de Reorientación del Proceso Andino de Integración.

Cabe destacar que este análisis global no excluye visualizar serios problemas de funcionamiento en la mayoría de los órganos integrantes del Sistema. En algunos casos, éstos están en vías de solución; en otros, las dificultades aún se mantienen. Sin embargo, lo importante es reconocer y valorar en justos términos los avances alcanzados que, como se ha señalado, implican un enfoque de cohesión e interdependencia de largo plazo. En este contexto, no es correcto -en un momento de serias turbulencias externas e internas- concentrar preferentemente el análisis en situaciones de orden coyuntural que son inherentes a un proceso complejo que involucra la política económica y social de cinco países y que puede, de manera indirecta, exagerar los efectos negativos que se confrontan.

2. Acuerdo de Cartagena

Este instrumento es el eje central del denominado Sistema de Integración Andina, tanto por su diseño original como por el acervo acumulado en su larga trayectoria, debido a la infraestructura que dispone y a la capacidad de gestión de sus órganos en el plano técnico y político.

La evolución de diferentes variables, en el último tiempo, ha despertado una creciente inquietud, ya que revela signos claros de un proceso en crisis. Fundamentalmente, contribuyen a esta apreciación los siguientes hechos:

i) Alto nivel de incumplimiento en los compromisos pactados, los cuales, en mayor o menor grado, involucran a todos los países.

/ii) Incapacidad.

ii) Incapacidad de concretar negociaciones en torno a problemas de especial relevancia. Abierta dilación en cumplir las etapas programadas para estructurar el mercado ampliado: incapacidad política de adoptar el Arancel Externo Común y reticencias para instrumentar cabalmente el Programa de Liberación. Imposibilidad de materializar Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial en los denominados sectores estratégicos de la economía, por señalar los aspectos más relevantes.

iii) Signos inequívocos de una involución en las tendencias expansivas del intercambio comercial que, históricamente, eran cada año más intensas. Esta involución, es resultado de la situación anotada en los puntos anteriores y de los problemas externos e internos que confrontan los cinco países.

A manera de balance del camino recorrido, éste "revela un conjunto apreciable y significativo de realizaciones pero también muestra metas inalcanzables y esfuerzos que no han arrojado los resultados esperados. En particular, el Grupo Andino se encuentra hoy (julio de 1983) sometido a la acción de fuerzas disociadoras que están retardando sensiblemente su avance y han llegado a poner en grave riesgo las estructuras comunitarias que con tanto esfuerzo se ha logrado construir".11/

En relación a esta apreciación, se pueden formular dos enfoques contradictorios. El primero, lo confirma plenamente al contrastar la situación actual de incumplimientos con relación a las metas e instrumentos establecidos en el Acuerdo de Cartagena y en numerosas decisiones que complementan su estructura jurídica. El otro, sin desconocer la profundidad del problema, acota sustantivamente la magnitud de la crisis, al apoyarse en una visión de largo plazo y reconocer que los instrumentos andinos diseñados en 1968-69 no pueden aplicarse de la misma forma a la luz del entorno mundial actual y en el escenario regional y subregional que prevalece en los primeros años de esta década.

A nivel de los órganos comunitarios existe plena conciencia de esta situación. La aprobación del Plan de Reorientación del Proceso Andino de Integración en el transcurso de la XXXV Reunión Extraordinaria de la Comisión (julio de 1983) constituye una clara demostración de tal preocupación.

Características Generales del Plan de Reorientación

Se parte del reconocimiento que "el proceso exhibe un inquietante cuadro de problemas que no es exagerado calificar de crítico y que demanda en forma urgente e inaplazable una audaz operación política y económica tendiente a evitar un mayor resquebrajamiento".12/

Un segundo elemento que se valora en toda su magnitud, emana de los efectos desestabilizadores derivados de la recesión internacional que, en 1982, ocasionó, conjuntamente con otros factores, una contracción absoluta del Producto Interno Bruto de la subregión. Los gobiernos han tendido a evitar nuevos compromisos que limiten su capacidad de reacción frente a las turbulencias externas y concentran sus esfuerzos en problemas emergentes.

/"De esta

"De esta manera, los países se sitúan en la encrucijada de tener que optar entre dos objetivos aparentemente contrapuestos: robustecer su capacidad de adaptación y respuesta a los imprevistos de la crisis o mantener y consolidar su participación en los procesos de integración de los cuales pueden derivar significativos beneficios comerciales, económicos y políticos. Este es el gran dilema que enfrentan hoy nuestros países y de su solución depende en última instancia la viabilidad de la integración".^{13/}

Destaca, en este planteamiento, el reconocer que las dificultades de la integración no sólo provienen de factores externos. Influyen, entre otras variables, los cambios en las estructuras económicas y políticas, las modificaciones en las estrategias y concepción del desarrollo que dificultan la simple aplicación de los mecanismos andinos y, en general, los modelos políticos y económicos prevalecientes.

En términos conceptuales, el avance de mayor importancia es concebir a la integración "no como una estrategia global y totalizante que aspire a determinar un patrón de desarrollo único y excluyente para todos los Países Miembros, sino como un conjunto de acciones coherentes y sistemáticas para ampliar y complementar sus posibilidades de desarrollo. Es decir, la integración debe ofrecer a los países nuevos cauces y alternativas ... que no sean viables en el ámbito exclusivo de lo nacional y exijan, por lo tanto, una acción conjunta y concertada".^{14/}

El nuevo estilo de integración se aplicará a ocho áreas de acción prioritaria cada una de las cuales posee su correspondiente estrategia sectorial. Ellas son: comercial, industrial, agropecuaria, relaciones externas financieras y de pagos, ciencia y tecnología, integración física, fronteriza, turismo y la correspondiente al régimen especial para Bolivia y Ecuador.

En esta ocasión sólo se analizarán con cierto detalle, las tres primeras áreas.

a) Area Comercial

La estructuración del mercado constituye una de las principales preocupaciones de los órganos del Acuerdo. La aplicación del Programa de Liberación, ha obligado a los países a variadas formas de incumplimiento. El tránsito de un Arancel Externo Mínimo Común a un Arancel Unificado no se ha materializado. Constituyó fuente de conflictos, demandó enormes esfuerzos técnicos y financieros y concentró la atención de la Junta y de la Comisión por períodos sumamente prolongados.

En el recuento de la evolución andina se verifica un conjunto de deficiencias prácticas y operacionales en los mecanismos de formación del mercado que, por las circunstancias actuales, se ven agravadas.

Sin embargo, lo concreto es que un somero análisis de la evolución del comercio, muestra el siguiente cuadro:

/1) Crecimiento,

i) Crecimiento promedio anual de 25%, entre 1969 y 1981. Se alcanza, de esta manera, un nivel de exportaciones intrasubregionales de 1 300 millones de dólares en contraposición de 96 millones el año previo al inicio del proceso.

ii) Las exportaciones intrasubregionales, excluyendo combustibles, suben de 62 millones de dólares en 1969 a 950 millones en 1982, es decir, en trece años las ventas al interior del Grupo se multiplican alrededor de 15 veces. En 1980 se revela la primera contracción. Sin embargo, ella encuentra explicación en un nivel exageradamente alto registrado el año anterior. Debe tenerse presente que en 1979 las exportaciones intrasubregionales crecieron en 67.5% con respecto a 1978.

iii) Entre 1979 y 1982, mientras las exportaciones andinas se duplican, las ventas al resto del mundo crecen alrededor de 35%, siempre excluyendo los combustibles. De esta manera, la incidencia del mercado andino en relación al mundial pasa de 3.2% en 1969 a 8.2% en 1977 y a 12.3% en 1982.

iv) "Las exportaciones intrasubregionales totales de productos no tradicionales evolucionan desde un nivel de 30 millones de dólares en 1970 a niveles de 709 millones en 1980, 760 millones en 1981 y 763 millones en 1982. La tasa promedio de crecimiento en el período alcanza a 39% anual, lo que de por sí define con mucha claridad que el mercado andino ha sido un elemento determinante en el comportamiento del comercio de manufacturas en la Subregión Andina". 15/ 16/

v) Las cifras del intercambio intrasubregional, adquieren mayor trascendencia si se considera que, especialmente entre 1978 y 1981, se dispuso de elevados niveles de créditos externos que propiciaron flujos de importaciones exageradamente altos. La saturación de los niveles de endeudamiento, conjuntamente con la crisis internacional, necesariamente reubicarán cifras de comercio estabilizadas a niveles más cercanos a lo que se podría denominar una situación "normal".

En función de éstos y otros antecedentes, cabe concluir que el marco general del comercio intrasubregional configura, ciertamente, un cuadro positivo. Lo que no excluye eventuales retrocesos o situaciones críticas. Como apreciación de largo plazo, en todo caso, se debe concluir que el comercio muestra una satisfactoria evolución.

Conformación del mercado ampliado

En relación a la aplicación de las normas para estructurar el mercado, durante 1983, se registra la utilización generalizada de diversas restricciones: prohibiciones, licencias previas, reservas de importación al Estado, depósitos previos, requerimientos obligatorios de financiamiento adicional, etc.

Por otro lado, durante algunos meses en 1983, más de 500 items de la NABANDINA se encontraban con restricciones, a través de los cuales, en 1981, se efectuaron exportaciones por un monto cercano a los 350 millones de dólares. No obstante drásticas supresiones en las restricciones no arancelarias, éstas aún limitan en algún grado el comercio.

Cuadro 4

EXPORTACIONES SIN COMBUSTIBLES DEL GRUPO ANDINO

(Millones de dólares de cada año)

(Indice 1977 = 100)

	GRAN	INDICE CRECIMIENTO	TOTAL
1969	62		1 933
1970	78		2 348
1971	98		2 149
1972	105		2 479
1973	143		2 930
1974	230		4 237
1975	272		3 961
1976	305		4 476
1977	467	100	5 701
1978	551	118	6 422
1979	923	198	8 285
1980	885	190	9 115
1981	892	191	7 922
1982	950	203	7 717

Fuente: JUNAC, Documento COM/XXXV-E/dt.2, Cuadro 1, 26 de junio de 1983.
CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina, 1980.
ALADI/SEC/di 84.9 Comercio Exterior global de los Países Miembros,
septiembre 1983.

Ante este cuadro de claros incumplimientos, la Junta ha propuesto varias alternativas que se encuentran a consideración de los gobiernos. Destacan las siguientes medidas:

- Compromiso de no imponer nuevas restricciones ni gravámenes a partir de una determinada fecha;
- Levantamiento de todas las restricciones y gravámenes de los denominados productos "sensibles" y concertación de cupos de importación para los mismos;
- Restablecimiento de los márgenes de preferencia;
- Adopción de un programa de promoción al comercio y otro de carácter financiero.

/La situación

La situación no es nueva. Normalmente, se han constatado violaciones al Programa de Liberación. Lo nuevo se encuentra en la generalización del proceso, a nivel de los países y de los productos a los cuales se aplica, que afecta a una importante cadena de vinculaciones e interdependencia.

La problemática del comercio andino ubicada dentro del marco de la aguda incidencia y repercusiones de la recesión internacional, lleva a reconocer, necesariamente, que un porcentaje del problema es de naturaleza exógena y, que por tanto, podría tener un carácter relativamente transitorio hasta que la coyuntura internacional muestre signos, a lo menos, de una estabilidad mínima.

La situación se agravó por el deterioro del principal mercado importador, Venezuela, que en 1983, durante largos meses, detuvo totalmente las importaciones, sea en forma directa o fruto de la inestabilidad y de devaluaciones cambiarias. Nuevamente aparece un factor coyuntural, ya que los indicadores macroeconómicos que tipifican la actual situación venezolana, no debieran justificar un período de crisis prolongada. Por el contrario, ellos permiten visualizar una recuperación que podría ser relativamente rápida.

Lo anterior no significa que el mercado venezolano retome plenamente su tradicional dinamismo y su elevada propensión a importar, consecuencia de la mantención de un tipo de cambio que acumuló, durante más de veinte años, una gradual sobrevaluación.

El comercio andino caerá en 1983, probablemente, de manera importante. El año siguiente será también difícil y si se logra una estabilidad a un nivel cercano al de 1980, que es la meta del Programa de Emergencia y Cooperación de la Junta, se habría logrado comenzar a revertir la involución actual. Sin embargo, aún este nivel -señalado como meta para el comercio- puede ser elevado. La ficticia situación financiera que imperó entre 1978 y 1981, alteró el cuadro del comercio y determinó restricciones para el futuro que no son de fácil superación.

Dentro del Plan de Reorientación del proceso andino, si bien se mantiene una insistencia en respetar los acuerdos asumidos, en relación a la estructuración del mercado ampliado -no podría ser de otra manera desde el ángulo jurídico-, se abren interesantes perspectivas. Dentro de éstas se reconoce la necesidad de incentivar la generación de nuevo comercio mediante "modalidades pragmáticas, complementarias a los mecanismos con que se cuenta, tales como acuerdos sobre compras estatales; de complementación o especialización; de comercio administrado en productos no incorporados al Programa de Liberación; comercialización de excedentes y faltantes de productos agropecuarios; y la organización de "paquetes comerciales" o acuerdos de intercambio compensado, sobre la base del interés recíproco de los países."

En relación al Programa de Liberación, la nueva estrategia andina plantea:

/i) Detener

i) Detener la erosión de las etapas ya cumplidas en la formación del mercado ampliado y establecer las condiciones que permitan su prosecución;

ii) Culminar la aplicación del Programa de Liberación por parte de Colombia, Perú y Venezuela, y determinar las modalidades para su cumplimiento por parte de Bolivia y el Ecuador.

iii) Definir el tratamiento de los productos reservados y no programados a cuyo efecto se identificará un grupo de productos no producidos con viabilidad de ser asignados a Bolivia y Ecuador. Además, se pasarán a la liberación inmediata los productos no producidos y se adoptarán mecanismos de liberación gradual u otras modalidades temporales de intercambio para los productos "sensibles", definiendo el arancel común para ambos conjuntos de productos;

iv) Postergar el desmonte de las listas dirigidas de excepciones vigentes al 29 de diciembre de 1982, hasta el 31 de diciembre de 1985. Sin perjuicio de la reducción gradual de excepciones que, de manera individual o concertada, puedan decidir los Países Miembros con anterioridad a esa fecha;

v) Posteriormente se definirían las modalidades para el desmonte de las listas de excepciones en la etapa final, para lo cual se estudiará la posibilidad de admitir el mantenimiento de un número residual de items por un lapso mayor que el previsto en el Acuerdo modificado;

vi) Estudiar las cláusulas de salvaguardia comercial con miras a determinar su posible perfeccionamiento y reglamentación operativa.

La estrategia, si bien no excluye insistir en la adopción de un Arancel Externo Común, busca "garantizar" una preferencia subregional. En relación a la armonización de políticas, se plantea iniciar negociaciones en torno a un "paquete crítico", en aquellos aspectos que originan distorsiones en la competencia intrasubregional.

Las propuestas relativas a perfeccionar los sistemas de pago de la ALADI y la eventual creación de una unidad de cuenta latinoamericana, podrían contribuir a que, en 1984, las dificultades no sean de la gravedad experimentada en este año.

Asimismo, armar paquetes de negociaciones, incorporando mecanismos que generen un intercambio compensado con los países de la ALADI, también podrían significar una fuente de alivio en el comercio andino y latinoamericano.

Parece, finalmente, importante destacar la necesidad de postergar la aplicación irrestricta de los mecanismos clásicos de buscar nuevas alternativas. Esto, en especial cuando se ocasiona perjuicio a un país de menor desarrollo económico relativo. Han existido problemas serios en el intercambio venezolano-ecuadoriano en determinados productos. La solución podría encontrarse promoviendo diversas medidas, una de las cuales, podría consistir en que la CAF -a través de diferentes instrumentos operativos- negocie su colocación en terceros países, aunque ello pueda implicar un cierto grado de "subsidio andino".

/Cualquiera que

Cualquiera que sea la solución, se debe partir del presupuesto que los incumplimientos no son actos voluntarios. Por el contrario, constituyen respuestas obligadas a problemas disímiles que los gobiernos deben enfrentar y que, en el cuadro actual de políticas económicas emergentes y coyunturales, el cumplimiento de una apertura comercial lisa y llana se hace cada vez más complejo.

Las profundas modificaciones en los niveles cambiarios transforman en eficientes industrias que antes no lo eran, y genera también situaciones inversas. En este marco, la búsqueda de soluciones nuevas se hace cada vez más necesaria, aun cuando signifique reducir la presión por la adopción de un arancel externo e interno. Esto no implica -de manera alguna- desconocer, aunque sea parcialmente, las disposiciones originales del Acuerdo de Cartagena. Sólo se trata de promover una interpretación actual de un mecanismo elaborado en circunstancias diferentes a las que predominan en estos momentos.

b) Area Industrial

Los mecanismos del Acuerdo -Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial y Programas de Racionalización Industrial- han sido aplicados parcialmente. No se ha logrado, mediante estos instrumentos, una expansión industrial ni mucho menos un esquema de desarrollo conjunto en el sector.

Es ésta una indudable debilidad del proceso, que sólo se acota por los efectos expansivos en el comercio de productos manufacturados, los cuales, si bien alcanzan altas tasas, distan mucho de las metas esperadas.

La problemática industrial constituía y sigue siendo, uno de los centros neurálgicos del acontecer andino. Para muchos, concertar programas sectoriales en las industrias de mayor dinamismo y redimensionar su potencial se transformaba en la clave fundamental del esquema. Este era un juicio mayoritario que sólo se complementaba con la necesidad de someter a la industria tradicional a un profundo proceso de reajuste a través de la denominada racionalización industrial.

El diseño conceptual de los Programas Sectoriales requirió grandes esfuerzos técnicos, su negociación fue aun más compleja. Sólo se concretaron en el campo Petroquímico, Metalmeccánico, Automotor y -parcialmente- en el Siderúrgico.

Es difícil detectar cuáles fueron las causas reales que restringieron la aplicación de estos instrumentos. Sin embargo, antes de procurar precisar algunas de las razones principales, debe tenerse presente que se registran contingencias externas, las cuales no pueden obviarse. Esto no implica buscar paliativos para una situación global que es negativa.

El primer Programa, relativo al sector Petroquímico, fue afectado profundamente por la sustantiva modificación en los precios de los hidrocarburos. Estos crearon un escenario productivo inestable sobre el cual programar inversiones. Implicaba coeficientes de riesgos más allá de lo

normal. A lo anterior, se unió el surgimiento de Ecuador y Perú como exportadores de petróleo, en especial este último país, con un potencial -aparente- de gran envergadura, lo cual modificó las bases esenciales sobre las que se constituyó este Programa.

En el caso del Programa Metalmeccánico se experimentaron dificultades de distinta naturaleza que, en el fondo, también alteraron la plataforma básica. La negociación inicial con Chile fue compleja. Luego el ingreso de Venezuela se transformó en una seria complicación y, finalmente, el retiro de Chile del Pacto Andino terminó por cambiar, en forma sustantiva, las bases del proceso. Los resultados obtenidos en los diez años del Programa Metalmeccánico si bien son significativamente menores que lo esperado no dejan de tener importancia. Se estima que se han realizado inversiones por 185 millones de dólares, generando un nivel cercano a 4 500 nuevos empleos y un crecimiento del comercio de 5.3 millones en 1975 a 21.6 millones de dólares en 1980.

El caso automotor que, finalmente, no pudo ponerse en marcha y la incapacidad comunitaria para concretar un acuerdo integral en el ámbito siderúrgico, obedecen a circunstancias totalmente diferentes a las indicadas. Estas se circunscriben a problemas políticos y falta de decisiones estables sobre las políticas sectoriales.

En el Plan de Reorientación se señalan distintas causas para explicar esta situación de parálisis en la estructuración de los Programas Sectoriales.

i) Los países continuaron aplicando políticas preferentemente nacionales, orientadas a proyectos de envergadura con finalidades propias y con el propósito de crear hechos consumados. Además, la dinámica propia de los países hizo imposible detener ciertas inversiones en función de una eventual programación.

ii) Frecuentes cambios en las prioridades nacionales.

iii) Falta de inserción de los programas subregionales en los planes de desarrollo nacional.

iv) Conflictos de intereses con las empresas transnacionales.

La respuesta andina, de acuerdo al mencionado Plan, se centraría en los siguientes aspectos:

i) Modificación de los programas sectoriales, flexibilizando las asignaciones "y se impulsará acuerdos de intercambio compensado, aprovechando al máximo la capacidad de producción actualmente existente".^{17/}

ii) Intenso esfuerzo en el campo de la racionalización industrial.

iii) Programas especiales en relación a la pequeña y mediana empresa, así como en agroindustria.

iv) Promoción de la industrialización por proyectos, mediante la creación de Empresas Multinacionales y Proyectos Integrales de Desarrollo.

/v) Acciones

v) Acciones en bienes de capital, fertilizantes, electrónica, telecomunicaciones, farmoquímica y química.

vi) Promoción de acuerdos industriales con países de la ALADI.

Se ha optado por una vía pragmática y es difícil vaticinar qué efectos pueda generar. La carencia de políticas nacionales, principal escollo del pasado, continuará presionando también en esta alternativa. En todo caso, las metas de una industrialización conjunta sólo podrán lograrse en el futuro, en la medida que el proceso se consolide en todos los frentes.

En todo caso, sin desconocer los notorios avances andinos en diferentes campos, la incapacidad de avanzar en el proceso de industrialización subregional, representa una clara debilidad. Esta debe valorarse recordando que el sector constituye el sujeto primario de la integración y el hecho que en el tiempo transcurrido, no se hayan definido acciones comunitarias trascendentes, revela una insuficiencia evidente.

c) Area agrícola y alimentaria

A lo largo del tiempo, la integración agrícola y alimenticia, en el marco del Acuerdo de Cartagena, ha sido impulsada mediante tres políticas claramente identificables.

La primera fase comprende el período inicial y concluye, aproximadamente, a mediados de 1977. En esta etapa, la carencia de un tratamiento sistemático obliga a concluir que la tesis esencial consistió en confiar que el juego de los mecanismos de mercado y ciertas armonizaciones en aspectos cruciales, generarían un conjunto de condiciones básicas para que se produjera un incremento del comercio. Este enfoque, paulatinamente, comenzó a demostrar que tenía límites precisos y, finalmente, terminó por agotarse.

La segunda fase implicó modificaciones de forma y fondo. Esta se caracterizó por la creación de un intenso proceso de cooperación técnica horizontal y por la promoción de un conjunto de iniciativas y proyectos de carácter aglutinante. Se buscó aunar esfuerzos, sumando potencialidades y evitando -en la medida de lo posible- aquellas de carácter conflictivo.

El acento se puso en la realización de programas específicos a nivel de productos, lo que significó incursionar, primero, en la factibilidad y, luego, en la preinversión o directamente en la inversión. Se promovieron programas de asistencia técnica y de infraestructura para resolver problemas que inciden en el comercio exterior, tales como capacidad de almacenamiento, red de frío, sanidad animal y vegetal, normas de calidad, etc.

De esta manera, surgió un enfoque eminentemente pragmático que, en cierta medida, se alejó de la visión globalizante que imperó años atrás en los esquemas de integración.

No obstante la presencia de numerosas dificultades, mediante esta vía, se han logrado avances en varios campos como son los casos del proyecto de maíz duro, de leguminosas alimenticias, de normas técnicas sub-regionales en semillas, de producción de carne y leche bovina. Por otra parte, los Ministros de Agricultura han acordado incorporar a los respectivos planes de desarrollo los proyectos de palma africana, semillas, centros de acopio y depósitos frigoríficos y estaciones de cuarentena vegetal. Destacan, también, los logros en relación al Programa Andino: normas y tecnificación, higiene e inspección sanitaria del comercio de ganado bovino para beneficio, mataderos y comercio de carne bovina; el programa subregional contra la sigatoka negra del banano y plátano; las normas sanitarias y el programa de zonas de fiebre aftosa, etc.

Los avances en un amplio espectro de problemas, posibilitaron la adopción de las bases de una estrategia andina, una mayor participación del sector privado mediante la constitución de la Confederación Andina de Ganaderos (CONFAGAN) y la futura creación de un organismo gremial de agricultores.

Finalmente, la tercera etapa se inició, en julio de 1983, mediante la suscripción del Convenio "José Celestino Mutis" sobre Agricultura, Seguridad Alimentaria y Conservación del ambiente en la subregión lo que debería marcar el comienzo de una política de integración y desarrollo en el sector.

El objetivo del Convenio es "crear el Sistema Andino de Seguridad Alimentaria, entendido como el conjunto de acciones que permitan proteger a los países contra los riesgos de desabastecimiento de alimentos, que aseguren que los requerimientos alimentarios y nutricionales de toda la población podrán ser siempre atendidos en un nivel satisfactorio y con un apreciable margen de autonomía, a través de mejoras en la producción, productividad, establecimiento de reservas, comercialización y consumo de alimentos".^{18/}

Para alcanzar la meta señalada y como instrumento fundamental de apoyo a los esfuerzos orientados a aumentar la producción y productividad "se organizará un Programa Conjunto de Investigación y Transferencia Tecnológica Agropecuaria, así como acciones coordinadas que favorezcan el uso y el manejo racional de los recursos".

El Convenio contiene objetivos específicos,^{19/} la modalidad para estructurar el Sistema Andino y los órganos del mismo.

El Sistema Andino de Seguridad Alimentaria se basa en la coordinación de los sistemas nacionales, elaborados en función de los planes de cada país; en la instrumentación de acciones coordinadas para el incremento de la producción y la agroindustria; en el desarrollo tecnológico, en la promoción de varios instrumentos comerciales; en la elaboración de mecanismos que faciliten la formación, almacenamiento y distribución de reservas, así como en la determinación de requerimientos financieros y en normas de conservación de los recursos.

Los órganos encargados de la aplicación del Convenio son: la Reunión de Ministros de Agricultura, la Comisión y la Junta del Acuerdo de Cartagena y el Consejo Agropecuario.

En este contexto, destaca la facultad que la Comisión se reúna en forma extraordinaria integrada por plenipotenciarios a nivel de Ministros de Agricultura. De esta manera, los responsables del sector adquieren la capacidad de definir y adoptar una política agrícola sin intermediación. Se dota -por primera vez- de capacidad de decisión multilateral a los Ministros de un sector, superándose una restricción formal que ha afectado el proceso de integración agropecuaria en éste y otros esquemas. En muchos casos los aspectos institucionales adquieren una importancia relativa que supera las limitantes económicas.

d) Otras áreas del Plan:

En el marco del Plan de Reorientación las relaciones externas ocupan un lugar importante, tanto en lo pertinente al ejercicio del poder de negociación conjunta como al fortalecimiento de los vínculos de integración y cooperación latinoamericana.

El tipo de problemática financiera, de inversiones y de pago obliga a que esta área también ocupe un lugar de importancia. En general se pretende fortalecer los mecanismos del Grupo Andino y de ALADI y profundizar los avances que en esta materia se han alcanzado.

Finalmente, el tratamiento de los problemas científicos y tecnológicos, y los relativos a la integración física, fronteriza y turismo constituyen las demás áreas sectoriales. La octava se refiere al régimen especial para Bolivia y el Ecuador que por naturaleza abarca un espectro amplio de temas.

El Plan de Reorientación contempla, además, medidas destinadas al fortalecimiento de la estructura jurídica del Pacto y del Sistema Andino en su conjunto, así como una participación más activa de los diferentes grupos sociales, como elementos sustantivos para incrementar las posibilidades de alcanzar las metas planteadas.

Es indudable que, con mayor o menor intensidad, todas las variables del Plan se interrelacionan con otros esfuerzos de cooperación e integración. Sin embargo, parece necesario buscar y profundizar fórmulas de vinculación y articulación interinstitucional, a lo menos en torno a los siguientes puntos:

i) Cooperación con Bolivia: Aparentemente parece existir una cierta desconexión entre los esfuerzos del Pacto y los realizados en la ALADI. Esta situación, de ser efectiva, podría significar una dualidad innecesaria que implicaría derroche de recursos y cierto desgaste de las instituciones en relación con el país. Por ejemplo, el Plan de Reorientación no considera, explícitamente, acciones industriales o la promoción de proyectos orientados al aprovechamiento de las concesiones otorgadas en el marco

de los Acuerdos Regionales en favor de Bolivia. En esta dirección, ALADI realiza diversos estudios de mercado que podrían fortalecerse utilizando ciertas capacidades andinas, como puede ser alguna contribución financiera de la CAF, entre otras.

ii) Coordinación con otras organizaciones: Si bien en el ámbito de las relaciones externas el tema se destaca con suficiente fuerza, en el plano de las estrategias sectoriales queda, a lo menos, un tanto diluido. Sería necesario un esfuerzo de desagregación para detectar zonas de eventuales duplicidades o, aquellas en las que la acción andina podría adquirir mayor funcionalidad y fortalecer, además, ciertos mecanismos de cooperación existentes.

Si bien la vinculación señalada es de aplicación generalizada, es menester destacar algunas áreas de especial relevancia:

iii) Convenios de Pagos y Acuerdos de Santo Domingo en el marco ALADI. Mediante la participación de los Bancos Centrales ya está funcionando una vinculación que es necesario fortalecer.

iv) Seguridad Alimentaria: EL CASAR está recién iniciando sus actividades sin contar con la infraestructura previa que dispone el Sistema de Seguridad Alimentaria del Grupo Andino. No obstante, el proyectar los avances andinos en el marco del CASAR, constituiría un valioso aporte y facilitaría la ejecución de proyectos conjuntos en ambos esquemas. En este contexto, incorporar activamente a la ALADI se transforma en una necesidad imperiosa, ya que sólo a través de las normas establecidas en el Tratado de Montevideo de 1980, se podrán resolver problemas prácticos de comercio.

v) Información tecnológica: En este caso se registra una situación análoga a la anterior, entre el Sistema Andino de Información Tecnológica (SAIT) y la Red de Información Tecnológica Latinoamericana (RITLA).

3. Corporación Andina de Fomento (CAF)

a) Enfoque General

Desde el inicio de su gestión, la CAF aprobó operaciones por un monto de 547.9 millones de dólares. Además, a través del Sistema Andino de Financiamiento del Comercio (SAFICO), que opera desde 1974, se otorgaron créditos por 128 millones de dólares. En consecuencia, el total de operaciones comprometidas alcanza un nivel aproximado de 678 millones de dólares.^{20/} Si se considera tres años de funcionamiento, resulta un promedio anual de 52 millones distribuidos -a lo largo del tiempo- entre seis países en los primeros siete años y, luego, sólo entre cinco naciones debido al retiro de Chile. Por cierto que este nivel de operaciones resulta insuficiente en función de la dinámica del proceso de integración y de los recursos financieros que el proceso de desarrollo requiere.

/Esta situación

Esta situación se explica fundamentalmente por tres razones. Primero, el capital pagado de la Corporación era sólo de 89.4 millones de dólares. Esto obligó a un constante proceso de captación de recursos externos en los mercados de capitales y con agencias internacionales de crédito, organismos internacionales de asistencia técnica y financiera.

En segundo lugar, sobre todo en los primeros años, se vinculó -excesivamente- la acción de la Corporación con los Programas Sectoriales de Desarrollo. Al retrasarse sensiblemente la estructuración de éstos, se tuvo que incursionar por diversas vías, que no siempre se definieron con precisión.

Por último, el carácter de la institución, implicó la repartición de Gerencias y otros cargos por cuotas entre funcionarios de los países lo cual creó serias tendencias burocráticas que restaron coherencia a la política de la Corporación.

A partir de 1982 y paulatinamente en el transcurso del presente año, se ha iniciado un proceso diferente que se orienta -en lo sustantivo- a convertir la CAF en el verdadero brazo financiero de la integración en la promoción de proyectos.

Debe tenerse presente, por otro lado, que la Corporación ha captado recursos subregionales y externos por un monto de 436.5 millones de dólares. Los préstamos realizados, excluyendo los efectuados a través de SAFICO, más los correspondientes a las contrapartes nacionales, han permitido movilizar operaciones por un monto aproximado a 1 200 millones de dólares.

b) Situación actual y perspectiva

El objetivo fundamental es "insertar efectivamente a la Corporación en el esquema de financiamiento externo (para promover proyectos) de los Países Miembros, para que represente una fuente financiera confiable y permanente del desarrollo de los países y de la integración".21/

Para estos fines, se requiere el incremento del capital pagado y duplicar, en el período 1982-1986, el nivel de las operaciones, situándolo sobre los mil millones de dólares.

El inicio de este Programa ha sido modesto ya que en 1982 sólo se aprobaron 14 operaciones, 7 de las cuales se orientaron a la ejecución de proyectos y las otras a cooperación técnica. El monto total de estos préstamos alcanzó un nivel de 39.5 millones de dólares beneficiando -mayoritariamente- a Bolivia y Ecuador. Se incluye un sólo préstamo a Perú por un monto reducido.

A través del SAFICO se aprobaron en 1982, 157 transacciones por un monto de 18 millones de dólares, de los cuales se desembolsó el 75%. Estos niveles implican que, en un año, se aprobó 20.6% del número total de las operaciones de este sistema, con un valor acumulado de 14%. Cabe

/señalar que

señalar que se puede financiar hasta 85% del valor FOB para las exportaciones originarias de Colombia, Perú y Venezuela y hasta 100% en el caso de las provenientes de Bolivia y Ecuador. Si el comercio se realiza utilizando transporte y seguro subregional los porcentajes se pueden aplicar sobre el valor CIF.

La programación multianual que se está aplicando tiene un carácter flexible y se ajusta mediante evaluaciones periódicas dentro de cada año. Esta programación se centra en ocho áreas: Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial; desarrollo agrícola y agroindustrial; integración física; racionalización industrial; apoyo a Bolivia y Ecuador; desarrollo científico y tecnológico; uso racional y conservación de los recursos naturales; apoyo al sector industrial y a la educación, salud y turismo.

En el transcurso de la reunión de Presidentes Andinos -25 de julio de 1983- se acordó: "... el aumento de la capacidad de financiamiento para proyectos de inversión por medio de la ampliación de recursos de la CAF". Días antes, el Directorio había acordado el incremento del capital suscrito en 100 millones de dólares, con la finalidad de proporcionar a la Corporación una mayor capacidad financiera para atender las exigencias crediticias y adquirir mayor solvencia ante la banca internacional, lo que facilitará la captación de nuevos recursos.

El Programa de Reorientación del Pacto Andino, la mayor interrelación entre los componentes del Sistema de Integración, el programa multianual y las recientes medidas financieras adoptadas por el Directorio, pueden crear un escenario que permita alcanzar la meta de duplicar los préstamos otorgados hasta la fecha, lo que evidentemente situaría, en un contexto distinto, el papel de la CAF en el proceso de integración.

Finalmente, reconociendo la evolución positiva de los últimos años, es necesario destacar que en su trayectoria histórica la CAF no ha cumplido el papel que, inicialmente, le fue asignado. Las nuevas orientaciones es de esperar posibiliten a la Corporación alcanzar un nivel de promotor y financista del desarrollo andino.

4. Fondo Andino de Reservas (FAR)

a) Antecedentes Generales 22/

Es necesario un análisis detenido y pormenorizado del Fondo Andino de Reservas por cuanto representa un instrumento financiero de la integración andina, colabora a resolver los problemas reales en los países y establece un precedente que es aplicable a la región como un conjunto.

Inicialmente el Fondo se concibió para facilitar la consecución de algunos objetivos vinculados estrictamente al cumplimiento de ciertas metas del Acuerdo de Cartagena. Existía conciencia que sin un mecanismo de apoyo a las balanzas de pago y a la resolución de problemas transitorios de liquidez, la aplicación de ciertos instrumentos del Acuerdo podría verse limitada.

/Sin embargo,

Sin embargo, gradualmente, este objetivo se fue ampliando como producto de las crecientes dificultades que se presentaban en los mercados financieros internacionales. De allí que se reconoció la necesidad de que el Fondo estuviera dotado de los suficientes recursos para llevar adelante una acción financiera subregional en los mercados internacionales. Esto, sin descuidar su concepción original relacionada con la búsqueda de soluciones conjuntas para enfrentar problemas de pagos externos y el impulso del proceso de armonización de políticas monetarias y cambiarias.

Es ampliamente reconocido que en materia financiera y de pagos, la región ha logrado avances significativos que ubican la integración en esta área, como una de las más dinámicas. Incluso antes de la creación formal de los instrumentos de integración, se habían establecido foros que reunían, a diferentes niveles, a la banca central de la región. No obstante lo anterior, la estructuración del FAR fue mucho más lenta que lo estimado. Desde 1970, se realizaron sucesivas reuniones y estudios hasta lograr su aprobación en noviembre de 1976. Se obtiene su ratificación y puesta en marcha en junio de 1978.

El Fondo se estableció como una entidad de Derecho Internacional Público, con sede en la ciudad de Bogotá y con un capital de 240 millones de dólares que ha sido incrementado, recientemente, a 320 millones de dólares.

b) Objetivos

Los objetivos del Fondo son: i) "Acudir en apoyo de las Balanzas de Pagos de los Países Miembros, otorgando créditos o garantizando préstamos a terceros"; ii) "Mejorar la liquidez de las inversiones de reservas internacionales efectuadas por los Países Miembros"; iii) "Contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras de los Países Miembros, facilitándose el cumplimiento de los compromisos adquiridos, en coordinación con los órganos del Acuerdo de Cartagena".

Tal como se señalará más adelante, el FAR ha avanzado en el cumplimiento de los dos primeros objetivos. En relación al tercero, se han efectuado varios estudios de base, pero la compleja situación de los últimos años crea dificultades para abordar este tema que, si bien tiene importancia, requiere de una decisión política que se ve superada por la crisis que afecta a los países. Este objetivo se debió transformar en una meta de largo plazo que sólo podrá alcanzarse luego de paulatinos y cuidadosos avances parciales.

c) Estructura Orgánica

La administración del FAR está compuesta por la Asamblea, el Directorio y la Presidencia Ejecutiva.

La Asamblea es el órgano máximo y está integrada por los Ministros de Finanzas o el correspondiente que indique cada país; el Presidente desempeña sus funciones por un año; su designación es rotativa entre los

países. Se reúne en forma ordinaria una vez al año y extraordinariamente cuando las circunstancias lo ameriten. Dicta la política general, autoriza los aumentos de capital, la creación de fondos especiales y, a propuesta del Directorio, aprueba la constitución de reservas, distribución de utilidades, presupuesto y demás instrumentos contables.

El Directorio está integrado por los Gobernadores de los Bancos Centrales y el Presidente Ejecutivo. Se reúne dos veces al año en forma ordinaria y extraordinariamente cuantas veces sea necesario. Reglamenta normas para el cumplimiento de los objetivos del Fondo, aprueba los límites, pautas y condiciones de las operaciones activas y pasivas. Nombra al Presidente Ejecutivo y al Secretario General, quienes deben ser de diferente nacionalidad y rotar entre los países.

La Presidencia Ejecutiva constituye el órgano técnico-administrativo del Fondo. El Presidente es designado por tres años y, dentro de sus principales atribuciones, está la inversión de recursos propios o los que capte en depósitos o fideicomisos, dentro de las normas fijadas por el Directorio. Este recibe propuestas de la Presidencia en relación a solicitudes de créditos y considera los estudios que realiza el órgano técnico.

d) Operaciones crediticias y financieras

El Fondo puede realizar operaciones activas en un amplio campo de actividades. Las básicas son otorgar a los Bancos Centrales créditos o garantías para obtener préstamos de apoyo a las balanzas de pago. Se establecen tres factores limitantes para estos créditos. El primero, se refiere al aporte pagado. Para Colombia, Perú y Venezuela, es dos veces y media y para Bolivia y Ecuador, tres veces y media el valor de dicho aporte. El segundo se define en función del monto del déficit global de la balanza de pago en los doce meses anteriores a la solicitud. El tercer factor lo constituye un porcentaje de las importaciones andinas efectuadas por el país solicitante en los doce meses anteriores. El Directorio determina periódicamente dicho porcentaje.

Finalmente, el nivel del monto máximo del crédito queda determinado por la menor de las tres limitantes antes señaladas. Estas tienen por finalidad precautelar la posición financiera del Fondo o incentivar el comercio intrasubregional, según sea el caso.

El Fondo, en la actualidad, apoya las balanzas de pago mediante créditos con un plazo máximo de cuatro años, incluyendo un año de gracia y con amortizaciones uniformes trimestrales, a partir del segundo año. Cobra una comisión única de 0.5% sobre la tasa básica que se define como la tasa LIBOR a tres meses, cuando se opera con recursos propios, o como la tasa pagada por el FAR cuando se obtienen recursos de terceros. También opera con créditos de corto plazo -seis meses como máximo- para ayudar a resolver problemas de liquidez de los Bancos Centrales.

Cuadro 5

CREDITOS OTORGADOS ANUALMENTE a/
(Miles de dólares)

1979	32 500
1980	29 375
1981	32 285
1982	157 500
1983 b/	369 500

Fuente: JUNAC: SCP I A/CT/I/Informe Final. Anexo VII, página 4.

a/ Saldos a fines de cada año

b/ 12 de mayo de 1983.

Hasta junio de 1983, el Fondo había otorgado créditos de apoyo a las balanzas de pago de Bolivia, Ecuador y Perú por un monto total de 627.9 millones de dólares. En general, en los primeros años de su gestión logró estructurar una posición financiera sólida y transformarse en un instrumento de ayuda a los países, ágil y efectivo. Los crecientes problemas financieros, probablemente, fortalecerán su labor y dinamizarán su función de captación de recursos externos que, como ente multilateral, y mediante el respaldo de los Bancos Centrales, puede desempeñar ejerciendo una mayor capacidad de negociación con respecto a cada país, considerado individualmente.

Por otro lado, el Fondo dentro de las pautas que dictamine el Directorio, está facultado para realizar las siguientes transacciones activas:

i) Invertir sus recursos propios o los que capte en depósitos o fideicomisos, en valores de la CAF, aceptaciones bancarias provenientes del comercio internacional o cualquier otro documento, sean valores públicos o privados de los Países Miembros.

ii) Invertir en depósitos o en otros valores de los mercados internacionales y cualquier otra operación activa.

Este tipo de inversiones se guía, fundamentalmente, por los principios de seguridad, liquidez, rentabilidad y reciprocidad. Normalmente, estas operaciones financieras son de corto plazo ya que el Fondo necesita mantener una alta liquidez para responder a problemas coyunturales.

En relación a las operaciones pasivas, el Fondo está capacitado para recibir depósitos a plazos, fondos en fideicomiso, créditos, garantías, emitir bonos y obligaciones, y cualquier otra operación que, a juicio del

/Directorio, contribuya

Directorio, contribuya al fortalecimiento de la institución y permita que ésta cumpla con sus objetivos.

En junio de 1983, la Asamblea de Representantes, decidió incrementar el capital suscrito de 240 a 320 millones de dólares. Colombia, Perú y Venezuela contribuyeron con 80 millones de dólares y Bolivia y Ecuador con 40 millones, cada uno. Igualmente, se decidió incrementar el capital pagado a 298.7 millones de dólares. Este nivel se logra luego que, desde 1979, anualmente los países han aumentado sus contribuciones, lo que ha significado casi llegar a triplicar el capital inicial.23/

Estos aumentos son concordantes con la política de mantener el capital, por lo menos, constante en términos reales capitalizando, periódicamente, una parte de las utilidades e incrementando en forma gradual las reservas ordinarias para elevar su relación con el capital pagado hasta alcanzar, como mínimo, un 10%.

El FAR constituye un interesante ejemplo de cooperación financiera con un mínimo de gastos operacionales, se fortalece en el tiempo y presta una importante contribución a los sistemas financieros nacionales. A su vez, representa una alternativa de colocación de reservas por parte de la banca central de la Subregión.

C. SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO (SELA)

El Convenio de Panamá, suscrito en octubre de 1975, entró en vigencia a mediados del año siguiente. Agrupa a los países soberanos de América Latina, incluyendo a las repúblicas independientes del Caribe.24/

Los propósitos fundamentales del SELA, establecidos en su artículo 3, son:

- i) "Promover la cooperación intrarregional con el fin de acelerar el desarrollo económico y social de sus Estados Miembros"; y
- ii) "Promover un sistema permanente de consulta y coordinación de posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales, tanto en los organismos y foros internacionales como ante terceros países y agrupaciones de países".

Como es evidente, ambas áreas interactúan recíprocamente, tanto en términos conceptuales como operativos. El mayor énfasis que, en un momento puede adquirir una de ellas, corresponde, en lo esencial, a prioridades definidas por coyunturas de distinta naturaleza y sólo deberían tener carácter temporal.

1. Consulta y Coordinación

En esta área, el SELA ha desempeñado una fructífera labor que comenzó con la aprobación, en la Primera Reunión Extraordinaria -enero de 1976- de los Lineamientos de Acción de América Latina, frente a los principales temas que iban a ser tratados por el Grupo de los 77, destinado a coordinar la posición del Tercer Mundo en la IV UNCTAD. La participación, como observador permanente en la Conferencia Económica Internacional, conocida como Conferencia de París o Diálogo Norte-Sur, contribuyó a los pocos meses de existencia del SELA a su definitiva presencia en el plano internacional, la que, paulatinamente, fue proyectándose al multifacético temario de la agenda internacional.

En el marco de las relaciones con países y grupos de países, se han efectuado diversos trabajos y reuniones que permitieron al Consejo Latinoamericano adoptar Decisiones en las cuales se revela, cada vez con mayor claridad, una posición regional que pretende modificar su articulación con los países desarrollados.

La VIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano -agosto de 1982- se realizó en un marco particularmente crítico. La recesión de las economías de los países industrializados, desde hacía tiempo, estaba afectando gravemente a la región y sus efectos se hacían cada vez más explícitos. La cooperación internacional mostraba su absoluta insuficiencia y una clara inconsistencia, en especial con respecto a Latinoamérica.

En este contexto dependiente y con crecientes grados de vulnerabilidad, el Conflicto de las Malvinas terminó por configurar un escenario de trágicos acontecimientos que ensombrecieron las relaciones hemisféricas.

"Sobreponiéndose al escenario de una relación económica desigual, ese enfrentamiento fue acompañado por una serie de medidas coercitivas, tomadas en contra de un País Miembro de nuestra Comunidad Regional y contrarias a la Carta de las Naciones Unidas, del GATT y del Pacto de Bogotá, originando un serio precedente a nuestros países que creían superada la época de las acciones punitivas y de represalias, sin amparo en el orden económico internacional vigente".25/

América Latina, ante esta injusta situación, reaccionó de diversas maneras, mostrando una especial cohesión y solidaridad. En el marco de la mencionada Reunión del Consejo, se aprobaron dos Decisiones de singular importancia, tanto por su contenido político como por reflejar un camino permanente de defensa de la soberanía regional.

La primera, -Decisión 112- se refiere a la "Imposición de medidas económicas de carácter coercitivo". Esta, denuncia que los países industrializados utilizan estas medidas "como instrumentos de presión política" que "constituyen actos unilaterales, ilegítimos y arbitrarios" y que "su aplicación lesiona las disposiciones del ordenamiento jurídico internacional".

Junto con reafirmar el derecho soberano de las naciones de expresar su solidaridad hacia cualquier país afectado por medidas económicas de carácter coercitivo, con violación de las normas y prácticas del derecho internacional que lesionen su soberanía y su seguridad económica, "se condena su imposición", "se exige la eliminación" y "se compromete la acción colectiva de la región para que la comunidad internacional rechace tal tipo de medidas".

Es esta una Decisión que establece claros principios políticos y se complementa con medidas prácticas consagradas en la Decisión 113 que define "como grave emergencia económica, toda situación provocada por la imposición a uno o varios Estados Miembros, por parte de terceros países, actuando individual o conjuntamente, de medidas económicas de carácter coercitivo, en violación de las normas y prácticas del derecho internacional".

Ante estas circunstancias, se podrá convocar, con carácter urgente, una Reunión Extraordinaria del Consejo Latinoamericano para que "considere la situación, decida sobre el curso de acción y adopte las medidas que permitan contrarrestar los efectos de tal coerción".

Estos acuerdos provienen de la reacción de América Latina al considerar las medidas económicas coercitivas aplicadas a la República Argentina por parte de un grupo de países industrializados, estableciendo una clara condena por considerarlas "ilegales y que constituyen una amenaza a la soberanía de la Argentina y a la seguridad económica de los Estados Miembros".^{26/}

En mayo de 1983, a solicitud de Nicaragua, el Consejo Latinoamericano sesionó, en forma extraordinaria, con la finalidad de examinar la situación creada por la reducción unilateral, resuelta por el Gobierno de Estados Unidos de América, de la cuota de importación preferencial de azúcar nicaragüense al mercado de ese país. La Decisión 148 repudió tal medida y reafirmó los principios consagrados en las Decisiones 112 y 113. El resultado práctico puede ser cuestionable; pero lo importante es que se ha establecido un nuevo antecedente político que contribuye a consolidar principios fundamentales de justicia y soberanía regional.

La Decisión 113 del Consejo engarza, equilibradamente, la respuesta coyuntural ante la agresión económica derivada de medidas coercitivas con la necesidad que "la seguridad económica regional sea igualmente consolidada a través de la adopción y ejecución de medidas específicas tendientes a reducir la dependencia y vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas. Estas medidas deben concretarse en campos tales como comercio, financiamiento externo, seguros y reaseguros, transporte internacional, tecnología, autosuficiencia alimentaria y otros de prioridad para los objetivos de los países latinoamericanos mediante la complementación e integración entre los mismos".

En su parte resolutive, se encomienda a una Reunión de Expertos Gubernamentales que "elabore un conjunto de propuestas específicas de cooperación ... orientadas al fortalecimiento de la seguridad económica regional".

/Estas propuestas

Estas propuestas serán consideradas por la IX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano -septiembre de 1983- pero necesariamente deberían ajustarse a las sugerencias contenidas en el documento "Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional", elaborado conjuntamente por las Secretarías de CEPAL y SELA, como respuesta a la solicitud formulada por el Presidente del Ecuador, en febrero de 1983.

En forma sintética, la región ha sido capaz de elaborar un perfil político dentro del cual se enmarquen las medidas económicas de carácter coercitivo que se adopten y afecten la libre determinación y soberanía de un país miembro. Además, ha logrado iniciar un proceso de revalorización de la cooperación intralatinamericana como instrumento de impulso de un desarrollo autónomo y autosostenido. Si bien estos conceptos se explicitan en 1982 y se consagran en las Decisiones del Consejo antes mencionadas, es importante tener en cuenta que el planteamiento del Presidente del Ecuador les imprimió un ritmo diferente y los situó en un contexto de alto nivel político que, es deseable, se transforme -verdaderamente- en una plataforma operativa influyente en la solución de los acuciantes problemas que enfrenta la economía y la sociedad latinoamericana.

2. Cooperación Regional 27/

Los aspectos relativos a la cooperación regional propiamente tal, son poco conocidos y, aparte de la información oficial de la Secretaría Permanente, es escasa la divulgación que sobre este tema existe.

Por estas circunstancias, se hace necesario procurar una sistematización de las principales características que el proceso de cooperación regional ha asumido, desde que se institucionalizó la figura de los Comités de Acción como órganos del Sistema destinados a crear, promover e intensificar las relaciones económicas al interior de Latinoamérica.

Debe tenerse presente que en los momentos que se negociaba el Convenio de Panamá, prevalecía con absoluta claridad la necesidad de estructurar un mecanismo de concertación, activo y flexible que permitiera ejecutar diversos tipos de proyectos multinacionales. Con esta motivación principal y bajo la continua influencia de promover acciones sectoriales que adquirirían cada vez mayor relevancia, el Convenio estableció los Comités de Acción.

El objetivo esencial se orientaba a lograr resultados en el corto plazo, inspirados por acuerdos pactados en lapsos extraordinariamente breves, como fue la constitución de la Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR).

"El ánimo prevaleciente durante la formulación del Convenio era que existieran numerosos proyectos de interés multilateral que podían dar origen a varios Comités de Acción, tan pronto existiera el SELA. Se mencionaron algunas iniciativas, que en la práctica estaban en un estado muy incipiente y

/y no

y no constituirían propiamente proyectos, que ilustraron una amplia gama de posibilidades y facilitaron la aprobación del instrumento constitutivo del SELA".28/

Si se analiza la parte pertinente del Convenio de Panamá, se puede concluir que, en los momentos de su aprobación, los representantes gubernamentales no tenían conceptos claramente definidos sobre el sentido y alcance de los Comités, y sólo intuían algunas ideas básicas.

Enfrentar esta realidad y lograr una conceptualización mínima que posibilitará iniciar el proceso, fue un importante desafío, tanto a nivel gubernamental como para la Secretaría Permanente. Este proceso gradual insumió múltiples esfuerzos técnicos, financieros y demandó un tiempo que incluso afectó el funcionamiento de los Comités instituidos en la primera fase.

Pueden señalarse las siguientes características esenciales de los Comités:

Primera: Se constituyen "para la realización de estudios, programas y proyectos específicos y para la preparación y adopción de posiciones negociadoras conjuntas de interés para más de dos Estados Miembros", con la meta de concertar mecanismos de cooperación regional. De esta manera, resultan instrumentos ágiles y pragmáticos para intensificar la vinculación entre los países de la región y son, a su vez, un aporte para promover la cooperación entre los países en desarrollo.

De otro lado, la expresión "estudios" no se debe interpretar en un sentido abstracto. Por el contrario, se entiende que implican una etapa importante para situar ciertos problemas en un ordenamiento multilateral. Esta es una tarea compleja que no es fácil resolver, sobre todo porque en la mayoría de los casos existe un relativo desconocimiento de las capacidades y posibilidades reales de los países frente a proyectos de esta naturaleza.

La fase de estudio debe concentrarse en los aspectos estrictamente necesarios para la definición del esquema multilateral y para permitir la adopción de decisiones por parte de los países. El papel central de los estudios consiste en facilitar la concertación de los Gobiernos, eliminando la tendencia hacia diagnóstico no acabados, siempre susceptibles de actualización y perfeccionamiento que suelen utilizarse como mecanismos dilatorios.

Es necesario señalar que, hasta la fecha, no se han constituido Comités de Acción para la "adopción de posiciones conjuntas" aún cuando el planteamiento del Comité de Acción de apoyo a la República Argentina podría asimilarse a esta modalidad. En consecuencia, los Comités se han centrado en el área de la cooperación regional. Sin embargo, jurídicamente está abierta la posibilidad para que, en cualquier momento, se adopten posiciones conjuntas frente a temas específicos, en el marco de determinados Comités, creados especialmente para esos efectos.

Hacia fines de 1980, se examinó tal alternativa, fruto de un planteamiento nicaragüense, orientado a lograr acuerdos operativos entre los países productores y exportadores de carne, de la denominada "zona no aftósica" para incrementar, negociando conjuntamente, el acceso y las cuotas al mercado norteamericano. Se avanzó hasta examinar la posibilidad de intervenir en los sistemas de comercialización, utilizando la experiencia de una empresa costarricense; sin embargo, la iniciativa no se logró concretar.

El Comité de Acción de Productos del Mar y de Agua Dulce ha adoptado posiciones conjuntas en ciertas reuniones especializadas de la FAO. Pero ellas surgen de labores propias de dicho Comité y no de un objetivo primario del mismo. En este caso, se delegó la presentación conjunta al Secretario, lo cual es un importante precedente negociador.

Segunda: La participación de los Comités tiene un carácter eminentemente voluntario, ya que "estarán integrados por representantes de los Estados Miembros interesados" y "sólo será obligatorio (el cumplimiento de sus objetivos) para los Estados Miembros que participen en ellos".

Con esta modalidad se fortalece el carácter flexible del instrumento y se abre la posibilidad de trabajar con diversas áreas o subregiones, miembros o no, de determinados esquemas de integración. Esto amplía la base multilateral y permite el establecimiento de nexos económicos entre países que tienen escasas vinculaciones, incluso de tipo formal. Se hace factible incorporar experiencias disímiles, derivadas de diferentes realidades entre países con distintos grados de desarrollo, y se establece la posibilidad de impulsar una nueva modalidad en las relaciones económicas intralatinoamericanas que tiene valor y significado político de largo plazo.

Tercera: Los Comités poseen plazos definidos de vigencia, ya que "su función termina a la conclusión de su cometido" y "estarán abiertos a la participación de todos los restantes Estados Miembros".

Se establece la expresa voluntad de no crear foros de deliberación per-se, de evitar que proliferen los organismos internacionales y hacer que los esfuerzos se concentren en la definición de figuras multilaterales de cooperación. Si los países encuentran vectores importantes de acción conjunta, transitarán hacia la estructuración de mecanismos permanentes como puede ser una empresa multinacional, una organización de desarrollo sectorial, un centro de promoción, etc. Por el contrario, si los factores multilaterales son tenues o lisa y llanamente no se detectan, los países en cualquier momento pueden dar por concluidas sus funciones.

Cuarta: Los Comités deben ajustarse a los objetivos generales del SELA y "no deberán tener efectos discriminatorios, ni crear situaciones de conflictos, en perjuicio de otros Estados Miembros del SELA".

Quinta: El mecanismo de estructuración es flexible, ya que "se constituirán por decisión del Consejo o por decisión de los Estados Miembros interesados".

Se establece una permanente conexión con los órganos del Sistema, ya que se debe informar a la Secretaría y ésta a los demás Estados Miembros. En todos los casos, se deben presentar Informes Anuales al Consejo Latinoamericano sobre sus actividades y cualquier Estado Miembro puede solicitar, a través de la Secretaría Permanente, información adicional.

Sexta: Existe una fuerte vinculación entre la Secretaría Permanente y los Comités. En primer término, explícitamente se le otorga a ésta capacidad de proposición para su creación. En segundo lugar, la Secretaría de cada Comité con su respectivo esquema financiero y presupuestal, "en la medida de lo posible, será ejercida por un funcionario de la Secretaría Permanente" y esto, con la finalidad de "apoyar sus tareas y contribuir a la coordinación entre ellos".

Séptima: Del conjunto de características ya señaladas, surge otra de naturaleza conceptual. Los Comités son mecanismos de negociación, foros de concertación para tareas específicas, lo cual requiere y exige una activa participación de los países interesados.

En el instante en que un Estado se integra a un Comité de Acción, asume variadas responsabilidades. Su activa participación debe orientarse a crear y guiar la cooperación regional hacia un conjunto básico de objetivos precisos.

En síntesis, tal como se señala en un Informe de la Secretaría Permanente, "la acción de los Estados Miembros abarca cada una de las fases de trabajo de los Comités, por lo que se requiere de una gran consistencia en términos de la dotación de recursos humanos y financieros, a fin de facilitar y agilizar sus trabajos, los cuales no pueden visualizarse en forma separada o distinta de las tareas que a nivel nacional se realizan en el sector correspondiente. Por el contrario, debe tenerse claro que cada Comité de Acción es un órgano de expresión y de decisión de los Estados Miembros, lo que resalta la necesidad de una vinculación de tipo operativo muy estrecha, la misma que debe emanar de una organización mínima, a nivel nacional, capaz de influir y orientar permanentemente cada uno de los trabajos que el Comité realiza".

La característica básica de este mecanismo se puede resumir en su elevado grado de flexibilidad, gran dosis de pragmatismo y en una concepción de ejecución de acciones y definición del destino y profundidad del instrumento a lo que realmente deseen realizar los países. Los Comités son resultante exclusiva de la responsabilidad política de los Estados. Es cierto que la capacidad de proposición y de gestión también compromete a la Secretaría Permanente y que los Secretarios de los Comités cumplen un papel de singular importancia. Sin embargo, esto no atenúa la responsabilidad política de los Estados, tanto en la adopción de decisiones como en la evaluación de los beneficios que puedan significar trabajar en un sector específico y en un ordenamiento multilateral, para sus respectivas políticas internas.

La práctica ha demostrado que otras dos circunstancias influyen de manera determinante en el eventual éxito o fracaso de un Comité.

La primera se refiere a la naturaleza intrínseca de cada sector o subsector. En algunos casos -como es el del sector pesquero por la propia movilidad geográfica del recurso- las acciones multilaterales fluyen con fuerza, en forma diversificada y facilitan la concertación de acciones capaces incluso de superar restricciones políticas. En otros, la situación es diferente. Hay sectores en los cuales los "bienes no transables" desde un punto de vista internacional -caso de viviendas- centran la logística del tema preferentemente en aspectos de índole interno, lo cual limita la acción multilateral. Esto no significa que no puedan haber acciones conjuntas, pero sí que están condicionadas, lo que hace más evidente las dificultades para estructurar un esquema operativo que incluya a varios países.

La segunda se vincula con el apoyo político real que determinados sectores o subsectores tienen en las esferas gubernativas. En algunos casos -es la experiencia de MULTIFERT- los sectores son trascendentes en la economía de los países, por lo que las decisiones son tomadas a nivel de gabinete económico e incluso presidencial. En otros ciertos sectores -como es el de artesanías- tienen escasa capacidad de gestión o de presión interna, ya que pertenece, en la mayoría de los países, a los denominados sectores rezagados. Esto limita fuertemente la capacidad de adoptar decisiones multilaterales y el avance es siempre menor que el potencial real.

Es necesario insistir que un elevado grado de participación es otro hecho político que se debe tener en cuenta en la formación y posterior funcionamiento de los Comités de Acción. De una u otra manera, regímenes políticos de distinta naturaleza y diferentes concepciones y estructuras económicas, son capaces de superar divergencias y aunar esfuerzos en torno a temas específicos, de interés aglutinante. Para ello basta tener conciencia de que si América Latina no es capaz de estructurar nuevas vías de desarrollo y encontrar fórmulas operativas de trabajo conjunto, su incidencia en el contexto internacional seguirá siendo marginal.

Conceptualmente, la integración y la cooperación regional han adquirido el espacio político necesario para transformarse en herramientas capaces de impulsar el desarrollo. Es necesario promover su aplicación sistemática y en profundidad para que estos procesos adquieran la trascendencia de largo plazo que la región, como conjunto, exige.

En los párrafos anteriores se ha procurado señalar la caracterización esencial de los Comités. Por el acentuado enfoque sectorial, las generalizaciones, en estos casos, son altamente riesgosas. Pero, como marco global de referencia, determinan un esquema de ventajas y dificultades claramente definibles. Se trata de reseñar las bases, en las cuales el proceso se ha desenvuelto, reconociendo que estos esfuerzos poseen grados de complejidad, sobre todo por cuanto, en muchos países, se concibe con nitidez como vincularse a la economía internacional, pero no se buscan

/fórmulas propias,

fórmulas propias, basadas en la confianza colectiva, capaces de sembrar para avanzar en la estructuración de una América Latina interdependiente entre sí y no dependiente de terceros.

A partir del 14 de noviembre de 1976, fecha en la cual se instaló formalmente el primer Comité de Acción del SELA relativo a "Apoyar el Programa de Reconstrucción de Guatemala", se ha logrado una variada gama de experiencias, en relación a la aplicación de este instrumento temporal de cooperación regional.

En primer lugar, varios de los Comités de Acción aprobados por el Consejo, se instalaron e iniciaron sus actividades en plazos razonables, logrando avances importantes y concitando el interés de un creciente número de países que, gradualmente, se incorporaron a sus actividades. En este caso, el ejemplo más relevante lo constituye, sin duda alguna, el Comité de Acción de Productos del Mar y de Agua Dulce.

En otros sectores, se constató una evidente contradicción, ya que Comités de Acción promovidos mediante Decisiones del Consejo Latinoamericano, no se instalaron por diversas circunstancias. Esto debilita el carácter "decisorio" del Consejo y plantea una relativa fragilidad política que puede llegar a transformarse en un elemento negativo de repercusiones, en la medida que se generalice.

En segundo lugar, aquellos Comités producto del impulso directo de algunos países, han experimentado igual evolución. Los casos de los Comités de Fertilizantes y de Artesanías, son ejemplos adecuados, ya que tuvieron la capacidad de poner en marcha un proceso interesante. Por el contrario, también existe la experiencia de iniciativas frustradas que nunca lograron despegar, a pesar de que incluso el propio Consejo, posteriormente, las apoyó mediante acuerdos o decisiones.

Un resumen de esta experiencia muestra el siguiente estado de situación:

a) Comités de Acción creados mediante decisiones del Consejo Latinoamericano

Puestos en marcha

- i) Decisión nº 6, Apoyo al Programa de Reconstrucción de Guatemala.
- ii) Decisión nº 8, artículo 2: Para elaborar, identificar e instrumentar un programa de fabricación, comercialización y distribución de complementos alimenticios de alto contenido proteico.
- iii) Decisión nº 8, artículo 3: Para elaborar e instrumentar proyectos concretos destinados a la construcción de viviendas para la población de bajos ingresos y otras edificaciones de interés social.
- iv) Decisión nº 13, artículo 1, literal 6: Para productos del Mar y de Agua Dulce.
- v) Decisión

v) Decisión nº 36: Para el establecimiento de una Red de Información Tecnológica Latinoamericana -RITLA-. Inicialmente, ésta fue una iniciativa de sólo algunos países.

vi) Decisión nº 43; Cooperación latinoamericana para la Reconstrucción de Nicaragua.

vii) Decisión nº 127: Para el establecimiento de un sistema de seguridad alimentaria regional -CASAR-

viii) Decisión nº 132: Comité de Acción de apoyo a la República Argentina.

Sin instalarse

i) Decisión nº 8, artículo 1: Para la creación de un mercado regional para excedentes, faltantes y precios que permita determinar los potenciales de producción y consumo de los Estados Miembros.

ii) Decisión nº 13, artículo 1, lateral a): Para granos, semillas, frutas y leguminosas.

iii) Decisión nº 13, artículo 1, literal b): Para carnes, lácteos y derivados de la carne.

iv) Decisión nº 47: Para estructurar formas alternativas de cooperación regional que permitan la adecuada utilización y desarrollo de los importantes recursos del área del Canal de Panamá.

b) Comités de Acción impulsados por iniciativas de algunos Estados Miembros

Puestos en marcha

i) Para la fabricación de fertilizantes, incluyendo ciertas materias primas básicas.

ii) Para el desarrollo artesanal.

iii) Turismo.

iv) Para la cooperación de Organismos Empresariales de Comercio Exterior, de carácter gubernamental -OECEG-.

v) Para el establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Servicios de Información -ALASEI-.

Sin instalarse

i) Para la producción y comercialización de bienes de capital, iniciativa expresada en junio de 1976.

ii) Para el establecimiento de plantas y coordinación de proyectos de desarrollo del sector aluminio, interés formulado en la misma ocasión anterior.

iii) Para la cooperación en el sector agroindustrial, propuesta argentina en el marco de la Tercera Reunión Ordinaria del Consejo, marzo de 1977.

/iv) Productos

iv) Productos farmacéuticos de alta demanda, en el transcurso de la IV Reunión Ordinaria del Consejo, abril de 1978.

Cuadro 6

RESUMEN: CREACION DE COMITES DE ACCION

	Establecidos	No instalados	TOTAL
Creados por el Consejo	8	5	13
Propuestos por iniciativas de países	5	4	9
TOTAL	<u>13</u>	<u>9</u>	<u>22</u>

Fuente: Informes anuales del Consejo Latinoamericano.

De los trece Comités que han funcionado o que aún están en funcionamiento, sólo RITLA y el de los OECEG tienen siete y cinco países miembros, respectivamente. En los restantes, en uno participaron diez países, en tres son once sus integrantes. En otros cinco, la participación fluctuó entre un mínimo de quince y un máximo de diecisiete Estados Miembros. Esto significa que los sectores seleccionados, así como los objetivos específicos y los respectivos Programas de Actividades de los Comités de Acción, poseen un carácter aglutinante y han concitado el interés creciente de un grupo cada vez más importante de países.

En el Cuadro 7 se presenta una síntesis de la participación de los países miembros en los diferentes Comités de Acción.

En el transcurso de la VIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano -agosto 1982- se aprobó la Decisión Nº 125 que establece un Programa Bienal de Cooperación Regional para el período septiembre de 1982 hasta agosto de 1984.

La idea central era que los Estados Miembros se proyectaran "hacia mayores niveles de cooperación y consolidación del proceso intrarregional", a partir de la experiencia acumulada en la ejecución del Primer Programa de Trabajo -Decisión Nº 7-. Además, se partía del reconocimiento "que la capacidad efectiva de la región para llevar a la práctica su rechazo a la coerción económica, requiere que la seguridad económica regional sea igualmente consolidada a través de la adopción y ejecución de medidas específicas de cooperación tendientes a reducir la dependencia y vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas".

Cuadro 7

PARTICIPACION POR PAISES EN LOS COMITES DE ACCION
(Situación a Julio de 1983)

Comités de Acción Estados Miembros	Nicaragua a/	Pesca a/	Artesanías a/	RITLA a/	Turismo a/	ALASEI a/	CASAR a/	Guatemala b/	Fertilizantes b/	Viviendas b/	Comp. Alimenticios b/	OECES b/	Argentina b/	TOTAL
	Argentina	*						0	*			*		0
Barbados			*		*									2
Bolivia	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*		*	11
Brasil	*			0			*	*					*	5
Colombia											*		*	2
Costa Rica	*	*	*		0	*		*	*	*	*		*	10
Cuba	*	*	*			*		*	*	*	*	*	*	9
Chile		*						*			*		*	4
Ecuador	*	*	*	*	*	*	*	*		0	*		*	11
El Salvador	*	*			*			*	*				*	6
Guatemala	*	*	*		*			0	*	*	*		*	9
Guyana		*	*			*		*			*			5
Grenada	*				*	*	*						*	5
Haití	*	*	*			*	*			*			*	7
Honduras		*	*		*		*	*					*	6
Jamaica		*	*								*			3
México	*	*	*	*		*	*	*	0	*	*	*	*	12
Nicaragua	0	*	*	*	*	*	*	*		*		*	*	11
Panamá	*	*	0			0		*	*	*	*	*	*	10
Paraguay														
Perú	*	0	*	*	*		*	*	*	*	*		*	11
Rep. Dominicana	*					*		*					*	4
Trinidad y Tobago								*						1
Uruguay	*							*			*		*	4
Suriname													*	1
Venezuela	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	0	0	*	13
	17	16	15	7	11	12	10	16	11	11	15	5	21	

a/ En operaciones.

b/ Concluidas sus funciones.

Nota: A partir del 1° de Julio de 1983, Costa Rica se retiró de todos los Comités de Acción, excepto del de Turismo.

0 = País sede

Los objetivos principales se orientaban a iniciar una nueva etapa que intensifique el proceso latinoamericano de cooperación con un enfoque de seguridad económica regional. Lo anterior requería la selección de áreas prioritarias, una amplia participación de los países, fortalecer los órganos del Sistema y dotar a las acciones de cooperación de un contenido pragmático.

Las áreas de cooperación que, en esa ocasión se estimaron prioritarias, fueron: agrícola y alimentaria; comercio exterior; científica y tecnológica; financiera y de pagos; y de información, transporte y comunicaciones.

Para cada área se definieron objetivos y actividades prioritarias. Los objetivos, como norma general, fueron de carácter global, es decir, no enmarcaron acciones específicas sino que definieron metas de largo plazo. Fomentar la producción y productividad, la ampliación del comercio exterior y del mercado intrarregional, constituir mecanismos de cooperación en los campos de la investigación, transferencia de tecnología, por ejemplo -en los términos enunciados- se asimilan más a elementos que tipifican una estrategia en lugar de una base programática.

Las actividades prioritarias requieren la realización de estudios orientados a la estructuración de programas de cooperación en las diferentes áreas. Estos se realizarían en estrecha colaboración con los gobiernos y se analizarían en Reuniones de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel.

A la fecha, la única Reunión de este tipo fue la relativa a Seguridad Alimentaria que dió origen al respectivo Comité de Acción.

Evidentemente, el Programa Bienal aún no logra modificar una peligrosa tendencia hacia el debilitamiento de la cooperación regional. Los Comités de Acción en operaciones han reducido, sensiblemente, sus actividades debido a restricciones presupuestarias y a la incapacidad de captar recursos externos que faciliten el financiamiento de determinados proyectos. En los casos que se ha podido transitar hacia figuras permanentes de cooperación, éstas surgen sin disponer de un capital semilla que les permita superar las limitaciones antes señaladas.

El Programa planteaba ambiciosas metas que todavía no pueden cumplirse. Por tanto, se hace urgente que los países y la Secretaría Permanente realicen una detenida evaluación de las causas que explican tal situación, de manera que sea posible adoptar las medidas correctivas permanentes, sobre bases realistas. La reciente reunión de Santo Domingo, agosto de 1983, y el consiguiente proceso que se ha desencadenado a partir de la Carta del Presidente Hurtado, son elementos que definen y contribuyen a la estructuración de un nuevo perfil de la cooperación intralatinoamericana, que deberían ser incorporados en las decisiones que adopte la IX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, a realizarse en septiembre de 1983.

D. ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI)

Las características del Tratado de Montevideo 1980, sus elementos esenciales y el cambio que representa con respecto de la ALALC, han sido objeto de diferentes estudios, análisis e interpretaciones. Teniendo en cuenta el nuevo marco operativo que determina el Tratado, es necesario apreciar su fase de puesta en marcha desde el ángulo de la transición ALALC-ALADI, la negociación del denominado patrimonio histórico, la evolución reciente del comercio y las nuevas bases programáticas que pueden surgir de los Programas de Trabajo.

1. Patrimonio histórico

Con respecto a este importante tema, son también ampliamente conocidas las dificultades que se debieron enfrentar para solucionar el problema del denominado patrimonio histórico de la ALALC. En la práctica, los dos primeros años de ALADI se concentraron, sobre todo, en el nivel de las representaciones oficiales de los Gobiernos, en definir y adoptar la nueva estructura de concesiones que normarían el comercio intrarregional. Esto se logró resolver, en su mayor parte, mediante la suscripción del Acta Final del Quinto Período de Sesiones Extraordinarias de la Conferencia y, próximamente, -fines de agosto de 1983- se negociarán e introducirán ajustes a los acuerdos de alcance parcial que se suscribieron a comienzos del presente año.

No es posible aún formular una apreciación sólida acerca del efecto real que sobre el comercio tendrá el nuevo esquema. Sin embargo, es factible plantear algunos elementos de juicio.

Al suscribirse solamente tres Acuerdos Regionales que contienen las nóminas de apertura inmediata en favor de los países de menor desarrollo económico relativo y, por el otro lado, cuarenta Acuerdos de Alcance Parcial, surge la legítima preocupación de detectar hasta qué nivel se deterioró el concepto de la multilateralidad.

La primera impresión es que se ha producido una fragmentación de mercados, lo que constituiría un peligroso retroceso. A este argumento se contraponen la constatación que se habrían suprimido concesiones que sólo tenían -en la mayoría de los casos- carácter nominal y que representaban un potencial no utilizado. Además, por otra parte, se habrían incluido concesiones que ampararían parte del comercio creado al margen de franquicias arancelarias. La futura evolución del comercio intrarregional permitirá apreciar la magnitud de este cambio.

En todo caso, prevalece una fuerte tendencia al bilateralismo. Brasil y México decidieron separarse del régimen de acuerdos multilaterales que mantenían con Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay en el Acuerdo N° 26 que continuó en operaciones. "La multilateralidad en ALADI, por ahora es contraproducente", 29/ señaló Brasil. En agosto del presente año se realizará una nueva reunión de "evaluación y convergencia" en la cual se formulará una "apreciación multilateral" de los acuerdos.

/Sin duda

Sin duda, el retorno al bilateralismo constituye un retroceso que no será fácil superar. Este, combinado con fórmulas de intercambio compensado puede crear condiciones propicias para inhibir el comercio recíproco, en circunstancias que las economías de todos los países requieren un marco diametralmente distinto.

Al suscribirse el Acuerdo de Alcance Parcial entre México y Colombia -agosto de 1983- se enteró la red de acuerdos bilaterales posibles de suscribir entre los once países, considerando la posición unitaria del Grupo Andino que, obviamente, no negocian entre ellos en el marco de ALADI. La mayoría de los países se encuentran en proceso de dictar las normas jurídicas necesarias para lograr su plena vigencia, lo que indicaría un interés positivo en relación a éstos.

Esta multiplicidad de Acuerdos, limita la transparencia de la negociación y obliga a superar variadas dificultades antes de poder detectar las ventajas reales que un producto determinado posee en el marco de la ALADI. Esto afecta el accionar empresarial, situación que se agrava, aún más, por la relativa inestabilidad de las concesiones, lo que impide programar y proyectar una gestión exportadora de mediano plazo.

El cuadro de las concesiones pactadas se complica también por la adopción, por parte de varios países, de medidas de emergencia para contener las importaciones y buscar el equilibrio de la balanza de pagos. En este contexto, concesiones recién pactadas se encuentran sobrepasadas por la coyuntura.

Tal como se examina más adelante, la posibilidad de perfeccionar y acordar nuevos mecanismos de financiamiento y pagos para el comercio intraregional, puede provocar una importante modificación de los flujos de intercambio, los cuales, en consecuencia, superarían el marco de la negociación tarifaria propiamente tal.

Por último, es importante destacar que se ha terminado una etapa difícil, la cual concentró el quehacer de ALADI en su primera fase, limitando la capacidad de buscar nuevos caminos y de aplicar, efectivamente, las disposiciones del nuevo Tratado de Montevideo. Superada tal situación, las preocupaciones de los países se deberían orientar al examen de las nuevas modalidades que asumirá la integración y la cooperación, así como determinar las formas en que los respectivos sectores empresariales participarán en tal esfuerzo.

2. Acuerdos de tipo comercial y de complementación económica

Los primeros corresponden a la readecuación de los Acuerdos de Complementación Industrial de la ALALC a la nueva modalidad de Acuerdos de Alcance Parcial de tipo comercial de ALADI. Los veinticinco Acuerdos vigentes se concluyeron de negociar a fines de 1982 y se refieren a grupos de productos de los siguientes sectores: máquinas estadísticas, válvulas electrónicas, química, refrigeración y aire acondicionado, bienes del hogar, vidrio, generación y distribución eléctrica, máquinas de oficina,

/electrónica y

electrónica y comunicación eléctrica, fonografía, electrodomésticos, química y farmacéutica, petroquímica, lámparas y unidades de iluminación.

De este conjunto doce corresponden a acuerdos bilaterales suscritos, mayoritariamente, entre los países de mayor desarrollo económico, sólo en dos participa Uruguay. Otros cuatro tienen carácter trilateral, con la participación de Argentina, Brasil y México. En los nueve restantes, además de estos países, han ingresado Chile y Uruguay. En menor intensidad también lo hacen Perú y Venezuela.

La readecuación de estos Acuerdos si bien es importante no constituye por sí misma un avance de significación por cuanto responden, en lo esencial, a pactos que venían funcionando desde hace largo tiempo.

En relación a los dos acuerdos de alcance parcial de complementación económica, cabe señalar que corresponden a la adecuación del Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica -CAUCE- y del Protocolo de Expansión Comercial Brasil-Uruguay -PEC-.30/

3. Evolución del comercio exterior

El cuadro siguiente muestra la evolución reciente del comercio de los países miembros de ALADI.

Cuadro 8

COMERCIO EXTERIOR DE LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA ALADI

(Miles de dólares de cada año)

	1975	1980	1981	1982
Exportaciones totales	31 889	78 134	86 254	81 960
Importaciones totales	37 626	83 852	90 664	71 007
Exportaciones ALADI	4 026	10 932	11 466	10 000
Importaciones ALADI	4 007	10 459	12 301	10 486

Fuente: Cifras oficiales de ALADI: ALADI/SEC/di 82.9 y 84.9

El comercio exterior de los países miembros de la ALADI revela con claridad el esfuerzo de las naciones por reducir la pauta de importaciones, ésta se contrae de 80 mil millones a 60.5 mil millones de dólares entre 1981 y 1982. Cinco países reducen sus compras totales en el exterior -Argentina 43.4%, Bolivia 46.1%, Chile 44.6%, México 29.3%, Uruguay 31.9%-;

/éstos representan

éstos representan el 35.1% del total importado por los integrantes de ALADI. Cuatro países contraen sus importaciones en un rango que fluctúa entre 7.9% y 11.3%. Las únicas tasas positivas corresponden a Paraguay y Colombia los que aumentan sus importaciones en 11.8% y 5.4% respectivamente.

En síntesis, las compras externas caen, en promedio, 23.2% y las exportaciones sólo 5%; es claro que el proceso contractivo afecta más a las importaciones que a las exportaciones, fundamentalmente, debido a los excesivos valores alcanzados en el período 1978/81. Entonces pareciera registrarse una tendencia que reubica los niveles de importación hacia cifras susceptible de calificarse como más cercanas a una situación normal. En el lado de las exportaciones los efectos de la recesión internacional parecen relativamente reducidos, sin embargo, al considerar el deterioro en los términos de intercambio y la caída absoluta de los precios de los productos básicos, tal efecto adquiere una dimensión significativamente mayor.

El aumento de la incidencia de las importaciones intrarregionales a 14.8% en 1982, nivel máximo logrado luego de más de veinte años, se alcanza al margen de los mecanismos arancelarios de tipo preferencial. En efecto, el comercio de productos negociados que en la década de los sesenta superaba 80% del total importado al interior de la ALALC, bajó sistemáticamente en el decenio siguiente a 50.3%, en los últimos años el intercambio negociado sólo llegó a un nivel estimado del orden del 22%. Lo anterior se explica por problemas de los mecanismos arancelarios y el tránsito ALALC-ALADI. Además permite deducir que, a pesar de tal situación, la interdependencia empresarial incrementó el comercio basado en los nexos instaurados dentro del marco de la multiplicidad de foros sectoriales de ALALC-ALADI y en un sistema de pagos que ha desempeñado un sólido papel en la expansión del comercio.

Cuadro 9

RELACIONES ENTRE EL COMERCIO INTRARREGIONAL Y EL TOTAL

(Cifras en porcentajes)

	1975	1980	1981	1982
Exportaciones	12.6	14.0	13.3	12.2
Importaciones	10.6	12.5	13.6	14.8

Fuente: Cuadro 8.

Los antecedentes proporcionados son concordantes con la situación de las economías nacionales y las diversas políticas de ajustes orientados al control de las importaciones y a la búsqueda de un equilibrio en la balanza de pagos. Los elevados niveles de las importaciones totales, en 1980 y 1981, se vieron bruscamente reducidos en 1982 y es previsible que, en el presente año, se produzca una contracción también significativa.

Cuadro 10

EVALUACION DEL COMERCIO INTRARREGIONAL Y ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL COMERCIO NEGOCIADO Y NO NEGOCIADO

(Cifras en porcentajes y millones de dólares)

	Negociado	No negociado	TOTAL
1962-1969	81.9	18.1	781
1970-1975	56.0	44.0	2,459
1976	43.0	57.0	4,641
1977	40.0	60.0	5,793
1978	43.0	57.0	5,772
1979	41.0	59.0	8,459
1980	26.0	74.0	10,464
1981	23.0	77.0	12,301
1982	20.0	80.0	10,486

Fuente: ALADI/SEC/Estudios. ALADI/SEC/di 84.9

Nota: A partir de 1979, la distribución entre intercambio negociado y no negociado se ha estimado en función de la distribución entre los países con mayor volumen de comercio y de tendencias históricas.

En el marco descrito, el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos -vigente en ALALC desde 1965 y actualizado en agosto de 1982- desempeña un papel de especial importancia y constituye la base de un proceso de integración financiera, el cual, en las actuales circunstancias, debería adquirir la máxima proyección posible. A lo largo del tiempo se han perfeccionado sus métodos operativos y revela una adecuada capacidad para sortear diversas dificultades. La integración financiera tiene, en la práctica, vida autónoma frente a las demás contingencias experimentadas por el proceso de integración. Los Bancos Centrales han constituido un foro propio que actúa a diversos niveles, sea para resolver problemas técnico-operativos o para considerar y resolver otros de mayor importancia.

Por cierto que el mecanismo de pagos no ha estado exento de dificultades. En 1982, por primera vez, se constató una tendencia hacia la disminución del volumen canalizado por el sistema. Sin embargo, en el primer

semestre del presente año se apreció un restablecimiento de las operaciones cursadas, tendencia que, en el segundo semestre, pareciera revertirse.

El sistema de compensación está operando como un importante factor neutralizador de las tendencias restrictivas del comercio y mantiene condiciones que atenúan la contracción del intercambio intrarregional.

Es evidente que los efectos provocados son importantes. En el transcurso de su vigencia hasta 1982, se han canalizado "operaciones que superan los 50 mil millones de dólares, requiriéndose solamente un porcentaje promedial del orden del 25% para la cancelación de los saldos netos deudores de los respectivos períodos de compensación".^{31/}

Próximamente -en septiembre de 1983- la Comisión-Asesora de Asuntos Financieros y Monetarios, analizará un conjunto de medidas de aplicación inmediata y otras de instrumentación en el corto plazo, orientadas a perfeccionar aún más el mecanismo. Entre las primeras, se contempla la ampliación de los períodos de cobertura, aprovechamiento intensivo del mecanismo de utilización multilateral de las líneas de crédito, creación de un instrumento para el pago de liquidaciones extraordinarias y otro, de carácter transitorio, para el financiamiento de desequilibrios bilaterales.

Dentro de las medidas de posible adopción -en el mediano plazo- se estima factible la creación de una unidad monetaria latinoamericana. Para estos efectos, se están considerando varias alternativas, sobre las cuales los países deberán pronunciarse en los próximos meses.

No obstante lo anterior, cada vez con mayor intensidad se comienzan a presentar elementos perturbadores en la evolución del convenio. Los saldos no cubiertos, al final de cada compensación, han aumentado, lo que puede inhibir la adopción de las medidas señaladas, así como incentivar que se efectúen transacciones al margen del sistema. Lo que parece evidente es la necesidad de mantener esta modalidad de pagos, para lo cual, paradójicamente, se requiere una política cautelosa de preservación en contraposición de su fortalecimiento o ampliación que sería lo deseable en las actuales circunstancias.

No es aventurado afirmar que, en los próximos años, se continuarán aplicando políticas restrictivas a las importaciones, mediante diversos expedientes. En ese contexto, la negociación arancelaria propiamente tal, continuará disminuyendo su importancia relativa como mecanismo dinamizador del comercio. Necesariamente, los países orientarán sus compras externas, en lo fundamental, hacia aquellos productos esenciales para mantener una dinámica económica. En consecuencia, el actual sistema de compensación y sus eventuales ajustes pasarán a desempeñar un papel más relevante en la promoción del intercambio intrarregional, conjuntamente con diversas medidas de tipo para-arancelario las que adquieren un rol predominante en la canalización del comercio.

Finalmente, es necesario tener presente que, en estos años, se han producido importantes modificaciones en la estructura del comercio

/intrazonal, destacando

intrazonal, destacando claramente una preeminencia de las manufacturas las cuales involucran a numerosos agentes operativos y que, probablemente serán las más afectadas ante la situación restrictiva actual.

El Cuadro 12 muestra tal evolución.

Cuadro 12

ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES INTRARREGIONALES

(Cifras en porcentajes)

	1962	1970	1980
Alimentos	36.7	34.7	20.8
Materias primas agrícolas	13.3	13.1	5.1
Combustibles	32.6	10.8	21.1
Minerales y metales	7.7	15.1	13.4
Manufacturas	29.7	26.3	39.6
TOTAL	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cuadros 2 y 16 ALADI/SEC/Estudio 5: 7/03/1983.

Programa de Trabajos de la Asociación

Las principales áreas de trabajos que se encuentran en ejecución, son las siguientes:

Establecimiento de una Preferencia Arancelaria Regional. Se realizan diversos estudios técnicos orientados a facilitar la consideración del tema por parte de los Gobiernos. En las actuales circunstancias, es difícil vaticinar qué ocurrirá con esta iniciativa. Probablemente, a fines del año, se podrá tener claridad acerca de su viabilidad.

Esta adquiere especial relevancia ya que constituye una adecuada posibilidad de estructurar un esquema multilateral. Inicialmente puede tener un carácter nominal. A pesar de ello, su estructuración abriría las posibilidades para que, en el futuro y en forma gradual, vía sucesivas negociaciones se vaya transformando en un elemento que contribuya realmente a la expansión del comercio. Por otro lado, también puede contribuir a la conformación de instrumentos que permitan materializar la capacidad de negociación de la región.

/Promoción de

Promoción de Acuerdos de alcance parcial y regional en los sectores químico-farmacéutico, industria alimenticia, fertilizantes, máquinas-herramientas, químico y petroquímico y maquinaria agrícola. A modo de ejemplo, es necesario señalar que la Secretaría, en el caso de máquinas-herramientas, realizó un diagnóstico regional y un enfoque de las perspectivas hasta el fin de la década. En función de este trabajo, se efectuará una reunión sectorial para determinar la posibilidad de negociar un acuerdo de alcance parcial y propiciar el intercambio de informaciones entre los empresarios.

Interesa destacar que, a través de estas reuniones se mantiene un entrelazamiento empresarial que, a su vez, atenúa algunos de los factores adversos que inducen la contracción del comercio. En este sentido es necesario valorar los esfuerzos sectoriales que está realizando la ALADI; durante 1982 se efectuaron más de 20 reuniones en sectores o subsectores y, en este año, se mantiene tal orientación.

Sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo. Se realizan diversas tareas orientadas a la utilización de las respectivas nóminas de apertura inmediata. Dentro de esta línea destaca la realización de estudios regionales y sectoriales, especialmente para la identificación de proyectos destinados a la exportación, la preparación de estudios de mercado y de factibilidad en la comercialización, la asistencia técnica en el área de la producción exportable y las posibilidades de concretar la suscripción de acuerdos en áreas específicas.

Análisis de la estructura y evolución del comercio exterior. Se desarrollan diversas tareas para perfeccionar los sistemas de información (procesamiento y suministro) de las estadísticas de comercio exterior y de los regímenes que lo regulan en cada país, con la finalidad de obtener un seguimiento lo más actualizado posible del intercambio.

En este campo, destaca el diseño y ejecución de un programa destinado a detectar las posibilidades reales de incrementar el comercio. Este se basa en un análisis comparativo de las importaciones, por países y por productos, con las exportaciones de los otros países al resto del mundo o a otros países de la ALADI. El trabajar a nivel de subpartida de la NAB, obliga a un esfuerzo de depuración estadística. Este permitirá determinar con un razonable grado de aproximación el potencial de incremento del comercio, sustentado en exportaciones competitivas a nivel internacional.

Restricciones no arancelarias. La Secretaría realizó una actualización de estas medidas que, como se ha señalado, adquieren cada vez mayor importancia en los flujos de comercio. El efecto conjunto de las fuertes tendencias al bilateralismo, de estas medidas y de la búsqueda de comercio compensado determinan un escenario proclive a la contracción del comercio.

Aplicación del Artículo 25 del Tratado.^{32/} La cláusula latinoamericana de ALADI se comenzó a aplicar. En efecto, durante 1983 (incluye hasta el mes de agosto) se han firmado tres acuerdos comerciales. El primero entre México y Costa Rica, luego entre Argentina y El Salvador,

/posteriormente, entre

posteriormente, entre Argentina y Costa Rica. La importancia política de estos acuerdos es relevante sobre todo en el contexto recesivo que prevalece en la actualidad. Sin embargo, es necesario destacar su incidencia económica. Primero: en el convenio suscrito por México, éste no exigió reciprocidad a Costa Rica. Segundo: las condiciones de negociación planteadas por Argentina, si bien incorporan concesiones por parte de Costa Rica y El Salvador, realmente, tienen un carácter simbólico. Tercero: los tres acuerdos implican un avance hacia la multilateralidad, por lo menos a nivel de los países de menor desarrollo económico relativo. Bolivia, Ecuador y Paraguay pasan automáticamente a beneficiarse de las concesiones otorgadas por Argentina y México; para determinar el real alcance que pueden tener dichas concesiones sería necesario realizar un estudio especial. No obstante, como principio de conducta económica representa un avance importante. Cuarto: Perú también pasa a beneficiarse de las concesiones pactadas por Argentina ya que, el Artículo 12 del Acuerdo entre estos dos países establece que "las preferencias ... que se otorguen al amparo de lo dispuesto en el Artículo 25 del Tratado ... se extenderán automáticamente a los demás países signatarios".

Estos acuerdos tienen repercusiones políticas, avances conceptuales en lo económico y muestran que a pesar de las condiciones adversas -en todos los frentes-, es posible instrumentar acuerdos que significan lentos y paulatinos logros en la dirección correcta.

Finalmente, es necesario precisar que la Secretaría se encuentra promoviendo un "Programa de Acción de la ALADI en el corto plazo". Las bases de dicho Programa parten del reconocimiento que "en el corto y mediano plazo -entendiendo por tal el período 1983/85- puede suponerse que las condiciones actuales no sufrirán modificaciones y por tanto ... la salida de los ciclos recesivos nacionales seguirá siendo incierta y en todo caso lenta".^{33/} Además, deben confluír la voluntad política de los países miembros y los recursos instrumentales de la Asociación.

Las bases del Programa comprenden dos elementos básicos:

i) Programa de negociaciones regionales de comercio y pagos. El objetivo es crear una modalidad, "a través de la cual los países miembros, por una parte, negocien en términos de reciprocidad estricta, preferencias mediante las cuales se incremente el comercio intrarregional en forma equilibrada; y, por otra, a través de la creación de medios de pago o financiamientos conectados a la negociación de preferencias comerciales, puedan obtener ciertos ajustes a los desequilibrios existentes en el comercio intrarregional. De esta forma un crecimiento equilibrado del comercio estaría atenuando relativamente los desequilibrios existentes, los cuales a su vez se atenuarían también en términos absolutos".

Las metas de este Programa serían "recuperar los niveles de intercambio regional de los años 1980 y 1981", así como "estabilizar las condiciones bajo las cuales se desarrolló el comercio intrarregional".

ii) Propuestas en materia financiera y monetaria. Mantienen, en síntesis, los elementos señalados en páginas anteriores; pero procurando conectar directamente el sistema financiero de la Asociación con las negociaciones comerciales.

Las bases del programa se encuentran sólo recientemente a la consideración de los Gobiernos, incluyen un procedimiento -conceptual y operativo- que en el fondo requerirá la readecuación de los Programas de ALADI y una modificación en las actuales tendencias de negociación intergubernamentales. "Se trataría ... no sólo de dar una respuesta a los requerimientos más significativos y urgentes ... sino también de proyectar el propio proceso de integración en el marco de un nuevo contexto económico regional".

E. TRATADO DE COOPERACION AMAZONICA

El Tratado de Cooperación Amazónica fue suscrito en julio de 1979 por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela. Culminó, en Brasilia, un rápido proceso de negociación iniciado en marzo de 1977, como resultado directo de un planteamiento formulado por Brasil.

Los principios fundamentales del Tratado son los siguientes:

i) El desarrollo social y económico de la Amazonia, así como la protección de su medio ambiente, son de responsabilidad exclusiva de cada Estado;

ii) El desarrollo integral de los territorios requiere un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos por razones económicas y la preservación del frágil balance ecológico de la Amazonia;

iii) Continúan prevaleciendo las prioridades y programas nacionales respecto de la utilización de los recursos de sus respectivos territorios amazónicos.

iv) La cooperación bilateral y multilateral servirá para facilitar el cumplimiento de las responsabilidades y de los objetivos nacionales de cada país, respecto del desarrollo y preservación de la zona;

v) Es necesario promover el desarrollo armónico de la Amazonia, mediante una distribución equitativa de los beneficios entre los países que participan en ella, para elevar el nivel de vida de sus pueblos y lograr la incorporación de los territorios amazónicos a las respectivas economías nacionales.

Los principios consagrados en el Convenio "constituyen, en lo esencial, una reivindicación de los derechos y responsabilidades de cada país sobre sus respectivas áreas amazónicas, como respuesta y rechazo a cualquier nuevo intento de internacionalización o de ingerencia de países de fuera de la región, en lo que respecta al destino y utilización de la Cuenca Amazónica. Además, queda explícito que dicha Cuenca no es un espacio de integración económica de carácter internacional, sino el conjunto de partes de los territorios de los países suscriptores, propendiéndose a su plena incorporación a los respectivos países y a su desarrollo de acuerdo con las prioridades y aspiraciones de cada cual".^{34/}

Partiendo de esta definición política básica, se le asigna a la cooperación bilateral y multilateral un papel coadyuvante y de apoyo a los esfuerzos nacionales, así como un rol preponderante en el conocimiento y preservación de sus recursos, sobre la base de mecanismos y procedimientos que ya se han venido experimentando desde hace algún tiempo.

El examen del Tratado permite caracterizarlo como un típico convenio marco ya que constituye una plataforma conceptual que establece importantes principios. No contiene compromisos específicos y, por el contrario, prevalece gran flexibilidad y apertura a diversas iniciativas.

El órgano máximo -Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores- tiene por finalidad fijar las directrices básicas, evaluar la marcha del proceso y adoptar las decisiones que sean necesarias. Se reúnen "cada vez que lo juzguen oportuno" por iniciativa de cualquier país y siempre que cuente con el apoyo de, a lo menos, cuatro Estados Miembros. Las sedes se determinan por rotación en orden alfabético. Las decisiones se toman por unanimidad.

Se establece, como órgano ejecutivo, el Consejo de Cooperación Amazónica, integrado por representantes diplomáticos de alto nivel y, además, una Secretaría pro-témpore, que será ejercida por el país en el cual se efectuará la próxima reunión anual.

Los aspectos más relevantes del Tratado se refieren a la libertad de navegación comercial sobre la base del principio de reciprocidad; al establecimiento de un sistema de información sobre medidas de conservación; a promover una racional planificación en el aprovechamiento de la flora y fauna con la finalidad de mantener el equilibrio ecológico y preservar las especies; a promover una utilización racional de los recursos históricos; al establecimiento de sistemas de coordinación de los servicios de salud; al impulso de la cooperación científica y a la creación de una infraestructura física.

La Primera Reunión de Ministros se efectuó en Manaus, en 1960, y recientemente en julio de 1983, se realizó en Lima, la Primera Reunión del Consejo de Cooperación Amazónica. En ésta se analizó la "cooperación técnica sobre el desarrollo regional, cooperación científica y tecnológica, transportes y comunicaciones y fondo de preinversión".

A modo de síntesis, puede señalarse que el proceso recién se inicia y, en general, se adoptaron recomendaciones orientadas a lograr una rápida puesta en marcha. Para estos fines, se reiteró la necesidad de que los países conformen las Comisiones Nacionales Permanentes, así como la celebración de foros especializados para acelerar los trabajos en las áreas señaladas. A fines del presente año -1983- se efectuará en Bogotá una Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de las naciones signatarias, ocasión que se espera marque una fase de mayor dinamismo en el proceso.

II. ORGANIZACIONES LATINOAMERICANAS

ENFOQUE GENERAL

En la década de los años setenta, los gobiernos de la región comenzaron a impulsar nuevas fórmulas de interrelación y vinculación, entre otras causas, debido a la insuficiencia y dificultades por las que atravesaban los esquemas de integración. También era claro que se registraban agudos y crecientes problemas en determinados sectores, para los cuales se hacía menester elaborar respuestas coordinadas.

Las nuevas formas que surgían tomaban en cuenta la experiencia de diversas agrupaciones, mayoritariamente empresariales, que se habían creado especialmente en el marco de la ALALC. En otros casos, se incorporó la experiencia de las Asociaciones de Productores y en especial de la OPEP, sobre todo en lo relativo a la defensa de los precios de ciertas materias primas.

No obstante lo anterior, las nuevas organizaciones nacen basadas en la creatividad regional, recogiendo determinados elementos de algunas experiencias, pero generando respuestas propias, compatibles con las necesidades de un mundo altamente evolutivo e inestable y con las circunstancias políticas y económicas imperantes.

Estas respuestas sectoriales se caracterizan, fundamentalmente, por definir un marco global de preocupaciones básicas y un conjunto de reglas metodológicas que posibiliten, gradualmente, estructurar soluciones aptas. No se formulan planteamientos que contengan rigideces estatutarias ni plazos perentorios. Tampoco limitantes a las políticas nacionales. Se parte del principio de la "subsidiariedad" o de la función supletoria de los mecanismos internacionales, lo cual significa, de hecho, reconocer explícitamente que ningún país recurrirá ni participará en el diseño de un proyecto multinacional para realizar funciones que puedan ser efectuadas en forma similar, igual o mejor, mediante la utilización exclusiva de mecanismos nacionales.

Es base fundamental de estos enfoques, la existencia de amplios elementos de contenido multilateral, consecuencia obvia de la afirmación anterior. La interacción fue generando una cierta interdependencia que comenzó a imprimir ritmo y vitalidad al proceso de cooperación latinoamericano que las diversas instituciones impulsaban.

Llegar a este estadio no resulta tarea fácil. Los inicios son ciertamente complejos y dependen de la naturaleza sectorial, de circunstancias externas que aceleran o retardan actitudes comunes y, en lo sustantivo, de la capacidad técnica y política de los interlocutores nacionales y de los administradores encargados de conducir un determinado proceso.

/La experiencia

La experiencia de OLADE es muy pertinente. La idea motriz surge en 1972, con antelación a la denominada crisis energética y cuando ya operaba ARPEL -Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana-. Se buscaba crear un marco para abordar las crecientes necesidades energéticas, las mismas que, paulatinamente, se incrementarían ante el desajuste existente entre oferta y demanda, concentrada en un recurso no renovable, como es el petróleo.

Los primeros pasos de consolidación institucional demoran más tiempo que el proyectado. La atención se concentró en la creación de un mercado común de productos energéticos y un mecanismo financiero que generara una amplia base de sustentación en el financiamiento de proyectos. Ambas tareas -por problemas de concepción y coyunturas- no resultaron viables. Se perfiló una institución sin proyección que cada vez se alejaba más de las metas para las cuales se diseñó. Nuevos actores, la irrupción de México como principal exportador de crudo, cambios en los administradores del proceso y modificaciones abruptas en el escenario mundial, comenzaron a imprimirle a la organización un nuevo perfil. La vinculación se hizo cada vez más intensa y se retomó el espíritu inicial, diseñándose acciones de especial relevancia como es, entre otras, el Programa Latinoamericano de Cooperación Energética -PLACE-.

La experiencia de OLADE, UPEB y GEPLACEA, así como la lograda en el marco de los diversos Comités de Acción del SELA permiten hacer un esfuerzo por sistematizar los elementos o principios básicos que norman la vida de estas organizaciones concebidas como instrumentos esenciales de cooperación regional. Ellos pueden resumirse en las siguientes consideraciones:

i) Relaciones entre los Estados. Las acciones de cooperación deben basarse en los principios de igualdad, soberanía e independencia de los Estados. Se fundamentan en la solidaridad, en la no intervención en los asuntos internos y en el respeto a las diferencias de sistemas políticos, económicos y sociales.

ii) Estructura jurídica. Esta debe proporcionar, por un lado, estabilidad institucional y por otro, generar un adecuado ordenamiento que permita homogeneidad en las decisiones y una adecuada imagen internacional, basada en la consistencia en el tratamiento de los temas y en el cumplimiento de las obligaciones que libremente se contraigan.

iii) Participación voluntaria. Se podrán incorporar a estos procesos de cooperación regional, los países que estén interesados y que sean miembros del SELA, lo cual garantiza un marco exclusivamente latinoamericano. Además, participarán voluntariamente en cada proyecto, por lo que se deberá adoptar un sistema de toma de decisiones eminentemente flexible que viabilice su posterior ejecución.

iv) Ambito geográfico. El objetivo fundamental será impulsar acciones conjuntas y proyectos multinacionales que vinculen a las diferentes zonas geográficas de la región y que consoliden la operación y vigencia de los mecanismos de cooperación, lo cual no excluye la promoción de proyectos bilaterales o nacionales que correspondan a preocupaciones del conjunto de países.

/v) Gradualidad

v) Gradualidad del proceso. Aun cuando se tenga plena conciencia de la magnitud de la tarea a realizar, así como de sus alcances, el proceso debe observarse, constantemente, como algo gradual que va creciendo en forma paulatina y ampliando sus propias bases de acción, producto de su capacidad para acumular resultados y de su autosustentación.

vi) Incorporación de los diversos sectores. Debe incorporarse, además del sector gubernamental, al empresariado y a otras instituciones vinculadas al sector, de conformidad con la naturaleza exclusivamente regional del proceso; ésto significa empresariado público, privado o mixto con alto contenido de capital nacional así como instituciones de diferente naturaleza que actúen en el sector.

vii) Coadyuvar en la ejecución de los planes nacionales de desarrollo. La cooperación regional sólo podrá adquirir un sentido real en la medida que se transforme en un elemento coadyuvante e impulsor de la ejecución y estructuración de los planes nacionales de desarrollo.

viii) Autonomía operativa. Implica, en lo esencial, que el proceso y sus órganos deben estar suficientemente capacitados para adoptar decisiones oportunas, funcionar eficientemente y responder en forma adecuada a los requerimientos del sector.

ix) Autonomía financiera. Significa que debe existir suficiente capacidad para lograr el autofinanciamiento operacional, para negociar y contratar asistencia técnica internacional, así como intervenir y negociar en el proceso de captación de recursos.

x) Estructura orgánica. El proceso de cooperación regional es de responsabilidad de los Estados, lo que exige una activa participación en todas las fases, tanto a nivel técnico como al más alto nivel político. Se requiere, también una estructura administrativa ágil y flexible con un adecuado nivel de eficiencia.

xi) Relaciones con los Organismos Regionales. Un factor esencial es respetar las características propias de los distintos procesos de integración y cooperación regional y subregional, así como sus mecanismos fundamentales y su ordenamiento legal y estructurar un trabajo coordinado especialmente con los que mayores vinculaciones tengan a nivel sectorial.

Como se examina más adelante, estos principios, en general, norman la conducta de las Organizaciones y sirven de lineamientos generales para su análisis. Por otro lado, al pretender integrar una experiencia acumulada, se generan pautas que pueden considerarse en los momentos que se decida impulsar la creación de una nueva organización.

En todo caso, debe tenerse presente que la promoción de este tipo de Organizaciones debe ser eminentemente selectiva y estar precedida de un intenso proceso de cooperación regional con resultados tangibles.

Es claro que en OLDEPESCA se han sentado las bases fundamentales para que el proceso tenga vida propia. En los hechos concretos continuará con los trabajos del Comité de Acción en Productos del Mar y la nueva institucionalidad, proyectada sobre los mismos objetivos, sólo procura una

segunda fase de mayor profundidad superando las restricciones del Comité. El tránsito institucional se hace en el marco orgánico del propio Comité y de la Reunión de Ministros, garantizándose de esta manera plena continuidad.

Diferente es el caso de la Organización Latinoamericana de Vivienda y Desarrollo de los Asentamientos Humanos -OLAVI- cuyo Convenio Constitutivo fue firmado, en enero de 1982, por nueve países al concluir las actividades del Comité de Acción sobre Viviendas y Edificaciones de Interés Social. Este debió enfrentar un conjunto de numerosos problemas y reveló una baja capacidad para solucionarlos. En este contexto, la Organización que se procura establecer puede surgir sin un adecuado basamento, ya que el proceso de cooperación -en este sector- y de conformidad con los programas que se trataron de impulsar, no alcanzó a demostrar su plena factibilidad. Deberán crearse nuevas formas de enfocar el problema para modificar el estado actual, lo cual obligará a OLAVI -si logra su ratificación- a un esfuerzo de gran magnitud, en circunstancias que su nacimiento es débil e impreciso. Se ha puesto a una Organización por delante del proceso de cooperación y no ha sido resultante de una práctica activa y profunda de interrelacionamiento entre los países, por lo cual es lícito ser escéptico de las perspectivas futuras. Estas se confirman por el hecho que, transcurridos más de dieciocho meses de la suscripción del Convenio, sólo tres países lo han ratificado.

A. ORGANIZACIONES DE CARACTER GUBERNAMENTAL

1. Organización Latinoamericana de Energía

a) Evolución global 35/

A fines de 1969, el panorama internacional había iniciado un largo proceso de modificaciones y de fuertes transformaciones. Se comenzaron a presentar claros síntomas recesivos en la economía norteamericana, los que se agravaron en los años siguientes y se proyectaron -en forma generalizada- a toda la comunidad internacional y, especialmente, a los países en desarrollo.

En materia petrolera "el año 1970 definitivamente marcó un punto decisivo en el cambio de la anterior conciencia de volúmenes hacia una filosofía basada en la conservación de la producción y una consecuente optimización de los precios".^{36/}

La futura política de precios se interrelacionaba con eventuales déficits de oferta, lo que crearía dificultades para lograr un abastecimiento estable y seguro. Esta situación podía afectar gravemente a América Latina, sobre todo si se considera la estructura del consumo energético.

Adicionalmente, las relaciones internacionales eran cada vez más asimétricas y creaban conciencia de la necesidad de un diálogo Sur-Sur, y

/además afirmaban

además afirmaban la urgencia de estructurar mecanismos que aglutinaran los esfuerzos entre los países en desarrollo.

En esos momentos prevalecía una relación bipolar, las prioridades se centraban en resolver los problemas entre los países industrializados y entre éstos y el área socialista. Las preocupaciones del Tercer Mundo -como continúa sucediendo- no adquirían prioridad alguna. Los planteamientos conceptuales formulados por América Latina en la UNCTAD no tuvieron, prácticamente, ninguna acogida, la modificación del GATT para facilitar las negociaciones de los países en desarrollo tampoco logró una aplicación real, el Round Kennedy sirvió, casi exclusivamente, para regular el comercio de Estados Unidos, Japón y la CEE.

En el campo energético, la respuesta de Latinoamérica a este tipo de situaciones condujo a la creación de OLADE.

Dentro del marco global descrito, las crecientes dificultades de la economía regional se constituyeron en un factor inductivo de especial relevancia. El problema estructural era de toda evidencia y las perspectivas energética crearían un agravamiento del mismo, por lo que se hacía necesario abordarlo de manera frontal, en función de un esfuerzo conjunto y creando los mecanismos necesarios para aunar intereses y superar eventuales diferencias.

Previendo los efectos que para la región tendría el nuevo marco energético que se perfilaba, Venezuela tomó la iniciativa de reunir en Caracas -agosto de 1972- a los Ministros de Energía y Petróleo de dieciocho países latinoamericanos. Fundamentó esta iniciativa en la "necesidad de conversar de manera informal sobre la problemática de energía y en especial del petróleo y gas". Se planteó la urgencia de "crear una Organización Latinoamericana de Energía", "hacer un frente común para exigir un trato preferente y justo en un mercado que se ha mantenido a costa de nuestro atraso". Asimismo, se propuso "institucionalizar estas reuniones a nivel de Gobiernos en las personas de sus Ministros de Energía y Petróleo". 37/

El Convenio de Lima, constitutivo de OLADE, fue suscrito a fines de 1973 y, un año después, entró en vigencia al obtenerse la duodécima ratificación. Se inició, de esta manera, un lento proceso de estructuración de los órganos de la Institución y un intenso aprendizaje colectivo para homogeneizar concepciones acerca del alcance de la cooperación y, en especial, en relación a las formas específicas para materializarla en hechos concretos.

"En el período de 1975 a 1978 declina el interés de varios países debido, aparentemente, a la reducción de los precios del petróleo, en términos reales, en el mercado mundial hasta niveles menores de los alcanzados en la época más álgida del problema -motivada seguramente al exceder la oferta a la demanda por la entrada en producción de los campos del Mar del Norte, Alaska y México, y al aumentar la producción de Arabia Saudita. También, al incrementar substancialmente la capacidad de almacenamiento de crudo en los países industrializados, a la abundante circulación de préstamos en el mercado financiero, a la disminución del consumo en varios

países y otros factores que permitieron superar momentáneamente las graves dificultades afrontadas en el lapso indicado".38/

Los procesos de cooperación son proyectos de largo plazo y, por lo tanto, no se pueden esperar logros de significación en poco tiempo. Esto sucedió entre 1975 y 1979, ocasión en la cual la Declaración de San José le imprimió a OLADE una correcta y consistente proyección política. Entre esos años, se transitaron diversos caminos de cooperación, generándose una base de conocimientos, una multifacética infraestructura de relaciones técnicas, económicas y políticas que constituyeron el soporte de la mencionada Declaración.

"En retrospectiva es posible identificar un punto de partida crucial en toda la explosión de los precios durante 1978-80. Esto fue en mayo de 1979. Hasta febrero, bajo el impacto de la clausura de la producción iraní, el precio del crudo Arabe Ligero en el mercado libre había subido hasta US\$ 23/barril (casi US\$ 10 por sobre el precio oficial). Entonces en marzo-abril, mientras las exportaciones iraníes se reiniciaron y la producción regresó a 4 millones de barriles diarios, el mercado parecía estar enfriándose un poco". Esto provocó que, a partir del 1º de abril Arabia Saudita volviera a su límite tradicional de 8.5 millones de barriles diarios.39/ El efecto sobre la situación internacional del desborde de los precios fue impactante. A fines de junio de 1979 los Ministros de la OPEP se reunieron con "una idea generalizada de que algo se debería hacer para detener el desorden de los precios".40/

En forma simultánea, América Latina respondió cohesionadamente mediante la Declaración de San José. Esta surgió ante la convocatoria que formuló la Secretaría Permanente de OLADE para celebrar la I Reunión Extraordinaria de Miembros con el propósito fundamental de analizar el tema: "La coyuntura energética latinoamericana y la cooperación regional".

En julio de 1979, veintitres países suscriben la mencionada Declaración, cuyos elementos centrales son los siguientes:

i) Constituye una contribución política de alto nivel a los postulados esenciales que, en el plano internacional, ha estado promoviendo la región, desde hace largos años, en diferentes foros regionales y dentro del Sistema de Naciones Unidas.

ii) Reconoce que cualquier logro regional está influido por las acciones que puedan emprenderse en el ámbito global. Asimismo, llama la atención sobre la necesidad de formular políticas y planes energéticos nacionales como condición necesaria para la cooperación regional.

iii) Acuerda consolidar a OLADE como el principal instrumento encargado de promover la cooperación y coordinación energética, dentro del marco establecido en el Convenio de Lima.

iv) Contiene, además, una serie de consideraciones en distintas áreas del sector energético las cuales configuran una plataforma programática de largo plazo que encauza la gestión de los órganos de la institución en los años siguientes.

La Declaración redimensiona a OLADE como tal, refuerza a su Secretaría e imprime a la Organización una imagen internacional de prestigio por la capacidad de unir a países exportadores e importadores en un momento que, por el alza del precio del crudo y la crisis internacional, se presentaban líneas crecientes de confrontación, incluso entre los países en desarrollo.

Con posterioridad, se desencadena un conjunto de circunstancias que modifican definitivamente la estructura de OLADE. A fines de 1980, se adopta el Compromiso de Bogotá, luego se crea el Comité de Ministros -órgano ejecutivo que otorga gran dinamismo a la Organización- y finalmente se acuerda -en Santo Domingo, noviembre de 1981- el Programa Latinoamericano de Cooperación Energética. Otro acontecimiento de particular importancia, lo fue el Convenio Mexicano-Venezolano de Cooperación Energética con Centroamérica y el Caribe que funciona desde agosto de 1980 y que -con modificaciones- acaba de ser prorrogado.

b) Aspectos institucionales

De conformidad con el Convenio de Lima, la Reunión de Ministros es el órgano máximo de OLADE. En tal virtud, su principal responsabilidad consiste en formular la política general de la Organización, recomendar alternativas para superar situaciones desventajosas que afecten a algún Estado Miembro y regular todos los demás aspectos imprescindibles para el adecuado funcionamiento de la Institución y que son característicos de los convenios internacionales.

Un primer elemento importante necesario de destacar, es la gradual consolidación de un foro de decisión exclusivamente latinoamericano, orientado a atender la compleja problemática energética. Como es natural en un proceso de cooperación, se presentan periodos de intensa actividad, en los cuales el carácter de foro político es un factor relevante y, en otras ocasiones, el acento se orienta hacia aspectos de tipo normativo o de índole instrumental.

Esta evolución debe considerarse como relativamente normal y responde a circunstancias internacionales, nacionales o a los planteamientos que formula la Secretaría Permanente. Sin embargo, el solo hecho de que se hayan celebrado quince Reuniones Ministeriales -hasta fines de 1982- representa un factor importante que debe valorarse en su real dimensión.

También es habitual en este tipo de eventos, que la parte informal revista singular trascendencia. El contacto bilateral que se produce da origen a innumerables iniciativas que fortalecen las relaciones entre los países, se establecen diversos contactos institucionales y se enriquece el conocimiento recíproco. El conjunto de estas relaciones facilita el análisis de los problemas, permite encontrar las soluciones pertinentes e imprime, al contexto multilateral, una óptica y proyección que, en la mayoría de las oportunidades, posee una importancia relevante.

Este tipo de interrelaciones supera el ámbito del sector energético. Contribuye, además, a incrementar y solidificar los procesos de integración

/y cooperación

y cooperación -en general- así como las relaciones económicas y políticas de carácter bilateral. La Junta de Expertos es el órgano técnico gubernamental, actúa como evento preparatorio de las Reuniones Ministeriales. La dinámica del proceso energético, su alta gravitación política, paulatinamente, ha relegado a un plano institucional y de conducción administrativa la gestión de la Junta, esto es especialmente nítido desde la creación del Comité de Ministros.

El tercer órgano es la Secretaría Permanente, tiene las atribuciones propias de un secretariado y adquiere, mayor o menor importancia, según cual sea el contexto internacional, regional y sus propias potencialidades. En los primeros años, debió cumplir la difícil tarea de diseñar un esquema específico de cooperación. Se partió con enfoques muy ambiciosos -mercado común energético, mecanismo financiero- lo que concentró las actividades en temas que requerían una base de interrelaciones que, en esos momentos, no existían.

Diversos acontecimientos, en especial, la Declaración de San José y el PLACE, le han definido un papel de importancia. El Comité de Ministros crea una positiva presión que obliga a demandas y respuestas técnico-políticas de especial relevancia. En la actualidad, la Secretaría se encuentra en la fase de puesta en marcha y ejecución de los proyectos que conforman el PLACE.

El Comité de Ministros está compuesto por Ministros de seis países. Brasil, México y Venezuela, por su importancia relativa, participan desde que éste entró en operaciones. Los otros miembros se rotan según zonas geográficas. En 1983, corresponde la representación, a Barbados, Nicaragua y Uruguay. Sin duda alguna, el Comité constituye una importante innovación en la estructura de OLADE, ha impuesto un especial dinamismo exento de formalidades y altamente ejecutivo, la Secretaría informa a los restantes países de los acuerdos que, trimestralmente, se adoptan. Este nuevo órgano representa una figura institucional novedosa que podría, con los ajustes pertinentes, aplicarse en diversos esquemas con ciertas rigideces institucionales debido a la celebración de reuniones anuales por lo cual permanecen un tanto desvinculados de los gobiernos.

c) Programa Mexicano-Venezolano de Cooperación Energética con Centroamérica y El Caribe y Mecanismos de Ayuda de Trinidad y Tabago

El Programa Mexicano-Venezolano, tanto en su espíritu y concepción como en sus instrumentos, es plenamente concordante con la Declaración de San José. En esa misma ciudad y a nivel Presidencial, el 3 de agosto de 1980, ambas naciones establecieron un acuerdo que implica un sistema de cooperación financiera orientado al fomento del desarrollo, principalmente, de proyectos energéticos y al alivio de la factura petrolera.

Este es uno de los principales instrumentos de cooperación no sólo en el ámbito regional. Constituye uno de los ejemplos más relevantes de cooperación sur-sur y una fehaciente demostración de solidaridad entre

/países en

países en desarrollo. Los orígenes de esta iniciativa, se remontan a fines de 1974, cuando el Presidente de Venezuela convocó -en Puerto Ordaz- a una Conferencia de los Presidentes de Centroamérica y Panamá, con la doble finalidad de establecer un sistema de financiamiento para ayudar a resolver los problemas que generaba el alza del petróleo, y por otro lado, para crear un sistema de financiamiento para la retención de excedentes de las cosechas de café centroamericano.^{41/}

El Acuerdo de Puerto Ordaz, estuvo en pleno funcionamiento entre 1975 y 1980. Incluía créditos de "seis años para financiamiento de balanza de pagos, convertibles en créditos a largo plazo, hasta 25 años, utilizados para financiamiento de proyectos de desarrollo. Estos comprometieron US\$ 562.3 millones, con un desembolso de US\$ 364.8 millones. Los proyectos energéticos incluyeron US\$ 272.6 millones y con un desembolso de US\$ 228.1 millones".^{42/}

En mayo de 1980, en el acto inaugural de la VI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, el Presidente de Venezuela precisó:

"Los países centroamericanos y del Caribe están confrontando una seria crisis energética de la que Venezuela está perfectamente consciente" ... "Hemos venido diseñando una política petrolera especial para esas naciones, una política petrolera que trate de poner los pies en la realidad, de ejercer de una manera práctica la solidaridad que predicamos en la política internacional, y de cooperar en el desarrollo y en el avance económico y tecnológico de los países amigos de esa área. En este sentido, el diseño de esa política consiste fundamentalmente en dar, en primer lugar, las garantías del suministro, y ... ofrecer facilidades para la adquisición y el pago de ese petróleo, nada más que recibiendo el pago por una parte de su valor y dejando la otra que puede convertirse, o en una deuda al 4% en un plazo de cinco años, o si se convierte en programas para desarrollo y, particularmente, para la búsqueda de nuevas fuentes de energía, transformarla en empréstitos a largo plazo con un interés irrisorio del 2% y con una duración de 20 años".^{43/}

Por otra parte, un Mecanismo de Ayuda de Trinidad y Tabago para los países del CARICOM, opera desde 1978 bajo el Consejo de Ayuda del Caribe. "La aprobación de préstamos y reembolsos bajo esta facilidad, ha sido modesta. Entre tanto, el problema de la balanza de pagos de muchos de los beneficiarios potenciales de ayuda proveniente de Trinidad y Tabago, se agravó por el aumento sustancial de los precios de los productos petroleros en 1979".

"En vista de la necesidad de una rápida ayuda a los varios estados del CARICOM, el Gobierno de Trinidad y Tabago decidió aumentarla. Trinidad y Tabago exporta 8.4 millones de barriles al año a los países del CARICOM. Se suponía que esta facilidad financiaría todo el año 1980 y la mayoría de las exportaciones de 1981-82, sin exceder de US\$ 500 millones en ninguno de los tres años. Los términos ahora han sido modificados por préstamos financieros para la balanza de pagos."^{44/}

Es válido reiterar el carácter político de estos instrumentos, que surgen inspirados por los principios inherentes a la integración y la cooperación y por una comprensión real de los países que lo impulsaron y sustentan. América Latina debe apreciar la trascendencia de este tipo de iniciativas y valorar el alcance real de la decisión política que ellos implican.

Estos acuerdos corresponden a nuevas modalidades de integración o cooperación, surgen como consecuencia del entrelazamiento entre los países y del sólido conocimiento de las realidades nacionales, que crea un marco comprensivo, sobre el cual se fundamentan acciones de envergadura. En este caso, es obvio que OLADE constituye el marco implícito de dichos acuerdos, aún cuando la iniciativa e implementación corresponda exclusivamente a los países.

En la VI Reunión del Comité de Ministros se acordó presentar a la XIII Reunión Ordinaria de Ministros -Montevideo, noviembre de 1982- un proyecto que luego se aprobó mediante la Decisión 102, en el cual se vinculan los recursos del Programa de Cooperación Energética de San José con los Proyectos del PLACE, "ya que por su naturaleza y cobertura geográfica pueden ser objeto de financiamiento". Además, se formula una exhortación a los países beneficiarios del Programa Mexicano-Venezolano de Cooperación Energética a priorizar la utilización de los fondos hacia proyectos energéticos. Para estos efectos, se ofrece a los países beneficiarios, la capacidad técnica de OLADE para la identificación, formulación y evaluación de los proyectos energéticos.

Recientemente, no obstante las crecientes dificultades financieras que confrontan México y Venezuela, el Acuerdo ha sido prorrogado. Extraoficialmente (julio, 1983) los nuevos términos implicarían mantener los niveles de abastecimiento -160 mil barriles diarios-, reducir el monto financiado de 30% a 20% y modificar la tasa de interés de 2% a 6%, y los plazos máximos -inversiones en proyectos energéticos- de 20 a 10 años. Se estima que estos cambios, indirectamente, podrían significar, para los países beneficiados, un alza en el precio del crudo del orden de 0.5 centavos por barril. En todo caso, a pesar de fuertes presiones políticas y financieras, ambos países adoptaron la decisión de mantener el Acuerdo de San José que, no obstante las nuevas condiciones, mantiene una estructura claramente concesional y de apoyo a los países de Centroamérica y el Caribe y, por tanto, su valor político y económico en el contexto regional.

d) Programa Latinoamericano de Cooperación Energética -PLACE-

La mayoría de las estimaciones sobre la demanda global de energía para el próximo decenio, coinciden en que ésta seguramente se duplicará, aún cuando se mantenga el ritmo de desarrollo histórico y si este se reduce, en todo caso la expansión de la demanda de energía continuará siendo significativa. Además, estas proyecciones -que contienen numerosos supuestos- son válidas para cualquier estilo de desarrollo que la región o los países adopten.

/Por otra

Por otra parte, la coyuntura económica internacional augura un escenario tal que el peso de la factura petrolera, aún bajo circunstancias variables en la evolución de los precios, gravitará desfavorablemente en la balanza comercial de la región, ya que, cuando prevalecen bajos niveles de desarrollo, el salto energético es proporcionalmente mayor si el ritmo de crecimiento se acelera. Más aún, el carácter no renovable del petróleo y el aumento mundial del consumo hacen previsible no esperar un alivio de la crisis estructural del abastecimiento energético, sino su agravamiento irreversible, en el largo plazo.

Un conjunto de circunstancias determinan la elaboración y aprobación del PLACE en 1981. El nivel alcanzado en la cooperación energética, la plataforma conceptual definida en la Declaración de San José, el amplio radio de cobertura de los variados proyectos que se promovían, entre otras causas, revelaron la ineludible necesidad de instaurar un profundo reordenamiento en las actividades de OLADE. Esto se refleja en la aprobación de este importante y novedoso instrumento de cooperación regional.

El PLACE no sólo formula metas de largo alcance, a la vez engarza acciones y proyectos de realización inmediata, acorde con las posibilidades políticas, técnicas y de los recursos disponibles. Al estar concebido con esta doble finalidad, el PLACE satisface la necesidad de definir una estructura y un marco que facilita la toma de decisiones y permite evaluar los avances logrados y valorar adecuadamente en una perspectiva temporal- los proyectos realizados o los que se encuentran en la fase de diseño o ejecución.

En este sentido, conjuga planteamientos políticos que implican dos concepciones de la cooperación. Por un lado, establece bases de largo plazo considerando el carácter de los proyectos de envergadura en el sector energético y, por otro, dispone de realizaciones inmediatas, que puedan dar frutos en el corto plazo, ante la urgencia del problema.

En forma sintética es conveniente destacar sus rasgos más distintivos:

i) Carácter programático: Define objetivos en función de las políticas de OLADE, determina prioridades y secuencias para las actividades y proyectos específicos.

ii) Carácter instrumental. A través de proyectos específicos de cooperación posibilita la consecución de objetivos concretos, asigna recursos para la identificación y formulación de proyectos, en una primera etapa, y para el desarrollo de los mismos en una fase más avanzada. El PLACE se convierte en un instrumento que ordena las actividades, tanto de la Secretaría Permanente y de los demás órganos de OLADE, así como de las instituciones nacionales pertinentes.

iii) Carácter evaluativo. El programar metas, actividades y asignar recursos en función de prioridades, permite evaluar el avance del proceso de cooperación con datos objetivos y encuadrarlo en un marco político y conceptual definido, tanto en el largo plazo como en el plano de las metas inmediatas.

/iv) Carácter

iv) Carácter evolutivo. Definir objetivos, programas y proyectos con órdenes de prioridades, posibilita una permanente revisión del proceso, efectuar ajustes con la incorporación de nuevos proyectos y discontinuar aquellos que han demostrado su inviabilidad o que son postergables en función de alternativas más rentables.

Simultáneamente con la aprobación del PLACE, la XII Reunión de Ministros -noviembre de 1981- aprobó el establecimiento de la "Cuenta-PLACE". Su objetivo es "establecer un mecanismo sencillo, de ágil administración, bajo costo de operación y modesto en cuanto a su dotación de recursos. Sus aportaciones iniciales servirán como el capital semilla necesario para poner en marcha el proceso de cooperación objeto del PLACE". Se establece un monto inicial de US\$ 7 500 000 para los primeros tres años, de los cuales dos terceras partes serán aportados por Brasil, México y Venezuela. El otro tercio se prorratea entre los restantes miembros de OLADE, adherentes al PLACE, de acuerdo a su participación en el presupuesto de la Secretaría.^{45/} Además, se podrían utilizar recursos financieros no reembolsables provenientes de fuentes regionales y extrarregionales.

Los proyectos incorporados -al momento de su aprobación- tenían sólo sentido indicativo y debían ajustarse, en el corto plazo, a una estructura definitiva. Esto se realizó en el transcurso de sucesivas reuniones del Comité de Ministros y a base de propuestas de la Secretaría Permanente, así como en función de los resultados de la XIII Reunión de Ministros.

Las condiciones básicas y criterios para priorizar los proyectos del PLACE se determinaron en función de sus objetivos (aumentar los conocimientos sobre recursos y realidad energética, crear capacidad técnica propia, utilización de bienes y equipos con tecnología regional), de acuerdo a su cobertura geográfica (se distinguen proyectos regionales, bilaterales o subregionales y nacionales) y de conformidad a su factibilidad financiera.

En función de estos criterios se aprobaron dos grupos de proyectos que, en conjunto incluían cuarenta y dos iniciativas. En la VIII Reunión del Comité de Ministros -marzo de 1983- los proyectos incorporados en el Grupo I, que constituyen la "Etapa Inicial del PLACE", fueron consolidados en Programas Integrales lo que, evidentemente, superó una cierta dispersión que, hasta la fecha, se apreciaba. Estos Programas se estructuraron en las siguientes áreas: hidrocarburos; carbón mineral, hidroenergía; geotermia, bioenergía; energía solar y eólica; planificación energética y capacitación.

En el Informe de dicha Reunión, se formuló un análisis para cada Programa y se precisaron con claridad los objetivos, el programa de actividades, los costos y plazos de implementación. De esta manera, se ha alcanzado un ordenamiento metodológico en los proyectos que, de mantenerse en el tiempo, permitirá formular un seguimiento adecuado de su evolución.

En relación a la Cuenta-PLACE, debe tenerse presente que la Decisión XII/D/080 en sus considerandos, señala que el PLACE "requiere recursos financieros aportados básicamente por los países miembros y complementariamente por recursos no reembolsables provenientes de fuentes regionales y

Cuadro 12

PRIMERA DISTRIBUCION TEMPORAL DEL PLACE

(Cifras estimadas en miles de dólares)

PROYECTO	1982	1983	1984	1985
Balances energéticos	218	216	216	650
Planes energéticos nacionales	177	152	151	480
Inventario recursos hidrocarburos	188	136	166	420
Inventario recursos carbón	118	136	166	420
Inventario recursos geotermia	118	136	166	420
Información energética	550	236	234	1 020
Inventario tecnologías	96	100	94	290
Conservación energía: transporte	104	104	92	300
Conservación energía: industria	134	134	72	340
Conservación energía: doméstico	90	90	90	270
Capacitación y cursos	319	294	297	910
Bienes de capital	127	127	126	380
Energía área rural	90	150	160	400
TOTAL	<u>2 459</u>	<u>2 511</u>	<u>2 530</u>	<u>7 500</u>

Fuente: OLADE: Programa Latinoamericano de Cooperación Energética -PLACE-

y extrarregionales". Incluso en el artículo 2; se autorizó a la Secretaría para gestionar este tipo de recursos.

En la IV Reunión del Comité de Ministros -febrero de 1982- la Secretaría informó sobre la posibilidad de obtener aportes financieros en calidad de préstamos blandos. El Comité llegó a las siguientes conclusiones en relación a las fuentes que deben nutrir la Cuenta-PLACE: aporte de los países, contribuciones extraordinarias de los mismos bajo la forma de horas-hombres, recursos no reembolsables (Fondo OPEP, BID, CEE y otras instituciones), canalización de ayuda de organismos internacionales y de otras fuentes en calidad de préstamos blandos, contratados por los países miembros.

Luego se "reconoció que los recursos disponibles para llevar a cabo los programas del PLACE, son aparentemente reducidos, éstos, en realidad son mucho más elevados, dado que se utiliza el potencial existente en la región por medio de la cooperación de los países miembros y sus empresas estatales".

/En materia

En materia del aporte de los países para el financiamiento de la Cuenta-PLACE, es prematuro pronunciarse sobre lo que efectivamente se logrará en 1983, pero no es aventurado predecir que surgirán dificultades para alcanzar un nivel adecuado. Los problemas financieros se presentarán como una restricción objetiva para la ejecución de los proyectos. Sin embargo, es probable -dada su naturaleza- que una elevada proporción de los recursos puedan captarse mediante préstamos directos que los países obtengan en el mercado financiero, sea en forma concesional o no, lo que aliviaría la solución de esta dificultad.

Por otro lado, también debe considerarse que existe una saturación financiera originada por los altos niveles de endeudamiento de la mayoría de los países, que obliga a una alta selectividad en la contratación de nuevas deudas, las que en muchos casos, sólo se asumen para poder amortizar las ya contratadas.

La evolución de los Programas paulatinamente permitirá definir con precisión los límites de cada proyecto, en el sentido de determinar hasta qué fase llega la acción de OLADE, -es decir, PLACE y la Secretaría Permanente- y donde comienza la etapa de responsabilidad exclusiva de los países. Aún cuando incluso en esta última, siempre se debería mantener una vinculación con OLADE a objeto de evaluar resultados y recoger experiencias válidas para el conjunto de los países.

Finalmente, es necesario referirse a la Planificación Energética ya que se vincula a la esencia de la cooperación y, directa o indirectamente, incide en todas las actividades de OLADE. Además constituye la base de las políticas y acciones que se adopten en el mediano y largo plazo. Cabe reconocer que pocos países de la región disponen de planes integrados que consideren el sistema energético en su totalidad, incluyendo diagnóstico de la situación actual, proyecciones, inventarios de recursos, análisis institucional, interrelaciones con la economía global, y mecanismos de seguimiento y control. Por otra parte, en general existen escasos esfuerzos coordinados para forjar planes y políticas energéticas coherentes que respondan a las condiciones y necesidades de los países.

La carencia de planes y políticas energéticas claras, ha determinado una subutilización de importantes recursos energéticos regionales, tales como la hidroenergía, el carbón y la biomasa, por señalar algunos ejemplos. Esto, conjuntamente con la carencia de recursos humanos especializados y de una organización institucional apropiada, contribuye a acrecentar el nivel de dependencia.

El punto central consiste en definir acciones y programas que colaboren a crear -en los Estados Miembros- una capacidad propia para formular sus planes energéticos, suministrándoles instrumentos generales que se adapten a las condiciones y necesidades de cada país. Este es un aspecto medular, ya que no se trata de diseñar una metodología única para planificación energética, ni tampoco elaborar planes nacionales para ningún país. El proceso de formulación de un plan energético nacional es una tarea de carácter político-económico que debe gestarse en cada nación, no obstante,

se requiere de una adecuada capacidad técnica, sin la cual es imposible lograrlo. Los instrumentos básicos de la planificación energética son:

- Balances energéticos
- Inventario de recursos
- Proyecciones de oferta y demanda
- Racionalización en la producción y en el consumo
- Determinación de los requisitos económicos y financieros
- Definición de una política energética
- Efecto sobre el medio ambiente
- Marco institucional

En el área de la Planificación se han dado pasos importantes. El primero lo constituyó el Seminario de Planificación Energética, celebrado en Venezuela -abril de 1977- luego de la elaboración de una Metodología OLADE para confeccionar Balances Energéticos, la realización de éstos y recientemente un Seminario Internacional de Planificación Energética, organizado conjuntamente con la CEE y el Ministerio de Energía de Colombia, en febrero de 1983. Esto sólo por destacar los elementos más relevantes.

El análisis de la planificación energética tiene relevancia ya que representa una modalidad importante de cooperación que es proyectable a otros escenarios y, por tanto, permitiría, con las debidas adaptaciones, impulsar y dinamizar diversas iniciativas sectoriales.

e) Protocolo sobre Cooperación Petrolera

En octubre de 1981 y en forma simultánea con la celebración de la III Reunión del Comité de Ministros, Brasil, México y Venezuela suscribieron un Acuerdo de Cooperación sobre Exploración Petrolera en el que se comprometen a prestar una cooperación conjunta para la ubicación y desarrollo de posibles yacimientos petrolíferos existentes en la región sea en tierra firme o costa afuera.

Los tres ministros, adoptaron la decisión en función de la experiencia y tecnologías acumuladas por PETROBRAS, PEMEX y PDVSA de contribuir al desarrollo energético de la región. Para estos fines acordaron "establecer relaciones de mutua cooperación tendientes a incrementar el desarrollo de recursos energéticos" especialmente petróleo. El ámbito de acción del Protocolo define, entre otras, especialmente las siguientes áreas:

- i) Proyectos de asistencia técnica, incluyendo entrenamiento y capacitación para recursos humanos.
- ii) Proyectos relacionados con las operaciones petroleras, exploración, desarrollo, producción y áreas industriales.

Los proyectos serán elaborados mediante el trabajo coordinado de las empresas estatales de los tres países y de sus empresas afiliadas, las cuales "podrán adoptar las modalidades de organización que más convengan a sus respectivos esquemas de operación, así como la forma jurídica más apropiada para el cumplimiento de los objetivos".

Diversos problemas internos de los países han retrasado la puesta en marcha de este Protocolo que se piensa concretar a través de una empresa denominada PETROLATIN. Lo importante es destacar que la iniciativa se mantiene plenamente vigente en términos de su reafirmación política, por lo cual es previsible su futura instrumentación.

Una empresa multinacional con estas características, representa un cambio cualitativo de trascendencia, ya que su concepción y diseño establece una importante diferenciación -política y económica- con las transnacionales que controlan esta actividad.

f) Otros acuerdos

En el marco de OLADE se han suscrito diversos acuerdos de cooperación mayoritariamente bilaterales. En el plano multilateral, además de los señalados anteriormente, destaca el Convenio de Cooperación en el subsector eléctrico entre Brasil, Costa Rica, México y Venezuela y el Programa de Desarrollo Energético de Centroamérica -PRODECA-

Por último, y a modo de síntesis, debe relevarse el papel dinámico que, desde 1979, ha adquirido la Organización el cual se proyecta en numerosas realizaciones de cooperación regional en el sector energético y crea importantes precedentes que pueden utilizarse en otras organizaciones.

Las experiencias del Comité de Ministros, del PLACE, de la planificación y los balances energéticos deben evaluarse en términos de su posible aplicación -con los ajustes conceptuales y operativos del caso- a otras Organizaciones por cuanto han demostrado representar modalidades y mecanismos eficientes de cooperación.

2. OLDEPESCA y el Comité de acción de productos del mar y agua dulce

a) Cooperación regional en el sector pesquero

El Comité de Acción de Productos del Mar y Agua Dulce se constituyó -en el marco del SELA, en octubre de 1977- con la participación de nueve estados. En la actualidad son miembros plenos 15 países. Costa Rica se retiró, transitoriamente, en octubre de 1982, hasta resolver problemas financieros de orden interno.

El diseño inicial estaba concebido para lograr su concreción en un lapso de tres años. Este resultó insuficiente para abordar y concretar los proyectos que conforman la plataforma básica de cooperación en el sector. Sin embargo, se realizó un esfuerzo continuo de interrelacionamiento entre los países y se logró identificar -con alto grado de especificidad- una problemática regional conjunta que, gradualmente, comenzó a encontrar respuestas en el marco del proceso de cooperación regional.

Antes de formular un análisis de su evolución, parece pertinente señalar dos circunstancias especiales. Por un lado, el elevado nivel de multilateralidad que presenta el sector. En los proyectos analizados, en cada iniciativa planteada, aparece la posibilidad real de desencadenar acciones de cooperación sólidas. Esto facilita el diseño de una amplia gama de iniciativas, las que -en la mayoría de los casos- han alcanzado satisfactorios resultados. Por otro lado, y a pesar de esta constatación, así como de la importancia sectorial que tiene la pesca, llama la atención que no se haya transformado en un tema de preocupación por parte de los organismos de integración. Aún más, puede señalarse que, el sector, en la práctica, no ha sido considerado por los actuales esquemas, salvo de un modo indirecto en relación a desgravaciones arancelarias y a otras medidas de política comercial y, solo recientemente, en el marco del Programa Andino de Desarrollo Tecnológico -PADT- de Alimentos.

La ejecución de proyectos alcanzó el nivel de la explotación y producción, lo que permitió poner a disposición del mercado ciertos productos. Se explotaron, experimentalmente, recursos de gran potencial, los cuales hasta la fecha eran prácticamente ignorados y se promovió el intercambio tecnológico en diferentes áreas de importancia en el sector.

El Programa de Actividades del Comité ha regulado sus labores a lo largo de sus seis años de existencia, por cuanto fue diseñado distinguiendo entre actividades básicas y la promoción de proyectos específicos. Las primeras, por su propia naturaleza, han tenido un carácter relativamente estable. Por otro lado, la estructuración, ejecución y financiamiento de los proyectos insumió más tiempo que el programado.46/

En relación a las actividades básicas es interesante destacar la realización del Primer Foro Especializado sobre Convenios de Pesca, efectuado en marzo de 1978. Este trajo como inmediata consecuencia para los Estados Miembros y sus sectores empresariales, la formulación de un esquema básico de negociación fundado en el conocimiento de los convenios que ya se habían negociado o estaban en proceso de negociarse en la región. También se logró el establecimiento de un sistema ad-hoc de cooperación técnica entre los países miembros mediante el cual, a solicitud del país interesado, éste podría disponer de expertos latinoamericanos altamente calificados y de experiencia en este tipo de negociaciones.

Como un primer resultado de las tareas del Comité y a menos de cinco meses de instalado, el Foro sobre Convenios de Pesca adquirió singular valor político, pues implicaba la posibilidad de aumentar la capacidad de negociación de los países latinoamericanos con terceros países o empresas transnacionales en el campo de los recursos pesqueros al apoyarse -la negociación- en un conocimiento técnico ampliado. De hecho, así ocurrió. En el transcurso de 1978 y 1979 varios países que debían negociar convenios solicitaron asistencia técnica a la Secretaría del Comité o directamente a países con experiencia en recientes negociaciones, lo cual facilitó la defensa de los intereses nacionales.

/Este esquema

Este esquema requiere de una constante actualización, así como un intercambio continuo de información y experiencias entre los países. Lamentablemente, esta segunda fase no se cumplió en forma satisfactoria. Transcurrió bastante tiempo hasta que se realizó -a fines de 1981- un Seminario-taller que tuvo por objetivo conocer y analizar las últimas experiencias de los países, especialmente las aplicadas por empresas transnacionales, y proporcionar, en general, la debida actualización y capacitación de funcionarios.

No obstante la importancia de esta iniciativa sobre convenios pesqueros, su eficacia aún no está del todo demostrada. Dependerá de la orientación que adopten los países miembros de que este instrumento signifique, realmente, incrementar la capacidad de negociación o que, simplemente, permanezca en un simple plano declarativo. El principal problema es que no ha sido incorporado al ordenamiento jurídico del Comité y más tarde, -si resultara conveniente y factible-, a nivel de los países.

Los trabajos en relación con los principales proyectos impulsados pueden sintetizarse de la siguiente manera:

Evaluación de los recursos sardina, jurel y caballa en el Pacífico Suboriental

Entre agosto de 1978 y marzo de 1979, Chile, Ecuador y Perú elaboraron, conjuntamente, un proyecto de investigación en una de las zonas pesqueras más ricas del mundo. Se estimaba que debería durar 18 meses y se realizaría en una franja de 100 millas de las costas de los tres países. El financiamiento externo del proyecto se calculó en US\$ 1 368 000 aproximadamente.

Luego de un largo proceso de consultas y coordinación, que, a su vez, implicó ajustes de diversa naturaleza, el BID -en 1981- comprometió recursos para su financiamiento. Sin embargo, la iniciativa multilateral se debió transformar sólo en proyectos coordinados ya que el financiamiento no reembolsable excluía a Chile por razones de nivel de ingreso. En el caso de Ecuador y Perú, por problemas del sujeto de crédito, se le otorgaron préstamos individuales, administrados conjuntamente. Todo lo anterior significó reducir la naturaleza multilateral del proyecto y limitó la perspectiva de una iniciativa importante entre tres países.

Una vez superada la etapa preparatoria: evaluación previa, revisión y estandarización de métodos y ajustes de planes nacionales, en marzo de 1983, se inició el primer crucero electroacústico de evaluación, simultáneamente, en los tres países.

Los datos obtenidos por cada país fueron analizados conjuntamente y se elaboró el primer informe subregional, en julio del año 1983. En función de éste, los países han adoptado diversas medidas para la preservación del recurso.

El segundo crucero de evaluación tendrá lugar durante los meses de agosto y septiembre y el Comité Coordinador del Proyecto se reunirá en diciembre de 1983.

/La conclusión

La conclusión clara es que debido a la trascendencia de esta iniciativa, orientada a la investigación de un recurso importante en magnitud y de bajo costo de explotación, se han podido superar, primero, problemas limítrofes y de soberanía marítima, y luego, dificultades operativas y financieras.

Evaluación de las especies más importantes de la Cuenca del Titicaca

En este caso se plantearon dos acciones. La primera se refirió al cultivo de truchas en jaulas flotantes, que se materializó mediante acuerdo entre la Corporación de Desarrollo de la Paz (CORDEPAZ) y PESCA-SUR.

La Secretaría Permanente del SELA presentó este proyecto a la CAF para obtener el financiamiento de, aproximadamente, 245 000 dólares destinados a cubrir la infraestructura, gastos de producción, procesamiento, comercialización y los estudios requeridos. Este préstamo permitió la puesta en marcha y posterior ejecución del proyecto con positivos resultados en el área de la explotación. La primera cosecha, con carácter de experiencia piloto, se obtuvo en julio de 1980.

En función de este esquema se logró adaptar y asimilar una tecnología apropiada, que reveló incrementos de productividad satisfactorios y capacitó al personal necesario para tales fines.

No existe claridad acerca de la posibilidad de establecer una empresa binacional o multinacional con la participación de la CAF ya que empresarios privados han iniciado -basados en la tecnología aplicada- sus propias actividades, lo que, de todas maneras, revela la importancia del esfuerzo realizado y su efecto directo sobre la explotación de un recurso.

La segunda iniciativa se refiere a la evaluación de especies en el Lago. Se ha diseñado el proyecto de investigación y existe consenso, entre ambos países para su realización, la que se ha visto sensiblemente retrasada por la disponibilidad de recursos financieros. En el último tiempo se han estado efectuando los arreglos del caso para obtener el financiamiento a través de la CAF.

Explotación del recurso atún

Desde el punto de vista estrictamente económico, se presentan circunstancias favorables para implementar un proyecto de explotación y comercialización multinacional en este recurso, mediante la participación de un número significativo de países. Sin embargo, circunstancias de orden político no permitieron avanzar como era deseable. Sólo próximamente los países se reunirán para programar las futuras actividades en relación a la explotación de este importante recurso.

/Sistema de

Sistema de centros de acuicultura

Este proyecto, derivado de un Foro especializado sobre Acuicultura y del proceso de aproximaciones sucesivas que se ha utilizado como método para definir fórmulas específicas de cooperación regional, consiste en el establecimiento de un mecanismo de coordinación entre los centros nacionales de investigación en acuicultura. Este tiene el propósito de intercambiar información y crear una vinculación sistemática y, por otra parte, adelantar un proyecto piloto de piscicultura, lo que permitiría producir alimentos de bajo costo. Se inició el proceso de habilitación de la infraestructura requerida, con los recursos de los países que participan en este proyecto, especialmente en Costa Rica y Cuba.

Por otro lado, se registran avances importantes en el intercambio de informaciones y se han publicado quince números de la "Revista Latinoamericana de Acuicultura", mediante la cual se dispone de un medio de expresión científica y se realiza un interesante proceso de cooperación técnica.

Finalmente, es importante destacar que todas estas investigaciones están siendo financiadas con recursos de los propios países y dan lugar a un interesante proceso de transferencia de tecnología que, rápidamente, crea beneficios. En este caso, como en muchos otros, es claro que con una mayor disponibilidad de recursos los avances logrados habrían sido de mayor trascendencia.

Otros proyectos

El Comité ha impulsado diversas iniciativas a nivel de proyectos específicos, dentro de las cuales destacan el aprovechamiento económico de la fauna de acompañamiento del camarón, el desarrollo de productos de bajo costo, fácil preparación y conservación, control de calidad de productos pesqueros y la promoción de un sistema regional de capacitación. Estos proyectos registran avances relativos y no alcanzan una proyección mayor debido al crónico problema de financiamiento.

La restricción evidente surge por esta última contingencia y no por limitaciones inherentes a la cooperación sectorial la misma que, en general, adquiriría una dimensión totalmente diferente si se dispusiera de un mínimo de recursos.

b) La Transición del Comité hacia OLDEPESCA

En octubre de 1980, a instancias de los propios países, el Comité instauró las Reuniones de Ministros Encargados del Sector lo que significó su consolidación a nivel político y que se posibilitara la transición hacia un mecanismo permanente de cooperación. La III Reunión de Ministros, noviembre 1982, aprobó el Convenio Constitutivo de la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero -OLDEPESCA- que se encuentra, a la fecha, en su fase de ratificación. Mientras esto ocurra, el Comité de Acción continuará desarrollando su Programa de Actividades y luego, este patrimonio de cooperación, será absorbido por OLDEPESCA.

La evolución del proceso de cooperación en el sector: gradual incorporación de países, desarrollo y ejecución de proyectos, afianzamientos a nivel político y tránsito hacia un mecanismo permanente, constituyen una fehaciente demostración del interés de los países por mantener, profundizar y perfeccionar un esquema de cooperación que genera un nuevo contexto en el desarrollo pesquero. Es ésta, la base conceptual que origina OLDEPESCA.

En seis años de funcionamiento el Comité ha realizado tres Reuniones de Ministros, seis reuniones ordinarias, siete foros especializados, cuatro seminarios y cerca de setenta reuniones técnicas para impulsar los diversos proyectos. También operaron tres programas regionales de becas. Este intenso movimiento ha significado el desplazamiento dentro del área latinoamericana de cerca de mil especialistas, que genera un consistente proceso de cooperación técnica horizontal en torno a materias específicas y contribuye al entrelazamiento definitivo de la actividad pesquera en un enfoque multilateral.^{47/}

A lo anterior, se adicional una correcta política de descentralización con la presencia del Comité, prácticamente, en la totalidad de los países. Por otro lado, en el plano internacional también se constata una participación interesante, ya que, en varias oportunidades el Secretario del Comité, ha representado a los dieciséis países, en función de posiciones conjuntas acordadas previamente.

OLDEPESCA recoge toda esta vasta y multifacética experiencia de cooperación y pretende imprimirle permanencia y estabilidad, características que el Comité -por su naturaleza transitoria- no podía generar.

En función de estas realidades OLDEPESCA deberá superar varios desafíos.

Primero: Lograr una ratificación relativamente rápida para evitar la duplicidad que, en un momento, se registrara entre el Comité y OLDEPESCA.

Segundo: Desarrollar una adecuada capacidad para acceder a las fuentes de financiamiento tradicional. Algo más de tres años de negociación fueron requeridos para que el BID aportara un millón de dólares para un proyecto en el que participan tres países y sólo dos requerían el crédito, financiándose el tercero con recursos propios. Un proyecto binacional andino demandó cerca de dos años para conseguir que la CAF accediera a otorgar un préstamo no reembolsable del orden de sólo 240 mil dólares. Por estas limitantes, otros proyectos que tenían trascendencia pesquera, económica y que se entrelazaban directamente con el sector privado, sólo pudieron ejecutarse parcialmente.

Los organismos financieros internacionales y regionales asumen una mentalidad decididamente bancaria para analizar este tipo de iniciativas. Esto se traduce en largos procesos de negociación, con sucesivos ajustes y modificaciones, lo cual se transforma en elementos que frenan o atenúan la intensidad de la cooperación en lugar de promover activamente su fortalecimiento.

/Tercero: Captar

Tercero: Captar recursos de asistencia técnica o de cooperación internacional para ampliar la base de ejecución de proyectos y facilitar un alto nivel de movilización de expertos regionales.

Cuarto: Lograr la incorporación de los países de la Costa Atlántica y de Colombia, lo cual imprimiría una proyección política diferente a la Organización.

Quinto: Estructurar una base de trabajo que genere una vinculación con el sector privado. Hasta la fecha, las relaciones se encuentran preferentemente con el sector gubernamental.

Con respecto a este último aspecto cabe tener presente que si OLDEPESCA logra, entre otras alternativas probables, concretar un Acuerdo de Alcance Parcial, en el marco de ALADI, el sector habría dado un paso importante en esta dirección.

En relación a esta materia, la Secretaría de ALADI y del Comité se encuentran promoviendo un acuerdo cuyo objetivo fundamental "consistiría en promover la organización gradual del comercio exterior de productos pesqueros, con la finalidad de maximizar los beneficios, a nivel empresarial y nacional, derivados de la actividad en este sector". Esto requeriría promover acciones encaminadas a:

- "Impulsar la expansión y diversificación de las exportaciones a terceros países, mejorando las condiciones de acceso, y fomentando acciones coordinadas entre los países".
- "Incrementar y diversificar el comercio intrarregional".

"Crear una infraestructura de servicios que facilite la acción empresarial".48/

Se trata, en síntesis, de aprovechar, por un lado, la práctica de cooperación y el entrelazamiento en los niveles operativos que posee el Comité y OLDEPESCA, así como los foros de concertación establecidos a nivel técnico y político. Por otra parte, se trataría de utilizar a plenitud las disposiciones y posibilidades que surgen del nuevo Tratado de Montevideo, tanto en lo relativo al tipo de acuerdo y de concesiones, como a la participación de países no miembros de ALADI.

Surge con claridad que resolver el problema de recursos y financiamiento, interconectarse con mayor profundidad con otros organismos regionales y subregionales para lograr una consistente coordinación aparecen como líneas de acción relevantes en el corto plazo.

Este Comité de Acción, sin duda alguna, constituye una de las experiencias exitosas logradas, dentro del marco del SELA, en materia de cooperación regional, lo cual no significa minimizar otros proyectos también positivos. La esencia de sus resultados se encuentra en la capacidad de diseñar un programa, con bases estratégicas que se transformen en factores coadyuvantes para la ejecución de los planes nacionales. Esta identidad

/programática fortaleció

programática fortaleció la práctica de cooperación, la que sólo se debilitó por los recurrentes problemas financieros.

Finalmente, es importante resaltar la correlación entre la programación multilateral y los planes nacionales. Cuando ésta alcanza un nivel satisfactorio las posibilidades de avanzar sólidamente en el proceso de cooperación regional son elevadas, ya que su centro motor --los representantes sectoriales de los gobiernos-- son los encargados de impulsarlos aún cuando se disponga de un mínimo de recursos.

3. Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB)

La industria bananera representa una actividad económica y social de especial relevancia para varios países latinoamericanos. Constituye una actividad generadora de empleo rural y contribuye, en forma importante, en el proceso de captación de divisas.

Los países miembros de la UPEB y Ecuador exportan 4.6 millones de toneladas, lo que representaba, en el promedio 1977-79, 65.7% de las exportaciones mundiales. En 1981 se logró 69.7% del total del comercio mundial de este producto. "Las previsiones preliminares para 1982 indicaban un incremento en los suministros exportables de bananos, particularmente en países de la UPEB" situación que, por razones climáticas, entre otras causas, se ha revertido en 1983.49/

Por otro lado "la actividad bananera se caracteriza por una marcada integración vertical entre producción, transporte y comercialización internacional de la fruta. La comercialización y el transporte están bajo el control mayoritario, a nivel mundial, de tres grandes comercializadoras transnacionales norteamericanas: United Brands, Standard Fruit y Del Monte Corporation. Estas tres empresas controlan el 100% de las exportaciones de banano de Centroamérica y Panamá (excepto Nicaragua) y parte significativa de las exportaciones de Colombia (55%) y Ecuador (35%). En estos dos últimos países hay participación de empresas comercializadoras nacionales. La producción de banano de Centroamérica y Panamá se realiza en proporción mayoritaria en fincas de alguna de las tres transnacionales mencionadas, (Panamá 88%, Costa Rica 74%, Honduras 58%, Guatemala 68%), mientras en Ecuador y Colombia se efectúa en un 100% en fincas de productores nacionales".50/

El precio FOB de la fruta, según estimaciones de la FAO, en 1980 "no representaba más del 20% del precio final en la República Federal de Alemania para el banano ecuatoriano, el 24% para el proveniente de América Central y el 29% del precio en los Estados Unidos para el banano proveniente también de América Central. De esta manera, más del 60% del precio al consumidor se generaba luego que la fruta se descargaba en los países consumidores".51/

Este esquema prevalece durante largos años lo que ha creado una "situación aberrante y dañina".52/ En 1974, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá adoptan por primera vez medidas correctivas, al implantar un

impuesto de un dólar por cajas. El objetivo fue retener, al menos, una porción del precio pagado por el consumidor y hacer más viable una actividad caracterizada por una gran inestabilidad climática y una fuerte dependencia de los mercados internacionales.

Dentro de este contexto general surge -en 1974- la UPEB. Su finalidad es ampliar los mercados para el banano, fomentar el consumo, tratar de lograr el equilibrio entre la oferta y la demanda, buscar precios remunerativos y estables para la fruta, y promover el intercambio de información entre los países miembros. Es, pues, un típico instrumento de cooperación técnica y económica, entre países en desarrollo, que busca una utilización racional de los recursos naturales que éstos disponen y un tratamiento más equitativo en el comercio internacional.

Inicialmente UPEB comienza sus actividades integrada por Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela. Este último país, ante dificultades de mantener un flujo de exportaciones, se retiró en los años siguientes. De esta manera, la Unión quedó formada por siete países.

La ausencia del primer exportador mundial de banano, Ecuador, -alrededor de 19% del tonelaje promedio en el último tiempo- significó una importante reducción en la capacidad de negociación tanto en la producción como en la comercialización. Por otra parte, la acción de las empresas transnacionales determina que aún los países productores posean escasa influencia en la fijación del precio final de la fruta. A lo antes señalado, se agregan las peculiaridades propias del mercado internacional y también la perecibilidad y estacionalidad del producto.

En el primer semestre del presente año -1983- como resultado de inundaciones en Ecuador y vendavales en Guatemala y Honduras, se produjo una modificación importante, aunque temporal, en la oferta de la fruta al generarse una contracción en la oferta y, en consecuencia, tendencias favorables en los precios. Esta situación ocurrió en circunstancias que los países de la UPEB concertaban con Ecuador una posición conjunta para lograr un reordenamiento del mercado, tendiente a establecer regulaciones en la oferta productiva. Este planteamiento continúa siendo plenamente válido ante la posibilidad que se revierta la situación -en 1984- si no se administra racionalmente el mercado.

Lo anterior se hace más urgente por el surgimiento de Colombia como fuerte país exportador. En 1983, probablemente equiparará las ventas de Ecuador en condiciones normales y es, por tanto, previsible que nuevamente se presente un mercado de oferta lo que, por cierto, afectará los precios internacionales. Destaca el caso colombiano debido a que, prácticamente, el total de los cultivos -90% de su producción- está en poder de empresarios nacionales.

El contexto descrito ha posibilitado una serie de negociaciones encaminadas a buscar una solución integral al problema bananero, probablemente, mediante la promoción y establecimiento de un Convenio a nivel mundial.

/Para estos

Para estos efectos se han celebrado varias consultas entre los países de la UPEB, la Asociación Internacional del Banano -agrupa a varias transnacionales- y el principal empresario ecuatoriano, tanto en el marco de la UNCTAD, FAO y otros organismos internacionales.

Surge con claridad una solución hemisférica ya que la UPEB y Ecuador representan, aproximadamente, 70% de la exportación mundial y, por otro lado, Estados Unidos adquiere cerca de 32% de las importaciones mundiales, lo que significa un nivel cercano a 50% de la exportación de América Latina. Por estas circunstancias, los contactos se efectúan en el seno de la OEA, que para estos efectos debiera constituirse en el foro adecuado y demostrar capacidad para impulsar un arreglo recíprocamente beneficioso y, fundamentalmente, equitativo.

La defensa de los precios, el establecimiento de políticas de comercialización, de niveles de oferta y precio coordinados, tipifican a UPEB como una clásica Asociación de Países Exportadores, lo que no significa, necesariamente, la conformación de un cartel, entre otras causas, debido a la debilidad del producto. No obstante lo anterior, en el transcurso del tiempo, como resultado de contingencias propias del proceso o de situaciones específicas, UPEB ha incursionado en varios ámbitos de la industria bananera, lo que significa impulsar un proceso de cooperación regional entre los países, que supera los objetivos inicialmente establecidos.

En este orden de ideas, durante varios años el apoyo brindado por UNCTAD y PNUD coadyuvó a ampliar el radio de operaciones de la organización; de la misma manera diversos convenios con la CEE han contribuido a los mismos fines.

Destacan -en la actualidad- los esfuerzos realizados en el campo de la cooperación técnica horizontal que opera en el marco de un programa de investigación conjunta. Este se basa en un sistema de descentralización y bajo la orientación de utilizar las capacidades tecnológicas de treinta instituciones de los países miembros. Se ha logrado concretar proyectos de procesamiento industrial especialmente en el área agronómica, además se otorga asistencia técnica directa a los productores y transfieren diversas tecnologías que emanan del propio Programa de Investigación.^{53/}

La UPEB posee un Centro de Información y Documentación así como una Unidad de análisis económico y estadístico que posibilita a los países tener acceso continuo a la situación de la producción y del mercado mundial, así como a las principales innovaciones tecnológicas.^{54/}

A modo de síntesis final, cabe destacar que la constitución de COMUNBANA,^{55/} su consolidación en el tiempo, con los éxitos y debilidades que caracterizan este tipo de instituciones, constituyen dos avances importantes en el proceso de coordinación y cooperación que ha impulsado UPEB. Esto a pesar de las serias dificultades por las cuales atraviesa la comercializadora y a la evidente constatación de un cierto debilitamiento institucional derivado en lo fundamental, de la acción y presión de las empresas transnacionales.

La fragilidad inicial -ausencia ecuatoriana- pragmáticamente se supera en el tiempo por implícitos acuerdos y consultas que han significado establecer un frente común, el cual coadyuva a mejorar la capacidad de negociación de la región. Incluso, últimamente, este país normalmente participa como observador en distintas reuniones.

El futuro de la institución depende, en lo sustantivo, de variables exógenas. La posibilidad objetiva que los países -a lo menos en las circunstancias actuales- adopten políticas más independientes y que, gradualmente, se desvinculen de las empresas transnacionales no son claras. Por el contrario, en la medida que tal vinculación sea determinante UPEB y COMUNBANA no podrán ejercitar un poder de negociación real que es, en definitiva, su objetivo esencial. Por último, la evolución actual de la UPEB y sus perspectivas se inscriben en el contexto político centroamericano que, por cierto, afecta seriamente sus actividades.

4. Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA)

Los precios internacionales del azúcar se han caracterizado por presentar fuertes variaciones. En un contexto histórico, esta sucesión de fluctuaciones configura el denominado ciclo azucarero. A partir de 1968, -se registraban cotizaciones inferiores a 1.50 centavos de dólar por libra- el mercado presentó una tendencia alcista, la que culminó en noviembre de 1974. En esta ocasión se lograron cotizaciones superiores a los 60 centavos de dólar por libra, nivel nunca antes registrado.

Simultáneamente, en este período favorable a la industria, los países latinoamericanos estructuraron -noviembre de 1974- GEPLACEA como un instrumento regional para actuar coordinadamente en la defensa de los precios y la ampliación de los mercados. En forma clara se promovían acciones orientadas a atenuar los efectos negativos que más adelante se presentarían. 56/

Los objetivos principales del Grupo son:

- i) "Constituir un mecanismo flexible de consulta y coordinación sobre los problemas relativos a la producción y comercialización del azúcar".
- ii) "Propiciar el desarrollo armónico de la industria".
- iii) "Promover la adopción de posiciones comunes en reuniones y negociaciones internacionales".
- iv) "Intercambiar conocimientos científicos y tecnológicos en todo el proceso azucarero y en el de la utilización de los subproductos de la caña de azúcar". (Véase Cuadro 14).

GEPLACEA integrada por 21 países latinoamericanos y por Filipinas, en calidad de observador, representa, en 1982, aproximadamente 52% de la producción mundial de azúcar de caña, 32% del total producido (incluyendo remolacha) y participa en 51% de las exportaciones mundiales.

Cuadro 13
EVOLUCION DEL PRECIO INTERNACIONAL DEL AZUCAR

AÑOS	MERCADO LIBRE	
	Nominal	Deflactado (Base 1963=100)
1970	3.75	3.21
1971	4.52	3.65
1972	7.41	5.53
1973	9.59	5.15
1974	29.60	15.91
1975	20.49	9.53
1976	11.60	5.40
1977	8.11	3.47
1978	7.81	2.91
1979	9.67	3.15
1980	29.01	8.25
1981	16.93	5.07
1982	9.1

Fuente: GEPLACEA

Nota: Centavos de dólar la libra, precio spot promedio anual en Nueva York.

Las características del mercado azucarero requiere disponer de amplia información actualizada y confiable. Para estos efectos, se implementó, hace varios años, un programa en el área de la información de mercado -actual y prospectivo- para coadyuvar a una mayor eficiencia en el proceso de comercialización. Este es uno de los pocos mecanismos de mercado que, por sus características básicas, logra un razonable grado de utilización.

Desde el comienzo de las operaciones del Grupo se estimó que, para lograr una coordinación efectiva y una adecuada comercialización, se necesitaba un cabal conocimiento de la industria y personal técnico altamente capacitado. En este campo, tradicionalmente, la región presentaba una clara insuficiencia. GEPLACEA, a través de diferentes esfuerzos de capacitación, logró abordar una amplia temática que contribuyó positivamente a superar, gradualmente, esta limitante que se presenta con mayor fuerza en el área de los derivados y en la negociación de convenios internacionales. Además, brinda asesoramiento a los países interesados en la comercialización en diferentes áreas de la industria.

El área tecnológica constituye otro tema de importancia en los trabajos del Grupo. Se estructuró un sistema tecnológico que comprende a todos los países miembros orientado a la obtención y difusión de tecnologías e

/investigaciones en

investigaciones en los diferentes aspectos de la industria. El intercambio de experiencia materializó un proceso de cooperación técnica que facilitó la consolidación de GEPLACEA.

Gradualmente, la acción del Grupo se ha diversificado para coadyuvar a incrementar la rentabilidad de la agroindustria de la caña de azúcar, tanto mediante disminución de los costos de producción, aumento de la productividad del campo y mayor eficiencia productiva. Bajo esta óptica se desarrolla un programa de agricultura cañera que incluye mejoramiento genético, protección vegetal, tecnología de manejo de suelos y fertilizantes. Con esta misma orientación, se promueve un programa de mantención que tiene por propósito elevar la eficiencia de las operaciones industriales, otro para fomentar el desarrollo energético y, en general, impulsar la industrialización mediante la incorporación de bienes de capital adecuados a las características del sector.

Si bien es cierto que los avances en el ámbito de la cooperación regional tienen importancia, los mayores logros del Grupo se encuentran en la coordinación de posiciones frente a la coyuntura del mercado internacional. Luego de una prolongada negociación entró en vigor -enero de 1978- un nuevo Convenio Internacional del Azúcar que no recogió todas las expectativas de los países en desarrollo, pero logró avances hacia un mejor ordenamiento del mercado azucarero. En el último tiempo, la crisis internacional y diversas circunstancias propias de las economías, modificaron el escenario sobre el cual se debe, en 1983, iniciar la negociación de un nuevo convenio, que entraría en operaciones el próximo año.

La CEE ha incrementado sustantivamente su producción pasando de 13% en 1975, a casi 17% de la producción total en 1981. Los países industrializados han reducido fuertemente su consumo -40% del total mundial en 1970, a 30% en 1980- debido, entre otras causas, a la fuerte expansión de los sustitutos y consumos elevados cercanos a los niveles de saturación. Por otra parte, se registra un importante crecimiento en el consumo de los países en desarrollo importadores de azúcar y exportadores de petróleo--8% en 1970, 12% del consumo total en 1980-.57/ Estos factores dentro de un conjunto general de profundas mutaciones, han producido importantes modificaciones en el mercado azucarero y en el ámbito de GEPLACEA propiamente tal.

La incidencia de las exportaciones del Grupo se redujo en 1982, debido a un ritmo de consumo regional mayor que el mundial, a una caída en la participación en la producción total, resultado de la falta de incentivos que provocan precios internacionales bajos, incluso en relación a los costos, a las limitaciones en las cantidades exportadas y a una disminución en los rendimientos, así como a factores climáticos. Este conjunto de circunstancias determinó que, dentro del Grupo, países tradicionalmente exportadores se transformen en importadores ocasionales de significación, como es el caso de México, Venezuela y recientemente de Perú.

De esta manera, se ha creado un nuevo marco para GEPLACEA que deberá afrontarlo con creatividad y utilizando a plenitud la cohesión alcanzada, a diferentes niveles, entre los representantes de los países.

/Por último,

Por último, cabe destacar el trabajo de largo plazo efectuado y el gradual proceso de consolidación alcanzado, especialmente en diferentes aspectos de la industria. El Grupo aparece debidamente afiatado, con dificultades que son naturales a una acción de este tipo. El enfrentar la actual situación internacional constituye uno de sus desafíos principales, así como continuar profundizando los distintos esfuerzos de cooperación que se vienen realizando. Representa un caso que requiere insertarse, con la mayor fuerza posible, en el conjunto de la acción de cooperación regional, proyectando sus éxitos o fracasos y aprovechando lo que el conjunto de la institucionalidad regional puede otorgarle, así como enriquecerse de una larga experiencia acumulada.

B. ORGANIZACIONES DE CARACTER EMPRESARIAL

1. Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE)

La Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo se constituyó en enero de 1968, como resultado de una iniciativa del BID. En 1983 se encuentra conformada por 191 instituciones pertenecientes a 22 países regionales. Además, Puerto Rico, Portugal, España, República Federal de Alemania, Inglaterra, Organismos Internacionales y Bancos Internacionales forman parte de la Institución.

En los últimos años, la banca de desarrollo, en general, ha experimentado una importante transformación. "Los conocidos efectos de la recesión mundial, las altas tasas de endeudamiento externo, los correspondientes niveles de intereses y amortizaciones -por mencionar algunos factores- han incidido en su estructura y orientación. En efecto, de manera bastante uniforme en toda la región, la banca de desarrollo constituía el instrumento financiero de los gobiernos para promover el proceso de inversión en la economía, mediante una acción orientada del crédito y su otorgamiento en condiciones discrecionales, de conformidad con las metas establecidas en los planes nacionales de desarrollo".^{58/}

Si bien en la actualidad los objetivos esenciales se mantiene, su inserción en el complejo sistema financiero y el doble papel que realizan tanto como promotor del desarrollo y como agentes de intermediación financiera, los obliga a buscar un equilibrio entre los criterios de desarrollo para decidir sus operaciones activas y aquellos de índole estrictamente bancarias que les permitan mantener una relativa solidez económica.

La labor desarrollada por ALIDE en el transcurso de 1982 "tuvo algunas características propias" y se refleja "entres orientaciones fundamentales".

i) "Acentuación de un enfoque realista y pragmático en cuanto al panorama de la banca de desarrollo y a la evolución de sus necesidades".

ii) "Concentración de las labores en áreas escogidas selectivamente con el objeto de aplicar un esfuerzo intensivo en esos campos".

/iii) "Preocupación

iii) "Preocupación por obtener un alto grado de complementación recíproca entre las diversas funciones que conformaron el conjunto de las tareas previstas en el programa de trabajo".59/

a) Desarrollo de Programas

Administración bancaria. Procura colaborar en la solución de problemas críticos de eficiencia funcional: área de planificación, captación de recursos financieros, desarrollo de recursos humanos, relaciones con los empresarios y control de costos y de resultados.

En 1982 se celebraron diversos cursos, trabajos técnicos y acciones de cooperación inter-institucional. El Programa de Adiestramiento en Servicios generó numerosas oportunidades en capacitación, no sólo en el ámbito intrarregional sino también con la banca de algunos países europeos.

Comercio Exterior. Dada la importancia creciente de la actividad exportadora se han continuado realizando diversos esfuerzos de capacitación con miras a la efectiva movilización de recursos hacia el sector exportador y revisar las funciones del seguro de crédito a las exportaciones como medio para la expansión y diversificación, especialmente de productos no tradicionales.

Desarrollo Agroindustrial. Se procura capacitar personal para el fomento agroindustrial especialmente en Centroamérica. Es también objetivo de este subprograma capacitar técnicos vinculados a proyectos rurales integrados.

Desarrollo Industrial. El objetivo es mejorar los procesos de toma de decisiones mediante el uso más eficiente de los instrumentos de análisis de proyectos y del examen detallado de la interrelación entre los diferentes problemas que se presentan en el campo de la evaluación. Otro objetivo alcanzado fue capacitar profesionales en el área industrial y agroindustrial, así como en pequeños proyectos de desarrollo.

Desarrollo Minero. La meta de este programa es proporcionar a técnicos bancarios y ejecutivos de pequeñas empresas, capacidades administrativas que permitan la evaluación y el procesamiento de solicitudes de financiamiento y la maximización de los recursos orientados a la pequeña minería.

Informática, movilización de recursos, promoción de proyectos e inversiones, transferencia de tecnología y vivienda, fueron otras áreas dentro de las cuales ALIDE realizó diversos esfuerzos de capacitación.

En conjunto, los doce subprogramas, se han concretado mediante diferentes cursos de capacitación y seminarios, los cuales contribuyen a fortalecer el proceso de cooperación técnica que caracteriza a ALIDE.

/b) Estructura

b) Estructura Institucional

En 1982 se efectuó la XII Reunión Ordinaria de la Asamblea General para tratar, como es usual, un tema específico. En esta oportunidad se examinó el rol de la banca de desarrollo y las funciones que ha cumplido en el fomento de la actividad económica del sector privado, teniendo especialmente en cuenta la actual coyuntura financiera. Además, la Asamblea resolvió problemas administrativos normales de la Institución.

El Comité Directivo, órgano intermedio de carácter operativo, integrado por siete miembros sesionó en cinco oportunidades. Se creó un órgano asesor de la Asamblea y del Comité, el Consejo Consultivo que, como primera tarea inició la elaboración de una evaluación de las funciones de ALIDE en sus quince años y sus perspectivas, con la finalidad de promover iniciativas para dotarla de mayores capacidades, compatibles con la nueva situación financiera que confronta la región y la banca de desarrollo en general.

La Secretaría General actúa como ente coordinador, capta recursos externos para apoyar los programas y concentra sus actividades en asistencia técnica, capacitación, estudios e investigaciones.

Interesa destacar la labor y estructura del Centro de Documentación y de la Red de Información de ALIDE. El Centro constituye un completo banco de documentación que, mediante resúmenes informativos mensuales, divulga diferentes consultas especializadas. RIALIDE está conformado por 15 polos nacionales y permite un ágil sistema de intercambio de información entre los polos y el núcleo que es el Centro.

Una visión global de ALIDE debe partir del reconocimiento que constituye un interesante esquema de cooperación intrarregional, orientado primordialmente a la asistencia técnica y capacitación en diversas áreas. En este ámbito ha logrado contribuir sistemáticamente al interrelacionamiento, en diferentes niveles de los operadores bancarios. En 1982, ingresaron 12 nuevas instituciones, sea como miembros activos o colaboradores, lo que constituye una demostración clara que ALIDE, como expresión de la banca de fomento resulta un centro de creciente importancia.

La última Asamblea de ALIDE se efectuó -en mayo de 1983- en Montevideo y se concentró en diferentes aspectos relacionados con el financiamiento en condiciones de competencia financiera. Además en el primer semestre se incorporaron cuatro nuevas entidades, tendencia que ratifica lo señalado anteriormente.

2. Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana (ARPEL)

Los antecedentes de ARPEL se remontan a 1961, ocasión en la que el Ministro de Minas e Hidrocarburos de Venezuela convocó a las empresas petroleras, para analizar la necesidad de establecer una agrupación que diera carácter permanente a diversos contactos esporádicos que se venían efectuando y posibilitara la realización de diferentes estudios y métodos para concretar la

asistencia técnica inter-empresarial. En 1964, se elaboraron la base de ARPEL y su constitución se perfeccionó en Río de Janeiro, un año después.

Se trata -probablemente- del primer esfuerzo sectorial y empresarial de este tipo que se haya impulsado en la región. Tiene, pues, carácter histórico y dieciocho años de esfuerzos, avances y retrocesos, que requieren una apreciación singular, por lo que representa en el tiempo y por incidir en un sector de especial importancia para la economía latinoamericana y administrado por empresas estatales.

El campo de acción de ARPEL se concentra en los siguientes tópicos:

- i) Incentivar directamente el intercambio de experiencias empresariales, en un contexto multilateral, en todas las fases de la industria.
- ii) Fomentar la capacitación del personal, a todos los niveles.
- iii) Establecer mecanismos para lograr un desarrollo coordinado de la investigación tecnológica.
- iv) Proporcionar asistencia técnica para mejorar las operaciones industriales y administrativas.
- v) Impulsar el desarrollo de actividades conjuntas entre dos o más empresas.
- vi) Promover la complementación industrial, especialmente en el área de la refinación.
- vii) Incentivar el desarrollo del comercio de petróleo y derivados entre las empresas.

En la actualidad ARPEL está integrada por diez empresas: ANCAP de Uruguay, CEPE de Ecuador, ECOPETROL de Colombia, ENAP de Chile, PDVSA de Venezuela, PETROPAR de Paraguay, PETROBRAS de Brasil, PETROPERU de Perú, YPF de Argentina y YPFB de Bolivia. Además, participan en calidad de empresas afiliadas IMP de México y Gas del Estado, de Argentina.

La política actual de ARPEL promueve la incorporación de las empresas estatales de todos los países latinoamericanos. Se prevé que, próximamente, ingresarán en calidad de observadores las entidades respectivas de Guatemala, Costa Rica y Nicaragua.

Su organización es muy simple ya que se basa primordialmente en una Secretaría General que tiene por finalidad coordinar las iniciativas, de diversa índole que emanen de las empresas, sea en relaciones directas o en el marco de los diferentes eventos técnicos que se realizan. Se ha creado, de esta manera, un proceso autosostenido, con una dinámica propia, producto del constante fortalecimiento de la cooperación interempresarial.

La Asamblea constituye el órgano máximo de ARPEL. Considera los estudios e iniciativas de la Secretaría, se reúne una vez al año y define los lineamientos generales de política, así como los problemas de índole administrativo.

Como instrumentos operativos de cooperación existen las Reuniones de Expertos, las Comisiones Especializadas y los Coordinadores Generales.

Las Reuniones de Expertos se realizan tres o cuatro veces al año, para analizar, discutir e intercambiar experiencias sobre temas de importancia que incidan en las empresas. Los temas específicos de cada evento los determina la Asamblea. Hasta la fecha se han efectuado alrededor de 50 encuentros de esta naturaleza. Las próximas reuniones se referirán a petrofísica y a comercialización interna. Otros temas que se consideran normalmente son técnicas utilizadas, capacitación, almacenamiento, exportaciones, etc. Estos encuentros, gradualmente, han adquirido creciente importancia técnica, concitan el interés de observadores de países desarrollados y organismos internacionales que participan en calidad de observadores.

Las Comisiones Especializadas se ocupan también de temas específicos pero que requieren una acción continua y de mayor envergadura. Estas son patrocinadas y operan bajo la responsabilidad de una determinada empresa.

A nivel nacional funciona un coordinador que actúa como vínculo entre la empresa y la Secretaría General. De otro lado, se interrelaciona con las demás empresas miembros de ARPEL.

OLADE y ARPEL, han desarrollado diversos programas conjuntos, inscritos en el marco de sucesivos convenios de colaboración recíproca. Existe plena conciencia sobre la necesidad de aunar esfuerzos debido a que OLADE define políticas gubernamentales y, en muchos casos, las empresas asociadas a ARPEL deben materializarlas. "OLADE establece el marco político y ARPEL el ejecutivo en materia energética".60/

La puesta en marcha del PLACE y el desarrollo de proyectos, así como la futura constitución de PETROLATIN, establecen demandas concretas para ambas instituciones y exige, en forma creciente, una unidad en la acción así como una sólida vinculación y coordinación.

Independientemente de fases expansivas en los trabajos o de etapas recesivas, lo cierto es que su gestión adquiere trascendencia en el tiempo y constituye un claro reconocimiento de su importancia. El escenario energético latinoamericano dispone de una institucionalidad adecuada para enfrentar el grave problema que significa el abastecimiento, exploración y explotación de hidrocarburos. La denominada factura petrolera gradualmente debería encontrar paliativos mediante la acción mancomunada de OLADE y ARPEL, sustentada en la continua voluntad política de los países.

3. Grupo Empresarial Internacional del Centro-Oeste Sudamericano (GEICOS)

El análisis de este Grupo Empresarial se incorpora fundamentalmente, por cuanto su concepción es análoga a la de dichas organizaciones, en los campos que corresponden a un esquema netamente empresarial y privado. Además,

/dado que

dado que involucra una innovación en la problemática de la integración en la modalidad para abordarla, en los métodos utilizados y, en general, refleja un esquema novedoso sobre el cual es necesario reflexionar.

Este grupo empresarial -GEICOS- fue definido como "un acuerdo empresarial que impulsa un proyecto de integración fronteriza y complementación económica regional y que tiene por objetivo último mejorar la calidad de vida de la población del área dentro del mutuo respeto de las soberanías nacionales de cada uno de los países y de las políticas nacionales que estos mismos países adopten".61/

En este ámbito se agruparon representantes empresariales del Norte-Oeste y Este Argentino, Norte Grande Chile, Sur y Oriente de Bolivia y del Paraguay.

El período de su gestación y nacimiento se ubica en 1974. Adquiere forma y especificidad en la denominada "Declaración de Principios" aprobada en junio de 1977. En esa ocasión los representantes empresariales reconocen la necesidad de impulsar un proceso de integración subregional teniendo en cuenta que, el entorno geográfico de la zona por ellos representada, ofrece adecuadas condiciones para promover el intercambio comercial, la vinculación física y el establecimiento de polos de desarrollo económico. A base de esa óptica, acuerdan promover toda clase de medidas que intensifiquen sus relaciones y promuevan el desarrollo económico y social, así como su decisión de "mantener y concertar posiciones conjuntas que se traduzcan en recomendaciones a los gobiernos nacionales o regionales".62/

Esta Declaración emanada de la III Reunión del Grupo -Acuerdo de Asunción- sintetiza los esfuerzos realizados previamente y abre las puertas para iniciar su puesta en marcha. Se establece una Secretaría General en Salta -Argentina- y varios acuerdos orientados a realizar estudios para lograr concretar la cooperación económica del área, elaborar una estrategia de acción, apoyar a la pequeña y mediana empresa, intercambiar información, constituir empresas binacionales, etc.

Todos estos esfuerzos culminan en 1981, concretamente en el transcurso de la VI Asamblea Internacional celebrada en Antofagasta -Chile-. En esta oportunidad, participa como observador un representante de Tacna y Arequipa, se consolida el esquema institucional y se proyecta el Grupo hacia una vertebación, especialmente con ALADI. Con esta institución se suscribe en octubre del mismo año, un Acta de Intención en la que se establece una modalidad de colaboración recíproca.

La estructura de los órganos de GEICOS, es la siguiente:

- i) Asamblea de Consejos Regionales
- ii) Comité Ejecutivo
- iii) Consejos Regionales
- iv) Secretario de Coordinación
- v) Consejos Subregionales
- vi) Organizaciones gremiales, empresariales y empresas.

En una apretada síntesis puede definirse el papel de cada uno de los elementos de este "Cuerpo Normativo" de la manera siguiente:

La Asamblea constituye el órgano máximo, se reúne ordinariamente una vez al año y en forma extraordinaria cuando dos Consejos Regionales lo solicitan. Adopta sólo Recomendaciones por unanimidad o con el voto de las tres cuartas partes siempre que no haya voto negativo. Está integrada por delegaciones de cada Consejo Regional.

El Comité Ejecutivo, integrado por representantes -titular y alternativo- de cada Consejo Regional tiene por finalidad ejecutar la política general que se le imprimirá al Grupo, concretar los vínculos internacionales que sean necesarios, planificar, programar y dirigir las reuniones; tramitar las Recomendaciones ante los Gobiernos Centrales, evaluar los informes de los Consejos Regionales, resolver los asuntos administrativos y todas aquellas materias que la Asamblea le dictamine y las necesarias para el adecuado funcionamiento del Grupo.

Los Consejos Regionales son cuatro:

Norte Argentino: Está integrado por las Cámaras de Comercio Exterior de Tucumán y la de Comercio Industrial y Producción de Resistencia. La primera incluye las Provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca y la Rioja. La segunda involucra la participación de Corrientes, Misiones, Chaco y Formosa.

Norte Grande de Chile: Comprende la Asociación de Industriales de Antofagasta, que representa a Tarapacá, Antofagasta y Atacama.

Sur y Oriente de Bolivia: La Federación Departamental de Empresarios Privados de Santa Cruz de la Sierra representa además a Sucre, Tarija Potosí y Cochabamba.

Paraguay: Participa mediante la Federación de Producción, Industria y Comercio de Paraguay.

Tal como se ha señalado, estos Consejos quedan integrados por delegados de cada Provincia, región o departamento. Tienen sus respectivas Secretarías Regionales y por finalidad cumplir las Recomendaciones de la Asamblea y del Comité Ejecutivo. En relación a estos órganos, los Consejos tienen capacidad de recomendación; deberían reunirse trimestralmente e informar al Comité Ejecutivo acerca de la labor desarrollada.

La Secretaría de Coordinación vincula al Comité Ejecutivo con los Consejos Regionales, desempeña labores técnico-administrativo y no tiene capacidad de decisión; puede, asimismo, tener carácter rotativo.

Los Consejos Subregionales se organizan a nivel departamental o provincial según la estructura de cada país; poseen una Secretaría Subregional y constituyen en general, una vinculación directa con el nivel empresarial que, a su vez, constituye la estructura básica de GEICOS. A este nivel se trabaja, preferentemente, mediante organizaciones gremiales.

/Es ésta,

Es ésta, a grandes rasgos, la estructura básica del Grupo. Existe un potencial geográfico y económico de importancia económica y política que debe ser aprovechado con la máxima intensidad y sistematicidad. El sector privado ha concretado un paso interesante el cual requiere acciones concordantes por parte de los Gobiernos. Estos tienen la responsabilidad de establecer, en forma paralela, una serie de mecanismos directos e indirectos que fomenten y logren cristalizar la iniciativa antes expuesta.

La empresa latinoamericana, en general, se encuentra seriamente afectada por la recesión internacional y sin mecanismos de estímulos basados en una concepción de mediano y largo plazo difícilmente reacomodará su programación para concretar en hechos los postulados básicos de GEICOS. En este orden de ideas, existe una responsabilidad en el marco de los esquemas de integración, en este caso ALADI y en menor medida en el Grupo Andino, para crear los mecanismos y adoptar las iniciativas que sean del caso y fomentar la participación empresarial en este esquema. Esto es especialmente válido en el caso de Bolivia y Paraguay que podrían encontrar una nueva dimensión y articulación con las zonas limítrofes de los países involucrados.

III. EMPRESAS MULTINACIONALES LATINOAMERICANAS DE COOPERACION REGIONAL

ANTECEDENTES GENERALES

La cooperación económica entre países en desarrollo es uno de los componentes básicos del Nuevo Orden Económico Internacional y constituye una de las expresiones de la autonomía económica colectiva que persiguen los países en desarrollo, en virtud de los principios establecidos en diversas Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En diferentes conferencias internacionales se ha avanzado en la definición del marco conceptual de esta modalidad de cooperación. En este contexto la creación y fomento de empresas multinacionales entre países en desarrollo adquiere importancia como una de sus herramientas.

En las Conferencias de Nairobi y Manila se acordó que los desarrollados deberían prestar "apoyo a los países en desarrollo en el establecimiento y explotación de empresas multinacionales de comercialización" y disponer la "asignación de fondos dentro de sus programas de asistencia al desarrollo para la promoción de empresas multinacionales de países en desarrollo". Además, se solicitó a los países socialistas en Europa Oriental "el suministro de asistencia técnica para el establecimiento y la explotación de empresas estatales de importación y exportación en los países en desarrollo, tanto en el plano nacional como multinacional".

Cabe destacar, igualmente, que en el caso de las instituciones financieras internacionales, incluidas las regionales y subregionales, el Grupo de los 77 acordó -1970- que se debería propiciar "la creación de fondos de preinversión para la elaboración y promoción de proyectos multinacionales", la asignación de fondos para la concesión de préstamos destinados a este tipo de proyectos" y "la utilización de una parte de sus recursos para contribuir a la constitución del capital social de las empresas multinacionales que establezcan sus países miembros en desarrollo".

De la misma manera, los Países no Alineados en la Conferencia de Colombo plantearon "el establecimiento de empresas multinacionales de comercialización entre los países en desarrollo como un medio de participar de los beneficios del mercado, el transporte y la distribución de los productos de los países en desarrollo", así como "la elaboración de propuestas de proyectos interregionales, regionales y subregionales y la preparación de inventarios industriales para el establecimiento de empresas multinacionales por parte de los países no alineados y otros países en desarrollo, con base en la complementación de recursos naturales, tecnología adecuada, financiamiento de largo plazo y el compartimiento de mercados ...".

/Posteriormente, en

Posteriormente, en la Conferencia de México se acordó concretamente "construir empresas cooperativas de los países en desarrollo que sean exportadores de alimentos, actuales o potenciales, y de otros países en desarrollo en posición de serlo en términos de financiamiento, tecnología y mercados". Igualmente se destacó la necesidad de "cooperar en proyectos multinacionales tales como la producción y procesamiento de alimentos y de complementos de fertilizantes, insecticidas, producción de semillas, otros insumos agrícolas e industriales del agro", así como "establecer empresas multinacionales entre los países en desarrollo para la utilización y mercado conjuntos de los recursos vivientes del mar y de las aguas interiores ...".63/

Dentro de este contexto conceptual, los avances logrados son escasos. A nivel de los países en desarrollo no se ha logrado estructurar ninguna empresa que interrelacione los intereses de diferentes áreas geográficas. En Latinoamérica, si bien existen algunos precedentes, tampoco la situación puede calificarse como positiva.

1. Situación en Latinoamérica

En el ámbito latinoamericano, los esfuerzos de las empresas por proyectarse en un espacio más amplio han sido intensos en los últimos años, y es lícito reconocer que están contribuyendo a crear un interesante precedente de integración y cooperación, y además, a formar una trama de relaciones que evidentemente fortalecerá las posibilidades de avanzar en el futuro.

Sin embargo, la proyección de este tipo de empresas es preferentemente de carácter binacional, por lo que no se ajusta, como norma general, al concepto multinacional. Por otra parte, en los casos en que participan accionistas de varios países, no se tiene claridad acerca de la estructura y origen del capital, por lo cual no necesariamente desarrollan sus actividades en un marco de orden regional, sino que se limitan a una acción de tipo transnacional diferente a la tradicional.

CEPAL en su estudio "Integración y cooperación regionales en los años ochenta" presenta un análisis sobre la situación de la empresa argentina, brasileña, mexicana y colombiana y peruana. Se precisa que las empresas de los tres países más desarrollados muestran el mayor dinamismo en su proyección externa y que, en general, los empresarios de los países de menor desarrollo actúan como asociados locales.

Más adelante el Informe en referencia señala que "tal como ha sucedido con la empresa transnacional, las firmas latinoamericanas expanden sus actividades fuera de sus fronteras nacionales para conservar o abrir mercados de exportación, principalmente cuando existen protección a la producción nacional, o impulsadas por la necesidad de crecimiento para mantener posición de predominio, produciendo o complementando producciones en el país comprador".

/Adicionalmente, el

Adicionalmente, el estudio destaca que las informaciones disponibles acerca de la inversión intralatinoamericana estiman a ésta en más de 300 millones de dólares -entre 1976 y 1979- aunque no registran todos los países de origen y de destino y con seguridad omiten inversiones no registradas oficialmente. "Por dicha razón, las inversiones latinoamericanas efectivas deben ser superiores a las consignadas y parecen crecer a una tasa más acelerada que la inversión extranjera directa de origen extrarregional. Pese a ese dinamismo, está claro que aún son una fracción reducida de la inversión efectuada por las empresas transnacionales en la región".

Los antecedentes sobre las empresas multinacionales no son numerosos en América Latina. Probablemente ellos se remontan a 1946 cuando se formalizó la Flota Gran Colombiana integrada por Colombia, Ecuador y Venezuela. El retiro de este último país y el predominio de los accionistas colombianos le otorgaron -finalmente- un carácter diferente al original.

En el sector transporte existe otro precedente importante. En 1961, se creó la West Indies Shipping Corporations (WISCO). Si bien constituye un esfuerzo que parte en la época colonial, éste se proyecta en una dimensión diferente a fines de 1975, ocasión en la que se aprueba su reestructuración y un plan de inversiones orientado a su renovación.

En 1980, WISCO (con el apoyo del Banco de Desarrollo del Caribe) adquirió dos naves, las que operan interconectando las islas entre sí y con algunos puertos que embarcan productos de exportación a terceros países. Este tipo de operaciones -como norma general- no son rentables por lo que se han establecido subsidios mediante la creación de un fondo financiero constituido por los gobiernos en proporción a su participación en el capital. Trinidad y Tabago posee 40% del capital, Jamaica 30%, Guyana y Barbados 10% cada uno. El resto del capital está distribuido entre siete países insulares, algunos de los cuales se encuentran en la etapa final de transición para obtener su independencia.

Otro esfuerzo en esta dirección lo constituyó Fertilizantes de Centroamérica (FERTICA). Estaba integrada con aportes mayoritarios de la empresa estatal Guanos y Fertilizantes de México -posteriormente FERTIMEX- y con la participación de la Refinadora Costarricense de Petróleos -RECOPE- y las filiales de FERTIMEX en Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y la misma Costa Rica.

Durante varios años la empresa desarrolló una interesante gestión en el campo de la producción y de la comercialización. Estableció plantas para producir principalmente nitrato de amonio, fertilizantes nitrogenados, fosfatos compuestos alcanzando un volumen que -en un momento- le permitía abastecer cerca de 60% del consumo total centroamericano.

Modificaciones políticas y económicas tanto en México como en varios de los países centroamericanos, así como el hecho objetivo que las filiales

/comenzaron a

comenzaron a adquirir autonomía operacional, indujo al accionista mayoritario a iniciar un proceso de venta gradual a los socios. En diciembre de 1979, el Gobierno de México cedió -en el marco de la colaboración latinoamericana con el nuevo Gobierno- a Nicaragua los activos fijos que poseía en Managua. Meses antes se había comenzado las negociaciones con los restantes accionistas.

El proceso de venta de estos activos coincidió con la gestación de MULTIFERT. Varias de las antiguas filiales de FERTICA, hoy empresas locales, pasaron posteriormente a ser accionistas de MULTIFERT pero ahora con igual capacidad accionaria, lo cual significa un claro mejoramiento de la posición relativa de la empresa centroamericana.

En el marco de los esquemas de integración existen varios precedentes. El Régimen de Industrias de Integración del Mercado Común Centroamericano, la Decisión 46 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y un esquema similar establecido en CARICOM en 1976.

El Grupo Andino acaba de modificar su Régimen por lo cual se hace necesario precisar algunos de sus elementos centrales. La Decisión Nº 46 del Grupo Andino estableció el "Régimen uniforme de la empresa multinacional y el reglamento aplicable al capital subregional". Este, aprobado en diciembre de 1971, contiene -a lo largo de 57 artículos- un conjunto de normas que determinan las finalidades de las empresas, los requisitos para su constitución, tratamientos especiales de diversos tipos, en particular tributarios, domicilio y administración, participación de la CAF y ciertas disposiciones transitorias. Sumariamente se establecieron, en esta Decisión, las siguientes finalidades de las empresas multinacionales.

- i) Perfeccionamiento del proceso de integración, mediante el fortalecimiento de los vínculos entre los países.
- ii) Contribuir al desarrollo equilibrado y armónico, a la distribución equitativa de los beneficios, a la reducción de las desigualdades de desarrollo existentes y al fortalecimiento empresarial.
- iii) Canalizar el ahorro hacia sectores prioritarios, utilización adecuada de los recursos y facilitar la generación de empleo.
- iv) Fortalecer la capacidad de negociación, el acceso a los mercados y contribuir a expandir la capacidad competitiva de los países.

Recientemente, la Comisión del Acuerdo de Cartagena aprobó la Decisión 169, que establece un nuevo marco para la constitución de Empresas Multinacionales Andinas. Si bien se mantienen los objetivos fundamentales de la anterior Decisión, el sistema procedimental es mucho más expedito y simplificado, por lo cual se espera que los objetivos básicos puedan cumplirse y se retome una conceptualización que en la práctica no ha sido aplicada. La modificación más importante es que ya no se requiere la definición de interés prioritario por parte de la Comisión y no se las vincula, exclusivamente, con los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial lo que abre un margen amplio para el sector empresarial.

/Conviene tener

Conviene tener presente que la Decisión 46 entró en vigencia en junio de 1976 y que no obstante este último acuerdo, se mantiene como instrumento jurídico debido a que constituye uno de los elementos de vinculación entre el Grupo Andino y Chile según consta en el artículo 2 del Protocolo Adicional suscrito en 1976 cuando dicho país se retiró del Acuerdo de Cartagena. Además, contiene disposiciones relativas al tratamiento del capital andino invertido en empresas que no tienen el carácter de multinacional, las cuales no se modificaron.

En la práctica, la Decisión 46 no fue utilizada. Las empresas binacionales que se han establecido y la Compañía Andina de Comercio Exterior -CACE- constituida en agosto de 1980, con la participación de la Asociación de Exportadores de Venezuela y Perú, el Consejo Andino de Exportadores y la CAF, se fundamentaron en legislaciones nacionales evitando recurrir al marco jurídico y procedimientos que establece dicha Decisión. Por último, se han creado dos empresas en zonas fronterizas, que también se constituyeron al margen de esas normas -Promotora de Proyectos Industriales de la Zona de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana Limitada- y la Promotora de Integración Fronteriza Colombo-Venezolana Compañía Anónima, noviembre de 1977, PROINTEGRACION C.A. En ambas, la CAF posee participación accionaria, lo cual modifica su carácter estrictamente bilateral.

Tal como se aprecia, en la década pasada, la figura de las empresas multinacionales adquirió especial relevancia como un instrumento idóneo de cooperación entre los países en desarrollo. Incluso en el Convenio de Panamá -octubre 1975- se otorga a la creación y fomento de estas empresas el papel de propiciar la utilización adecuada de los recursos humanos, naturales y técnicos con lo cual se lograría "promover la cooperación regional con el fin de lograr un desarrollo integral, autosostenido e independiente".

Se partía de la constancia real que la cooperación sólo se puede promover en función de realidades específicas, lo que implica la interconexión de los agentes empresariales, es decir, entre quienes poseen un carácter eminentemente operativo. De esta manera, las empresas que se crearían deberían construirse sobre la base de la experiencia acumulada, lo que conllevaría su rápida maduración y eficiencia.

Por otra parte, se reconocía la versatilidad de este instrumento, ya que podría actuar en diferentes ámbitos -producción, comercialización, tecnología- y en distintos subsectores de la economía. En una apretada síntesis y reconociendo que la naturaleza de cada empresa debería ser concordante con los objetivos y funciones que se les otorga; se precisaron -en el marco del SELA- algunas de sus características o rasgos fundamentales. 64/

i) Su acción continua facilitaría la programación empresarial de mediano y largo plazo e imprimiría permanencia, en el tiempo, al proceso de cooperación lo que generaría un cambio cualitativo en las relaciones intralatinamericanas.

/ii) Con

ii) Con tales fines deberían estar dotadas de suficiente autonomía y flexibilidad, de manera de poder efectuar una gestión oportuna y una rápida adopción de decisiones para lograr niveles aceptables de eficiencia empresarial. Esta se debería medir en función del impacto que provoquen en el proceso de cooperación y no únicamente en términos de las eventuales utilidades que generen.

iii) En todo caso, el concepto de autosuficiencia era prevaeciente y se estimaba que las empresas multinacionales no deberían recurrir a subsidios ni tampoco registrar pérdidas contables.

iv) Se les otorga un papel de singular importancia para los países de menor desarrollo económico relativo, ya que podrían beneficiarse de la nueva capacidad de negociación de las empresas, de las economías de escala que generarían y del proceso de transferencia de tecnología que es inherente a la gestión empresarial.

v) Se estableció -en el Convenio de Panamá- que los aportes de capital podrían ser "estatal, paraestatal, privado o mixto" siempre que su carácter nacional sea garantizado por los respectivos Estados.

vi) Finalmente, a la anterior definición, que imprime un carácter auténticamente latinoamericano a la estructuración de este tipo de empresas, debe agregarse que requieren la participación de más de dos países de la región.

Si existe claridad sobre el alcance y sentido que pueden tener las empresas multinacionales, a nivel latinoamericano, surge la legítima preocupación de poder detectar las causas que, primero, limitan su constitución y, segundo, restringen el funcionamiento de las existentes.

En primer lugar, inicialmente, el acento se concentró en la estructuración de un régimen jurídico-económico, de carácter general, que permitiera e incentivara la creación de estas empresas, facilitando el movimiento de capitales y mercancías, además, de normas favorables en el campo tributario. El Régimen de Industrias de Integración creado en el marco del Mercado Común Centroamericano y posteriormente la Decisión Nº 46 del Grupo Andino, constituyen ejemplos de este enfoque, que no logró generar los resultados buscados, probablemente por la falta de claridad en los objetivos y porque un marco global difícilmente recoge con precisión las situaciones específicas que, a nivel empresarial, se deben abordar.

En segundo lugar, como mecanismo de cooperación, sea a nivel del conjunto de países en desarrollo o de grupos de diferentes áreas geográficas, encuentra limitaciones objetivas para su concreción. Las empresas multinacionales sólo tienen sentido luego de un intenso proceso de cooperación y que exista, por tanto, un cabal conocimiento de las realidades recíprocas. Lamentablemente este proceso, a nivel de los países en desarrollo e incluso dentro del área latinoamericana, es insuficiente. De esta manera, los esfuerzos de algunos organismos internacionales y de ciertos foros relacionados con la cooperación entre países en desarrollo para detectar las principales áreas o sectores en donde es factible crear este

tipo de mecanismos no han fructificado. Los Comités de Acción del SELA cumplieron parcialmente esta función, pero en un contexto que no necesariamente tenía por finalidad concretar empresas multinacionales.

En tercer lugar, a lo menos en el último lustro de la década de los setenta, surgieron apreciaciones políticas sobre el sentido de las empresas. Por diversas circunstancias coyunturales los esfuerzos -en el marco del SELA- se concentraron en productos en los que operaban, mayoritariamente, empresas estatales, lo que llevó a la errónea interpretación que se trataba de impulsar una nueva modalidad de capitalismo de estado, ahora en un contexto multilateral.

En cuarto lugar, existen reticencias a lo desconocido. El diseño teórico es relativamente fácil, pero implica una apertura y un trabajo colectivo que en la práctica no se logra consolidar. Por ejemplo, si se diseña una empresa en el área de la comercialización con la finalidad de mejorar las condiciones de abastecimiento de determinados productos estratégicos, muchos interpretan que, en el fondo, se está delegando -aunque sea en forma parcial- la responsabilidad en el suministro y la determinación de los niveles de precios. Es éste un factor de desconfianza e incertidumbre que influye en la constitución de estas empresas.

En quinto lugar, debe tenerse presente que ha faltado decisión política de parte de los países, que se agrava por problemas financieros. La creación de una empresa comercializadora de productos artesanales llegó hasta la fase de factibilidad y de elaboración de estatutos. No obstante un decidido apoyo a nivel sectorial, los requerimientos de capital terminaron frenando la iniciativa. En el caso de la constitución de una empresa de ingeniería y consultoría en el sector de fertilizantes sucedió una situación análoga.

Finalmente, otro factor que ha incidido en términos negativos, es la virtual confrontación de intereses con las empresas transnacionales. En la mayoría de los casos estas empresas procuran debilitar los esfuerzos conjuntos. El caso de PANCAFE que tuvo que cerrar sus operaciones por la presión de los países industrializados, constituye una demostración de esta afirmación.

2. Naviera Multinacional del Caribe S.A. (NAMUCAR) 65/

NAMUCAR surge impulsada por la decisión política del Presidente de México, Licenciado Luis Echeverría y el apoyo del Presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez. La modalidad aplicada y el espíritu que movilizó este esfuerzo multinacional, influyó, dentro de varias circunstancias, en la posterior estructuración del Sistema Económico Latinoamericano.

El proceso de gestación de NAMUCAR parte con una conferencia preparatoria realizada en México, en abril de 1975. Participan 15 países ribereños. En mayo se suscribió el Acuerdo Constitutivo -mediante el

/compromiso de

compromiso de ocho estados. En julio se conformó el Grupo de Expertos que tuvo la responsabilidad de elaborar el estudio de factibilidad. Este fue aprobado en noviembre y el 12 de diciembre, seis países adoptan la decisión política de fundar la empresa -Costa Rica, Cuba, Jamaica, México, Nicaragua y Venezuela. Con posterioridad se incorpora Trinidad y Tobago con lo cual los socios fundadores llegaron a siete.

La Cuenca del Caribe constituye un territorio de 4.9 millones de kilómetros cuadrados, coexisten 24 unidades políticas, repúblicas de larga tradición histórica, otras de reciente formación y algunas colonias, con mínimas relaciones entre sí, ya que tradicionalmente sus economías se han vinculado a las antiguas metrópolis o, en general, al mundo industrializado.

Como consecuencia de lo anterior, los esfuerzos de integración y cooperación se han encontrado con serias dificultades de intercomunicación y sin una adecuada capacidad de transporte que permitiera delinear, con pragmatismo, algunas medidas de comercio exterior recíproco orientadas a una mayor utilización de los recursos y a mejorar las condiciones de abastecimiento, superando el marco de CARICOM ya que se procuraba la interconexión de esos países con el resto de la Cuenca.

NAMUCAR es la respuesta a esta realidad. Constituye una decisión política destinada a intentar romper el círculo vicioso clásico de que es primero: el comercio o el transporte. Por tanto, sus éxitos y fracasos deben evaluarse, en función de esta realidad, potenciándola en una perspectiva de futuro, dentro de la cual este esfuerzo ocupa, ciertamente un lugar importante.

El espacio marítimo que la empresa debe cubrir, aproximadamente 2.5 millones de kilómetros cuadrados de mar, obligó a la dispersión de rutas, a un exceso de escalas y, en general, a una programación de la actividad naviera apartada del clásico concepto de eficiencia. Además, por problemas de carga se debió trabajar con barcos de tonelaje reducido, lo que estableció otra limitación para alcanzar altos niveles de productividad.

El estudio de factibilidad consideraba la participación de Colombia y Panamá -firmantes del Acuerdo Constitutivo. La decisión final de estos países de no participar, creó el primer desfase entre la realidad y dicho estudio. La imposibilidad de tener acceso a la ley de reserva de un importante mercado como es el colombiano, se constituyó en el tiempo, en una seria restricción en las operaciones de la empresa.

Un segundo desfase de importancia, se presentó en el diseño de la estructura del capital y en el financiamiento. Se acordó un capital social de 100 millones de dólares y uno suscrito de 30 millones distribuidos en forma igualitaria entre los países. Sin embargo, se estableció un Calendario de Pagos que implicaba un aporte inicial de 4 millones de dólares y contribuciones parciales que, recién en diciembre de 1979, permitirían completar el capital suscrito.

La Ley de Sociedades Anónimas vigente en Costa Rica, exigía que, al suscribirse una empresa, se debería aportar 25% del capital suscrito. Esto obligó a dividir los estatutos en dos partes. La primera consagró un capital social de 12 millones y uno suscrito de 4 millones, es decir, considerando los ocho países firmantes del Acuerdo Constitutivo, acciones por valor de 500 mil dólares. La segunda parte -también obligatoria- determina un capital suscrito de 22.5 millones de dólares que se cubrirían de acuerdo al calendario antes señalado.

El capital suscrito, finalmente, se redujo a sólo 2 625 000 dólares. NAMUCAR comenzó sus operaciones con sólo 8.8% del capital pactado. Se creó, de esta manera, una brecha financiera nunca resuelta -a pesar de diversos acuerdos parciales- que, en la actualidad, sitúa a la empresa en los límites de la sobrevivencia.

Un tercer elemento que surge del estudio de factibilidad y que es reiteradamente confirmado por la Asamblea de Accionistas y por el Consejo Directivo, se refiere a las rutas y a la modalidad de operación. En general, el diseño esencial es el de una actividad promocional, un instrumento de integración entre los países "de la Cuenca del Caribe como alternativa para lograr una verdadera independencia, económica, social y en última instancia, política".66/

Esta visión llevó a iniciar los trabajos en dos rutas. La primera implicaba tocar 11 puertos, la segunda 7 puertos, rotación en 44 y 46 días, 5.7% de ganancia y 3.2% de pérdida, calculada sobre los egresos en cada una de las rutas. Esto significaba un margen de utilidad teórica de sólo 2.5%.

La restricción de no poder operar en puertos colombianos en igual situación que las empresas de ese país; no poder efectuar fletes inter-islas debido a la presencia de WISCO y la imposibilidad de lograr un acuerdo de coordinación con esa empresa, las excesivas demoras en los puertos venezolanos -principal usuario- contribuyeron notablemente a complicar la gestión de NAMUCAR.

Adicionalmente, a pesar de la elevación generalizada de los fletes y los costos portuarios, el Consejo de Administración mantuvo los inicialmente pactados. Esto, si bien se transformó en una poderosa herramienta y logró contener la inflación de los costos por concepto de fletes, erosionó aún más la situación financiera de la empresa.

Si se toma en cuenta que el comercio al interior de la Cuenca es residual, el trabajo promocional se transforma en el único elemento práctico de fomento del comercio intralatinoamericano en dicha zona. Esto se ha cumplido en un razonable nivel, sobre todo si se tiene en cuenta la diversas circunstancias negativas señaladas anteriormente. La empresa transportó, en 1976, 37.5 mil toneladas y, en 1980, alcanzó a 117.2 mil toneladas. En términos exclusivamente operativos, esto implicó un esfuerzo que debe valorizarse en su real dimensión. A partir de ese

año, la contracción generalizada de las importaciones redujo aún más el potencial de carga.

Independientemente de los desfases del estudio de factibilidad con la realidad, de los críticos problemas financieros, de la función promocional incompatible con la dotación de recursos, de la contracción de las importaciones y de la recesión económica, es necesario destacar el papel de NAMUCAR como regulador de tarifas y costos de fletes en general. Este rol no está determinado en términos específicos pero se ha cumplido, a pesar de las inconsistencias que demuestran los países entre su declaración política y la práctica que, diariamente los agentes operativos multinacionales deben enfrentar.

El Artículo VII del Acuerdo de Cooperación Energética de México y Venezuela con Centroamérica y el Caribe, señala que "en la medida que las circunstancias lo permitan, se intentará que el transporte petrolero objeto del Programa, se efectúe en buques operados por la Naviera Multinacional del Caribe".^{67/}

Se iniciaron gestiones con las naciones involucradas en función de alquilar barcos apropiados. Con posterioridad, si las circunstancias lo recomendaban, se procedería a la adquisición de naves. Sin embargo, cuatro países, uno de ellos socio de NAMUCAR, demostraron de inmediato una actitud reticente. Costa Rica y Nicaragua manifestaron una posición positiva y otro país un interés relativo que pronto desapareció debido a la fuerte vinculación entre la transnacional que refina con los transportistas del petróleo. Los esfuerzos realizados en torno a los dos países señalados, fueron estériles ya que, finalmente, prevaleció el factor coyuntural de optar por precios "dumping".

No se trata, en este caso -ni tampoco en los siguientes- de formular una evaluación de cada una de las empresas multinacionales constituidas en los últimos años. Sin embargo, como elemento central queda clara, independientemente de los eventuales errores de administración empresarial, la contradicción de los gobiernos al no dotar a los entes creados de los medios compatibles con los fines que ellos mismos se han planteado. Además, se presenta otra contradicción al utilizar a la empresa como mecanismo regulador de precios y de tarifas, lo que implica colocarlas en abierta competencia con las grandes empresas transnacionales que tienen interés en explotar cualquier mercado por pequeño que sea. El caso del petróleo así lo demuestra.

Por último es frecuente afirmar que los seis países accionistas -Trinidad y Tabago se retiró en 1980- han perdido entre 1975 y 1982 alrededor de 8.5 millones de dólares por su participación en NAMUCAR. No se reconoce que cerca de 70% de dicho monto ha revertido entre los mismos países, sea en el pago de servicios portuarios, en actividades de estiba, etc. y que el transporte de algo menos de medio millón de toneladas logró evitar la salida, por concepto de fletes, de alrededor de 40 millones de dólares. Todo esto en las condiciones marcadamente adversas en las que la empresa ha debido actuar.

La distribución de las acciones en forma similar por países tiene un profundo sentido político y claro reconocimiento del concepto de igualdad entre los Estados. Sin embargo, en la práctica, se ha constituido en una especie de veto que conlleva a que los acuerdos sean, predominantemente, influidos por los países más renuentes o por aquéllos que poseen dificultades financieras para aceptar e implementar soluciones a los problemas que se enfrentan.

A mediados de 1983, la situación de la empresa era extraordinariamente compleja. A los problemas financieros se unía la necesidad de reparar tres barcos lo cual demandaba, aproximadamente, 500 mil dólares. Si los países cancelaran las deudas acumuladas, en el corto plazo, la empresa subsistiría sin grandes dificultades.

Esta crítica situación debe ser motivo de profundas reflexiones y de una detenida evaluación por parte de los niveles políticos y operativos en los países.

Désde el punto de vista de la integración y la cooperación económica, considerar su liquidación constituiría un grave retroceso, ya que significaría suprimir un mecanismo que debe contribuir al fomento del intercambio al interior de la Cuenca del Caribe. En este sentido cabe tener presente que es el único instrumento operativo vigente que dispone de una vasta experiencia, acumulada a lo largo del tiempo.

Cualquier decisión que se adopte sobre la empresa debe tener en cuenta que los gastos por concepto de fletes de la Cuenca, en 1981, bordearon los 1 000 millones de dólares. Si se agrega Venezuela y México los niveles se aproximan a 3 500 millones de dólares. Es imposible plantear una sustitución significativa de estos altos costos; pero es factible producir un ahorro que para algunos países puede ser importante y, además, los gastos que representa se reciclan dentro de los mismos países.

Por otra parte, el examen de la situación de NAMUCAR debe llevar a una reconsideración profunda de sus objetivos y a una modificación de sus estatutos para evitar que funcione con una sistemática crisis financiera, aun cuando esto signifique una participación por países en diferentes proporciones. Adicionalmente, dicho examen debería conducir a un conjunto de decisiones que dotaran a la empresa de las capacidades indispensables para que pueda operar en función de objetivos claramente determinados y con instrumentos compatibles con tales fines.

Es indispensable lograr concretar una interrelación entre NAMUCAR y otros esfuerzos de cooperación como GEPLACEA, UPEB, WISCO, MULTIFERT, COCATRAM, etc. Existe una evidente dispersión de esfuerzos que también requiere soluciones políticas que signifiquen mandatos específicos a las unidades operativas, nacionales y multinacionales.

3. Empresa Multinacional Latinoamericana de Fertilizantes S.A. (MULTIFERT)

Esta empresa es el resultado práctico de tres años de cooperación regional en el marco del Comité de Acción de Fertilizantes, que tuvo su sede en México y funcionó desde 1977 hasta mayo de 1980, fecha en que surge MULTIFERT y se dan por finalizados los trabajos del Comité.

Uno de los objetivos básicos de dicho Comité de Acción era promover e incrementar la producción regional eficiente de fertilizantes, bajo un esquema de cooperación y complementación regional para alcanzar la autosuficiencia productiva y, en general, reducir la dependencia externa en el sector.

Con esta finalidad, el Comité estableció, además, los siguientes objetivos básicos en el área de la comercialización: 68/

- i) "Propiciar el mejoramiento de los canales de comercialización y distribución de fertilizantes en la región, con el fin de obtener un abastecimiento prioritario y estable".
- ii) "Fortalecer la capacidad negociadora del área mediante el fomento de compras conjuntas de materias primas y productos finales".
- iii) "Recomendar medidas conjuntas para combatir las prácticas desleales del comercio y neutralizar sus efectos".
- iv) "Mantener un intercambio permanente de información sobre el comportamiento y tendencias del mercado regional e internacional, con énfasis en precios, disponibilidad de materias primas y fertilizantes".
- v) "Promover, en coordinación con los organismos competentes, la adopción de normas de calidad que garanticen condiciones adecuadas de comercialización de los fertilizantes de la región".

Para su cumplimiento, el Comité adoptó la decisión de crear un Mecanismo Interino de Comercialización, integrado por los gerentes de las empresas estatales encargadas de la importación de fertilizantes. Estos debían comenzar a efectuar transacciones entre los Estados Miembros y avanzar en el establecimiento de una empresa multinacional latinoamericana de comercialización de fertilizantes. Las primeras tareas del Directorio de dicho Mecanismo, se concentraron en establecer las bases técnicas de la eventual empresa y, en un orden más restringido, a estimular determinadas transacciones comerciales entre los países.

Con posterioridad, se configuró un perfil económico de la empresa, el cual luego de un rápido proceso de negociaciones, permitió tener certeza que existían las bases técnicas apropiadas para fundamentar una decisión política de la envergadura que exigió la creación de MULTIFERT. Para estos efectos, el perfil técnico-económico se transformó en un estudio de factibilidad. Este possibilitó que un grupo de Estados Miembros adoptaran la decisión de constituir la empresa y comenzar la discusión y análisis de sus estatutos.

/El Consejo

El Consejo Latinoamericano en su V Reunión Ordinaria, sancionó políticamente el trabajo realizado y "expresó su satisfacción por la constitución de esta Empresa que instrumenta así uno de los objetivos de cooperación regional que dan vigencia al Convenio de Panamá y exhorta a los países que la integran a contribuir con lo mejor de sí para lograr el éxito de este primer ensayo multinacional latinoamericano dentro del marco del SELA".69/

El proceso final de negociación se desarrolló, mediante consultas directas con todos los Estados Miembros del Comité y en reuniones celebradas en México, Caracas y La Habana. En noviembre de 1979, durante la IV Reunión Ordinaria del Comité, los plenipotenciarios de los países suscribieron el Convenio de Asociación para la Constitución de MULTIFERT, lo que representa la culminación de un proceso político de concertación, orientado a dar origen a la primera empresa multinacional del SELA.

El Convenio de Asociación suscrito por delegados de Costa Rica, Cuba, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela, establece que la Empresa opere como sociedad anónima; destaca el compromiso de los Estados adherentes acerca de los beneficios de tipo tributario e impositivo, de los cuales disfrutará; consagra que recibirá el tratamiento más favorable en materia de inversiones extranjeras otorgado a actividades similares; precisa la posibilidad de establecer filiales; norma acerca del desplazamiento, tránsito y residencia de su personal; define criterios para el acceso al crédito interno y, en general, al tratamiento financiero más favorable que se aplique a empresas que realizan actividades similares; precisa la modalidad de ratificación, adhesión, denuncia y entrada en vigor.

Los Estatutos de la Empresa, que forman parte del Convenio, contienen 71 artículos, los cuales abarcan su denominación social; naturaleza jurídica; objetivo social; modalidades operativas y sus etapas; domicilio; duración; capital social y acciones; funcionamiento, administración y características de la Asamblea General de Accionistas, Junta Directiva y Gerente General, contraloría, auditoría externa y demás normas jurídicas fundamentales.

Las características más relevantes de la Empresa son:

Carácter y utilización voluntaria

Está concebida como una entidad de servicios, no monopólica, a la que acuden voluntariamente las empresas e instituciones accionistas de los países socios, porque permite un mayor poder de negociación, abastecimiento estable y mejores precios eliminando intermediaciones costosas. Por lo tanto, no presume ningún compromiso arancelario ni modificación de las normas legales o reglamentarias del comercio exterior de cada país. Sin perjuicio que más adelante pudieran acordarse ciertas medidas de armonización si fuera necesario.

/Control nacional

Control nacional de las operaciones

Es establecido que, en todo caso, serán los responsables de la comercialización en los países socios quienes participen directamente en las operaciones que efectúe la multinacional. Esto con el fin de garantizar una mejor gestión e identificación con las políticas nacionales en la materia. La decisión final sobre lo que se compra y se vende seguirá estando bajo la responsabilidad de las empresas nacionales de comercialización.

Capacidad de negociación

Mediante la participación directa de sus socios, la Empresa debería disponer de un amplio programa de compraventa lo que le permitiría lograr un volumen de operaciones suficiente, que facilite su intervención en el mercado con capacidad de negociación para satisfacer las necesidades y colocar los excedentes en condiciones aceptables.

Ahorro de divisas y garantía de abastecimiento

La intervención de la Empresa debería representar para los países socios, un ahorro de divisas al adquirir los fertilizantes en forma conjunta, con mayor poder de negociación y mejores precios, eliminando intermediarios y garantizando el abastecimiento regular de estos insumos.

Comisión mínima

Se adoptó una comisión del uno por ciento lo que revela que no se pretendía constituir una empresa con fin de lucro sino una solvente y autofinanciada, pero al mismo tiempo, capaz de proporcionar servicios y ahorro a sus accionistas. Debe tenerse presente que, en las transacciones de estos productos, las comisiones fluctúan alrededor del 2.5%, existiendo grandes variaciones, según diversas coyunturas del mercado y tipo de producto.

Finalmente, tratándose de instituciones públicas, se evaluó el impacto político de constituir una empresa multinacional de cooperación exitosa y sin costos excesivos. El éxito de la Empresa depende exclusivamente de la voluntad política de los Estados de apoyarla, canalizando sus compras a través del mecanismo creado.

Se diseñaron dos fases de desarrollo. En la primera, debería operar, fundamentalmente, como intermediaria cobrando una comisión por sus servicios, lo cual constituiría la fuente fundamental de sus ingresos.

En la medida que la empresa evolucionara, paulatinamente, podría comenzar a efectuar operaciones directas de compra y venta ya que se la dotó de capacidad jurídica para efectuar tales operaciones, previa aprobación de la Asamblea de Accionistas.

En ambos casos, el aspecto central consistía en garantizar el abastecimiento en las mejores condiciones de mercado y a base de la utilización del mayor poder de negociación derivado de la consolidación de la oferta y demanda de los países miembros.

El estudio de factibilidad se efectuó considerando a los once países participantes del Comité de Acción, lo cual produjo una primera sobreestimación del mercado. Se basó en cifras del Banco Mundial que, en los años 1976 y 1977, no consideraban como probable una eventual crisis internacional y, por el contrario, mostraban indicadores de una eventual recuperación.

Las cifras estimadas de comercialización eran de 155 millones de dólares para 1980 y llegarían a cerca de 400 millones de dólares en 1982 y a 545 millones en 1985. Esto significa que MULTIFERT comercializaría 30%, 60% y 70% -en los años indicados- del total de las adquisiciones que realizarían los once países. La realidad ha sido muy diferente. La demanda por importaciones se redujo significativamente, tanto por problemas internos como producto de la recesión internacional. No obstante estas contracciones, los países socios importaron en 1980 -según FAO- cerca de 420 millones de dólares. Si se cumpliera la meta de 30%, MULTIFERT debería haber cerrado operaciones del orden de 120 millones de dólares en dicho año.

Los cambios de políticas internas -eliminación de subsidios en tres de los principales mercados- restringieron aún más la demanda. Las modificaciones en ENCI-Perú y la reciente eliminación de VENERCA en Venezuela, suprimieron el monopolio estatal en la adquisición de fertilizantes lo que, en la práctica, dejó a MULTIFERT sin adecuadas contrapartes nacionales. El conjunto de estos problemas: sobreestimación en la demanda potencial y modificaciones en las políticas nacionales han afectado seriamente las perspectivas de la empresa.

Esta, en términos estrictamente operacionales, ha logrado un nivel adecuado. Hasta fines de 1982 MULTIFERT había efectuado compras por 560 mil toneladas, las que representaban 93 millones de dólares aproximadamente. A mediados de 1983, se habían concretado operaciones por 16 millones de dólares adicionales y se espera -para el segundo semestre- efectuar adquisiciones superiores a los 30 millones. Estas cifras vistas en función del capital de la empresa, revelan una adecuada gestión comercial y operativa que, a su vez, ha significado a los países, ahorros superiores a los 3 millones de dólares si se comparan los precios de las operaciones con los vigentes en el mercado mundial, y menores precios que fluctúan entre 2% y 25% en las diferentes operaciones.

El problema central no está sólo en la gestión empresarial, ya que si los gobiernos canalizaran un porcentaje mayor de sus compras a través de MULTIFERT su situación sería mucho más cómoda.

La dificultad básica se encuentra en el diseño organizativo inicial, que fue concebido para movilizar grandes volúmenes y transitar, rápidamente hacia la segunda fase. Sin embargo, la puesta en marcha fue más lenta que lo previsto y los factores antes indicados limitaron los niveles de importación, por lo que el ingreso por concepto de comisiones fue mucho menor que el estimado. En consecuencia, MULTIFERT ha sufrido un importante proceso de descapitalización que implicó una pérdida de 57.1% del capital suscrito hacia fines de 1982 y de 73.9% para diciembre de 1983, si se mantenían las tendencias prevalecientes el año anterior.

La VIII Asamblea y la última Reunión de la Junta Directiva -junio de 1983- acordaron una profunda reorganización, la restitución del capital, la canalización de mayores tonelajes a través de MULTIFERT y gestiones de ingreso de otros países tales como Ecuador, República Dominicana, Guyana y Suriname. De esta manera se procura modificar el proceso de descapitalización que se venía presentando. Es necesario tener presente que Ecuador está operando con MULTIFERT, a través de FERTISA, y que los cuatro países señalados, con distinta intensidad, han manifestado su interés por adquirir las acciones correspondientes.^{70/}

Sin embargo, la crítica situación financiera se constituye en una limitante objetiva ya que ninguna empresa adquirirá acciones de una sociedad anónima con evidentes problemas en la estructura de su capital.

Los recientes acuerdos pueden resolver, parcialmente, los problemas pero lo esencial es que adquieran perspectivas de largo plazo y posibilitem la consolidación y rápida proyección hacia etapas que permitan el autofinanciamiento y un mínimo de autonomía financiera.

La posibilidad de estructurar acuerdos operativos, similares a los señalados en el caso NAMUCAR, dependen también de un claro apoyo político por parte de los países. Estos como socios obviamente se beneficiarían de la gestión de la Empresa. Sin embargo, competir con las empresas transnacionales conlleva un esfuerzo de gran magnitud y una restricción de difícil superación. Esto requiere soluciones políticas y operativas que si son reales transformarían a MULTIFERT en un instrumento valioso con capacidad de acumulación, y en un medio idóneo para fortalecer la cooperación regional y -finalmente- en un mecanismo coadyuvante del desarrollo de los países.

4. Comercializadora Multinacional del Banano S.A. (COMUNBANA)

"Los países de la UPEB, conscientes de que sólo en la medida en que ellos tengan una alternativa propia de comercialización lograrán poner término a los abusos de las bananeras transnacionales, decidieron crear la Comercialización Multinacional del Banano S.A."^{71/}

La empresa se constituyó a comienzos de 1977, con el propósito fundamental de exportar el banano y los productos derivados, así como la

/colocación de

colocación de las materias primas o productos que resulten de los programas de diversificación de las zonas bananeras de los miembros de UPEB. Se le faculta también, para comercializar otro tipo de productos de acuerdo a las necesidades.

Con sede en Panamá, posee un capital autorizado de 10 millones de dólares, 60% de los cuales pertenece a la denominada clase "A" de accionistas que son los Estados Miembros de la UPEB y las empresas o entidades de esos países, en las que el Estado sea dueño de más del 50% del capital. Las acciones serie "B" corresponden a personas naturales que produzcan banano, cooperativas, sindicatos, diversos tipos de empresas o agrupaciones, siempre y cuando, a lo menos, el 50% del capital esté controlado por personas naturales del país que se trate.

Su concepción es clara. Se trata de poner a disposición de los países un instrumento que permita establecer canales propios de comercialización y romper o atenuar la dependencia con las grandes empresas transnacionales. No se trata de una política en contra de ellas, sino que se busca legítimamente, maximizar las posibilidades reales que brinda la comercialización, interviniendo en el amplio margen que deja el diferencial de precios al productor con respecto al precio de venta final, lo cual, directamente, se traduce en una más alta remuneración al productor local.

Concebida como el brazo operativo de UPEB ha tenido tres tipos de dificultades centrales. La primera fue la apertura de nuevos mercados en los momentos en que a nivel internacional, particularmente para estos productos se revelaba una situación cada vez más compleja, como resultado de la prolongada recesión internacional. Esto indujo a que las primeras operaciones de la compañía se orientaran a los mercados de los países socialistas, en los cuales se apreciaban razonables posibilidades para su introducción. Sin embargo, esta política representó, a su vez, una restricción, ya que la necesidad de efectuar intercambio compensado obligó a incursionar en la venta de otros productos que no son propios de una empresa como COMUNBANA.

Por otro lado, el hecho que Ecuador nunca se haya incorporado a la UPEB, ni a COMUNBANA, redujo -significativamente- la oferta exportable, con lo que se limitó la capacidad de negociación de la empresa ya que no tuvo acceso a la oferta del mayor exportador de este producto.

Finalmente, disponer de banano significa entrar en abierta competencia con las empresas transnacionales. La influencia de éstas se transformó en una seria dificultad en el desarrollo de COMUNBANA, ya que sólo pudo disponer de fruta mediante decisiones políticas de alto nivel en Panamá.

De esta manera, se efectuaron operaciones a Yugoslavia, Hungría y Grecia. El último tiempo sólo ha podido disponer de producción nicaragüense que se ha comercializado en Estados Unidos con la marca común que dispone la empresa.

/Como resulta

Como resulta habitual en las empresas multinacionales se han debido enfrentar numerosos problemas financieros derivados de los reducidos niveles de comercialización y de la compensación con Yugoslavia, principal mercado en todo el período de operaciones de la Empresa.

5. El Grupo de Bogotá y PANCAFE 72/

Debe advertirse que, los antecedentes disponibles sobre esta importante actividad son escasos, por lo cual es difícil formular una apreciación definida sobre lo que realmente aconteció. No obstante lo anterior, parecen claros algunos hechos que demuestran -con relativa nitidez- las dificultades y presiones que experimentan las asociaciones de productores o las empresas multinacionales cuando su gestión, de alguna manera, significa restringir la libertad de acción de las empresas transnacionales.

Aun cuando es de generalizado conocimiento la importancia del sector cafetalero, debe tenerse presente que, América Latina, exportó entre 1980 y 1981, 7 500 millones y 4 900 millones de dólares respectivamente. Estos niveles significan 65% y 60% de las exportaciones mundiales que se realizan en este producto. Para los países productores de América Latina, estas exportaciones registran una incidencia de significación en el total exportado. En el caso de Brasil la incidencia de este producto alcanzó 6.5% en 1981; para Colombia fue de 46.6%. En años anteriores, promedio 1977-1979, se llegó a casi dos tercios en El Salvador, Nicaragua, Honduras, y Haití. La importancia del sector es de toda evidencia para un significativo grupo de países.

La evolución de los precios internacionales -medidos en promedios y a precios corrientes- revelan un continuo deterioro entre 1977, ocasión en que se logró una cotización promedio de 240.2 centavos de dólar la libra hasta llegar a 148.8 en 1982. Esta evolución encuentra explicación en los crecimientos de la producción que se han registrado en los últimos siete años lo que ha creado un exceso de oferta exportable, agravado por restricciones al consumo en los principales países industrializados que absorben alrededor del 95% de las importaciones de café.

En la comercialización internacional de este producto prevalece la presencia de las empresas transnacionales. Estas concentran su acción en el procesamiento y en la comercialización local. Mayoritariamente no intervienen ni en la explotación ni en la producción del café en América Latina. Entre tres y ocho empresas controlan por encima del 60% del consumo en los países importadores, lo cual establece una decisiva influencia en la demanda y una elevada dependencia del productor-exportador que ha llevado a frecuentes confrontaciones entre los países exportadores e importadores.

Dentro del marco de tales confrontaciones se suscribió, bajo los auspicios de Naciones Unidas, el primer Convenio Internacional del Café, en 1962 y un segundo en 1968. A partir de 1973, se suspendió la aplicación de este último y sólo se mantuvo la estructura de la Organización

Internacional del Café -OIC- con sede en Londres, encargada de realizar los estudios técnicos necesarios para el ordenamiento del mercado. En 1976, entró en vigencia el Tercer Convenio, época de pleno auge en los precios.

Los orígenes del Grupo de Bogotá se encuentran en la Declaración de Puerto Ordaz, Venezuela-1974, suscrita por los Presidentes de Centroamérica y del Caribe. En esta ocasión el Presidente Carlos Andrés Pérez planteó:

"Vamos a discutir un sistema de financiamiento para la retención de los excedentes de las cosechas de café centroamericanas, para que nuestros hermanos de Centro América, que tienen fundamentadas sus economías en la exportación del café, puedan venderlo a precios estables y remunerativos que permitan planificar a mediano o largo plazo el desarrollo de sus economías que es la única manera de poder efectivamente enfrentar con posibilidades de superar etapas de su desarrollo la planificación en cada uno de nuestros países".73/

En 1978, ante un agudo descenso de los precios y que el Convenio Internacional no se estaba aplicando el Grupo de Bogotá estableció un fondo de 280 millones de dólares y puso en práctica una política de intervención en el mercado de Nueva York. Al actuar en calidad de compradores se buscaba provocar "un alza en los precios de venta, favorecer la creación de existencias reguladoras absorbiendo eventuales excesos de disponibilidad física del producto que tuviera un efecto depresivo en el mercado mundial".74/

En 1980, el Grupo se transformó en una empresa multinacional -PANCAFE- con un capital de 480 millones de dólares, derivado del aporte inicial y de los beneficios alcanzados por el Grupo. Brasil y Colombia, poseían cada uno, el 32% del capital; Guatemala, México y Venezuela el 8% y Costa Rica, El Salvador y Honduras, también en forma individual, un 4%.

Estados Unidos planteó como condición para modificar la franja de precios del nuevo Convenio la liquidación de las actividades de PANCAFE, en los momentos en que el mercado registraba una clara tendencia a la baja en los precios.

Por otro lado, a lo menos formalmente, los países miembros habían planteado que el Grupo de Bogotá o la empresa multinacional, constituían un instrumento provisional dado que el Convenio no funcionaba, razón por la cual accedieron a su disolución.

La experiencia de esta Empresa y Asociación de Productores es aleccionadora en múltiples aspectos y puede resumirse destacando que una legítima acción regional fue desarticulada por la presión del principal país importador, Estados Unidos, el que, conjuntamente con las empresas transnacionales prevalece en las decisiones y estructuras del mercado, estableciendo, en el fondo, medidas coercitivas en contra de los países latinoamericanos.

IV. OTRAS MODALIDADES DE COOPERACION REGIONAL

En este capítulo habría sido deseable desarrollar un análisis sobre diferentes esfuerzos que se realizan en la región, especialmente en el ámbito empresarial. Iniciativas con larga experiencia acumulada como ILAFA, FELABAN y ALICA por nombrar tres casos diferentes, requerirían un tratamiento especial.

Sin embargo, por diversas circunstancias, se ha optado por analizar cuatro proyectos -tecnología, servicios especiales de información, seguridad alimentaria y artesanías- que inciden en sectores o actividades de especial significación económica y social. La intención básica se orienta a instaurar modalidades nuevas y originales de cooperación, las cuales es necesario observar desde sus inicios para detectar, más adelante, el verdadero papel que desempeñan en el impulso y promoción del proceso de cooperación regional.

1. Red de Información Tecnológica Latinoamericana (RITLA)

a) Antecedentes previos

El desarrollo científico y tecnológico adquiere cada vez mayor incidencia en el estilo, modalidad y ritmo del desarrollo económico y social de los países latinoamericanos. Existe una estrecha asociación entre los grados de dependencia y vulnerabilidad externa con la evolución alcanzada en la estructuración de una capacidad tecnológica que permita diseñar las bases de un desarrollo autónomo y autosostenido.

Son numerosos los argumentos que demuestran y justifican esta necesidad. Ellos se tuvieron presente, en el marco del SELA, para impulsar el establecimiento de una Red de Información Tecnológica Latinoamericana. Desde la aprobación del Primer Programa de Trabajo, en junio de 1976, el tema se transformó en una permanente preocupación de los órganos del Sistema.

A lo largo del tiempo, se realizaron diferentes esfuerzos para elaborar las bases de la Red. Varias reuniones de especialistas invitados a título personal, encuentros de expertos gubernamentales, misiones de promoción en países seleccionados y pronunciamientos expresos del Consejo Latinoamericano, permitieron esbozar los elementos fundamentales de la Red. Se llegó, en octubre de 1979, a establecer un Comité de Acción sobre lineamientos definidos en torno a los cuales debería establecerse la Red. El Comité tenía por objetivo esencial su estructuración gradual y corregir, mediante la aplicación práctica, el diseño inicial.

Para estos efectos, se aprobó un programa que contenía tres aspectos prioritarios. 75/

/El primero,

El primero, se refería al apoyo a la capacidad de ingeniería y consultoría latinoamericana, vista como el nexo operativo entre la oferta y demanda de tecnología y, por tanto, situaba la información con fines precisos de promover las potencialidades regionales. Este proyecto tenía como orientación canalizar la información tecnológica hacia unidades ejecutivas, que tuvieran suficientes capacidades técnicas para utilizarlas a plenitud. Directamente, se descartaba la transmisión y difusión de información pura, desvinculada de posteriores acciones operativas a nivel gubernamental y empresarial. 76/

El segundo, buscaba el mejoramiento de las condiciones de importación y negociación de tecnologías. La región constituye uno de los principales mercados compradores de tecnologías. Sin embargo, por desconocimiento, falta de transparencia del mercado y formas de financiamiento aparentemente favorables, se compran paquetes completos sin su debida desagregación y con tecnologías aptas para economías de alta densidad de capital, lo cual -entre numerosos factores- crea una brecha entre recursos y capacidades técnicas, acentuando los problemas de generación de empleo.

Por último, el tercer programa, se vinculaba con el apoyo e integración de los institutos tecnológicos de la región. En éstos prevalece una clara desarticulación con los sistemas de planificación y mucho más con los canales de decisión y producción, por lo cual su labor, en la mayoría de los casos tiene carácter marginal, a pesar de disponer de recursos humanos de un nivel adecuado. Por tanto, se buscaba una integración de sus actividades, la adaptación y utilización de tecnologías propias, el intercambio de experiencias y crear modalidades de estudio y análisis conjunto, que permitieran mejorar el rendimiento individual y colectivo.

De esta forma, el Comité se constituyó e inició sus actividades sobre sólidas bases técnicas, producto de un largo proceso preparatorio que involucró a numerosos expertos y fue puesto a consideración detallada de los Gobiernos.

Un esfuerzo de la magnitud realizada para enfrentar un vasto y complejo problema presuponía una mayoritaria participación de países. En este caso, más que en ningún otro, la masa crítica de participantes debería ser elevada como única manera de aprovechar eficientemente, los esfuerzos de procesamiento, difusión y asimilación de la información. Los claros beneficios para los países de menor desarrollo económico relativo, el alto interés demostrado por algunos países capacitados en la materia, configuraban un marco que permitía suponer una amplia participación. Sin embargo, el Comité comenzó sus actividades con sólo cinco naciones a las que, luego, se agregaron otros dos países.

Se debilitó así la base del proyecto que, por su propia naturaleza demandaba una amplia cobertura geográfica que posibilitara el intercambio de experiencias generadas bajo distintas condiciones. La evolución del

Comité no permitió superar esta limitante. En la actualidad se encuentra próxima la adopción de un mecanismo permanente de cooperación y si bien se estima probable la participación de otros países, no parece fácil resolver el problema de fondo.

b) Características fundamentales de la Red

Tal como se ha señalado, el objetivo central es realizar un esfuerzo concertado para mejorar, rápidamente, la capacidad tecnológica latinoamericana, como base de un desarrollo económico y social autónomo y autosostenido.

RITLA debe considerarse como parte de dicho esfuerzo y transformarse en un punto de convergencia y difusión de información técnica, económica y comercial para fortalecer la capacidad tecnológica regional, avanzar hacia razonables grados de autodeterminación y disminuir la dependencia. En lo fundamental, debe ser considerada como un mecanismo de generación y difusión de oportunidades técnicas, económicas y comerciales para facilitar el desarrollo de los sistemas locales de producción tecnológica, mejorar las condiciones de adquisición y promover el comercio intrarregional.

Su objetivo general es el de complementar y articular los esfuerzos nacionales o subregionales y, de manera alguna, sustituirlos. Los objetivos específicos fundamentales son: 77/

i) "Apoyar el desarrollo de las infraestructuras y sistemas de información tecnológica de los Estados Miembros y promover su aprovechamiento integral por el gobierno y los sectores productivos".

ii) "Promover la coordinación y cooperación permanentes para que el intercambio de información tecnológica se efectúe de conformidad con las necesidades de los países participantes".

iii) "Reforzar las capacidades nacionales y regionales para la generación de tecnologías propias".

iv) "Apoyar y mejorar la capacidad de los Estados Miembros para la búsqueda, selección, negociación, asimilación, evaluación y adaptación de las tecnologías importadas".

v) "Impulsar la formación y capacitación de los recursos humanos requeridos para el desarrollo tecnológico de los Estados Miembros".

vi) "Promover el intercambio de la información técnica-económica que permita reforzar el vínculo entre la oferta y demanda de tecnología regional".

vii) "Promover la cooperación tecnológica entre los Estados Miembros, a través de la difusión de las oportunidades existentes y otras acciones, que respondan a los problemas y desafíos de la cooperación regional".

/viii) "Establecer

viii) "Establecer vínculos operativos con otros sistemas o redes de información tecnológica internacionales, regionales y subregionales".

Se estimó necesario organizarla en forma descentralizada con cuatro órganos.

El Consejo Directivo es la máxima autoridad. Tiene carácter intergubernamental, formula la política general, aprueba el Plan de Acción y los Programas Operativos periódicos, ajustándolos a las circunstancias prevalecientes, establece las normas metodológicas comunes de tratamiento de la información. Además, cumple todas las funciones propias de tipo jurídico-administrativo que caracterizan a un Convenio Internacional. Los acuerdos se adoptan por mayoría simple de los Estados representados; por tres cuartos de los países miembros para ciertas materias específicas y por consenso cuando se trata de modificaciones al Acta Constitutiva.

El Núcleo Central, es el órgano de coordinación encargado de ejecutar las tareas técnicas y administrativas necesarias para su funcionamiento. Tiene sede en Río de Janeiro y capacidad de ejecución de los acuerdos del Consejo Directivo y de proposición a éste en aspectos programáticos. Se vincula con los países suministrando información sobre las actividades y servicios disponibles en los restantes países, proporciona asesoría y promueve la cooperación entre los Centros Nacionales de Coordinación y los órganos ejecutores, establece los mecanismos de enlace entre los componentes de la Red. Además, se vincula con los organismos internacionales, regionales y subregionales que efectúan tareas relacionadas con la Red.

Los Centros Nacionales de Coordinación son el canal oficial de comunicación de cada país con el Núcleo Central y promueven, adoptan y definen todas las acciones necesarias para una amplia participación a nivel nacional.

Los Órganos Ejecutores son instituciones nacionales que participan en las actividades de la Red, sea como usuarios o como fuentes de información y cooperación técnica, de conformidad a las normas que nacionalmente se definan.

En términos programáticos se establece el Plan de Acción como el eje de las acciones de RITLA, el cual se aplica mediante Programas Operativos periódicos a través de proyectos específicos orientados a promover la vinculación entre los órganos ejecutores y entre éstos con los sectores productivos.

El financiamiento de las actividades se realizará con un presupuesto general basado en contribuciones de los países. Los proyectos específicos requieren aportes especiales de los interesados y fondos de cooperación técnica.

/El Acta

El Acta Constitutiva, desde el punto de vista jurídico, es un convenio o tratado internacional y se estima posible suscribirlo en el transcurso del segundo semestre de 1983. Antes de que entre en plena vigencia funcionará una figura transitoria para que continúe las actividades, con miras a no detener los trabajos que desarrolló el Comité.

La sola creación de una figura permanente de cooperación constituye un paso importante pero en sí mismo no es una solución. En este caso no se aprecia con claridad, una innovación en materias sustantivas con respecto al Acta del Comité propiamente tal, ni se ha dispuesto de los antecedentes pertinentes para determinar con precisión cuales son los avances alcanzados. Sin embargo, la imposibilidad de ampliar la reducida participación de países continúa constituyendo un problema que se agrava en el tiempo y podría significar una relativa insuficiencia para proyectarse en el ámbito regional.

Aunque puede ser reiterativo, parece necesario volver a destacar que cualquier modalidad permanente de cooperación sólo tiene viabilidad en el mediano y largo plazo, luego de un profundo proceso de interrelacionamiento entre los países. Situar el establecimiento de un determinado esquema con un fin en sí mismo, puede transformarse en un factor que retarde el proceso de cooperación en una determinada área y que, encuentre serios problemas para su puesta en marcha. Es deseable que la labor del Comité posibilite superar lo que, externamente, se aprecia como una grave dificultad.

2. Agencia Latinoamericana de Servicios Especiales de Información (ALASEI)

a) Antecedentes previos 78/

Este proyecto se inscribe dentro de los numerosos esfuerzos que UNESCO desarrolló para impulsar un Nuevo Orden Internacional de la Información y la Comunicación. Luego de una activa campaña de consultas, análisis y elaboración técnica, se materializó el interés de varios países que aprobaron -en el marco del Consejo Latinoamericano- la Decisión 104, mediante la cual se constituyó un Comité de Acción para la creación de la Agencia Latinoamericana de Servicios Especiales de Información (ALASEI).

El Comité se estableció en Panamá, en mayo de 1981, y, en la actualidad, está integrado por Bolivia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Haití, Grenada, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela.

El actual programa del Comité, contempla el establecimiento de ALASEI para octubre de 1983. En algo más de dos años se habría cumplido el objetivo fundamental, mediante un intenso trabajo con los gobiernos y con el apoyo de expertos internacionales en la materia. Es probable que el Comité continúe operando hasta que ALASEI, como empresa, pueda desarrollar una infraestructura mínima que garantice la continuación del proceso de cooperación en esta área.

/ALASEI surge

ALASEI surge como respuesta a los lineamientos acordados por la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación para América Latina y el Caribe. Se estructura de conformidad a los siguientes principios básicos:

i) Cualquiera sea la modalidad empresarial que se adopte, ésta debe ser mixta y en ningún caso exclusivamente estatal.

ii) Debe procurar un justo equilibrio en el intercambio de la información, tanto desde un punto de vista cualitativo como cuantitativo, creando fórmulas novedosas de comunicación basadas en el derecho de la población a una comunicación objetiva y respetando la soberanía de las naciones.

iii) Debe construirse a base de una plena autonomía, ser independiente y de alto nivel profesional.

iv) Su objetivo es informar a la comunidad latinoamericana con visión regional y al resto del mundo sobre la realidad y problemática de los países con la misma óptica.

v) Se concibe la noticia como un bien social y no como una mercancía.

vi) La organización y las actividades de la Agencia deben tener, permanentemente, un carácter pluralista y constituirse en un instrumento auténticamente democrático, mediante la participación de todos los sectores involucrados: Asociación Interamericana de Facultades de Comunicación Social, Federación Latinoamericana de Periodistas, Sociedad Interamericana de Prensa. Además, es fundamental incorporar adecuadamente la representación de los usuarios.

En el desarrollo de su gestión, el Comité de Acción dispuso del constante apoyo financiero de la UNESCO así como del Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de las Comunicaciones -PIDC-. Estas contribuciones adquieren singular importancia por cuanto los países no han dado cumplimiento oportuno a sus obligaciones presupuestarias con el Comité, único problema de gravedad que se enfrenta.

b) Principales características de ALASEI 79/

ALASEI "es una agencia noticiosa especializada que no excluye sino que complementa el flujo informativo existente; y se fundamenta en las geografías, los contenidos, los temas y los tratamientos propios de América Latina y el Caribe. Sus funciones generales son:

i) Producir y difundir material de prensa.

ii) Contribuir a una adecuada circulación de la información y al conocimiento mutuo de las naciones.

iii) Procurar el mejoramiento de la percepción de los problemas y procesos sociales.

/iv) Promover

iv) Promover el intercambio de ideas y opiniones entre los países.

v) Equilibrar el actual flujo comunicacional incorporando al mismo material endógeno capaz de complementarlo y dinamizarlo".

Las áreas temáticas de ALASEI son el desarrollo en general, la integración regional y la afirmación de la identidad cultural latinoamericana.

El "Proyecto de Implementación de ALASEI" parte del reconocimiento que, desde el comienzo, se debe procurar la cobertura total de la región. Esto implica operar en los 25 países miembros del SELA más Paraguay y Bélize y en una posición extrarregional, la sede de la ONU, en Nueva York.

Para estos fines se propone "una articulación del mapa operativo basado en una central y seis zonas subregionales, las que se determinan por razones geográficas y consideraciones técnico-operativas".

ALASEI ofrecerá los siguientes servicios de información: "artículos especiales con información del día y otros más intemporales, boletines radiales, en voz y por escrito, servicios especiales para la televisión, flujos de información especializada".

Estas metas se cumplirían en forma gradual. El primer año de operaciones de la empresa debería dedicarse a la instalación de oficinas y equipos, a la selección del personal y a todas las fases administrativas que sean necesarias. En el segundo año se comenzaría la producción diaria de material periodístico. Al tercer año, deberían estar operando todas las correspondencias y se iniciarían las transmisiones radiales y los estudios de factibilidad para la producción de servicios de televisión.

Uno de los principales desafíos que deberá enfrentar ALASEI es que "en última instancia es un proyecto político. La información que producirá no está supeditada a su valor como mercancía". Por otro lado, es una "empresa que se rige por leyes económicas" y deberá competir con agencias internacionales que tienen mercados y fondos asegurados, sea por subsidios estatales o por larga presencia y capacidad de información.

Surge, en consecuencia, el problema del financiamiento y de la forma como puede alcanzarse el punto de equilibrio que transforme a la empresa en una unidad económica autofinanciada.

El presupuesto general, para los cinco primeros años, alcanza un total acumulado cercano a los 10 millones de dólares. Las fuentes, estimadas, de financiamiento serían las siguientes, según el mencionado proyecto:

Cooperación internacional: Se pretende, por esta vía, financiar alrededor de 40% del costo antes señalado.

/Cooperación regional

Cooperación regional y nacional: Debería generar alrededor de 25% de los recursos. Estos se obtendrían mediante aportes directos y asegurando contratos en instituciones públicas, entre otras modalidades.

Venta de artículos periodísticos: Se reconocen las grandes dificultades y las complicaciones de efectuar predicciones financieras dada las dificultades de colocación remunerada. En todo caso, se supone que 14% de los ingresos provendrían de esta fuente, la cual comenzaría a rendir frutos a partir del tercer año.

Venta de servicios especiales de prensa y comunicaciones: También se trata de una fuente de difícil acceso, en especial por que en ella se concentraría el denominado "mercado no convencional". Esta fuente debería rendir aproximadamente 20% de los requerimientos totales.

La importancia política de ALASEI es incuestionable y es de esperar se logren sortear los obstáculos de tipo financiero que realmente pueden limitar su alcance y atentar contra su consolidación. La ampliación de los países miembros y un sistemático apoyo político constituyen la clave del futuro de esta ambiciosa empresa. Si estas condiciones no se presentan, las posibilidades de una gestión exitosa son difíciles de apreciar. Esto pondría en tela de juicio a una iniciativa que tanto en términos conceptuales como políticos es de singular importancia para la región y, en especial para los procesos de cooperación e integración que se impulsan.

Sólo lograr que se difunda -con relativo detalle- lo que al interior de América Latina se está realizando y adquirir una adecuada capacidad de divulgación podría contribuir a eliminar la apreciación falsa que integración y crisis son sinónimos.

3. Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria (CASAR)

a) Antecedentes previos

De conformidad al Programa Bienal de Cooperación Regional del SELA, se efectuó -en México, en agosto de 1981- la Primera Reunión de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel para las áreas de Agricultura y Alimentación. En enero de 1982 se celebró la Reunión del Grupo de Trabajo y Promoción creado para establecer el Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria. Este se constituyó en marzo de 1983 y entró en operaciones en julio del mismo año, al aprobarse el Programa de Actividades y el correspondiente presupuesto.

Es necesario pues, analizar el significado y alcance del concepto de seguridad alimentaria, las razones fundamentales que explican el largo proceso de estructuración y detenerse en el examen de sus bases reales de operaciones así como en sus perspectivas de mediano plazo.

La Seguridad Alimentaria se ha constituido en uno de los temas más importantes en el ámbito de la FAO y en los esfuerzos que ésta realiza para instaurar un Nuevo Orden Alimentario.

En 1975 se aprobaron las Orientaciones Normativas para el Reajuste Agrícola Internacional, luego Programas de Ayuda Alimentaria, la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia, el Plan de Acción para la Seguridad Alimentaria Mundial. Finalmente, en enero de 1981, las Naciones Unidas aprobaron la Estrategia Internacional del Tercer Decenio para el Desarrollo que recomienda establecer reservas mundiales de cereales no inferiores al 18% del consumo mundial.

Por seguridad alimentaria se entiende la garantía que tiene cada país para disponer en todo momento, de un suministro adecuado de alimentos. El concepto surge en el contexto nacional e internacional, ante la preocupante situación en torno a la disponibilidad alimentaria, a los crecientes déficits nutricionales y debido a que, la mayoría de los indicadores, revelan un fuerte agravamiento de la situación para los próximos años, que ubican la problemática alimentaria como la más difícil que delerá afrontar la humanidad en lo que resta del siglo.

En esencia esta concepción implica actuar sobre toda la problemática agrícola y sobre importantes aspectos de la política económica general. Se debe considerar el problema de la distribución de los ingresos; se involucra toda una política relativa al campesinado; se debe actuar sobre los problemas de producción, tecnología, comercialización interna y comercio exterior por mencionar los aspectos más relevantes.

Entonces la seguridad alimentaria tiene un carácter global que requiere la definición de políticas nacionales, en un amplio espectro de variables, permanentes y sólidamente estructuradas. Su proyección al ámbito regional o subregional viabiliza muchas alternativas sea en función de la complementación o de la acción coordinada.

Este conjunto de variables constituyó una de las causas principales que retrasó el proceso de puesta en marcha del Comité y que, sin duda, generará dificultades de diferente naturaleza en su fase operativa.

Otro aspecto explicativo de tal situación, se relaciona con el escepticismo generalizado sobre la viabilidad de los esfuerzos en el ámbito de la cooperación e integración agrícola. Los numerosos ensayos fracasados y con resultados insuficientes han creado un cierto desgaste conceptual sobre el tema, que impide la formación y estructuración de un foro de concertación capaz de crear un interrelacionamiento efectivo que permita construir modalidades de cooperación.

Los problemas cruciales de la economía tienen en la región foros propios de concertación. Tal es el caso de los bancos centrales, de la energía y de algunos esfuerzos parciales en el sector agrícola como azúcar, banano y pesca. Sin embargo, en materia agrícola propiamente tal,

no se ha podido avanzar en esta línea sobre la cual sería menos difícil crear una mecánica para enfrentar una problemática compleja como la descrita.

b) Características del CASAR 70/

El Acta Constitutiva señala que "el objetivo del Comité es desarrollar acciones, estudios, programas y proyectos específicos que conduzcan al establecimiento y puesta en práctica de un Sistema de Seguridad Alimentaria Regional, como esquema de cooperación destinado a incrementar la producción y productividad y mejorar el abastecimiento, alcanzar la autosuficiencia alimentaria y que conlleve a erradicar las deficiencias nutricionales y alimentarias en los países de la región".

Su función principal es "coordinar y ejecutar programas y proyectos identificados por los países miembros como necesarios para establecer un Sistema de Seguridad Alimentaria Regional, el cual tendría los siguientes objetivos":

i) Coadyuvar al abastecimiento estable, oportuno y suficiente de alimentos para la población de América Latina, mediante:

"El fomento e incremento de la producción y la productividad agrícola y alimentaria y la diversificación de la misma mediante la búsqueda de mejores sistemas productivos y el establecimiento de medidas de apoyo a la producción".

"El estímulo del comercio intralatinoamericano de alimentos básicos, de manera de consolidar la autonomía regional".

"El logro de las mejores condiciones de calidad y precio de los productos alimenticios necesarios, que se importan por los países, para satisfacer las necesidades nutricionales de su población".

ii) "Fortalecer las infraestructuras nacionales de almacenamiento, especialmente de reservas, de transporte e información, teniendo en cuenta especialmente el problema de financiamiento".

iii) "Propiciar el intercambio oportuno de información y estadísticas en el campo de la agricultura y la alimentación, especialmente en cuanto a excedentes y faltantes de productos básicos".

iv) "Llevar a cabo consultas permanentes de acción rápida entre los Estados Miembros para, entre otros aspectos, superar los déficits de alimentos de la región".

v) "Impulsar la investigación y el desarrollo tecnológico conjunto, así como la cooperación técnica y la capacitación".

vi) "Procurar la coordinación, el intercambio de experiencias y la complementación de los sistemas nacionales y subregionales de seguridad alimentaria de los Estados Miembros".

/vii) "Fortalecer

vii) "Fortalecer la complementación de los esfuerzos que se están realizando en el marco del SELA, a través de una adecuada coordinación con los Comités de Acción de los OECEG, Productos del Mar y de Agua Dulce y RITLA".

viii) "Fortalecer las actividades que se lleven a cabo en el marco del SELA, en concordancia con los objetivos comunes de seguridad alimentaria que se persiguen en otros organismos subregionales y regionales de América Latina".

ix) "Conjugar sus esfuerzos con los que se están realizando en otras regiones en desarrollo para resolver el problema de la seguridad alimentaria".

Más adelante, a título indicativo, se señalan los programas que se desarrollarán. Ellos se refieren a la producción y productividad, a la comercialización y distribución, al desarrollo de la infraestructura post-cosecha, a la transformación agroindustrial, consumo y financiamiento, capacitación e investigación, servicios de información y estadísticas y a la coordinación de actividades.

El Comité tiene su sede en Buenos Aires, una duración de cinco años y participan diez países: Argentina, Brasil, Ecuador, Grenada, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Perú, y Venezuela.

Recientemente, julio de 1983, el Comité aprobó el Programa de Trabajo para su primer bienio. En el se contemplan seis áreas:

Consulta y coordinación. Formulación de una estrategia alimentaria latinoamericana.

Cooperación técnica horizontal. Apoyo a los planes alimentarios nacionales.

Cooperación y expansión comercial. Programa de relevamiento y enlace de operadores comerciales, y cooperación financiera, en transporte de alimentos y entre organismos empresariales de comercialización de carácter gubernamental.

Mecanismos de asistencia y protección alimentaria de emergencia. Objetivo final lo constituye la elaboración de un Tratado Latinoamericano de Asistencia Alimentaria Recíproca.

Red Regional de información alimentaria.

Estudios de base: relacionados especialmente con los problemas de nutrición.

La importancia del Comité es incuestionable. Sin embargo, sortear con relativo éxito los escollos principales no es tarea exenta de numerosas dificultades.

/En primer

En primer lugar, surge desde el inicio un desajuste entre voluntad política y dotación de recursos. A una completa plataforma programática y a un ambicioso programa de actividades se contraponen una exigua dotación de recursos y se confía en la asistencia técnica internacional como el instrumento básico para movilizar expertos y concretar proyectos. La FAO ha ofrecido apoyo al Comité, el que probablemente se materialice en el corto plazo. No obstante, es esta una solución parcial ya que no se ha logrado involucrar decididamente a los países y la dotación de recursos es un factor demostrativo de ello.

En segundo lugar, exceptuando tres países, en la reunión de instalación del Comité los restantes se hicieron representar por personal de embajadas. Análoga situación ocurre con ocasión de la aprobación del Programa de Trabajo. Esto establece una nueva restricción en la forma de participación de las naciones involucradas. Se limita -a lo menos temporalmente- a la estructuración de un foro operativo que permita el gradual inicio de un proceso de cooperación.

La Secretaría del Comité y el SELA a través de sus órganos, deberán realizar un sostenido esfuerzo para modificar esta debilidad institucional que, por el momento, se aprecia.

En lo sustantivo, la amplitud conceptual del tema requiere claridad a nivel nacional y que, en cada país, exista una política definida sobre seguridad alimentaria que haga factible su proyección al escenario multilateral. La esencia de la cooperación consiste en coadyuvar a la ejecución de los programas nacionales; en la medida que estos tienen diseños precisos su articulación se hace más factible y los tiempos se reducen hasta lograr resultados. Cuando esta situación no se presenta se requiere un largo proceso hasta encontrar una política común que aglutine intereses y movilice el trabajo de las contrapartes nacionales.

No se trata de exponer un argumento o enfoque negativo, sino tener conciencia que la estructuración y puesta en marcha de este Comité revela una situación preocupante. Esta se agrava por las frustradas experiencias en diferentes esfuerzos de integración y cooperación en el sector.

La aprobación de un Convenio de Seguridad Alimentaria en el marco del Grupo Andino puede transformarse en un elemento que coadyuve al esfuerzo regional. Para ello se requiere una coordinación estrecha con la Junta del Acuerdo de Cartagena y movilizar, conjuntamente, las capacidades políticas del Grupo así como su estructura técnica.

Otro importante elemento de apoyo puede surgir si se logra una adecuada vertebración con ALADI. Los instrumentos comerciales emanados del Tratado de Montevideo de 1980, sin ellos el objetivo de autosuficiencia regional se dificultará. La elaboración de un programa conjunto en esta área aparece como condición básica para avanzar sobre bases seguras.

/Lo anterior

Lo anterior sólo por mencionar los casos más relevantes. Ello no significa descuidar vincularse con otros organismos y definir diversas modalidades que sería largo mencionar.

En conclusión, existen dificultades no fáciles de superar y que requieren una labor tenaz y el apoyo decidido tanto del nivel político y técnico gubernamental, como de los diferentes organismos internacionales vinculados directa o indirectamente al tema.

4. Programa Latinoamericano de Cooperación en Artesanías

El Comité de Acción sobre Promoción y Comercialización de Artesanías se constituyó en marzo de 1977, con la participación de doce países. Luego se adhirieron otros cuatro.

En el Acta Constitutiva se establece como objetivo fundamental la elaboración de un estudio de factibilidad para la creación de una empresa multinacional latinoamericana de productos artesanales. Esta tendría por finalidad aumentar las exportaciones. Además mediante un sistema de comercialización directa debería incrementar el poder de negociación y obtener condiciones más remunerativas para el productor.

Es relativamente usual, no otorgarle la atención debida a este sector. En forma generalizada se le ha excluido de prácticamente todos los esquemas. Esto significa desconocer un importante sector productivo, "se estima que entre los países del Comité algo más de 20 millones de habitantes viven de esta actividad".^{71/} También, implica renunciar a fórmulas de cooperación que tengan un alto contenido social, especialmente si se tiene en cuenta que por cada dólar que recibe el productor, el consumidor final paga entre 7 y 8 dólares, dependiendo del tipo de producto.

La tesis básica se orientaba a establecer un nuevo canal de comercialización que interviniera en ese largo proceso que acumula utilidades -vía diferentes expedientes- que no benefician directamente al usuario sino a los intermediarios. Se trataba de crear un mecanismo que atenuara tal situación, con clara conciencia que su materialización era compleja y que, en el mejor de los casos, el problema sólo se podría reducir y no eliminar.

Para estos fines, se diseñaron una serie de programas en el área de la información programación y coordinación, promoción y comercialización. En la fase inicial, estos se debieron orientar a la creación de una infraestructura de conocimientos acerca de las realidades nacionales y que permitiera, a su vez, un pormenorizado intercambio de experiencias y un enfoque multilateral del problema.

Esta etapa absorbió más tiempo que el estimado, debido, en lo fundamental, a que el sector constituye un claro caso de una actividad económica rezagada, que no es debidamente priorizada en el marco de las políticas nacionales y, por lo tanto, existía una evidente desinformación

/sobre la

sobre la situación presente y sus perspectivas. El haber logrado superar, aunque sea en forma parcial, este problema es un logro intangible del Comité. Además, a partir de dicha infraestructura se pudo demostrar las dificultades que debería enfrentar una empresa multinacional y, gestar el Programa Latinoamericano de Cooperación en Artesanías que, próximamente, debería ser aprobado y puesto en marcha.

La empresa multinacional reveló su no factibilidad debido a diferentes problemas, dentro de los cuales destacan los financieros. Las estimaciones sobre flujo de caja, demostraban que, a lo menos en los tres primeros años, se deberían perder entre 1.5 a 2.0 millones de dólares. Adicionalmente, no existían las mínimas seguridades que, en el mediano plazo, esa tendencia pudiera revertirse y generarse una posición financiera medianamente satisfactoria. Esta fue la razón de fondo, la que se complicó y agravó por la situación económica internacional de los principales países compradores, por la discontinuidad de la producción y por el alto grado de heterogeneidad en las condiciones técnicas de la misma.

A nivel sectorial el consenso sobre las ventajas que implicaba un esfuerzo de comercialización conjunta era absoluto. A alto nivel político la decisión era similar. Sin embargo nunca se pudo resolver el problema del financiamiento de la empresa.

Ante tal verificación, se optó por caminos intermedios que significaron iniciar la comercialización sin instrumentar una empresa propiamente tal. En esta línea se avanzó en el diseño de una muestra conjunta, la que sirvió de base para la elaboración de un Catálogo Latinoamericano de Artesanías. Este instrumento fue utilizado como mecanismo de difusión y negociación, principalmente, en la participación en Ferias Internacionales en las cuales los dieciseis países se presentaron con una oferta unificada. La Secretaría del Comité desempeñó el papel de agente y actuó en función de líneas de comercialización establecidas por los países en relación a las formas de pagos, modalidades para evaluar cotizaciones, tipos de empaques, plazo de entrega, montos mínimos de los pedidos, formación de stocks y acuerdos sobre las Comisiones de los agentes.

Aún cuando esta modalidad de trabajo mostró su viabilidad debió enfrentar también permanentemente, problemas financieros. La sola participación en Ferias Internacionales demandaba recursos que si bien en términos absolutos eran reducidos, comparados con las disponibilidades presupuestarias y financieras del Comité, no podían sustentarse.

Por otra parte, los países especialmente en el marco del Consejo Latinoamericano buscaban que los Comités transitaran, en el menor tiempo posible, hacia figuras permanentes de cooperación regional y en el caso que ello no fuera factible debían concluir sus actividades.

De una manera sintética son estos los antecedentes que dieron origen al Programa Latinoamericano de Cooperación en Artesanías el cual debería ser aprobado en la Reunión final del Comité que se celebrará en el transcurso del segundo semestre de 1983.

El Programa parte del reconocimiento que es necesario promover, en forma permanente el desarrollo y la cooperación dentro del sector en la región. Comprende cuatro sub-programas.

De Formación y Capacitación

Este tiene por finalidad elevar el nivel técnico de los artesanos e incrementar la producción y productividad. Con estos fines se realizarán cursos y seminarios en diferentes áreas del sector. Este sub-programa tendrá su sede en Lima, en el Centro Regional de Desarrollo Integral de las Artesanías, establecido en Perú mediante acuerdo con el Gobierno de España.

Asistencia Técnica

Su objetivo fundamental es promover el intercambio de tecnología, la investigación y el desarrollo de nuevas materias primas y de productos finales. Este se instrumentará a través del Centro ILATHA situado en Rumipamba, Ecuador.

Investigación e Información Artesanal Comercial

Tiene por finalidad proporcionar antecedentes relativos a la evolución del mercado internacional, y en especial a la situación arancelaria y no arancelaria que afecta a las exportaciones latinoamericanas. Este tendrá su sede en México.

Promoción y Difusión Cultural

Su objetivo fundamental es investigar y difundir los valores culturales implícitos en el arte popular y las artesanías de los países miembros. Tendrá su sede en Venezuela.

Se establecen tres órganos. La Asamblea de los Estados Miembros, el Director Ejecutivo y los cuatro subprogramas indicados. La Secretaría Permanente del SELA deberá apoyar y cooperar con el Programa, así como coordinar la presentación de los informes anuales al Consejo Latinoamericano. Todos los activos del Comité se traspasan al Programa.

Si bien es esta una novedosa modalidad de continuar con el proceso de cooperación regional y la descentralización puede transformarse en un elemento positivo, existe el riesgo de una cierta dispersión en las actividades y que el Programa depende exclusivamente, de iniciativas nacionales las cuales, a su vez, son función de determinadas políticas nacionales que pueden frenar o crear un desarrollo desequilibrado entre los subprogramas.

Los objetivos finales del Comité no se alcanzaron a cumplir si bien se dieron importantes pasos en la dirección correcta. Las causas principales de esta situación se centran en los problemas presupuestarios y financieros para movilizar los recursos que el proceso demandaba y esta carencia se explica no sólo por los problemas económicos de los países sino, en lo fundamental, por la debilidad intrínseca del sector como mecanismo de presión a nivel nacional. Estas circunstancias obligaron a la búsqueda de una solución alternativa como la recientemente expuesta que, por cierto, compatibiliza diversas realidades. Es probable que el Programa Latinoamericano también vea limitada sus funciones y subprogramas por las mismas causas que se experimentaron en el marco del Comité.

AI/VII CONCLUSIONES

Ha transcurrido un largo período durante el cual la integración y cooperación se constituyó en una opción para coadyuvar en el proceso de desarrollo. Sin pretender formular una sinopsis ni un balance de casi treinta años, parece pertinente procurar precisar los rasgos fundamentales y los desafíos básicos del proceso en su momento actual.

La evolución de la integración, tomando en cuenta sólo los hechos más relevantes y con un enfoque temporal, puede sintetizarse señalando que en la década de los años cincuenta se realizó un esfuerzo preferentemente de orden conceptual. Se definió la naturaleza, el alcance y sentido que para la región podía tener un determinado proceso de integración. Los planteamientos conceptuales de CEPAL comienzan a penetrar en el pensamiento económico de la región, en especial en Centroamérica, donde se sientan las bases de acciones subregionales conjuntas.

La década siguiente corresponde a grandes logros y rectificaciones. Se consagran jurídicamente los procesos -MCCA, ALALC- e inician sus operaciones con resultados altamente positivos abriendo un cauce de legítimas expectativas. Cuando se comienzan a constatar los primeros síntomas de debilitamiento, particularmente en la ALALC, en el último lustro de la década, un grupo de países adopta la decisión política de crear nuevos cursos de acción. La irrupción del Grupo Andino marca un innovador paso en materia de integración y desarrollo económico, revitalizando las concepciones auténticamente regionales.

La década de los años setenta presenta un panorama mucho más complejo. Las tensiones al interior del Grupo Andino, derivadas de hechos políticos, revelan una crisis de expectativas, al tiempo que la inercia de la ALALC, de un aparente carácter temporal, se había convertido en una crisis estructural.

En contraposición a una insuficiencia generalizada de la integración, el énfasis se traslada hacia los mecanismos de cooperación. Esto significa concentrar los trabajos en áreas específicas, aglutinando intereses comunes expresados por los operadores de las políticas nacionales en determinados sectores. Se postergan, de esta manera, las visiones de tipo global en especial aquéllas que pretendían, vía diversos mecanismos, actuar sobre el conjunto de las principales variables de la economía para lograr concretar un proceso de asignación de recursos de nivel regional. En estos nuevos mecanismos, los enfoques de índole doctrinario o teórico son sustituidos por visiones altamente pragmáticas, concentradas en sectores específicos y orientadas a promover acciones concretas.

El retroceso más evidente, en la década pasada, sin duda proviene de las profundas modificaciones registradas en el escenario económico y financiero internacional. La permisividad crediticia, el consiguiente aperturismo al comercio exterior y la transnacionalización del proceso económico,

entre otros factores, generaron resultados económicos extraordinariamente perturbadores de las posibilidades de desarrollo presentes y futuras. Crearon, por otra parte, un escenario poco proclive a la integración al punto de impulsar un generalizado debilitamiento de sus bases conceptuales. Un enfoque económico, llevado al extremo, pretendió suprimir de las opciones políticas las alternativas de trabajar mancomunadamente a nivel regional.

En este panorama de facilismo financiero y de fragilidad de la integración para superar las nuevas prácticas en las relaciones económicas internacionales, el surgimiento del SELA, OLADE, GEPLACEA, etc., sólo se explica por la elevada capacidad de convocatoria de algunos gobiernos con visiones suficientemente claras acerca de la labor regional. Los nuevos esquemas surgen e inician sus actividades en un clima de bastante escepticismo o indiferencia, con una amplia participación de países en los cuales primaba la idea de controlar por dentro los procesos y mantener en rangos limitados las proyecciones que los nuevos entes podrían alcanzar.

Por último, la negociación del Tratado de Montevideo de 1980, realizada en el punto más álgido del proceso de apertura comercial y financiera, desconoce la crisis que se avecinaba y concluye estructurando un marco comercial y de cooperación tan amplio y versátil que atenta seriamente contra el multilateralismo, eje esencial de un proceso de integración.

A futuro se proyectan restricciones que no son fáciles de superar. Concluida la etapa de facilismo financiero, se hereda un nivel de endeudamiento externo de tal magnitud que constituye un lastre actual y futuro-condicionante de la evolución y ritmo del desarrollo económico y social de los años venideros. Los países, considerados individualmente, se enfrentan a opciones de políticas que representan elevados costos sociales. Estos, ética y políticamente, no son tolerables. En general, se confronta un retroceso económico y social de indudables proyecciones.

Transcurridos casi tres años de la presente década, la mayoría de estos y otros problemas se han exacerbado. Las políticas económicas emergentes, de naturaleza coyuntural, se transformaron en habituales y continuaron evolucionando al margen de concepciones regionales.

El proceso comienza a revertirse como resultado de la iniciativa formulada por el Presidente del Ecuador y mediante el nuevo enfoque contenido en la propuesta CEPAL/SELA. Esta iniciativa deberá culminar con un encuentro político de alto nivel que se realizara a comienzos de 1984.

En los próximos años, los procesos de integración y cooperación deberán superar la concepción clásica que eslabona integración y comercio remozando totalmente sus bases de acción. Se necesita elaborar una nueva conceptualización que se fundamente en pilares distintos a los clásicos. La integración no puede valorarse como un simple proceso de apertura o ampliación de mercados. Este instrumento se puede continuar aplicando, pero inserto en un estilo de desarrollo que privilegie los factores

sociales y la unidad latinoamericana. Esta debe expresarse en la máxima utilización de las potencialidades regionales lo que significa intensificar la interdependencia entre los países, impulsando la cooperación regional y, simultáneamente, vertebrar una capacidad de negociación orientada a crear una nueva articulación con los países centrales. Un elemento que debe primar en cualquier alternativa futura de integración y cooperación es la movilización coordinada de acciones tanto en el frente interno como externo. Mantener cualquier grado de disociación entre ambas variables sólo podrá representar avances parciales.

Otro factor, de orden general, se refiere al concepto de institucionalidad regional. Se entiende por ésta la interrelación y acción de dos tipos de actores. El primero lo constituyen los gobiernos que son los elementos centrales de todas las iniciativas multilaterales. Lograr que se vinculen y que adopten una actitud de cohesión y solidaridad, se transforma en el desafío fundamental. También lo es materializar la voluntad política en hechos concretos. El segundo está integrado por los diferentes esquemas de integración, organizaciones de desarrollo, empresas multinacionales, asociaciones empresariales, otras formas de cooperación, y el amplio espectro de organismos internacionales que operan en la región. Fundamentalmente aquéllos que, dependiendo del Sistema de Naciones Unidas, adquieren o poseen la suficiente capacidad de acción y creación para incentivar y promover orientaciones encaminadas a lograr un desarrollo latinoamericano auténtico, que permita superar los lazos dependientes y de articulación asimétrica entre centro y periferia.

En este marco se hace necesario analizar el papel efectivamente desempeñado por dicha institucionalidad y los acontecimientos que, diariamente, se están enfrentando.

América Latina es, entre el conjunto de países en desarrollo, pionera en la estructuración de esquemas de integración y de cooperación, de la cual -a lo menos en el plano teórico- deberían surgir instrumentos que coadyuvaran a un desenvolvimiento autónomo y sostenido. Los organismos existen, sin embargo, los efectos sobre el ritmo de desarrollo son limitados, debido fundamentalmente a que estos proyectos se estructuraron con una visión de largo plazo y los gobiernos sólo han utilizado en forma parcial sus instrumentos, lo cual implica que en el tiempo las potencialidades que brindan los mecanismos existentes no se han explotado con la intensidad debida.

El problema de insuficiencia en la utilización de los mecanismos es resultado del entorno que prevalece en el nivel de decisiones de los países. Allí prima un ambiente de desconfianza y recelo de la acción multilateral. Pero lo definitivamente relevante se centra en el estilo y modalidad de desarrollo que prevalece en los países y la articulación de éstos en el ámbito internacional.

Desde otro ángulo, se ha establecido un círculo vicioso de inactividad que ha impedido insertar la integración dentro de los planes de desarrollo nacional y de éstos para orientar y fortalecer la acción multilateral.

Al convulsionarse el escenario internacional, esta desvinculación entre el quehacer comunitario y las políticas nacionales se agravó y se hizo cada vez más explícita. Sobre todo porque en la emergencia y especialmente en una primera fase, la integración y cooperación regionales perdieron importancia relativa y la autoridad económica concentró sus preocupaciones en resolver problemas coyunturales.

En la mayoría de los casos, se partió de la premisa que el crecimiento económico en los países industrializados sería continuo y arrastraría, simultáneamente, una expansión en la región. Tal apreciación resultó errónea, pues si bien la expansión de los centros indujo un relativo desarrollo en la periferia, la modalidad de inserción determinó una relación profundamente asimétrica cuyos resultados negativos se aprecian, con meridiana claridad, en la actual recesión.

Por otra parte, es menester superar la tendencia a crear organismos y considerar que el solo hecho de constituir un nuevo ente es en sí la solución del problema. Normalmente no se les dota de los recursos necesarios para un adecuado funcionamiento ni se les proporciona los medios para adaptarse a nuevas circunstancias. Surgen, entonces, flagrantes contradicciones. Se crea una asociación de productores y una comercializadora multinacional -enfoque político y económico correcto- pero la explotación del producto, su comercialización internacional y distribución continúa en manos de empresas transnacionales. Por falta de apoyo efectivo a los nuevos organismos no se definen normas mínimas para regular la acción de las transnacionales en cada uno de los países. Esto sólo por mencionar un caso de significación. Las soluciones han sido -en muchos casos- más aparentes que reales.

El planteamiento anterior se formula sólo para situar la realidad en su justo término. Mientras no se modifique sustantivamente la actitud de los gobiernos, la institucionalidad regional no podrá coadyuvar de manera efectiva en la solución de los problemas del desarrollo.

Para concluir, basta tener presente las innumerables ocasiones en que la mayoría, por no decir la totalidad de los países, han destacado y exhortado la necesidad de profundizar la integración y estructurar una capacidad de negociación conjunta frente a diversos problemas que emanan de la relaciones económicas internacionales. El caso del conflicto de las Malvinas es una demostración de una elevada expresión de política solidaria y de una restringida capacidad de instrumentación operativa. Esta brecha aparece como una constante en los diversos casos analizados.

En este marco general es necesario situar el grado de avance o retroceso y, en general, el estado actual del proceso. Como siempre, las generalizaciones son riesgosas y no exentas de simplificaciones. No obstante lo anterior, parece necesario puntualizar los siguientes aspectos, distinguiendo entre los esquemas de integración y cooperación, las organizaciones latinoamericanas, las empresas multinacionales y otras modalidades de cooperación.

1. Esquemas de integración y cooperación regionales

En general, se constatan signos claros de retroceso en algunas variables. El comercio intralatinoamericano muestra tendencias decrecientes, en términos absolutos, luego de haber alcanzado elevados niveles debido a la tendencia importadora que caracterizó a muchos países de la región especialmente en los dos últimos años. Los esfuerzos de configurar un mayor entrelazamiento comercial se confrontan con restricciones en los países derivados, por lo general, de graves dificultades financieras.

El Pacto Andino, no obstante enfrentar diversos problemas, en una visión de largo plazo, muestra logros importantes en variados ámbitos y una consolidación que es necesario apreciar debidamente, lo cual requiere considerar diversos problemas políticos que se experimentaron. En sus relaciones con el resto de ALADI se registraron retrocesos que necesariamente deben calificarse como preocupantes. La fuerte disminución del carácter multilateral del proceso de negociación tarifaria es un elemento demostrativo. Los escasos avances de la Comisión Mixta entre los Países Andinos y Argentina; el estancamiento en que se encuentra la Comisión con México y el bajo nivel de diálogo con Brasil, son también signos reveladores. Influyen en esta constatación diversas tendencias que se vinculan directamente con el ciclo económico recesivo en todos los países. Por otro lado, también se explica, en parte, por la creciente tendencia andina de buscar los mayores grados posibles de autonomía. Si esta tendencia no se administra con cautela puede aparecer un aislamiento que atente contra la unidad regional.

El Mercado Común Centroamericano confronta una crisis política ampliamente conocida. A pesar de ella, logra mantener la estructura básica de integración, aun en el escenario imperante, lo que representa una demostración del grado de cohesión alcanzada por el proceso.

Las relaciones de Centroamérica con el resto de América Latina adquieren creciente importancia y se actúa en forma concertada en distintos foros. No es aventurado plantear la pronta conexión de la Cámara Centroamericana de Compensación con el Acuerdo de Santo Domingo y con el Convenio de Crédito Recíproco de ALADI; se trabaja conjuntamente en pesca, azúcar, fertilizantes, seguridad alimentaria, artesanías, etc. Existe, a lo menos, una base de interrelación mínima que, con el tiempo, puede dar origen a otras iniciativas y profundizar las existentes. Además, se mantienen relaciones directas con el resto de los países latinoamericanos que, también, pueden transformarse en ejes de vinculaciones más sólidas, a pesar de las tensiones geopolíticas.

Los acuerdos suscritos en el marco del Tratado de Montevideo de 1980 entre algunos países centroamericanos y Argentina y México constituyen un adelanto importante.

Con los países caribeños, en general, no se ha logrado avanzar en establecer relaciones sólidas. En el marco del SELA los resultados no

/son significativos

son significativos; la cláusula latinoamericana de ALADI tampoco se ha aplicado con estos países. Probablemente, los trabajos que se realizan en el marco de OLADE constituyen la excepción, ya que varios países angloparlantes trabajan intensamente en este ámbito.

Por otro lado, cabe señalar que los contactos entre los esquemas de integración son formales y relativamente débiles. Las reuniones organizadas por el SELA para coordinar la acción de los organismos de integración y cooperación constituyen un paso importante en esta dirección; pero todavía no logran adquirir la permanencia necesaria ni la profundidad requerida, puesto que son escasas las medidas que permiten un adecuado aprovechamiento y vertebración de las capacidades técnicas y de las experiencias acumuladas.

La ALADI durante sus primeros años de funcionamiento concentró los esfuerzos en reajustar el denominado patrimonio histórico. Superada esta etapa deberá orientar sus acciones hacia la utilización plena del instrumental establecido en el Tratado de Montevideo de 1980. Esto significa poner en marcha una política de comercio exterior que permita la máxima utilización de los recursos regionales y situar el intercambio recíproco como una variable funcional a los requerimientos del desarrollo económico y social.

El SELA comenzó sus operaciones con gran cautela política y elevada dosis de pragmatismo, luego se transitó hacia ambiciosas metas que no se han podido concretar o que sólo quedaron en un plano declarativo. Parece necesario que los países evalúen y redefinan el papel del SELA para evitar la adopción de posiciones polarizadas que limitan el alcance de los logros obtenidos y, en lo fundamental, fortalecer sus realizaciones concretas y su indispensable proyección política.

El Pacto Amazónico y otros mecanismos de cooperación como la Cuenca del Plata, están llamados a desempeñar importantes funciones, especialmente en la explotación de los recursos naturales y en el campo de la infraestructura en general. Este tipo de iniciativas requieren largos períodos de maduración que se convierten luego en sólidos nexos de interdependencia entre las naciones. Esto facilita otras acciones de cooperación e integración por lo que es indispensable mantener un máximo de seguimiento en la evolución de estos esquemas para poder insertar, en el momento oportuno, iniciativas colaterales que incrementen el componente regional de los proyectos.

Los esquemas de integración y cooperación constituyen una realidad en el panorama regional. Sin embargo, se hace urgente readecuarlos a las nuevas exigencias del desarrollo económico y social de la región. Tal como se ha puntualizado a lo largo del trabajo, el fortalecimiento de estos esquemas transita por variadas opciones y dentro de ellas parece necesario concentrar los esfuerzos en una profunda modificación en la estructura de los flujos comerciales.

En este orden de ideas, promover un cambio en la estructura del comercio exterior latinoamericano se transforma en una urgente necesidad. Este cambio debe orientarse a establecer una nueva articulación, menos dependiente y vulnerable, con los países industrializados y, por otro lado, a la utilización máxima de los recursos y potencialidades regionales.

Un esquema para alcanzar dichas metas debe fundarse en la pronta adopción de una preferencia arancelaria latinoamericana que englobe la participación de todos los países y que asegure una amplia multilateralidad y convergencia regional. Debe ser capaz para ello de crear y desviar el comercio de manera de incrementar la participación del intercambio intralatinamericano en relación al total. Asimismo, se deben considerar los diferentes grados de desarrollo de los países de la región. En general, se debe tender hacia un escenario que gradualmente perfeccione una sustantiva preferencia tarifaria y no arancelaria en favor de la oferta regional.

Otro elemento de importancia fundamental se encuentra en el sistema de pagos que acompañe a las operaciones comerciales. Un acuerdo monetario y financiero orientado a independizar -dentro de límites técnicos determinados- el comercio intralatinamericano de las severas restricciones en la disponibilidad de divisas, constituye un complemento indispensable para reacomodar los flujos de comercio.

La preferencia arancelaria inicialmente debe comenzar con un nivel que incida en las decisiones empresariales -20% o más- y el acuerdo referente a la compensación de los pagos debería también alcanzar una cobertura elevada. Si en un plazo breve se alcanzan a estructurar normas con tal contenido, los esfuerzos comerciales en otras áreas adquieren una viabilidad diferente.

Sin pretender una enumeración detallada es necesario destacar que, dada la base general de los dos instrumentos enunciados, acciones en los siguientes aspectos conducirían rápidamente al logro de los objetivos antes indicados:

i) Estructuración de un sistema de comercio en productos básicos, que incremente sustantivamente los niveles de autoabastecimiento en un marco de intercambio estable y rentable para productores y consumidores.

ii) Acuerdos comerciales de largo plazo entre los países. Estos deben incluir arreglos de cooperación económica que permitan una adecuada participación de los países de menor desarrollo económico relativo.

iii) Acciones específicas que permitan administrar la capacidad estatal de compra para incrementar el intercambio recíproco. Esto significa canalizar las compras estatales y manejar los sistemas de exoneraciones como parte de un conjunto de instrumentos orientados a favorecer la oferta regional.

2. Organizaciones latinoamericanas

El tiempo ha demostrado que la vía sectorial permite avanzar en materia de cooperación regional en el marco de diversas instituciones. Cada enfoque sectorial responde a características propias, determinadas por las modalidades de organización a nivel nacional y por la importancia política y económica de la actividad que se trata. En la medida que en los países existen interlocutores claramente definidos y con capacidad de decisión, la proyección al plano multilateral se facilita. Las organizaciones adquieren rápidamente consistencia y se consolidan sobre bases definidas de cooperación regional, coadyuvando a la ejecución de las políticas nacionales.

Existe una tendencia a crear estas organizaciones u otras iniciativas de carácter análogo, sin disponer previamente de un entrelazamiento definido, lo que representa un riesgo y puede generar un retroceso en el proceso de cooperación regional.

En general, tanto en el plano de las organizaciones gubernamentales como en el de las empresariales, se aprecian instituciones sólidas que avanzan, paulatinamente, dentro de programas con rasgos de creciente estabilidad.

Dos circunstancias atentan para que obtengan una mayor proyección y dinamismo. La primera es que, normalmente, la voluntad política no se expresa en la práctica con la intensidad requerida y, además, se dispone de recursos presupuestarios para operar sólo al mínimo de las potencialidades. En segundo lugar, se trabaja en forma descoordinada con el resto de los organismos que operan en la región. En algunos casos estos brindan un apoyo que casi siempre resulta insuficiente.

El SELA debería impulsar la vinculación de estas organizaciones entre sí y con las demás instituciones, ya que constituye una necesidad vital que no requiere excesivos recursos adicionales. De paso se podría solucionar el problema de la duplicidad de esfuerzos que se verifica en varios casos, lo que implica derroche de recursos y desgaste operativo frente a los países todo lo cual termina debilitando el proceso de cooperación regional.

Estas organizaciones por su propia naturaleza son altamente sensibles a las políticas sectoriales del conjunto de países. En la medida que éstas se consoliden, su proyección al plano regional será más fluida.

El marco general de revitalización de la integración y cooperación debería transformarse en un elemento dinamizador. Los acuerdos generales en el comercio y los sistemas de compensación de pagos también exigirán una activa participación de varias de estas instituciones coadyuvando a su mayor proyección.

La apreciación final sobre estas organizaciones es positiva, lo cual no implica reconocer que aún están lejos de alcanzar la proyección que podrían adquirir, contribuyendo con mayor fuerza a la unidad entre los países de la región.

3. Empresas multinacionales

Durante largo tiempo se las consideró como la solución apta para resolver determinados problemas y como una modalidad operativa para materializar la capacidad de negociación conjunta. Sin embargo, la realidad demuestra que, en estos casos, la brecha entre la voluntad política y la práctica es preocupante.

Los gobiernos han creado empresas para luego dejarlas libradas a sus propios recursos, en momentos que su evolución aún no les permitía la autosuficiencia necesaria. Por diversas circunstancias, los gobiernos no utilizan estos instrumentos con la intensidad requerida y, por el contrario, recurren a ellos demandándoles funciones no rentables como es, por ejemplo, constituirse en mecanismos de regulación de precios o tarifas. Los casos analizados revelan que esta función se ha ejercitado intensamente, pero no es debidamente valorada.

En todos los casos, las empresas multinacionales deben competir con transnacionales de larga experiencia y variados recursos. Sin contar con el apoyo político y operativo de los gobiernos, esta competencia resulta absolutamente desequilibrada y, por lo tanto, insostenible.

No es tarea compleja evaluar los beneficios que se obtendrían si fueran utilizadas a plenitud, sin embargo, la incomprensión sobre los objetivos y funciones de estas empresas compromete la existencia de las mismas. Los efectos negativos, prácticos y conceptuales exigen una profunda corrección de la actitud de los gobiernos en el corto plazo.

4. Otras modalidades de cooperación

En esta sección se han analizado casos que corresponden a figuras nuevas de cooperación que aún no comienzan sus actividades o que incluso se encuentran en la fase final de su formación. Se trata, fundamentalmente, de entidades creadas a partir de Comités de Acción del SELA.

Dichas actividades están llamadas a cumplir un rol importante y debieran transformarse en elemento activo y dinamizador del proceso de cooperación regional. No obstante, existen condicionantes que pueden limitar el papel de estas entidades. Así, por ejemplo, preocupa la fragilidad jurídica con que, probablemente, se iniciará el Programa de Cooperación en Artesanías, sector que demanda un apoyo como ningún otro, debido a que dependen de esta actividad más de 20 millones de personas.

Resulta inquietante que RITLA se configure sin una práctica de cooperación intensa y, por otro lado, resaltan las ambiciosas metas -absolutamente legítimas- de ALASEI. Si en estos casos no existe una acción consistente, la puesta en marcha será difícil y enfrentarán serios problemas. El Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria se encuentra en situación análoga.

/Las organizaciones

Las organizaciones latinoamericanas, las empresas multinacionales y los casos a que se ha hecho referencia en los párrafos precedentes, representan variadas situaciones o diversas formas de cooperación regional. El balance final muestra un espectro amplio de posibilidades, pese a las ciertas debilidades detectadas en algunas experiencias concretas. Estas responden a problemas de concepción acerca de cómo insertar la cooperación en las políticas nacionales de desarrollo. En general, no han existido planteamientos integrales ni coherentes en esta materia.

En consecuencia, lo importante es estrechar la vinculación de las acciones de cooperación con la problemática del desarrollo económico y social, actual y prospectivo. El tiempo ha demostrado, no obstante numerosas condiciones adversas, que la región dispone de un alto potencial de cooperación. Su utilización máxima puede facilitar superar las restricciones que actualmente se presentan en todos los países.

Estructurar una política de cooperación regional sólida técnicamente y viable en el marco político actual no es tarea fácil. Sin embargo, es posible avanzar cada vez con mayor intensidad en la medida que las acciones de cooperación se diseñen sobre bases debidamente estructuradas. Algunos de los Comités de Acción del SELA, el PLACE de OLADE y la labor de ALIDE, por señalar tres tipos distintos de experiencias, reflejan políticas en las cuales se alcanzó adecuados márgenes de funcionalidad para atender determinados problemas sectoriales.

En los momentos que América Latina requiere con más urgencia que nunca cohesión y acción conjunta, observar globalmente las instituciones obliga a concluir que en cuanto a mecanismos, ideas y conceptos, se han recorrido, prácticamente, todas las alternativas y que corresponde ahora la utilización plena del instrumental existente.

El papel que desempeña SELA debe ser relevante en la administración conceptual del proceso y en lograr una verdadera cohesión interinstitucional. La noción del Sistema Económico Latinoamericano corresponde a un concepto establecido jurídicamente, pero que es necesario materializarlo en forma gradual a través de un proceso largo y sostenido, que demanda una acción envolvente de todos los actores de la denominada institucionalidad latinoamericana.

A lo largo del trabajo se han intentado precisar medidas específicas de fortalecimiento de la cooperación. En estas conclusiones se ha procurado retomar algunas consideraciones de orden global, comprensiva de un conjunto de situaciones un tanto disímiles. Se ha puesto el énfasis en aspectos operativos, lo que no significa relegar ni menos olvidar los problemas estructurales del desarrollo. Son estos en definitiva los que explican el estado actual del proceso.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1/ Ver en Revista de la CEPAL Nº 20, "Bases para una respuesta de América Latina, a la crisis económica internacional".
- 2/ CEPAL, Evolución de la Integración Centroamericana en 1982, (E/CEPAL/MEX/1983/L.19), página 1.
- 3/ Op.cit., página 5.
- 4/ Un peso centroamericano corresponde a un dólar de los Estados Unidos de América.
- 5/ Este Acuerdo se analiza con detalle en la parte referente a OLADE del Capítulo II.
- 6/ Consejo Monetario Centroamericano. Informe sobre las operaciones de la Cámara de Compensación Centroamericana durante el año 1982, San José, C.R., julio 1983, página 1.
- 7/ Op.cit., páginas 5 y 29.
- 8/ SIECA: Carta Informativa, febrero de 1982.
- 9/ JUNAC, Mandato de Cartagena, suscrito por los Presidentes de los Países Andinos en ocasión del X Aniversario del Acuerdo de Cartagena, 26 de mayo de 1976, numeral 6.
- 10/ JUNAC, Informe Final de la Primera Reunión del Comité de Coordinación Técnica del Sistema de Coordinación Permanente entre los Organismos de la Integración Andina, 17 de mayo de 1983 (SCP.IA/CT/I). En este documento se incluye una visión del estado actual de los diversos instrumentos andinos.
- 11/ JUNAC, Plan de Reorientación del Proceso Andino de Integración, 9 de julio de 1983, (COM/XXV-E/dt.3, Rev.2), página 5.
- 12/ Op.cit., Introducción.
- 13/ Op.cit., páginas 7 y 8.
- 14/ Op.cit., página 15.
- 15/ Para mayores detalles ver, JUNAC, El proceso de integración y el intercambio comercial andino y latinoamericano, Pedro Carmona E., 8 de marzo de 1983, (Di/706), y JUNAC, Programa de Emergencia y Cooperación, 26 de junio de 1983 (COM/XXXV-E/dt.2). Las citas de las páginas siguientes corresponden a este último documento.
- 16/ Estas cifras fueron presentadas a comienzos de marzo de 1983 y correspondían a primeras estimaciones, razón por la cual difieren de otras que se incluyen en el texto. En todo caso los ajustes no cambian la tendencia que se indica.
- 17/ JUNAC, Plan de Reorientación del Proceso Andino de Integración, 9 de julio de 1983, (COM/XXV-E/dt.3/Rev.2), página 47. Las referencias siguientes se han extraído de este documento.
- 18/ JUNAC, Quinta Reunión de Ministros de Agricultura del Grupo Andino, 5 de julio de 1983, (JUN/R.MA/V/Acta Final/Rev.1); las citas que se indican, posteriormente, se han extraído de este documento.
- 19/ Ver Anexo Nº 2.
- 20/ CAF, Memorias Anuales 1981-1982, y Op.cit., en nota 10/.
- 21/ Op.cit., en nota 10/, Anexo VI.
- 22/ Serrano, Angel, FAR: Instrumento financiero de la integración Bogotá, agosto de 1982. Este documento contiene una completa explicación acerca del Fondo.
- 23/ Op.cit., Anexo VII, nota 10/

- 24/ Paraguay, hasta julio de 1983 no había ratificado el Convenio de Panamá.
- 25/ SELA, Informe Final de la VIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, agosto de 1982. Intervención del Embajador del Brasil y Presidente de la Reunión, Sr. Maury Gurgel Valente, página 344.
- 26/ SELA, Séptimo Informe Anual de Actividades de la Secretaría Permanente, julio de 1983, página 6.
- 27/ Sobre el SELA pueden obtenerse mayores detalles en:
1. Informes Anuales de la Secretaría Permanente al Consejo Latinoamericano.
 2. Moncayo G., Jaime, El Sistema Económico Latinoamericano, Quito, noviembre de 1982.
 3. Maldonado, Guillermo, Alternativas para estructurar un Programa de Cooperación Regional a Mediano Plazo, diciembre 1980.
 4. Bermúdez, Augusto, Análisis de los primeros cinco años de funcionamiento del SELA, junio 1982.
- 28/ SELA, Primer Informe de la Secretaría Permanente, 1976.
- 29/ INTAL, Integración Latinoamericana, nº 81, julio de 1983.
- 30/ CEPAL: Integración y cooperación regionales en la década de los ochenta. Contiene una pormenorizada exposición sobre estos acuerdos.
- 31/ ALADI, Sistema de pagos y créditos recíprocos. Proposición de medidas tendientes a su perfeccionamiento, 21 de julio de 1983 (ALADI/CAFMI/IV/dt.1).
- 32/ Establece la facultad jurídica de suscribir acuerdos comerciales con países latinoamericanos.
- 33/ ALADI. Programa de Acción en el corto plazo. Di 77 agosto de 1983.
- 34/ Moncayo G., Jaime, El Pacto Amazónico, Quito, mayo de 1982, página 22.
- 35/ A. Bermúdez, Evaluación del proceso de cooperación energética en el marco de OLADE, mayo de 1983. El capítulo constituye una síntesis de este documento.
- 36/ I. Seymour, OPEP, Instrumento de Cambio. Bogotá 1981. Ediciones Tercer Mundo, página 83.
- 37/ OLADE, Serie de documentos nº 12, OLADE en el proceso de integración latinoamericana, página 15.
- 38/ OLADE, La Coyuntura Energética Latinoamericana y la Cooperación Regional, SP/T/135, página 10.
- 39/ I. Seymour, OPEP, Instrumento de Cambio. Bogotá 1981. Ediciones Tercer Mundo, página 214.
- 40/ Op.cit., página 215.
- 41/ Posteriormente surgió la iniciativa de crear un fondo de estabilización y luego la empresa multinacional PANCAFE, consecuencia directa de la gestión del Grupo de Bogotá.
- 42/ OLADE, La Solidaridad Latinoamericana: Autosuficiencia Energética y Autonomía Tecnológica, página 4.
- 43/ SELA: Informe Final de la VI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, página 157.
- 44/ OLADE, La Solidaridad Latinoamericana: Autosuficiencia Energética y Autonomía Tecnológica, página 6.

- 45/ Chile es el único país miembro de OLADE que no adhirió al PLACE.
- 46/ Comité de Acción, Informes Anuales
- SELA, Informes Anuales de las Reuniones del Consejo Latinoamericano.
- 47/ Op.cit.
- 48/ ALADI: Propuesta para un Acuerdo de Alcance Parcial en el sector pesquero. A. Bermúdez, diciembre de 1982.
- 49/ FAO: Situación y perspectiva de los productos básicos en 1982.
- 50/ A. Chibbaro: "Suministro de insumos para la actividad bananera en los países de la UPEB y el Ecuador". Borrador presentado a UNCTAD, pendiente de revisión y aprobación final. Diciembre de 1982, página 20.
- 51/ Op.cit., página 21
- 52/ H. Vallejos Mejías, COMUNBANA: Nuevo instrumento de cooperación comercial.
- 53/ UPEB, Informe Mensual nº 54.
- 54/ UPEB, Informe Mensual nº 56.
- 55/ Empresa multinacional comercializadora de banano, compuesta por entidades de los países que integran UPEB.
- 56/ José A. Cerro, Aspectos Económicos de la actividad azucarera mundial. Foro de las perspectivas de la Industria Azucarera en América Latina y el Caribe. La Habana, Cuba. Febrero de 1983. Las citas de este capítulo corresponden al documento en referencia.
- 57/ Op.cit.
- 58/ ALIDE: Presentación de la Memoria Anual 1982.
- 59/ ALIDE: Programa de Trabajo 1982/83.
- 60/ OLADE: Intervención del Secretario Ejecutivo de ARPEL en la IV Junta de Expertos. La Paz 1975.
- 61/ ALADI: GEICOS. Consultor J.E. Azzini.
- 62/ Op.cit.: En general los antecedentes que se presentan en este punto corresponden al mencionado documento.
- 63/ Alberto Fuentes M., Las Empresas multinacionales en latinoamérica. Revista Nueva Sociedad nº 21, Caracas, mayo de 1977.
- 64/ SELA, Primer Informe Anual de la Secretaría Permanente, 1976.
- 65/ NAMUCAR, Un esfuerzo multinacional en marcha. San José, junio de 1982. Los antecedentes sobre esta empresa corresponden a este documento.
- 66/ Op. cit.
- 67/ OLADE, NOTIOLADE nº 62.
- 68/ SELA, Primer Informe Anual. Acta constitutiva del Comité de Acción de Fertilizantes y ciertas materias primas básicas.
- 69/ SELA, Informe Final de la V Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano.
- 70/ MULTIFERT, Informes a la VII y VIII Asamblea General de Accionistas, febrero y junio de 1983.
- 71/ H. Vallejos, COMUNBANA, Nuevo instrumento de cooperación comercial.
- 72/ CEPAL, América Latina y la economía mundial del CAFE. Cuadernos de la CEPAL nº 42.
- 73/ Carlos Andrés Pérez, Política Internacional. Discurso de Inauguración en la Reunión de Presidentes. Puerto Ordaz, 1974.
- 74/ CEPAL, América Latina y la economía mundial del CAFE. Cuadernos de la CEPAL nº 84.

- 75/ RITLA, Informe Final de la Primera Reunión Ordinaria.
- 76/ Op.cit., Informe de Carlos Contrera, consultor.
- 77/ RITLA, Proyecto de Acta Constitutiva de la RED.
- 78/ ALASEI, Acta Constitutiva del Comité de Acción.
- 79/ ALASEI, Proyecto de Implementación. Panamá 1982. Informes de las Reuniones Ordinarias y Extraordinarias del Comité, febrero-mayo de 1983.
- 80/ CASAR, Acta Constitutiva del Comité de Acción.
- 81/ SELA, Acta Constitutiva del Comité de Acción.

ANEXO 1
SINTESIS DEL PROGRAMA DE TRABAJO DEL SISTEMA DE COORDINACION
PERMANENTE ENTRE LOS ORGANISMOS DE LA INTEGRACION ANDINA
1983-1985

1. Programa de medicamentos básicos:
Objetivos : Adquisición conjunta de insumos para la fabricación de medicamentos básicos
Responsable : Convenio Hipólito Unanue
Colaboración : JUNAC-CAF
2. Red de precios internacionales de productos farmoquímicos y farmacéuticos
Objetivo : Intercambio de información
Responsable : JUNAC
Colaboración : Convenio Hipólito Unanue
3. Registro sanitario y control de calidad de alimentos
Objetivo : Establecer normas comunes
Responsable : Convenio Hipólito Unanue
Colaboración : JUNAC
4. Protección personal del trabajador
Objetivo : Promover producción y uso de elementos de protección
Responsable : Convenio Hipólito Unanue
Colaboración : Convenio Simón Rodríguez, CAF-JUNAC
5. Investigación y desarrollo industrial en el área de la biotecnología e ingeniería genética
Objetivo: : Desarrollo de sustancias de uso medicinal
Responsable : JUNAC
Colaboración : Convenio Hipólito Unanue
6. Difusión
Objetivo : Abarcar todos los niveles de la comunidad
Responsable : JUNAC
Colaboración : Convenio Andrés Bello y JUNAC
7. Desarrollo científico y tecnológico
Objetivo : Diseñar y poner en marcha una estrategia
Responsable : JUNAC
Colaboración : Convenio Andrés Bello
8. Proyectos andinos de desarrollo tecnológico
Objetivo : Ejecutar los proyectos derivados del PADT alimentos y forestal
Responsable : JUNAC
Colaboración : CAF

9. Participación de los grupos sociales
Objetivo : Ampliar cobertura
Responsable : JUNAC y Convenio Simón Rodríguez
Colaboración : Parlamento Andino
10. Empleo
Objetivo : Estado actual y medidas para incrementarlos
Responsable : Convenio Simón Rodríguez
Colaboración : JUNAC
11. Formación profesional
Objetivo : Capacitar trabajadores
Responsable : Convenio Simón Rodríguez
Colaboración : JUNAC
12. Aplicación del instrumento andino de seguridad social
Objetivo : Perfeccionar la Decisión 113
Responsable : Convenio Simón Rodríguez
Colaboración : JUNAC
13. Extensión de cobertura de seguridad social
Objetivo : Abarcar zonas urbano-marginales y rurales
Responsable : Convenio Simón Rodríguez
Colaboración : Convenio Hipólito Unanue
14. Promoción de empresas multinacionales andinas
Objetivo : Promover su establecimiento
Responsable : JUNAC
Colaboración : CAF
15. Desarrollo agroindustrial
Objetivo : Constitución de pequeñas y medianas empresas
Responsable : JUNAC
Colaboración : CAF
16. Desarrollo parques agroindustriales
Objetivo : Diseñar programas
Responsable : JUNAC y CAF
17. Racionalización industrial
Objetivo : Diseñar un programa
Responsable : JUNAC
Colaboración : CAF
18. Desarrollo de la industria de bienes de capital
Objetivo : Programa de apoyo a la industria
Responsable : JUNAC
Colaboración : CAF

/19. Desarrollo

19. **Desarrollo de la integración física**
Objetivo : Ejecutar el programa del grupo cuatripartito:
CAF/JUNAC/BID/BIRF
Responsable : JUNAC y CAF
Colaboración : ASETA
20. **Desarrollo y promoción de las telecomunicaciones**
Objetivo : Promover desarrollo integrado
Responsable : ASETA
Colaboración : JUNAC y CAF
21. **Programa de apoyo a Bolivia**
Objetivo : Obtener financiamiento para proyectos
Responsable : JUNAC y CAF
22. **Promoción y desarrollo del comercio exterior**
Objetivo : Desarrollar las acciones del plan
Responsable : JUNAC
Colaboración : CAF
23. **Estudio de políticas monetarias, cambiarias y financieras**
Objetivo : Realización de estudios para armonizar y determinar
posiciones conjuntas
Responsable : FAR, JUNAC y CAF
24. **Tasa cambiaria y comercio intrasubregional**
Objetivo : Determinar efectos
Responsable : JUNAC y CAF
25. **Programa de emergencia**
Objetivo : Elaboración y aplicación del programa
Responsable : JUNAC
Colaboración : FAR y CAF
26. **Tribunal andino de justicia**
Objetivo : Puesta en marcha
Responsable : JUNAC
27. **Sistema institucional de financiamiento**
Objetivo : Fortalecimiento
Responsable : FAR y CAF
Colaboración : JUNAC
28. **Fundación Simón Bolívar**
Objetivo : Creación y puesta en marcha
Responsable : JUNAC
Colaboración : CAF, FAR y Convenios

29. Capacitación para ejecutivos
- Objetivo : Desarrollar cursos
 - Responsable : Convenio Andrés Bello
 - Colaboración : CAF, FAR, JUNAC, ASETA y Convenios

Nota: Mayores detalles de este Programa de trabajo se encuentran en el Anexo IV del documento SCP.I A/CT/I/Informe final

ANEXO 2
OBJETIVOS ESPECIFICOS DEL CONVENIO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

DEL GRUPO ANDINO

1. Incrementar la producción y la productividad agropecuarias, especialmente en renglones como: cereales, oleaginosos y leguminosas, raíces y tubérculos, carne, huevos, leche y sus derivados y semillas mejoradas.
2. Garantizar el abastecimiento suficiente y oportuno de los productos prioritarios de la dieta básica y asegurar la capacidad adquisitiva para alcanzar niveles de consumo acordes con los requerimientos nutricionales de todos los estratos socio-económicos de la población andina.
3. Mejorar la relación entre los patrones de consumo de cada país y sus respectivas potencialidades agropecuarias.
4. Estimular y facilitar el comercio intrasubregional de los alimentos básicos, para lo cual deberán mejorarse los canales de distribución y el transporte así como perfeccionarse los mecanismos bajo los cuales se desarrolla su intercambio comercial subregional. Para ello se otorgarán y mantendrán preferencias en el abastecimiento de alimentos e insumos agropecuarios provenientes de la Subregión.
5. Promover el desarrollo agroindustrial en función del abastecimiento de productos prioritarios.
6. Fortalecer los sistemas nacionales de almacenamiento.
7. Intercambiar experiencias e información y complementar esfuerzos regionales en materia de seguridad alimentaria.
8. Aprovechar las capacidades existentes en la Subregión con respecto a la formación de recursos humanos en el área de la agricultura y alimentación, así como la investigación y transferencia tecnológica.
9. Adecuar las experiencias científicas y tecnológicas foráneas y fomentar el desarrollo de tecnologías propias, de acuerdo a las características de la Subregión.
10. Adoptar criterios comunes y posiciones conjuntas frente a la coyuntura económica internacional, fundamentalmente en el comercio internacional de los productos básicos.
11. Fortalecer los mecanismos subregionales de financiamiento en beneficio de las actividades previstas en el presente Convenio.

12. Promover políticas y acciones conjuntas para el aprovechamiento y conservación de los recursos hidrobiológicos forestales y naturales conexos.