

Revista de la CEPAL

Director
RAUL PREBISCH

Secretario Técnico
ADOLFO GURRIERI

Secretario Adjunto
GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE/AGOSTO DE 1983

Revista de la
C E P A L

Santiago de Chile

Número 20

SUMARIO

Nota de la Dirección	7
Carta del Presidente Constitucional de la República del Ecuador Don Osvaldo Hurtado a los señores Enrique V. Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL y Carlos Alzamora, Secretario Permanente del SELA	9
Carta de los señores Enrique V. Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL y Carlos Alzamora, Secretario Permanente del SELA al Presidente Constitucional del Ecuador Don Osvaldo Hurtado	11
Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional. <i>Enrique V. Iglesias y Carlos Alzamora Traverso</i>	17
La crisis mundial y América Latina. Conclusiones de la Reunión de Personalidades convocada por la CEPAL y celebrada en Bogotá los días 19 a 21 de mayo de 1983	49
La crisis del capitalismo y el comercio internacional. <i>Raúl Prebisch</i>	53
América Latina: crisis, cooperación y desarrollo. <i>Guillermo Maldonado, Eduardo Gana y Armando Di Filippo</i>	77
Renegociación de la deuda latinoamericana: Un análisis del poder monopólico de la banca. <i>Robert Devlin</i>	103
Salarios y empleos en coyunturas recesivas internacionales. Experiencias latinoamericanas recientes. <i>Victor E. Tokman</i>	115
¿Existe una salida equitativa y democrática para la crisis? <i>Adolfo Gurrieri y Pedro Sáinz</i>	131
La deuda externa y los problemas financieros de América Latina. <i>Carlos Massad</i>	153
Algunas publicaciones de la CEPAL	169

América Latina: crisis, cooperación y desarrollo

Guillermo Maldonado,
Eduardo Gana
y Armando Di Filippo*

El presente trabajo se estructura en torno a varias ideas fundamentales. En primer lugar se plantea el doble carácter de la unidad latinoamericana, destacando el íntimo nexo de dependencia entre las políticas regionales de cooperación 'hacia adentro' que fomentan el desarrollo y las de concertación 'hacia afuera' que disminuyen la vulnerabilidad externa regional. Se enfatiza, además, la raíz estructural de esa vulnerabilidad, en la esfera económica, asociada a la inserción periférica de América Latina en el orden internacional, y expresada en la gradual pérdida de participación de las exportaciones latinoamericanas en el comercio mundial. La superación estructural de tal condición periférica, implica restituir al desarrollo económico y social de todos los países latinoamericanos el lugar central que le corresponde en la acción del Estado, de los empresarios y demás agentes sociales. El orden mundial entró en un período de incertidumbre que promete ser prolongado; los países latinoamericanos deben encontrar el camino para evitar el peligro de la fragmentación y el aislamiento, acrecentando sus esfuerzos en pro de la cooperación y de la integración regionales. El aletargamiento que hoy experimentan los esquemas de integración económica no es atribuible a 'una crisis instrumental' sino, fundamentalmente, al debilitamiento de los impulsos en favor del desarrollo industrial y a la reciente experiencia de permisividad financiera internacional que sustentó los estilos de desarrollo fundados en el endeudamiento internacional. El trabajo también sugiere, que el fortalecimiento de la cooperación e integración regionales, no implica una creciente confrontación con los centros, sino una vía adicional y propia para reactivar y dinamizar la economía mundial, y para fortalecer un mundo multipolar, capaz de contrarrestar los riesgos de la actual confrontación este-oeste que también se proyectan sobre América Latina.

*Director de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL; Coordinador del Proyecto de Integración y Cooperación Regionales; y funcionario de la misma División, respectivamente.

I

Introducción

Al presentar ante los medios de comunicación social el balance preliminar de la economía latinoamericana durante el año 1982, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL señaló que, dada la gravedad que han adquirido los efectos negativos de la crisis internacional en la región, la CEPAL, en cumplimiento de sus responsabilidades, iniciaría de inmediato un proceso de reflexión colectiva interna con el propósito de aportar sus ideas a los gobiernos latinoamericanos, destinadas a construir una respuesta conjunta de la región ante esta dramática coyuntura. Las páginas que siguen, constituyen una contribución personal de los autores al ejercicio que se está llevando a cabo en la CEPAL. Por lo mismo, están abiertas a la crítica constructiva para mejorarlas. Ojalá que algunas de sus ideas promuevan un fructífero debate y que signifiquen un aporte a los gobiernos y a los sectores privados, académicos y políticos de los países latinoamericanos.

Hay algunas ideas-fuerza que orientan este trabajo. La primera de ellas es la necesidad de disminuir la vulnerabilidad externa de la región, la cual se ha revelado en todas sus dimensiones en las recientes circunstancias internacionales. Baste citar aquí las dramáticas proporciones que ha alcanzado el problema del endeudamiento externo de buena parte de los países latinoamericanos y el conflicto del Atlántico Sur. Ambos hechos dejan secuelas negativas que dificultarán el proceso de recuperación del desarrollo regional.

La segunda de las ideas principales de este trabajo es que no existe una diferenciación tajante entre las políticas regionales de cooperación 'hacia adentro' y las acciones de concertación 'hacia afuera', dado que hay un íntimo nexo de dependencia entre ambas. Cualquier avance 'hacia adentro' —especialmente en el campo de la cooperación para el desarrollo— se proyecta 'hacia afuera', concediéndole mayor peso a la región en el concierto mundial, e incrementando su poder de negociación en la esfera de las relaciones económicas internacionales.

La tercera idea medular se refiere al carácter estructural de esa vulnerabilidad. Es decir, mientras no se logre corregir la naturaleza de la inserción de América Latina en el sistema de

relaciones económicas internacionales, siempre habrá una peligrosa brecha en su sector externo, pues la demanda mundial de sus productos primarios es siempre menos dinámica que la demanda latinoamericana de las manufacturas que compra para poder mantener niveles adecuados de actividad económica. En las actuales circunstancias este proceso se ha agudizado, al manifestarse colectivamente en todos los países en desarrollo por la crisis que afecta a los países industrializados, con lo cual se ha reducido la demanda de productos primarios y se han exacerbado las tendencias proteccionistas que tradicionalmente han obstaculizado las exportaciones regionales a sus mercados.

Como consecuencia de lo anterior, el trabajo destaca una cuarta idea-fuerza: la necesidad de modificar esa inserción, para lo cual es necesario restituir al desarrollo económico y social de todos y cada uno de los países latinoamericanos el lugar central que debe ocupar en las preocupaciones del Estado, de los sectores privados y demás agentes sociales. Ello implica colocar los temas de la renegociación de la deuda y del financiamiento externo en una perspectiva correcta: como instrumentos del desarrollo de los países y no como una problemática con vida propia, aislada del resto de la economía.

Por otra parte, el trabajo plantea la necesidad de fortalecer la cooperación e integración regionales, como uno de los medios más idóneos para dar una respuesta conjunta a la crisis internacional y para lograr una presencia internacional más sólida y de mayor peso de América Latina en el concierto mundial. Esta posibilidad se vería favorecida por la renovada importancia que adquiriría el desarrollo económico tanto nacional como regional. El camino del desarrollo económico integrado puede corregir la posición asimétrica y vulnerable de las regiones periféricas. Esta evolución debe concebirse como un estímulo al dinamismo y al equilibrio estructural a largo plazo, fundado en la eliminación gradual de la dicotomía centro-periferia, que implica asimetrías de poder y desigualdades distributivas claramente insostenibles desde una perspectiva histórica más amplia.

La necesidad de cooperar en el plano interno y de unirse para una actuación concertada en el plano internacional, está adquiriendo urgencia para las naciones latinoamericanas en la pre-

sente coyuntura histórica. El orden mundial entró en un período de incertidumbre que promete ser prolongado. Así, en la esfera monetario-financiera seguirán produciéndose modificaciones de importancia, tanto en los sistemas que proveen de liquidez al comercio mundial, como en la propia estructura del financiamiento internacional. En el campo comercial se imponen en los centros industriales modalidades de comercio "compensado y administrado", al margen de la normatividad del GATT y de las reivindicaciones que los países periféricos expresan a través de la UNCTAD. Por otra parte, en el área de la producción, las políticas antiinflacionarias de tipo recesivo aplicadas por los centros desalientan sus niveles de actividad y de empleo, fomentando un creciente proteccionismo. A nivel más profundo y a plazos más largos, se insinúan impredecibles modificaciones en la esfera tecnológica, que afectarán la distribución del poder productivo mundial. La fragmentación y el aislamiento de los países latinoamericanos no parecen ser la mejor manera de afrontar los trascendentales cambios que, en diferentes plazos, se avecinan. La cooperación no sólo es un camino para favorecer un desarrollo regional más dinámico y equitativo, sino también para incrementar la gravitación latinoamericana en el orden mundial o, al menos, evitar su creciente deterioro.

En el trabajo se establece la estrecha relación que existe entre industrialización e integración económica. La pérdida de dinamismo del desarrollo económico, interrumpió a su vez el apoyo constante que los países latinoamericanos le han brindado a la industrialización, proceso que para alcanzar su plena viabilidad requiere la integración de los mercados y la armonización de las políticas nacionales. Se explica, así, el aletargamiento por el que pasan los esquemas de integración económica que funcionan en el área.

En muchas oportunidades se ha esgrimido el socorrido argumento de que se trata de una "crisis instrumental" de esquemas concebidos en circunstancias internacionales distintas de las actuales y con mecanismos de ejecución que deben, necesariamente, ser actualizados. Se desconoce, de esta manera, la razón que realmente está en el fondo de la crisis de los esquemas de integración: el debilitamiento del desarrollo económico y social de los países y, en consecuencia, del proceso de desarrollo industrial. Naturalmente, que

plantear esta relación tan directa entre integración económica e industrialización no significa, de ninguna manera, que la integración pueda o deba ignorar otros sectores de la actividad económica. Por el contrario, la experiencia señala la necesidad de actuar con premura y profundidad en el campo agropecuario y alimentario, por ejemplo.

Como corolario del análisis y de la estrecha relación que existe entre las ideas orientadoras de este trabajo, se concluye la necesidad de fortalecer la cooperación e integración regionales, lo cual no debe ser visto por los países industrializados como un curso de confrontación por parte de América Latina. Muy por el contrario, una América Latina que forme un conjunto político dinámico y en constante crecimiento se convertiría en un factor positivo para la reactivación de la economía internacional, único camino para superar la presente crisis. Desde otro ángulo, la mayor capacidad de la región para realizar acciones en conjunto contribuiría a mantener un mundo

multipolar que es una garantía para el mantenimiento de la paz, sobre todo en el marco de la actual confrontación este-oeste que se proyecta ya, amenazante, sobre América Latina.

Inevitablemente surge la pregunta de cómo hacerlo. Esa parece ser la interrogante que todos se plantean y a la cual no se ha dado una respuesta categórica, simplemente porque no hay recetas ni sencillas ni milagrosas. Sin embargo, en el trabajo se consignan posibles acciones conjuntas en los campos del comercio, del financiamiento, de la agricultura y alimentación, y de la energía, por considerar que los cuatro constituyen la esencia de la seguridad económica regional, elemento indispensable para atenuar la vulnerabilidad externa de la región.

En el marco de estas reflexiones, el presente artículo concibe la cooperación e integración regionales como un camino fecundo que debe fortalecerse y profundizarse para la superación estructural de la actual crisis latinoamericana.

II

Desarrollo y cooperación

1. El marco de referencia

La crisis económica que, en mayor o menor grado, afecta a todos los países de América Latina y el Caribe, reviste una profundidad y extensión sin precedente histórico desde la Gran Depresión. Ello ha actualizado la discusión no sólo sobre las causas que la han provocado, sino también acerca de las políticas para superarla.

Nunca como ahora se hablan polarizado tanto en la región las posiciones conceptuales sobre las políticas económicas a seguir en esta emergencia, cuando está presente, de manera predominante y singular, un punto de partida constituido por el enorme endeudamiento externo, que pesa sobre la gran mayoría de los países latinoamericanos. Esto, y la indudable responsabilidad que tienen las políticas internas aplicadas, particularmente las de sesgo monetarista que han acompañado a las principales decisiones económicas durante los últimos tiempos, están llevando a las economías de los países de la región a

un doloroso y aparentemente inevitable proceso de ajuste, con las consecuencias ya conocidas de baja del producto nacional, desempleo, disminución de las importaciones, quiebra de empresas, etcétera¹.

Una apreciación más amplia de esta crisis, exige recuperar, aunque sea de un modo somero, el contenido histórico y estructural del concepto de desarrollo, con el propósito de situarlo en el centro de la argumentación.

Estos planteamientos pretenden retomar perspectivas analíticas que tienen como punto de partida 'ideas fuerza', arraigadas con profundidad en el pensamiento económico y social de América Latina y de la CEPAL. Infortunadamente, la repercusión de la crisis mundial en el desarrollo regional, ha generado un cierto 'ofuscamiento inmediateista', que oscurece el horizon-

¹Véase CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1982*, E/CEPAL/L. 279, 21 de diciembre de 1982.

te de las opciones y tiende a aislar peligrosamente los esfuerzos por superar las graves consecuencias —endeudamientos, déficit internos y externos, desocupación, etc.— de la crisis actual. Esta visión inmediateista también se alimenta del auge reciente —o mejor dicho, de la fugaz restauración— de teorizaciones económicas fundadas en la búsqueda de equilibrios ahistóricos y en el examen de ventajas comparativas estáticas, que operan en un mundo 'perfectamente competitivo' donde se diluyen las asimetrías del poder y se atenúa el trasfondo histórico-estructural de los procesos. Todo esto es totalmente ajeno a la praxis concreta de la relación latinoamericana con los centros.

Frente a estas peculiares circunstancias, resulta conveniente y no es reiterativo recordar, siquiera en forma esquemática, los fundamentos estructurales del proceso de desarrollo económico contemporáneo, y la ubicación de América Latina en dicho proceso. Se evita, de este modo, reducir el horizonte económico a la temática del 'ajuste' que se está haciendo por la vía de restricciones al gasto, de la reducción en los niveles actuales de actividad económica y del consiguiente desaliento en la acumulación de capital y el desarrollo económico. No se desconoce la necesidad del 'ajuste', pero se intenta definirlo dentro del marco de una perspectiva histórica de desarrollo a largo plazo.

Cabe destacar, entonces, la prioridad que debe concedérsele al tema del desarrollo, la cual otorga racionalidad y perspectiva al conjunto de acciones parciales derivadas de la coyuntura. En su expresión estrictamente económica, el desarrollo implica un crecimiento de la productividad del trabajo y una diversificación del poder productivo general que deriva de la consolidación y fortalecimiento de la industria manufacturera. Subyace en este proceso la introducción sistemática y permanente del progreso técnico, asociada a la creciente calificación laboral y al proceso de acumulación de capital reproductivo.

2. La posición periférica de América Latina

Resultaría quizás ocioso recordar con prolijidad las repercusiones a escala planetaria de la Revolución Industrial, pero una breve recapitulación general resulta útil para encuadrar la argumentación. A lo largo del siglo XIX va cristalizando un

orden económico internacional compuesto, de un lado, por las economías centrales —que penetran profundamente en la Revolución Industrial— y, del otro, por las periféricas que, al margen de dicho proceso de industrialización, se limitan a adquirir manufacturas a cambio de sus productos primarios.

Las sociedades centrales logran asimilar plenamente los frutos del desarrollo económico: expanden sus cuotas de producto y empleo no agrícolas; superan los estadios esclavistas y serviles en sus estructuras de clases rurales y urbanas; aceleran sus procesos de urbanización, absorbiendo migrantes desde áreas rurales; logran la alfabetización total y la elevación sistemática de sus niveles educativos; colocan el progreso científico al servicio del desarrollo económico; alcanzan una diferenciación ocupacional que refleja el aumento del nivel educativo y la diversificación productiva; culminan la transición y estabilización demográfica y, en el orden internacional, logran distanciarse de manera espectacular con respecto a las periferias en términos de poder productivo y adquisitivo por persona.

El proceso que nace y se fortalece en Europa occidental, se difunde luego a Norteamérica y, posteriormente, al Japón. La Unión Soviética, por su parte, logra incorporarse al conjunto de las sociedades industriales y se convierte, con posterioridad a la segunda posguerra, en el 'centro' del sistema económico internacional de los países socialistas.

Parecería poco menos que innecesario reiterar que la correcta comprensión de buena parte de las dificultades económicas actuales de América Latina, exige partir de su posición periférica con referencia a este orden económico internacional, la cual no está cuestionada por su condición de región 'de ingreso medio', de acuerdo con estratificaciones cuantitativas que tampoco deben encubrir el hecho básico de su inserción subordinada en la economía mundial. Es, precisamente, esta inserción la que, junto a la pretérita herencia colonial, signa la estructuración de las sociedades latinoamericanas.

Estas sociedades asimilaron de manera parcial y sesgada el progreso técnico transferido desde los centros; mantuvieron sociedades rurales con resabios coloniales, especialmente en las zonas andinas y tropicales; generaron procesos de

urbanización hipertrofiados, centralizados y asincrónicos con respecto al desarrollo industrial; no lograron superar definitivamente los estadios precapitalistas en sus estructuras rurales de clases; mantuvieron elevadas tasas de analfabetismo y desequilibrios en su desarrollo educacional; experimentaron una absorción tecnológica en donde las sucesivas oleadas de modernización no arrastraban al conjunto del aparato productivo; su orientación exportadora de productos primarios les significó un intenso grado de disociación entre sus estructuras básicas de producción y de consumo; la heterogeneidad de sus aparatos productivos consolidó amplios estratos ocupacionales de ínfima productividad e ingresos. En suma, fueron configurando de este modo los rasgos propios de su condición de sociedades periféricas.

La experiencia histórica regional parece sugerir que los grandes 'saltos' estructurales en el desarrollo de la economía latinoamericana ocurrieron siempre como respuesta a crisis y convulsiones internacionales. Así aconteció en el siglo XIX, con el inicio de su independencia política; y en el siglo XX, con los primeros pasos y avances de su proceso de industrialización, históricamente asociado a las dos grandes guerras y a la Gran Depresión de los años treinta. El crecimiento económico regional de las últimas tres décadas, fue 'liderado' por la expansión manufacturera, e implicó un crecimiento del producto global regional superior al poder de compra derivado de sus exportaciones. Sin embargo, este evidente progreso en la industrialización y el desarrollo no logró modificar la posición periférica de América Latina en el orden económico internacional. La región sigue exportando, fundamentalmente, productos primarios, elemento central que determina la ubicación periférica de la región en la economía mundial, reflejada por la crónica asimetría y déficit de su comercio con los centros.

En el período que se inicia en la segunda posguerra, la participación de los productos primarios en el comercio mundial—aun incluyendo el petróleo— ha decrecido y, en consecuencia, otro tanto ha acontecido con la de las regiones periféricas en ese intercambio.

Las cifras disponibles muestran que los miles de millones de personas sumergidas en la pobreza en los países de ingresos bajos, están insertos en las economías con menor grado de

diversificación productiva, especializadas casi exclusivamente en la exportación de productos primarios. Estos países son los que perdieron más rápidamente posiciones en el rango general de producto por habitante y de participación en las exportaciones mundiales. Sus economías presentan un elevado componente agrícola en el valor de su producto total; éste alcanzaba al 51% en 1960 y descendió a 34% veinte años más tarde. De acuerdo con datos publicados por el Banco Mundial², la participación de la industria manufacturera en el producto regional durante las dos pasadas décadas sólo se elevó en dos puntos porcentuales: de 11% a 13%. En 1979, el producto promedio por persona de este grupo de países ascendía a 230 dólares y su magnitud demográfica superaba los 2 000 millones de personas.

Los países en desarrollo de ingreso medio—no exportadores de petróleo—, según la terminología del Banco Mundial, entre los que están gran parte de los latinoamericanos, presentan un producto por habitante que es más de seis veces superior al del primer grupo. Y a diferencia de éstos, donde el crecimiento manufacturero se desaceleró y fue inferior al del producto global en los años setenta, el mayor dinamismo de los de ingreso medio obedeció al empuje de su industria manufacturera. Algunos de ellos, como los del sudeste asiático, España y Portugal—y más incipientemente, Brasil—, habían logrado una significativa penetración de sus manufacturas en los mercados de los países desarrollados, especialmente durante la segunda mitad de la década anterior.

De todos modos, América Latina en su conjunto ha reducido su participación en las exportaciones mundiales desde el 11% en 1950 al 5% en 1980, lo que se ha debido principalmente al hecho de que, pese a los avances de la industrialización registrados en los países de la región, no se logró modificar de manera sustancial la estructura de las exportaciones, en la cual predominan los productos primarios con un porcentaje del orden del 80% en los últimos años. Aunque en el decenio de los años setenta, las manufacturas exportadas por la región aumentaron su participación relativa en las exportaciones mun-

²Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1981*, Washington D.C., agosto de 1981.

diales de esta categoría de productos, de un 1% en 1970 a un 1.4% en 1978, esto no bastó para compensar la caída de los términos de intercambio de los productos básicos que los países latinoamericanos venden en el mercado internacional, aun considerando que parte importante de estos productos está constituida por hidrocarburos.

Como es sabido, la elasticidad-ingreso de la demanda de manufacturas es superior a la que corresponde a los productos primarios y, básicamente por tal motivo, el desequilibrio comercial y el endeudamiento son rasgos crónicos de la inserción internacional de las periferias. El único 'ajuste' capaz de superar esta asimetría de modo definitivo, puede provenir solamente de un cambio estructural en la especialización productiva y comercial latinoamericana —y periférica en general—, que expanda su producción y exportación de manufacturas. En rigor, la cooperación internacional por parte de los centros en la esfera del comercio sólo adquiere coherencia a largo plazo si se orienta a expandir la capacidad productiva y de exportación de manufacturas y se realiza en términos y condiciones que posibiliten la consecución de esos objetivos. De lo contrario, los déficit comerciales y el endeudamiento crónico de las periferias —incluyendo a América Latina— seguirán siendo inherentes a la lógica de la economía mundial, mientras persista su actual dinámica estructural.

En las siguientes secciones de este mismo capítulo, se replantean las ventajas de la cooperación y la integración regionales para promover un estilo de desarrollo que acreciente la autonomía latinoamericana en el orden mundial, que se funde en una renovada expansión industrial y que transite por caminos de su propia creatividad en la búsqueda de la equidad social. Esta enunciación de valores que corresponde a la esfera de lo deseable es, sin embargo, punto de referencia esencial para estimar la viabilidad de acciones concretas orientadas en ese sentido.

3. *Cooperación, autonomía y poder de negociación*

Si se mira hacia el futuro, las relaciones de América Latina —y de la periferia en general— con los centros, estarán, a largo plazo, probablemente signadas por un alto grado de incertidumbre,

no sólo en las esferas monetario-financiera y comercial, sino también en lo que atañe a las orientaciones que seguirá la futura estructuración productiva del mundo desarrollado. Desde aquí —y durante un periodo difícil de precisar, pero eventualmente prolongado—, el orden internacional atravesará un peligroso interregno. En la esfera monetaria se requerirá, probablemente, reemplazar el dólar por otro signo, menos conflictivo y de aceptación internacional, fortaleciendo las instituciones que suministran liquidez al sistema y regulan los desajustes en los saldos mundiales de comercio. Sin duda, el actual funcionamiento del FMI deberá ser revisado para acrecentar su gravitación y reorientar sus inadecuadas estrategias de ajuste que actualmente recomienda al mundo periférico. En la esfera comercial se deberá repensar el sistema de regulaciones que hoy se centraliza en el GATT y se debate paralelamente en otros foros mundiales como la UNCTAD. La realidad del proteccionismo creciente de los centros se expresa a través de las diferentes modalidades del 'comercio administrado y compensado' que adquiere fortalecida vigencia en el mundo desarrollado. En la esfera productiva, la profunda y prolongada recesión no sólo expresa virajes —y perplejidades— importantes en la política económica de los centros, sino que también preanuncia profundas transformaciones a largo plazo en la esfera tecnológica, asociadas a la mutación de las fuentes energéticas, a la automatización y robotización de los procesos productivos, a los logros de la ingeniería genética, de la informática, etc. Parece evidente que estos revolucionarios adelantos modificarán de una manera radical, aunque todavía desconocida, la estructura y distribución regionales del poder productivo mundial.

Debe destacarse el hecho de que será escasa la influencia que, a nivel nacional, podrán ejercer los países latinoamericanos en las profundas transformaciones que, de manera irreversible, se avecinan en el orden internacional. Ni siquiera las economías mayores de la región pueden, individualmente, gravitar en la evolución de estas transformaciones de modo que preserve sus propios intereses nacionales.

¿Serán entonces los países latinoamericanos espectadores aislados, simplemente confiados en las pretéritas ventajas comparativas inherentes a su posición periférica? ¿Se limitarán a

demandar, ritualmente, los beneficios de una cooperación internacional que depende asimétricamente de la voluntad de los centros? ¿Entregarán el liderazgo de la orientación manufacturera regional al criterio de las corporaciones transnacionales?

Podrían seguirse enhebrando interrogantes de este tipo, pero sería abusar de un recurso retórico. Parece legítimo, sin embargo, plantear que los logros reales e institucionales de la cooperación e integración latinoamericanas constituyen el punto de partida —tanto deseable como viable— para acrecentar la capacidad de defensa y de respuesta regionales frente a las inquietantes transformaciones que se avecinan en el orden internacional. Esta es, evidentemente, la 'cara externa', hoy más necesaria que nunca, de la unidad latinoamericana.

a) *Tendencias del comercio mundial*

No parece necesario reiterar las características y magnitud de las nuevas medidas proteccionistas que han sido y están siendo aplicadas por los países industrializados y la contradicción flagrante que esto plantea con los postulados de liberación del comercio señalados como objetivos fundamentales de la comunidad internacional. La CEPAL se ha ocupado intensamente del tema³ y ha transmitido a los gobiernos sus conclusiones y recomendaciones.

En la actual situación de crisis que afecta a la economía mundial, el proteccionismo del norte opera como una seria limitante al desarrollo del sur, al reducir sus exportaciones por diversas y 'sofisticadas' vías. Este hecho, a su turno, disminuye el ingreso de las divisas que los países en desarrollo requieren para satisfacer sus necesidades de importación, elemento clave en el mantenimiento de un ritmo aceptable de actividad económica. Para cerrar la brecha del sector externo, tradicionalmente se ha recurrido al crédito externo, el que ha crecido desmesuradamente sin que sea ahora posible pagarlo utilizando, como normalmente debería hacerse, los ingresos provenientes de las exportaciones.

³Véase, por ejemplo, CEPAL, *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años 80*, E/CEPAL/G. 1160/ Rev. 1, 1981, p. 137.

En consecuencia, el proteccionismo comercial de los países industrializados de economía de mercado constituye una de las causas importantes de la asfixia que los países en desarrollo, entre ellos los de América Latina, están experimentando en su sector externo. Además de que las medidas proteccionistas significan una infracción a expresas disposiciones del GATT, sus efectos se revierten en contra de los intereses de los propios países industrializados, pues les impiden mantener un ritmo de exportaciones que les permitirá dinamizar sus economías y reducir sustancialmente el desempleo. Así, por ejemplo, en Estados Unidos, el 40% de las exportaciones se destina a los países en desarrollo.

Por otra parte, 1981 y 1982 fueron años en que el intercambio mundial declinó, lo que constituye uno de los rasgos singulares de la crisis internacional. Esto debilita la confianza en el sistema de comercio internacional, lo que se comprueba por la disminución en el ritmo de las inversiones en los propios países industriales y en la franca pugna abierta entre ellos respecto de su intercambio comercial.

Este último es otro de los rasgos particulares de la crisis que afecta a la economía mundial. La Reunión Ministerial del GATT, celebrada en Ginebra a fines de noviembre de 1982, era la primera en realizarse en los últimos nueve años a ese nivel y sus resultados fueron decepcionantes para los países en desarrollo, puesto que sus principales aspiraciones fueron pasadas por alto, al centrarse el debate en los temas de interés para Japón, Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea (CEE). Pero lo más interesante es lo que se ha registrado en los meses posteriores y fuera del GATT. Hay un giro evidente de un teórico libre comercio a un comercio 'compensado' o 'administrado', según denominaciones surgidas para calificar el fenómeno. Por ejemplo, el acuerdo alcanzado por la CEE con el Japón a principios de febrero de este año, constituye un serio paso en ese sentido, pues por primera vez el Japón ha negociado una restricción voluntaria de sus exportaciones al nivel de la Comunidad como conjunto, y no individualmente con los países que la integran. También lo es el acuerdo alcanzado por los Estados Unidos con Japón tendiente a lograr un equilibrio en la balanza comercial mutua; para ello este último país levantó

algunas de las medidas proteccionistas que aplicaba para favorecer su sector agrícola.

En suma, a despecho de la retórica utilizada en la Reunión Ministerial del GATT, están proliferando los acuerdos que limitan la expansión del comercio, en detrimento de algunas ventajas comparativas dinámicas así como del consumidor de los países desarrollados que tendrá que abonar mayores precios.

En América Latina, la crisis internacional y el elevado endeudamiento externo han impuesto políticas de ajuste basadas en una disminución drástica de las importaciones como el medio más directo para ahorrar divisas y dedicarlas al servicio de la deuda externa. Al adoptar ese camino quedaron afectadas corrientes tradicionales de comercio intrarregional y vulnerados compromisos adquiridos por los países en el marco de los procesos de integración que funcionan en la región, lo cual fue utilizado como uno de los argumentos más fuertes para intentar restarles validez como medio idóneo de enfrentar no solamente la crisis internacional, sino el desarrollo mismo de América Latina.

En este contexto, la región debe mirar las perspectivas del comercio internacional como un gran desafío en dos direcciones. La primera, para consolidar, mantener y expandir en todo lo que fuere posible el comercio intralatinoamericano, apelando para ello a todos los mecanismos multilaterales y bilaterales. La segunda, para construir, organizar y ejercer un poder de negociación colectivo que le permita mantener un comercio equilibrado con todas las áreas del mundo, a tono con las tendencias del momento, privilegiando, desde luego, lo regional y sus vinculaciones con otros países en desarrollo.

La expansión del comercio intrarregional implica, además de una sólida voluntad política de lograrla, la necesidad de poner en juego medidas comerciales así como novedosos y eficientes mecanismos financieros que hagan más atractivo y fácil importar desde América Latina que desde terceros países. Mantener un comercio equilibrado con otros países o agrupaciones de países, demanda una gran solidaridad interna y la decisión de ejercer el poder de negociación colectivo para el logro de objetivos de interés común para todos los países latinoamericanos.

b) *La capacidad de defensa económica de América Latina*

De acuerdo con las tendencias de la economía mundial expuestas en los párrafos anteriores, gran parte de la capacidad de defensa y de respuesta de la región pasa por una concertación y unificación de esfuerzos en las esferas comercial, financiera y productiva.

En lo comercial, la protección de los precios de los productos básicos que la región exporta exige posiciones conjuntas en el marco de planteamientos de carácter global que no 'compartimentalicen' indebidamente los problemas. En los foros negociadores también puede hacerse pesar el poder de compra unificado frente a los centros, tanto para conseguir mejores condiciones comerciales en los productos que América Latina exporta e importa, como para concertar medidas de respuesta frente al comportamiento proteccionista del norte desarrollado en contra de los productos básicos y manufacturas latinoamericanas. El concepto de prioridad regional en el abastecimiento de productos básicos, está íntimamente vinculado con las cuestiones de la seguridad económica regional, la cual abre, por ejemplo, promisorias áreas de cooperación regional en la esfera alimentaria y energética. En suma, resulta obvio que, en este campo, una mayor y más firme cooperación regional aparece como la vía más significativa para superar la atomización y el aislamiento que vulneran las posiciones de negociación ante los centros.

En lo financiero, el peso y la estructura actuales del endeudamiento con la banca internacional privada se arrastrarán por un período relativamente prolongado. Se hace sobre todo necesario un planteamiento dinámico del problema; la primera condición para poder afrontar el servicio de la deuda es poder seguir creciendo y exportando. Sin cambios cuantitativos y cualitativos tanto dentro de los países como en el ámbito internacional, los ejercicios de reescalamiento de los pagos son precarios y de corta duración. Por consiguiente, habrá que supeditar los pagos a la expansión que se propugna. Una forma elemental de cooperación financiera entre los países de América Latina es concertar pautas comunes de renegociación de la deuda que respondan a este principio y resistan la imposición de intereses y recargos calculados sobre bases totalmente

ajenas a las potencialidades reales del desarrollo y del comercio mundiales y que ahora exceden los costos inicialmente previstos al contraer la deuda. En lo regional, se abren amplias posibilidades de avanzar hacia el perfeccionamiento de los mecanismos de compensación de pagos, la adopción de una unidad de cuenta regional y otras medidas que, ahorrando la utilización de divisas convertibles, faciliten el comercio intra-regional. Del mismo modo, debería fortalecerse los instrumentos crediticios para financiar el desarrollo económico y el incremento de la capacidad de exportación. Toda estas medidas contribuirían a disminuir la vulnerabilidad económica regional frente a los centros.

En la esfera de la producción, la cooperación regional también tiene una 'cara externa', que acrecienta la capacidad de defensa y negociación en las relaciones latinoamericanas con los centros. Así, uno de los pocos caminos que se advierten para lograr una vinculación 'simétrica' permanente con dichos centros, es el desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas propias, que satisfagan algunos de los siguientes requisitos: a) que sean diversificadas, o sea, que comprendan ramas tradicionales y modernas de la producción; b) que se desenvuelvan en profundidad, es decir, que abarquen desde los insumos básicos hasta los productos finales, utilizando en lo posible bienes de capital de origen regional; c) que sean armónicas, en cuanto no existan marcados desequilibrios de productividad y crecimiento entre los diversos sectores y ramas de la economía; y d) que se autosustenten, de modo que, basadas primordialmente en la demanda interna de cada país, complementada con la demanda regional y mundial, puedan atender las necesidades básicas nacionales, crecer y perfeccionarse en forma sostenida.

Se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que ningún país de la región, por muy grande que sea, puede alcanzar estos objetivos por sus propios medios. De esta manera, la cooperación y la integración entre los países latinoamericanos constituyen, sin duda, una eficaz respuesta instrumental para posibilitar dichas orientaciones.

En cada uno de los campos citados la ejemplificación podría ahondarse y afinarse, pero por ahora bastará con ratificar el mensaje central sobre este punto. El orden internacional entró en un período de incertidumbre que promete ser

prolongado, en el que los fundamentos de la cooperación internacional han sido y serán sometidos a dura prueba. Dadas estas circunstancias, las sociedades latinoamericanas encuentran un argumento doble e interdependiente para cooperar e integrarse. En lo interno, se trata de fortalecer un desarrollo regional dinámico y equitativo; en lo externo, de acrecentar la autonomía y el poder de negociación en el orden mundial.

4. *La vinculación entre los procesos de industrialización e integración*

a) *Condiciones para la integración*

La integración económica es una respuesta política e instrumental a las necesidades del desarrollo de países donde el proceso de industrialización tiene alta prioridad. Dicho con otras palabras, el proceso de desarrollo económico es el que abre el cauce a la integración económica real, y no se da el caso inverso, es decir, la integración formal no es suficiente por sí sola para sustentar un proceso profundo de desarrollo económico. Desde luego, conviene aclarar que se parte de la base de que la industrialización es el núcleo dinámico del proceso de desarrollo económico, como lo ha mostrado la misma experiencia de los centros y, más recientemente, la de los denominados 'nuevos países industrializados'. Vale la pena aclarar, explícitamente, que la prioridad del proceso de desarrollo industrial no supone, de ninguna manera, un relegamiento voluntario y menos estratégico de los otros sectores de la economía, particularmente del agropecuario y del alimentario.

La afirmación anterior se basa en la historia relativamente breve, aunque ilustrativa, de los esfuerzos realizados en América Latina por establecer zonas de libre comercio y mercados comunes, así como en la experiencia de la integración europea.

Los clásicos instrumentos arancelarios, a partir de los cuales se ha promovido la integración latinoamericana, se orientan en un sentido doble y complementario. De un lado, apuntan, a largo plazo, hacia un arancel externo común y, de otro, tienden a eliminar las barreras arancelarias que 'compartimentalizan' los mercados na-

cionales. La integración, en diversos grados y formas, propende a la formación de un mercado regional no sólo ampliado sino también protegido. Esta protección puede alcanzar, sin duda, niveles que favorezcan un proceso de sustitución de importaciones y, por lo tanto, constituir un impulso a la industrialización; es decir, ambos procesos interactúan y se estimulan recíprocamente.

De todos modos, la experiencia histórica de los procesos de integración evidencia que éstos constituyen una fase superior, y posterior, de procesos de industrialización previamente gestados a nivel nacional. En particular, los países grandes y medianos de América Latina comenzaron sus procesos de integración en la ALALC, partiendo con un considerable grado de diversificación industrial previo.

El devenir de los acontecimientos ha mostrado en la región que en los períodos de aceleración y profundización del desarrollo industrial, los vínculos económicos, y en particular los comerciales, entre los países miembros de los esquemas de integración se han incrementado notablemente. El Mercado Común Centroamericano (MCCA); la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), hoy Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); el Grupo Andino y la Comunidad del Caribe (CARICOM), constituyen buenos ejemplos de lo antes señalado, en el sentido de que mientras la industrialización fue un objetivo central y prioritario de sus países miembros, la integración adquirió, simultáneamente, su mayor vigor y, en su expresión más visible, el comercio dentro de esos mercados creció rápidamente.

La razón de este hecho se encuentra no sólo en las transformaciones específicas que experimentan el sector manufacturero y el resto de los sectores económicos cuando se pone en marcha y avanza el proceso de industrialización, sino que responde a la diversificación e incremento de la oferta exportable que de ese proceso resulta. Ello hace que aparezcan como viables y de interés la complementación y especialización industriales entre países con grados de desarrollo semejantes o no muy diferentes. Por el contrario, cuando se estanca el proceso de industrialización o se pierde la vocación por el mismo, se desvanecen simultáneamente las expectativas originadas por los frutos de la integración. Así, un caso límite de

imposibilidad de las perspectivas integracionistas aparece entre economías sólo exportadoras de productos primarios.

En el Mercado Común Centroamericano, por ejemplo, los años sesenta marcaron, sin duda, los mayores avances en la integración, tanto en perfeccionamiento instrumental como en incremento del comercio intrasubregional, el que creció persistentemente de un 6.7% de las exportaciones totales en 1960 hasta alcanzar al 26.1% en 1970. Este dinamismo del comercio dentro del MCCA coincidió con un fuerte impulso al proceso de industrialización, pues la industria manufacturera de los cinco países miembros (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) incrementó su producción en promedio en 8.6% acumulativo anual entre 1960 y 1970, en tanto que el producto interno bruto aumentó a una tasa de 5.9%. El decenio siguiente señala, no obstante, un marcado descenso del coeficiente de industrialización, de manera correlativa con una baja del porcentaje de comercio recíproco.

Por su parte, el Acuerdo de Cartagena, instrumento rector del Grupo Andino, otorga al desarrollo industrial de sus países miembros un papel protagónico en el proceso de integración andina. Es, sin duda, el esquema de integración de la región que más lejos ha intentado llegar en la programación industrial conjunta, con la finalidad de lograr economías de escala, aprovechamiento más eficaz de los recursos disponibles en la subregión y una mayor especialización y amplitud de la producción. La realidad es que en 1969, año en que se suscribió el Acuerdo de Cartagena, de un comercio intrasubregional de 96 millones de dólares, un 50% correspondía a productos tradicionales, en tanto en 1980, en que el intercambio subregional llegó a 1 113 millones de dólares (excluido el petróleo), las exportaciones no tradicionales —principalmente manufacturas— alcanzaron al 88%.

Vale la pena precisar que, para los propósitos de este trabajo, por industrialización se entiende el desarrollo y transformación del sector manufacturero y su vinculación con las mutaciones que experimenta el resto de las actividades de la economía, por la acción e influjo del propio cambio en la industria. Dicho sector extrae mano de obra del sector agropecuario y le devuelve insumos y equipos para su modernización; gene-

ra el surgimiento de actividades productoras de servicios requeridos para la producción, comercialización y financiamiento de las manufacturas, lo que a su vez retroalimenta la expansión industrial; urbaniza y modifica la infraestructura de transporte y comunicaciones, e influye, en forma directa e indirecta, en la orientación y crecimiento del sector público. Directamente, a través de los requerimientos que plantea en materia de infraestructura física y educativa, entre otros; e indirectamente, a través de la transformación social inducida por el crecimiento. Esta última se expresa en los ámbitos sindicales, partidarios, regionales, de organización de consumidores y otras formas de agrupación social que contribuyen a estimular y encauzar la expansión del sector público⁴.

El desarrollo y la diversificación de la economía, causados por la industrialización, son los que potencian un mayor y más variado intercambio comercial entre los países miembros de un esquema de integración económica. Esto no quiere decir por cierto que la integración, cuando intenta crear espacios económicos más amplios que los mercados nacionales, no posibilite un mayor y mejor aprovechamiento de las capacidades instaladas, a través de la complementación y especialización de la producción industrial y, en algunos casos, la generación de nuevas capacidades productivas. Es poco probable, sin embargo, que se reemplace de este modo la vocación industrialista como factor de estímulo fundamental para una mayor dinámica del proceso integracionista.

Cabe recordar, por otra parte, que desde que se inició la recirculación de los recursos financieros provenientes de los mayores ingresos de los países exportadores de petróleo, se generaron cambios de singular trascendencia en las políticas económicas de muchos de los países latinoamericanos, uno de cuyos rasgos sobresalientes fue la tendencia a la sobrevaluación de las monedas nacionales y a la liberalización de las importaciones, provocada en gran parte por la afluencia de cuantiosos recursos financieros provenientes de la citada recirculación, y que restaron validez a los instrumentos más clásicos de la

integración como son las preferencias arancelarias y el financiamiento del comercio dentro de cada esquema.

Monedas sobrevaluadas y rebajas arancelarias significaron, de hecho, abaratar para el consumidor las mercancías de cualquier procedencia, lo que hizo perder efectividad a las preferencias tarifarias establecidas en favor de otros países miembros de los respectivos acuerdos de integración. Asimismo, la facilidad para disponer de financiamiento para importar desde países industrializados, tendió a minimizar los esfuerzos de la región para equiparar dichas facilidades crediticias. Las cifras de la deuda externa de los países latinoamericanos —a fines de 1982, del orden de 300 000 millones de dólares— hablan por sí mismas acerca de la influencia que han tenido estos recursos financieros en la orientación de las políticas e instrumentos que dan vida al comercio recíproco. No cabe duda que el flujo de recursos financieros externos contribuyó a restarles vigor y apoyo a los procesos de integración regionales.

El retorno a condiciones más restringidas de disponibilidad internacional de nuevos recursos financieros y el elevado endeudamiento de la gran mayoría de los países de la región, es posible que restituyan la voluntad política de volver a patrones de desarrollo donde la industrialización y la integración recobren su prioridad. De no ser así, continuará la etapa de crisis por la que atraviesa la mayoría de los esquemas de integración latinoamericanos, sin que el perfeccionamiento o cambio de su estructura instrumental pueda superar por sí solo la paralización o retroceso que están experimentando.

Así, por ejemplo, de la metamorfosis de la ALALC a la ALADI resultó un acuerdo sin objetivos temporales explícitos, con un órgano de secretaría debilitado y que en buena parte responde a los restringidos alcances que, en la coyuntura actual, a la integración le atribuyen varios países miembros de ese esquema. El problema de volver a fortalecer el proceso no se resolverá, entonces, sino en la medida en que reaparezcan, con fuerza y en todos los ámbitos, las preocupaciones por el desarrollo económico en su proyección integral a largo plazo y se otorgue a la industrialización un lugar preponderante en ese proceso. Intentar rescatar la integración de su languidez actual por la vía de rearmar sus

⁴Véase al respecto, F. Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, México, Editorial Nueva Imagen, 1983, capítulos III y V.

mecanismos instrumentales, puede constituir un esfuerzo enorme y poco viable, salvo que los acontecimientos internacionales obliguen a los países miembros a redefinir prioridades y estrategias de desarrollo.

A lo ya expresado, debe agregarse la necesidad de que algunos países de la región, que han demostrado estar a la cabeza de la industrialización, manifiesten su voluntad política en favor de acciones de integración y cooperación que devuelvan la potencialidad a los respectivos esquemas que hoy operan en América Latina.

Las consideraciones antes expuestas acerca de las nuevas condiciones de funcionamiento y desenvolvimiento de la economía mundial, la necesidad de que América Latina emprenda nuevas y diferentes estrategias de desarrollo, así como la incuestionable interacción entre industrialización e integración, permiten prever un cambio cualitativo en las orientaciones y prácticas de la integración en América Latina.

Sería conveniente reconocer que la llamada 'crisis de la integración' no es otra cosa que una 'crisis del desarrollo' y de las políticas que conducen al mismo. La pérdida de perspectiva a largo plazo y, por lo tanto, de una orientación mínima para las inversiones reproductivas, así como la aparente bonanza creada por el caudaloso flujo de recursos financieros externos registrado en el pasado reciente, han enfrentado a los procesos de integración de América Latina con una serie de sucesivas pruebas de viabilidad. Su misma supervivencia significa ya un hecho notable que merece ser consignado, pese a que algunos esquemas salieron bastante debilitados de ese verdadero 'tratamiento intensivo' y es probable que tarden mucho en recuperar su fortaleza para contribuir a orientar una nueva estrategia de integración, más acorde con las perspectivas de la economía internacional y con las realidades nacionales de los países latinoamericanos.

Al mismo tiempo, tampoco cabe duda que existen amplias esferas para iniciativas de cooperación dentro de cada esquema subregional y, asimismo entre ellos. Algunos de estos campos de cooperación fueron descritos hace algún tiempo en un documento de la CEPAL⁵. Sin embargo,

cabe reiterar que la puesta en marcha de un gran esfuerzo colectivo de integración depende en gran medida de las acciones que se realicen para devolver su papel protagónico a las vías del desarrollo y de la industrialización, consideradas en sus verdaderas y complejas dimensiones política, social y económica.

Parece conveniente, entonces, buscar en la orientación y contenido de las políticas globales de desarrollo de los países de la región los indicadores de hasta donde resulta viable la empresa integracionista en que se embarcó América Latina hace dos décadas, y cuáles son los límites de lo posible. Sin poner en duda que la integración amplía la factibilidad de realizar un tipo de desarrollo más eficiente, lo que mejora indiscutiblemente las perspectivas de una inserción menos desequilibrada en un mundo de bloques económicos y políticos, la pregunta que se plantea es hasta qué punto esas evidentes ventajas pueden sobreponerse a la realidad de algunas políticas nacionales que ven con recelo la cooperación mutua o a las actitudes de algunos gobiernos con visiones a corto plazo, casi siempre superadas por la velocidad de los acontecimientos.

Estas notas en ningún caso pretenden introducir un elemento de pesimismo acerca del futuro de las vinculaciones entre los países de la región. Por el contrario, pretenden aclarar ciertas relaciones de causalidad, útiles para delinear la frontera dentro de la cual se puede aspirar a que funcionen la cooperación e integración, evitando así innecesarias frustraciones e inútiles ilusiones.

Identificar la verdadera voluntad política que existe para el progreso y consolidación de la integración, es decir, la real existencia de una vocación hacia el desarrollo y la industrialización, así como aquellas áreas de cooperación de mayor prioridad para actuar conjunta y solidariamente, deberían constituir tareas de urgente preferencia en América Latina. Este examen puede llevar a la conclusión, simultáneamente, de que una reagrupación de los países participantes en cada esquema de integración o el establecimiento de vínculos más intensos entre los países latinoamericanos más adelantados en materia de industrialización con los acuerdos subregionales existentes, podrían darle mayor homogeneidad y vigor al proceso de integración regional.

⁵Véase CEPAL, *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, en Estudios e Informes de la CEPAL N° 8, Santiago de Chile, 1982.

Por otra parte, los países que han mostrado mayor dinamismo en su proceso de industrialización son los que tienen posibilidades de 'liderar' el afianzamiento y ampliación de los mercados regionales; a ellos corresponderá, asimismo, contribuir a crear oportunidades y opciones a los países de menor desarrollo o de potencial de desarrollo limitado.

Desde otro ángulo, la industrialización latinoamericana, trunca por el relativo retraso de la producción de algunos insumos intermedios y de bienes de capital, deja un amplio espacio para acelerar ese proceso y acrecentar la autonomía de la estructura industrial. La actuación conjunta en esta materia de diversos países de la región, otorga su verdadero carácter a conceptos tales como complementación, especialización y programación, que de otra manera aparecen *ex post* como carentes de realidad, al mismo tiempo que puede dar vida a una integración auténtica y con raíces profundas en el potencial nacional y regional de desarrollo.

Un factor condicionante adicional, demostrado históricamente, consiste en que en tanto el desarrollo de la industria que se lleve a cabo sea excluyente y limitado al consumo de ciertos sectores restringidos de la población, dicho fenómeno tenderá a reproducirse ampliando la falta de participación de los diversos actores sociales

en las distintas instancias negociadoras y operativas de la integración. Esto hace que ambos procesos —industrialización e integración— se agoten rápidamente.

Por último, cabe señalar que el desarrollo industrial, como todo proceso evolutivo, cumple sus etapas indispensables de aprendizaje de manera secuencial, al partir de un afianzamiento en el mercado interno para luego proyectarse hacia mercados de creciente dificultad en materia de acceso y 'sostificación' de la demanda. En este sentido, los acuerdos de integración latinoamericanos han demostrado ser una modalidad apropiada para permitir un tránsito gradual, natural y más acelerado, hacia la materialización de las aspiraciones de incremento del componente de manufacturas en las exportaciones de la región. Las cifras en este sentido son elocuentes, pues cerca de la mitad de las exportaciones intrazonales de los países de la ALADI está constituida por productos manufacturados, en tanto que éstos representan sólo una cuarta parte de las exportaciones hacia los países desarrollados. Además, de este importante hecho cualitativo, deberá tenerse presente el dinamismo potencial del intercambio entre las naciones latinoamericanas, que a la fecha asciende sólo a una sexta parte del comercio total de la región.

III

El potencial regional de cooperación e integración

1. Las respuestas de América Latina frente a la crisis

a) El comercio y el desarrollo

El papel de la cooperación e integración regionales puede abordarse atendiendo a la actual coyuntura internacional o encuadrándolo en las condiciones estructurales del desarrollo regional y mundial.

Desde el primer ángulo, cualquier estímulo a la demanda internacional que sostenga las exportaciones latinoamericanas será, evidentemente, deseable frente a la crudeza del proceso depresivo. El mercado latinoamericano puede

reemplazar, en alguna medida, la retracción de la demanda desde los centros, si se desvía algún comercio en favor de proveedores regionales. Nótese bien que esta desviación del comercio es, ante todo, un mecanismo de defensa que, en el plano regional, debería complementar a la igualmente necesaria sustitución de importaciones en el plano nacional. Mientras se mantengan las condiciones comerciales y financieras restrictivas, originadas en los países desarrollados, esos mecanismos de defensa aparecen como económicamente necesarios y éticamente legítimos.

El papel de la integración en el desarrollo económico mundial a largo plazo, debería ser considerado, como necesario y adecuado. En ri-

gor; no debería existir incompatibilidad de opiniones entre el centro y la periferia con respecto a las ventajas mutuas que derivarían de un fortalecimiento de la integración regional. Pero, también es evidente que toda afirmación en tal sentido expresa una determinada concepción acerca del sistema internacional más deseable, y de la manera de afrontar la profunda crisis estructural del orden internacional.

Si los países desarrollados admiten la necesidad de superar la presente dicotomía centro-periferia, deberían mostrarse dispuestos a aceptar en el futuro una difusión más homogénea y equitativa de la capacidad productiva mundial y a colaborar para promover la existencia de un sistema compuesto por múltiples regiones económicas capaces de lograr una diversificación productiva y exportadora acorde con las necesidades de expansión del comercio mundial. Por ello, deberían aceptar la integración en el seno de los países en desarrollo como una instancia favorable para el logro de una economía mundial más dinámica, equilibrada y justa. Más dinámica, porque no se trata de optimar estáticamente el nivel y la estructura del comercio actual, sino de expandirlo en consonancia con los requerimientos del desarrollo mundial. Más equilibrada, porque una participación estable en un comercio creciente exige superar las limitaciones estructurales, inherentes a la situación de los países de la periferia en la economía mundial; de lo contrario, las economías que enfrentan rigideces para producir y exportar en forma cada vez más diversificada recaerían en los bien conocidos déficit y endeudamientos. Más justa, porque se avanzaría hacia la superación definitiva de la vulnerabilidad y subordinación internacionales propias de países como los latinoamericanos.

En la medida en que la integración económica ha favorecido decisivamente, a largo plazo, la exportación de manufacturas latinoamericanas, también ha contribuido al logro de estas metas.

A largo plazo es conveniente para todos que el comercio internacional crezca dinámicamente y que todas las naciones puedan participar de manera estable de dicha expansión. Recuérdese que una parte sustantiva de los problemas actuales deriva de los déficit comerciales que afectan a las economías de la mayoría de los países en desarrollo. A los superávits igualmente permanentes

registrados por las economías centrales en su comercio con la periferia, se agregaron, como es sabido, en los años setenta, los derivados de las economías exportadoras de petróleo. Si se hace abstracción del problema del petróleo, históricamente específico, el comercio entre los centros industriales —desde la posguerra hasta los inicios de la crisis petrolera— ha crecido más rápidamente que el comercio mundial, pues —y esto cabe reiterarlo— el comercio de manufacturas crece más velozmente que el de productos básicos a nivel internacional, en virtud de las respectivas elasticidades-ingreso de la demanda de cada uno de estos grupos de bienes⁶.

La diversificación de la producción y de la estructura de las exportaciones es una condición para participar dinámicamente en el mercado mundial. Al no lograr expandir suficientemente sus ventas de manufacturas a los centros, América Latina ha visto reducirse a la mitad su participación en el comercio mundial durante los últimos treinta años. El mercado latinoamericano, salvo durante la época 'abierta y permisiva' que generó buena parte del actual endeudamiento regional durante la segunda mitad de los años setenta, ha sido el motor principal de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas.

En suma, para no seguir perdiendo presencia en el mercado mundial, los países de la región deben acrecentar su eficacia y competitividad en la producción y exportación de manufacturas. El propio mercado regional es el espacio económico en donde las exportaciones de manufacturas pueden sostenerse durante la presente coyuntura, afianzarse a plazos más prolongados y, de esta manera, adquirir viabilidad creciente en el mercado mundial.

b) *El problema de la deuda*

Se ha observado que la unidad latinoamericana presenta dos facetas. De un lado, el acrecentamiento de la cooperación regional fomenta y multiplica las posibilidades de desarrollo de cada

⁶Se trata de un argumento central, cuya validez ha quedado ampliamente confirmada por las tendencias de la posguerra en el comercio mundial. Entre las aportaciones más recientes al estudio de las disparidades estructurales entre centros y periferias, véase Raúl Prebisch, *Capitalismo periférico: Crisis y transformación*, Cuarta parte, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

uno de los países; del otro, un accionar internacional concertado y conjunto, aumenta la capacidad regional de defensa y de respuesta en el juego de las relaciones mundiales de poder

La actual coyuntura financiera internacional nos brinda un ejemplo inmejorable para ilustrar esta segunda faceta de la unidad latinoamericana. El problema de la deuda externa no debería ser abordado en forma aislada por nuestros países, al menos en dos aspectos principales. En primer lugar, no cabe el fraccionamiento en el proceso de renegociación, país por país, ni frente a los acreedores internacionales privados, ni frente al Fondo Monetario Internacional. En segundo lugar, tampoco corresponde separar el problema de la deuda de las condiciones críticas por las cuales atraviesa el desarrollo latinoamericano y mundial.

Con relación al proceso de renegociación de la deuda, y frente al alto grado de concertación alcanzado por los bancos privados internacionales, resulta casi obvia la necesidad de explorar, encontrar, organizar y utilizar conjuntamente determinados mecanismos multilaterales de renegociación —o, al menos, ciertos criterios básicos comunes— que permitan a los países latinoamericanos incrementar su capacidad de defensa y de respuesta en las renegociaciones individuales que están haciendo de su deuda exterior.

El marco de criterios comunes para reescalonar los pagos de su endeudamiento externo debería evitar caer en el tratamiento del problema financiero como un tema ajeno a las perspectivas del desarrollo regional y mundial. Tampoco es admisible la aplicación de la condicionalidad del Fondo, diseñada, precisamente, para tratar casos específicos y no para hacer frente a la crisis financiera global en sus múltiples repercusiones económicas, sociales y políticas. La filosofía económica en que se basa esta condicionalidad, la que por lo demás, siempre ha sido teóricamente cuestionable, resulta inadmisibles en las presentes circunstancias. Una aceptación pasiva, tanto de las tasas de interés aplicadas sin considerar las posibilidades de crecimiento y exportación de los países latinoamericanos, como así de las políticas de ajuste recesivas impuestas por el Fondo —las que, paradójicamente impiden aquella expansión— significará, de un lado, hipotecar el proceso de desarrollo y, del otro, poner en serio riesgo

los sistemas económicos y políticos de las sociedades latinoamericanas, particularmente de aquellos países que tratan de afianzar los sistemas democráticos.

Las políticas de ajuste recesivas que se están imponiendo a nuestros países no sólo implican una carga inaceptable en la repartición de los costos de la crisis mundial, sino que configuran una estrategia errónea y contraproducente para la recuperación de la economía latinoamericana.

No se trata, entonces, de un 'problema financiero' que es responsabilidad de un país deudor. Son los fundamentos mismos del orden internacional —en sus facetas productivas, comerciales, financieras y políticas— los que gravitan en torno al problema de la deuda. Urge, por tanto, soluciones políticas conjuntas de alto nivel.

2. Posibilidades de acción en la esfera comercial

a) Antecedentes

Las exportaciones intralatinoamericanas constituyen, actualmente, alrededor de un 16% del total de las exportaciones de los países de la región en su conjunto. Las exportaciones de manufacturas hacia la propia región alcanzan a cerca del 50% de las exportaciones intralatinoamericanas totales en estos rubros. Así, pues, las posibilidades de una integración comercial mucho más profunda son evidentes. Obsérvese, por ejemplo, que el comercio intrarregional de los países de la Comunidad Económica Europea es del orden del 50% de sus exportaciones totales. A pesar de no tener las mismas posibilidades de comercio recíproco que su gran diversificación productiva brinda a esos países, es evidente que América Latina está en condiciones de intensificar su integración a través de un reordenamiento de sus actuales corrientes de comercio. Así, no obstante su muy alto grado de capacidad de producción de bienes primarios, sólo la quinta parte del valor de las importaciones totales de estos bienes —excluido el petróleo— provino de la propia región en 1980, lo que abre aquí también, un gran potencial para incrementar el intercambio recíproco.

La cooperación en el ámbito comercial puede ser utilizada, además, para aprovechar un

poder adquisitivo regional unificado, a través de importaciones conjuntas.

Surge aquí con nitidez la otra cara de la cooperación latinoamericana: el incremento del poder de negociación frente a los países desarrollados. En este terreno, el potencial de América Latina con relación a los centros no es demasiado grande, si se atiende a la importancia relativa de su mercado en las ventas de aquéllos. Sin embargo, las magnitudes absolutas implicadas son muy elevadas y la importancia del mercado regional para algunos países industrializados debe ser muy grande en el caso de ciertos productos específicos que es necesario y posible identificar.

Las principales vinculaciones comerciales de América Latina están establecidas con los Estados Unidos. Sobre el total de las exportaciones efectuadas al mundo desde América del Norte —los datos aquí utilizados incluyen a Canadá— aproximadamente el 15% es absorbido por América Latina o, más precisamente, por Centroamérica y Sudamérica. La importancia porcentual del mercado latinoamericano para las otras regiones industriales es la siguiente: Japón 6%, Europa occidental 3%.

El peso relativo del mercado de América Latina en las exportaciones totales de los Estados Unidos es, así, superior al que tiene en otras regiones industriales. Desde una perspectiva dinámica se observa además un aumento de la importancia de América Latina como cliente de Estados Unidos⁷. Su participación como comprador en el incremento de las exportaciones totales de los Estados Unidos fue la que se indica para los años respectivos: 1968-1973: 10%; 1973-1977: 14%; 1977-1978: 16%; 1978-1979: 15%; 1979-1980: 21%; 1980-1981: 20%.

Por otro lado, el mercado norteamericano —incluyendo Canadá— absorbe el 35% de las exportaciones totales de América Latina. El significado de los mercados de los demás países desarrollados para dichas exportaciones es de 4% para Japón y de 22% para el conjunto de los países de Europa occidental y de 8% para los países del este⁸.

⁷ A lo largo de los años setenta la devaluación de facto del dólar frente a las monedas de Europa y de Japón favoreció un desplazamiento de las importaciones latinoamericanas desde esos orígenes hacia los proveedores de Estados Unidos.

⁸ Véase GATT, *El comercio internacional en 1981/82*, Ginebra, 1982.

Además, es necesario tomar conciencia que cualquier acción encaminada al reordenamiento del comercio latinoamericano —tanto en sus efectos intrarregionales como extrarregionales— dependerá decisivamente del comportamiento de algunos países grandes y medianos de la región. Esta comprobación resulta imprescindible para una adecuada evaluación de las potencialidades del mercado regional que efectivamente existen, y de las estrategias más apropiadas para aprovecharlas.

Dentro de las compras de América Latina al resto del mundo, la proporción correspondiente a los tres principales importadores —Brasil, México y Venezuela— fue del 57% en 1981. Si se suman Argentina, Chile y Colombia al grupo de los que más gravitan, se llega a la conclusión de que sólo seis países significan el 76.4% de las importaciones totales de América Latina. Obsérvese, de paso, que son esos mismos países —con excepción de Colombia— los que concentran un porcentaje mayoritario de la deuda externa latinoamericana con la banca privada internacional. Una consideración combinada de los problemas comerciales y financieros de América Latina podría ofrecer resultados beneficiosos en las negociaciones respectivas, si se dispone de la voluntad política y la activa participación de estos países, por su gravitación en las relaciones externas de la región.

Otro tanto acontece en la esfera del comercio intralatinoamericano que se registra en el seno de la ALADI. Del total de las exportaciones intrazonales, las de Argentina, Brasil, México y Venezuela representaron el 73% en 1981; los mismos países absorbieron el 53% de las importaciones intra-ALADI. Tomados en el orden ya indicado, sus superávits comerciales, expresados en dólares corrientes (fob), fueron de 796, 965, 79 y 534 millones de dólares, respectivamente en el mismo año. Colombia y Chile registraron, por su parte, déficit. Los superávits de Argentina, Brasil y Venezuela sumados, equivalen al 19% de las exportaciones totales intra-ALADI. En consecuencia, cualquier esfuerzo significativo en materia de desviación de comercio hacia el seno de la ALADI, dependerá decisivamente del comportamiento de los países grandes y medianos, tanto para acrecentar el porcentaje de sus transacciones como para mantener sus saldos equilibrados con el área.

b) *Las alternativas de acción*

Entre las acciones multilaterales para preservar y expandir el comercio intrarregional, la preferencia arancelaria regional a que se refiere el Tratado de Montevideo de 1980 constituye un instrumento que podría ejemplificar, por una parte, la voluntad de acrecentar la integración de los países miembros de la ALADI y, por otra, la determinación de adoptar posiciones latinoamericanas conjuntas y solidarias en las negociaciones frente al resto del mundo. Para superar acuerdos meramente simbólicos, será preciso alcanzar márgenes sustanciales de preferencia, aun cuando sea en forma gradual, capaces de generar efectos significativos en la creación o desviación de comercio, acordes con las actuales dificultades internacionales.

Este mecanismo tiene carácter eminentemente multilateral y debería ser fomentado para complementar los acuerdos bilaterales recientemente concluidos en la ALADI. Es deseable, en este sentido, que el auge de los acuerdos parciales no diluya la necesidad de una convergencia activa hacia estadios superiores de integración regional, que sólo pueden surgir de compromisos y acuerdos globales de carácter multilateral.

Sin embargo, la instrumentación de este tipo de mecanismos puede ser un paso insuficiente para sostener y promover el comercio en la presente coyuntura mundial. No olvidemos que, en situaciones recesivas como la actual, los países latinoamericanos pueden endurecer sus posiciones en materia de reciprocidad comercial, en un intento por reducir sus importaciones e incrementar sus exportaciones intrarregionales. Aumenta de este modo el riesgo de que, ante las dificultades actuales, se intensifique la aplicación de mecanismos administrativos y otros instrumentos no arancelarios que contrarresten o anulen las concesiones comerciales derivadas de los procesos de integración. Con el propósito de utilizar plenamente la capacidad de defensa frente a las adversas circunstancias externas que encierra el potencial de integración regional, estas medidas deberían ser selectivas y discriminatorias. Selectivas, porque es necesario dar preferencia a los bienes de capital y a los insumos intermedios; discriminatorias, porque no deberían aplicarse a los países de la región.

Además de los esfuerzos ya realizados en

materia comercial a través de los diferentes esquemas de integración, es posible intentar nuevas acciones en la esfera del desvío y de la creación de comercio en favor de la propia región.

El desvío y la creación de comercio en favor de proveedores latinoamericanos ayudaría a paliar los déficit crónicos de la balanza de mercaderías frente a los centros industriales, a ahorrar divisas a través de los mecanismos de compensación de pagos y a reactivar la producción regional, favoreciendo, en primera instancia, el uso pleno de la actual capacidad instalada. Pero, además de estos resultados, la alternativa de desviar comercio hacia la región —especialmente en rubros estratégicos por su gran importancia en la demanda regional— sería un instrumento que fortalecería el poder de negociación de la región frente al resto del mundo y, en especial, frente a los países desarrollados.

Este instrumento, que consiste en la posibilidad colectiva de América Latina de restringir o suspender la compra de ciertas líneas de manufacturas que exportan los centros, puede ejercerse tanto para sostener los volúmenes y los precios de las exportaciones de productos básicos latinoamericanos, como para promover la penetración de nuestras manufacturas en los mercados de esos países, en donde hoy se ven sometidas a variadas y 'sofisticadas' restricciones.

Este tipo de concertación política regional encuentra precedentes cercanos en la decisión 44 del Consejo Latinoamericano del SELA, adoptada en 1979 y referida a las relaciones de América Latina con la Comunidad Europea. Esa decisión establece que en el caso de que medidas adoptadas por la CEE —incluidos el establecimiento o prórroga de acuerdos de autolimitación—, afecten desfavorablemente la exportación de productos latinoamericanos, el país o los países latinoamericanos interesados, si lo consideran conveniente y, sin perjuicio de las acciones bilaterales que juzguen procedentes, consultarán con los demás estados latinoamericanos interesados, para determinar la posibilidad de definir y, en su caso, desarrollar una acción conjunta adecuada, la cual podrá incluir, entre otras medidas de orden económico, financiero o comercial, de aplicación voluntaria, las siguientes: a) el tratamiento simétrico aplicable a las exportaciones procedentes de la CEE o de una o varias de sus regiones, y b) el señalamiento de directivas para restringir o

estimular las importaciones latinoamericanas de esos mismos orígenes.

La acentuación del proteccionismo y del comercio 'compensado y administrado' que se observa actualmente en los países industrializados, sugiere la posibilidad de que América Latina pueda poner en práctica acciones como las establecidas en la decisión 44 del SELA, pero con un alcance más generalizado.

Ahora bien, este tipo de mecanismos sólo puede instrumentarse a nivel regional sobre la base de una amplia solidaridad entre los países latinoamericanos y con el apoyo de un sistema de información centralizada y actualizada que les permita adoptar decisiones y desarrollar acciones conjuntas. Los países, por su parte, deberían practicar un cuidadoso y sistemático relevamiento de los mercados de origen de sus importaciones, el que debería efectuarse para cada producto importante dentro del valor de las importaciones globales de América Latina. De esta manera, podría conocerse qué repercusión tendría en los centros la adopción de medidas concertadas que restrinjan o suspendan la importación de productos de determinado origen, tal como lo hacen en el comercio que entre ellos realizan, el Japón, la CEE y los Estados Unidos, con casos profusamente ilustrados y analizados por la prensa europea y americana de meses recientes.

Este registro centralizado, actualizado y permanente de información comercial debería funcionar basándose en informaciones oficiales de los propios países, o a través de convenios adicionales con organismos multilaterales, como la UNCTAD, por ejemplo, que disponen de este tipo de información. Cualesquiera sean las alternativas en materia de localización concreta de este servicio de información, lo que sí parece indudable es la necesidad de crearlo si se aspira poner en marcha el mecanismo conjunto.

Otro aspecto que podría considerarse en la esfera comercial es la necesidad de seguir de cerca la evolución de los saldos de comercio que se registran entre la región y los principales centros industriales del mundo. Así se podría determinar, oportunamente, la apertura de negociaciones con países que mantengan superávit comerciales excesivos con América Latina. Frente a la agudización de este tipo de desequilibrios, los países latinoamericanos podrían ejercer su poder conjunto de compra, al que ya se hizo referencia,

o aplicar prohibiciones o restricciones discriminatorias destinadas a restablecer el equilibrio comercial, tal como se está haciendo, cada vez con mayor frecuencia, entre los países industrializados.

En este terreno, la desviación de comercio hacia proveedores latinoamericanos podría adquirir un impulso significativo y rápido, si participaran en ella los organismos gubernamentales, y prefiriesen a los proveedores regionales para la importación de sus insumos y abastecimientos, sin perjuicio de un eventual acrecentamiento de las compras a proveedores nacionales⁹. Un acuerdo intergubernamental en esta materia podría ser decisivo para dar un gran empuje inicial al desvío del comercio desde los centros industriales hacia América Latina, a partir de las adquisiciones del sector público.

Al respecto, tampoco parece ocioso registrar algunos órdenes de magnitud. Las compras estatales constituyen aproximadamente el 40% de las importaciones totales de los países de la ALADI; en 1981, dichas importaciones ascendieron a alrededor de 95 000 millones de dólares, de los cuales aproximadamente 38 000 millones son, por consiguiente, importaciones gubernamentales. La magnitud de esta cifra puede apreciarse mejor si se recuerda, por otro lado, que las exportaciones intra-ALADI llegaron en ese año al orden de los 12 000 millones de dólares. Es necesario tener presente que de aquellos 38 000 millones de dólares, sólo un 4%, es decir 1 500 millones, provino de la misma región¹⁰. Si ese porcentaje se elevara al 30%, lo que no parece una proporción inusitada a mediano plazo, el comercio intra-ALADI, como parte de las importaciones totales de esos países, se duplicaría.

Cabe observar que de las importaciones gubernamentales latinoamericanas, sólo un 11% corresponde a préstamos 'atados' y el saldo queda sujeto a normas de competencia internacional; de ese saldo, casi un tercio está financiado por el BID y el Banco Mundial. En la esfera de los bienes de capital, estos dos bancos oficiales finan-

⁹Aproximadamente un 75% de las compras estatales favorecen a proveedores del propio país; este promedio evidentemente admite dispersiones importantes según los diferentes países.

¹⁰Véase Guillermo Ondarts y Carlos Correa, *Compras estatales e integración económica*, Buenos Aires, BID-INTAL, Colección Cooperación Empresarial II., p. 49.

cion las tres cuartas partes de las importaciones estatales no 'atadas'. Esto significa que existe un gran potencial de desviación del comercio gubernamental en materia de bienes de capital que merece ser cuidadosamente explorado. Se conjugan en estas alternativas tres elementos que, en las presentes circunstancias, deberían ser estimulados: la posibilidad de desviar comercio en magnitudes masivas, así como de incentivar la producción latinoamericana de bienes de capital; y de recurrir con ese objeto al financiamiento de los grandes bancos oficiales de desarrollo.

Conviene hacer notar aquí que los principales beneficiarios de una reorientación de las importaciones del sector público hacia proveedores latinoamericanos serían los empresarios privados de las actividades productoras de bienes transables y los servicios que las apoyan y complementan. Resulta obvio que en este caso existe una perfecta complementariedad, recíprocamente fructífera, entre sector público y sector privado, en donde el primero puede aportar su enorme poder adquisitivo para sostener y estimular los niveles de actividad y las posibilidades de exportación de los empresarios privados latinoamericanos.

No cabría concluir esta parte sin mencionar expresamente dos instrumentos de carácter parcial. El primero de ellos corresponde a los convenios bilaterales de cooperación comercial entre pares de países; convenios que suelen establecer listas de productos sujetos a desgravaciones arancelarias de carácter total o parcial, las que están sometidas a negociaciones periódicas de reactualización. Este tipo de acciones, que se encuadra jurídicamente en los acuerdos de alcance parcial contemplados en el Tratado de Montevideo de 1980, se ve perturbado cuando ocurren fuertes alteraciones cambiarias que modifican abruptamente las relaciones de precios relativos. En tales circunstancias, las desgravaciones arancelarias pierden eficacia como elementos para promover y desviar comercio y se hace preciso explorar otras posibilidades. Los convenios bilaterales a largo plazo pueden constituir un instrumento idóneo para sostener y acrecentar el comercio intralatinoamericano, conceder facilidades crediticias y aliviar los actuales problemas de pagos, ahorrando divisas en la medida en que todos los países puedan comprar y vender en el mercado regional, compensando mercancías con mercan-

cias. Existe un vasto campo de aplicación para este tipo de mecanismos, no sólo en los rubros de manufacturas, sino también en los de productos básicos, e incluso en el intercambio de unos por otros. Desde luego, las acciones de este tipo sólo se justifican en el marco de un conjunto de mecanismos y acuerdos —tanto multilaterales como parciales— que aseguren a los países más pequeños oportunidades similares para diversificar su propio aparato productivo y avanzar en la exportación intrarregional de manufacturas.

Para los países de menor desarrollo relativo, podrían identificarse los campos donde la colaboración de los países más desarrollados de la región pueda ayudar a superar escollos propios del subdesarrollo o de situaciones particulares, como desequilibrio energético, mediterraneidad, tamaño reducido del mercado interno, falta de recursos naturales o carencias de personal calificado.

Se trata de explorar, por consiguiente, con criterio práctico, nuevas posibilidades de producción y exportación por parte de dichos países, especialmente en la esfera de los productos básicos y de las industrias manufactureras vinculadas a su procesamiento. La cooperación con los países menores de la región no sólo debe orientarse a superar sus debilidades o carencias, sino también a un aprovechamiento más sistemático y exhaustivo de sus propias potencialidades. Los resultados alcanzados en la última Conferencia de la ALADI para otorgar una apertura total de mercados a nóminas de productos de especial interés para Bolivia, Ecuador y Paraguay constituyen, aun cuando no colmen todas las aspiraciones de esos países, un paso acertado en esta dirección.

3. Posibilidades de acción en la esfera financiera

En este campo tienen una indudable prioridad los mecanismos monetarios y financieros que tienden a facilitar la expansión del comercio intrarregional y fortalecer la autonomía y seguridad financieras de América Latina en el ámbito internacional, sin descuidar los mecanismos financieros de estímulo al desarrollo económico.

Con relación al primero de estos temas, los mecanismos de compensación de pagos actualmente en vigencia han permitido ahorrar mone-

da convertible en la cancelación de los saldos recíprocos del comercio intralatinoamericano. Al término de cada período se determinan los saldos entre pares de bancos centrales, y los saldos netos de cada participante frente al conjunto de los demás. Como es evidente, cuanto menores sean los saldos de cada uno frente al conjunto, menores serán también las cantidades de moneda internacional efectivamente comprometidas en las compensaciones. Asimismo, cuanto más amplias sean las líneas de crédito recíprocamente concedidas y más prolongado el período de compensación, menor será la movilización efectiva de divisas.

El sistema de compensación de la ALADI (que incluye a la República Dominicana) se encuentra casi completo al haberse suscrito 62 convenios entre pares de bancos centrales de los 66 posibles. En 1981 el monto total de créditos cursados dentro del sistema fue superior a los 9 300 millones de dólares, lo que equivale a haber financiado unas tres cuartas partes del comercio de ese año.

Con relación a este sistema, y tal como se indica en un informe reciente, desde la iniciación de su funcionamiento hasta el año 1982 incluido, por su intermedio se han canalizado operaciones que superan los 50 000 millones de dólares, lo que requiere solamente un porcentaje promedio de alrededor de 25% para la cancelación de los saldos netos deudores en los respectivos períodos de compensación.

También se señala en el referido informe que los inconvenientes presentados a lo largo de los años fueron, en general, de poca envergadura y el monto de las operaciones anuales ha ido creciendo desde el comienzo hasta el presente, para alcanzar en 1981 el valor ya citado. En 1982 sin embargo, la tendencia al aumento de la canalización de operaciones se revirtió, disminuyendo el volumen de las mismas por la crisis internacional, sus efectos en las economías de los países miembros del sistema y las medidas de ajuste adoptadas, consecuencias que se espera sean de carácter transitorio. La cifra correspondiente es de alrededor de 7 000 millones de dólares¹¹.

¹¹Véase, *Evaluación del funcionamiento del convenio de pagos y créditos recíprocos, y eventuales medidas destinadas a su perfeccionamiento*. ALADI/CAFMI/III/ doc. 2 del 21 de enero de 1983.

Un aspecto particular de este mecanismo, que cabe profundizar, se relaciona con el intercambio de servicios, incluido el turismo, sobre la base de la utilización de un medio de pago especial como podría ser el empleo de un cheque de viajero latinoamericano, el cual permitiría ahorrar divisas extranjeras, pues sólo sería necesario cubrir los saldos de los pagos por estos servicios; y estos saldos podrían perfectamente integrarse en los mecanismos existentes de compensación, conjuntamente con los del intercambio intralatinoamericano de mercancías, si así lo decidieran los países.

Sin embargo, es en la esfera del comercio de bienes en donde pueden obtenerse los principales frutos de este mecanismo. Un crecimiento dinámico del comercio intrarregional unido a un sustancial aumento de los montos y plazos de los créditos recíprocos, constituiría un alivio importante frente a la penuria de reservas y al acrecentado endeudamiento de las economías latinoamericanas. Además, si se prolongara, por ejemplo, a seis meses el período de la compensación en el sistema de la ALADI, sería posible interconectarlo con el que opera en el Mercado Común Centroamericano, toda vez que se logre un acuerdo sobre las tasas de interés vigentes en cada caso.

En suma, cuando existen la voluntad política y la determinación necesarias para actuar con celeridad y eficacia, la combinación de los mecanismos de estímulo al comercio y al financiamiento recíprocos entre los países de la región puede dar lugar a un creciente 'círculo virtuoso'. En efecto, la expansión equilibrada del comercio intrarregional permitiría acrecentar las ventajas ya existentes en los mecanismos de compensación de pagos y, recíprocamente, la ampliación de los plazos y montos del financiamiento, junto con la interconexión de los sistemas de pagos, permitiría hacer más flexibles y ampliar las corrientes mutuas de comercio. El resultado sería una sostenida disminución de la vulnerabilidad de las posiciones comerciales y financieras de los países latinoamericanos frente al resto del mundo.

Otro mecanismo existente es el Acuerdo de Santo Domingo de Apoyo a la Balanza de Pagos, el que ha funcionado satisfactoriamente en varias oportunidades y posibilita el financiamiento a países con problemas de balanza de

pagos, sobre la base de plazos y montos todavía muy reducidos, pero potencialmente incrementables. Sin embargo, y a diferencia del mecanismo de compensación de pagos, la actual situación generalizada de pérdida de reservas y agudo endeudamiento, dificulta, a corto plazo, cualquier arbitrio que implique aumentar las transferencias de monedas convertibles de curso internacional.

Algo parecido acontece con otra interesante propuesta elaborada por la CEPAL para establecer una red de seguridad financiera en América Latina, la que consiste en un compromiso de las instituciones financieras oficiales de la región de actuar como "prestamistas de última instancia" ante un país miembro que, en apuros financieros, ya hubiera agotado sus posibilidades en otras fuentes extrarregionales de financiamiento. Esta iniciativa, como la anterior, está diseñada para auxiliar financieramente a países aislados, pero no para afrontar una crisis como la actual que abarca en forma simultánea y conjunta a casi todos los países de la región.

Parece más interesante, en la presente coyuntura, explorar la participación más activa de América Latina en instituciones financieras interregionales —como es actualmente el caso de Arabank, constituido con capitales árabes y latinoamericanos— que operen captando recursos no sólo en América Latina sino en otras plazas financieras internacionales.

Sin perjuicio de estimular éstas y otras iniciativas que mejoren la posición en divisas de América Latina, sin someterla a condiciones inaceptables para su necesaria reactivación y crecimiento económicos, las acciones más viables en la presente situación son las que contribuyen a ahorrar el uso de divisas en los pagos mutuos y las que posibilitan el otorgamiento de créditos recíprocos en la esfera comercial, a plazo más prolongado, pero orgánicamente vinculados a los sistemas de compensación de pagos existentes.

En particular, si bien algunos países latinoamericanos disponen de bancos de alcance internacional, la región como tal no tiene institución alguna en el campo de la banca comercial que tenga una presencia fuera de la región¹².

¹²Parte importante de los planteamientos y propuestas que siguen se basan en notas preparadas por el señor Carlos Massad, Director de Proyecto Conjunto PNUD/CEPAL sobre

Es ésta una seria deficiencia. Un banco multinacional regional, con aporte de capital de bancos públicos y privados de la región, y aun del Banco Interamericano, que opere en los grandes centros financieros, tanto en lo comercial como en la colocación de valores fortalecería decisivamente la seguridad económica externa de la región, al servir como puente para la cooperación entre diversos organismos financieros regionales y subregionales y al complementar las tareas que el BID cumple como banco de desarrollo. Un banco de esta naturaleza facilitaría la identificación de áreas donde la cooperación regional pueda ser profundizada; mejoraría el acceso a fuentes más diversificadas de recursos; reduciría el llamado 'riesgo de país' para los proveedores extranjeros de recursos y apoyaría a las instituciones financieras públicas y privadas tanto en el plano técnico como en el financiero. Pero, además, podría prestar importante apoyo en los futuros procesos de renegociación o refinanciamiento.

El depósito en administración, en este banco, de una proporción a establecer de las reservas de los países latinoamericanos le brindaría una sólida base de operaciones, que lo convertiría al cabo de poco tiempo en una institución destacada en el campo bancario comercial y de colocación de valores, facilitando así la superación de trabas que hoy existen al acceso latinoamericano a ciertos mercados de capitales¹³. Un banco de esta naturaleza podría desempeñar un papel decisivo en la promoción del intercambio comercial intralatinamericano. En particular, podría servir de cámara de compensación de documentos financieros a largo plazo, generados en el comercio recíproco de bienes y expresados en una unidad de cuenta apropiada, haciendo el mayor uso posible de las monedas nacionales.

No costaría demasiado esfuerzo, en términos de tiempo o recursos, elaborar una propuesta específica que pudiese ser sometida a la consi-

"Implicaciones para América Latina de la situación del Sistema Monetario y Financiero Internacional".

¹³Existe un antecedente muy cercano a esta propuesta en el ámbito de los países miembros del Acuerdo de Cartagena: el Fondo Andino de Reservas, el que ha cumplido un papel muy destacado en la coyuntura actual, aportando recursos adicionales a algunos de los países, sin sometimiento a 'condicionalidades' de ninguna especie.

deración de los gobiernos; pero esto requeriría el impulso político necesario.

En esta coyuntura, también cabe considerar la posibilidad de establecer una unidad de cuenta regional que facilite la compensación de saldos en el comercio de servicios, incluido el turismo, y de documentos financieros generados en el comercio de bienes dentro de la región. En cuanto a los servicios, puede concebirse un sistema en que cada país emita documentos expresados en una unidad de cuenta común, con su garantía, convertibles en la moneda de cada país de acuerdo con las disposiciones y tasas cambiarias vigentes en éste. Otro tanto podría hacerse en el caso de documentos que respalden el pago a largo plazo de exportaciones intrarregionales de bienes, facilitando de este modo dicho financiamiento.

Un banco como el propuesto así como una unidad de cuenta común pueden tener efectos dinámicos en el proceso de integración regional¹⁴.

En el campo de la cooperación financiera para impulsar el desarrollo, es muy grave la pérdida de importancia de los bancos públicos internacionales dentro de la actual estructura del financiamiento internacional. América Latina debe empeñarse en lograr fortalecer financieramente al Banco Interamericano de Desarrollo, para que éste pueda a su vez reforzar su papel promotor de inversiones regionales.

La necesidad de aportes de capital a largo plazo, como los que efectúa el BID, se hace evidente para promover la cooperación en áreas cuya producción debe ser fuertemente estimulada. Tal es el caso de los sectores de bienes de capital, de energía y de seguridad alimentaria.

Durante la Reunión Anual de Gobernadores del Banco, celebrada en Panamá a comienzos de 1983, se aprobó la Sexta Reposición de Recursos, por acuerdo del Comité de la Asamblea de Gobernadores. El aumento contemplado es de 15 000 millones de dólares en el capital autorizado y de 703 millones en los recursos del Fondo de

Operaciones Especiales. También se consideró la creación de un mecanismo —la Corporación Interamericana de Inversiones— orientado al financiamiento de las empresas latinoamericanas con especial énfasis en el área privada.

Hay otro aspecto particular de la acción del BID que también merecería ser revisado. El programa de cooperación técnica del Banco, que generalmente es atendido por consultores de los países no prestatarios, podría dar mayor participación a firmas consultoras de los países latinoamericanos, al menos en aquella parte del financiamiento que no corresponde a los fondos colocados en fideicomiso. Esta idea surge cuando se observa el incremento que ha experimentado la proporción de los bienes y servicios adquiridos con los recursos en moneda convertible del Banco, que tienen un origen extrarregional, tendencia claramente contraria a los esfuerzos de cooperación e integración a nivel regional. En 1973, las adquisiciones de origen extrarregional constituían el 40% de las compras efectuadas con fondos prestados por el Banco, proporción que en 1981 se elevó casi al 60%¹⁵. Sería conveniente revertir esa tendencia, sobre todo si se desea aprovechar el poder de compra de los gobiernos latinoamericanos para desviar comercio hacia los proveedores regionales.

Es necesario concertar una estrategia común, que posibilite la ampliación de los fondos regulares de la institución, junto con la mayor participación de firmas consultoras regionales en la gestación de los nuevos proyectos de inversión.

A modo de corolario, puede afirmarse que la cooperación financiera en el ámbito latinoamericano se ha transformado en un imperativo. Dado que los recursos de capital deben servir como medio para la consecución de objetivos concretos de desarrollo económico y social, es preciso proceder, con la mayor urgencia posible, a una etapa preparatoria de consultas a nivel político y técnico, que sea antesala de una eventual reunión de Ministros de Hacienda de la región, a la cual puedan presentarse propuestas concretas, como las mencionadas, de tal manera que sea posible adoptar decisiones apropiadas a las actuales circunstancias, así como a las perspectivas de la economía mundial y regional.

¹⁴Faltaría, por parte de los gobiernos, la decisión política de encararlo, y éstos deberían considerar que no se trata meramente de crear una nueva institución latinoamericana, sino de cubrir un vacío existente. Incluso pueden darse pasos graduales y sucesivos en esta dirección, toda vez que no sea posible o viable asignar a este banco todas las funciones simultáneamente.

¹⁵Véase G. Ondarts y C. Correa, *Compras estatales e integración económica*, op. cit., p. 45.

4. Posibilidades de acción en las esferas del desarrollo y de la seguridad económica regionales

Hay acciones asociadas con el tema de la cooperación regional que resultan de gran importancia para el fortalecimiento de la estructuración económica y social de los países de América Latina, y que afectan, en plazos largos, la autonomía, el dinamismo e incluso la equidad del desarrollo latinoamericano. En esta sección se intenta enunciar un conjunto de áreas particularmente importantes para la seguridad económica y el desarrollo de América Latina en su conjunto.

a) La cooperación regional en el campo de los bienes de capital¹⁶

La región constituye, en su conjunto, un importante mercado de bienes de capital. En los primeros nueve años de la década pasada, la inversión en maquinaria y equipo de ocho países (Argentina, Brasil, México y los cinco miembros del Grupo Andino) alcanzó un término medio anual de 40 000 millones de dólares (de 1980) y, en 1978, superó los 50 000 millones. La demanda global es satisfecha desde la propia región en no más de un 50%, lo que señala que existe un importante campo para llevar adelante acciones concertadas.

Como se sabe, una proporción sustantiva de las compras de este tipo de bienes la realizan entidades estatales o dependientes del Estado, lo cual significa que una posible coordinación de acciones se vería facilitada si existiera la necesaria voluntad política, dado el reducido número de actores.

Tales acciones podrían orientarse a:

i) Obtener mejores condiciones de abastecimiento externo, haciendo valer la magnitud de la demanda regional, mediante programas de *adquisición conjunta*, lo cual, además, permitiría el

ejercicio real de un poder de compra con modalidades y fines ya comentados en páginas anteriores;

ii) reorientar parcialmente esa demanda hacia la propia región, elevando el nivel de actividad —cualitativa y cuantitativamente— de la industria metalmeccánica local.

En ambos aspectos se obtendrán resultados más significativos en la medida en que se disponga de información muy concreta sobre las necesidades de equipo y la capacidad local para satisfacerlas.

Algunos países promueven la producción local de bienes de equipo mediante organizaciones que agrupan a las entidades públicas y privadas interesadas en el avance del sector. El estímulo a tales entidades de promoción y el relacionamiento sistemático entre ellas, permitirá tener una visión más viva de las oportunidades que abre la actividad conjunta, tanto para negociar frente a terceros como para combinar capacidades productivas; también permitiría una más fácil remoción de los obstáculos que impiden el aprovechamiento de esas oportunidades, entre los que se destaca la falta de mecanismos de financiamiento para las ventas internas, lo cual impide la participación de la industria latinoamericana en la construcción y venta de equipos para las que está capacitada en términos de calidad y precio en condiciones comparables con la oferta externa.

En la coyuntura desfavorable por la cual hoy atraviesa América Latina, no sólo resulta más difícil el progreso de la industria productora de bienes de capital, sino que está en peligro la subsistencia misma de la capacidad de fabricación que ya se alcanzó en algunos países. Una visión conjunta de las necesidades de la región frente a sus propias capacidades podría ayudar a que, como consecuencia de esta coyuntura receptiva, no se pierdan activos difícilmente recuperables, como son los equipos humanos especializados, cuya formación, entrenamiento y maduración requieren tiempo y esfuerzos mayores que los necesarios para disponer del parque productivo físico.

Parece oportuno considerar lo planteado como un problema de interés regional. El debilitamiento de la industria de base disminuiría la capacidad de la región para autodeterminarse y constituiría un empobrecimiento gene-

¹⁶Parte importante de estos planteamientos se basa en notas preparadas por el señor Salvador Lluch, Coordinador del Proyecto de Bienes de Capital de la CEPAL. Para un análisis más completo del tema se puede consultar: Jorge Beckel y Salvador Lluch "Los bienes de capital. Tamaño de los mercados, estructura sectorial y perspectivas de la demanda en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 17, agosto de 1982.

ral; pero también es evidente que un esfuerzo colectivo para evitar tal perjuicio, exige un cierto grado de sacrificio compartido, el cual sólo podría conseguirse si existiesen mecanismos compensatorios para los países donde la actividad no existe o todavía es muy incipiente.

Para el caso de ciertos sectores de la demanda vinculados con proyectos de gran magnitud, claramente ubicados en el tiempo y en el espacio, podría pensarse en mecanismos derivados del propio desarrollo de las obras que contribuyesen a distribuir los beneficios de una acción colectiva.

Se ha destacado el caso hidroeléctrico pues, por una parte, presenta menos posibilidades de llegar a situaciones de sobreinversión y, por otra, la repercusión de las correspondientes obras civiles puede producir consecuencias positivas en diversos sectores de importancia que también requieren activación: siderurgia, cemento y equipo para construcción, entre otros, con los consiguientes efectos en el incremento del empleo.

Para que la cooperación en materia de bienes de capital pueda arraigarse de manera más profunda y estable en la vida económica de nuestros países, se deberá seguir promoviéndola sobre la base de una participación activa de las entidades que agrupan a las empresas privadas, constituidas con capitales latinoamericanos. Estas, a su vez, podrían unificar su poder de compra en el mercado mundial y participar en condiciones preferenciales como vendedores latinoamericanos de los mismos bienes. En particular, las empresas regionales privadas proveedoras de bienes de capital podrían vincularse recíprocamente y agruparse en entidades empresariales de carácter regional. Allí podrían unificar posiciones, concertar estrategias comunes en sus negociaciones frente a las corporaciones transnacionales e identificar múltiples modalidades de cooperación que les permitan acrecentar su competitividad a nivel regional e internacional.

b) *La cooperación en el campo de la seguridad alimentaria*¹⁷

En América Latina los procesos de producción y comercialización —a nivel regional— de

productos alimenticios evidencian rasgos claramente insatisfactorios y susceptibles de perfeccionamiento a través de la cooperación.

Es fácil advertir la gran importancia que reviste el tema, no sólo para la seguridad económica regional en su conjunto, sino también para combatir las formas críticas de la pobreza que, lamentablemente, aún prevalecen en América Latina.

En materia de producción, si bien ésta crece más rápidamente que la población, no alcanza a satisfacer el crecimiento de la demanda efectiva alimentaria y, menos aún, el de la demanda potencial, a la que concurren más de 50 millones de desnutridos, que carecen del poder adquisitivo necesario para gravitar en el mercado por los vicios que se observan en la distribución del ingreso. La producción efectiva es muy inferior al poder productivo y sólo aprovecha una tercera parte de éste. Los sectores campesinos han carecido de un suficiente acceso a formas adecuadas de tenencia de la tierra, así como de asesoría técnica en la esfera productiva, comercial y financiera, en contraposición a los empresarios del sector moderno de la agricultura regional. Esto ha agravado la polarización entre los productores agrícolas.

Hay países latinoamericanos deficitarios en materia de alimentos que importan del mercado mundial los mismos productos que, paralelamente, otros países latinoamericanos superavitarios están exportando. Esta comprobación es esencial para formular orientaciones en la esfera de la cooperación productiva y comercial. De un lado, la región presenta un poder productivo alimentario subutilizado, y del otro, el aporte de las importaciones al abastecimiento regional de alimentos pasó del 9% al 13% en los últimos siete años. El comercio intrarregional de alimentos —que alcanza al 30% de las importaciones latinoamericanas totales de estos productos— es susceptible, por lo tanto, de gran impulso.

Casi dos terceras partes de estas importaciones provienen de los países desarrollados y están concentradas en pocos alimentos —cereales, oleaginosas y lácteos—, lo que configura la dependencia alimentaria que enfrenta la región en su conjunto. Esa dependencia se ve agravada por la concentración de esos suministros en un reducido grupo de corporaciones transnacionales —especialmente en materia cerealera—, así

¹⁷Parte importante de estos planteamientos se basa en notas preparadas por el señor Luis López Cordovez, Director de la División Conjunta CEPAL/FAO, sobre el tema de la seguridad alimentaria.

como por los subsidios a la producción y a las exportaciones en los países de origen, circunstancias que distorsionan la competencia y desestimulan las producciones nacionales respectivas.

En suma, América Latina requiere acrecentar, a nivel regional, sus volúmenes de producción y autoabastecimiento alimentarios, tanto para satisfacer sus propias demandas insatisfechas como para reducir vulnerabilidades que podrían afectar, en ciertas situaciones, la seguridad económica regional y los atributos de la soberanía nacional. El acrecentamiento de la producción alimentaria debe estar en la base de toda política social de nutrición que propenda a superar las graves carencias regionales en este campo. El desvío y la creación de corrientes comerciales de alimentos entre los países latinoamericanos, pueden constituir, de este modo, un impulso importante a los procesos de cooperación e integración latinoamericanos.

Las principales causas de la inseguridad alimentaria —producción insuficiente, agravada por escaseces anuales acumuladas, reservas insuficientes o nulas e importaciones de urgencia a costos relativamente altos— son comunes a la mayoría de los países de la región, lo que indudablemente facilita las acciones concertadas en este campo. Se necesitan sistemas de información y alerta que permitan a los países deficitarios obtener más rápidamente importaciones desde otros países latinoamericanos con excedentes. También opera aquí la posibilidad de mejorar las condiciones de negociación en el mercado mundial a través de las compras conjuntas. Por último y quizás lo más importante, se impone la realización de esfuerzos tendientes a aumentar concertadamente la producción de alimentos a través del intercambio de experiencias, tecnologías y especialistas, así como de programas comunes que induzcan al aprovechamiento de capacidades productivas no utilizadas. Tal vez una cooperación regional con acento en los aspectos previos a la producción —regionalización, crédito, productividad, etc.— pueda tener efectos mayores a corto plazo en beneficio de la seguridad alimentaria regional.

c) *La cooperación en el campo de la energía*

Difícil sería ignorar la trascendencia del tema energético en el estudio de la dinámica y

orientaciones del desarrollo económico latinoamericano. La importancia de los hidrocarburos en el abastecimiento energético y su encarecimiento en el mercado mundial, trajo aparejados, para muchos países, problemas bien conocidos de déficit comercial, de presiones inflacionarias y de insuficiente oferta de combustibles.

La necesidad ineludible de diversificar las fuentes de energía tiene variadas repercusiones en las modalidades del desarrollo futuro de América Latina. El prolongado período durante el cual el mundo disfrutó de un masivo abastecimiento de petróleo a precios injustificadamente reducidos, generó una oleada de productos derivados de la industria petroquímica —o que contienen diversos insumos de origen petroquímico—, tales como plásticos, detergentes, fertilizantes y diversos tipos de fibras artificiales. La mayor parte del transporte terrestre, aéreo y marítimo, se asentó sobre combustibles derivados del petróleo, y buena parte de las tecnologías utilizadas en la construcción de viviendas y en la producción de bienes durables utilizó abundantemente los materiales originados en la petroquímica. Desde luego, la preferencia por el automóvil privado y el tipo de materiales que insume su producción, son una consecuencia de la pasada era de petróleo barato.

El carbón, el gas natural y diferentes compuestos orgánicos de origen agrícola, están compitiendo con el petróleo en la generación de combustibles para motores de combustión interna y en la elaboración de materiales que antes eran privativos de la industria petroquímica. Asimismo, la energía solar, la eólica y la nuclear están acrecentando su importancia en el panorama energético actual.

Párrafo aparte merece, en nuestro continente, la generación de energía hidroeléctrica, dado el alto potencial disponible.

Impresionantes progresos se han realizado en algunos de estos frentes durante la última década; así los proyectos de Itaipú, Yaciretá, Salto Grande y otros, previstos en el campo del aprovechamiento conjunto de recursos hídricos.

También en materia petrolífera se han dado pasos importantes. El proyecto PETROLATIN auspiciado por las empresas petroleras de Brasil, México, y Venezuela; así como la asociación de México y Venezuela en un programa de ayuda para suministrar petróleo a Centroaméri-

ca y el Caribe (Acuerdo de San José), son muestras de lo que América Latina puede hacer en materia energética, siempre que exista voluntad política en sus gobiernos.

El desarrollo de recursos energéticos sobre bases binacionales, multinacionales o regionales, tampoco es fácil de concertar, pero puede generar resultados beneficiosos en cuanto a la rentabilidad de la inversión y la seguridad en los abastecimientos.

En el campo hidroenergético, América Latina, a fines de la década pasada, aprovechaba menos del 10% de su potencial disponible. Resulta obvia la necesidad de avanzar por este camino, estableciendo sistemas de cooperación para evaluar y planificar los recursos hidroenergéticos; para el mejor aprovechamiento, manejo y conservación de las cuencas hidrográficas pertenecientes a dos o más países; para la interconexión de sistemas hidroeléctricos; para el desarrollo de la ingeniería y de las empresas de consultoría que requieren estos fines; para acrecentar la capacidad de negociación en la compra de equipos no disponibles en América Latina; para la capacitación de personal en el área hidroenergética, etc.

Gran parte de estas preocupaciones está contemplada en el Programa Latinoamericano de Cooperación Energética (PLACE) aprobado, a nivel ministerial, en la reunión de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), realizada en Santo Domingo en 1981. Cabe destacar que la OLADE —que coordina las actividades del PLACE— fue fundada en 1973 antes de que se manifestara la crisis del petróleo, dando prueba de una temprana preocupación regional por el problema energético. En la presente fase histórica de búsqueda de nuevas fuentes de energía, se revitaliza el papel de la OLADE en todo lo relacionado con la cooperación regional en esta materia.

d) *Consideraciones finales*

Es indudable que las áreas de cooperación antes descritas constituyen sólo algunas de las

esferas donde la acción concertada regional puede materializarse con beneficio para la seguridad económica de los países latinoamericanos, y también para un mayor y más diversificado desarrollo de sus sistemas productivos. De todas maneras, las áreas seleccionadas —comercio, financiamiento, alimentación y energía— son los pilares básicos de un programa que tienda a reducir la vulnerabilidad externa de la región. Asimismo, los bienes de capital se han constituido en una de las ramas de la producción más postergadas dentro del sector industrial latinoamericano, de modo que su desarrollo debería convertirse en uno de los objetivos centrales de la cooperación regional.

Parecería conveniente no poner término a este ensayo, sin antes insistir en un aspecto que tradicionalmente ha dificultado las iniciativas multilaterales emprendidas en América Latina. Se trata de la conocida heterogeneidad de los países que integran la región. La desigualdad de su superficie y del tamaño de su población, así como las diferencias en su grado de desarrollo y sus estructuras institucionales y políticas, obliga a mirar con realismo la capacidad efectiva de concertación que tiene esta parte del mundo en desarrollo. De todos modos, como estas características no sólo están vigentes, sino que se fueron agudizando a través del proceso histórico de América Latina, es posible que la fuerza de las circunstancias creadas por la crisis conduzca a los gobiernos y pueblos a una posición más 'latinoamericanista', que permita superar los escollos que plantea la heterogeneidad y desbloquear, de esta manera, el empleo de las potencialidades conjuntas de la región.

Ello exigirá que en la programación para salir de la emergencia económica y social se considere de manera preferente la situación de los países latinoamericanos de menor desarrollo económico, de modo que se reduzca el mayor impacto relativo que la crisis les está provocando, y se demuestre que la solidaridad reclamada al mundo desarrollado también 'comienza por casa'.