

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

E/CEPAL/L.214
Mayo de 1980

ESPAÑOL
ORIGINAL: PORTUGUES

CEPAL

Comisión Económica para América Latina

REFLEXIONES SOBRE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

Rómulo Almeida, Consultor *

* Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

80-2-0254

20 JUN 1980

INDICE

	<u>Página</u>
PREFACIO	1
1. Supuesto del interés nacional en la integración	2
2. La experiencia de la aproximación latinoamericana	8
2.1 La evolución del comercio en la ALALC	8
2.2 El Acuerdo de Cartagena	16
2.3 Otros acuerdos subregionales	19
2.4 Otras formas y mecanismos de colaboración	22
2.5 Resumen	26
3. El marco internacional	34
4. Posiciones nacionales, actitudes, cambios en las políticas internas	40
4.1 Introducción	40
4.2 La política tradicional de sustitución de importaciones	41
4.3 Los conflictos políticos tradicionales	43
4.4 Posición por categorías de países	44
4.5 Posición de los grupos sociales	52
4.6 Integración interna (vertical)	62
4.7 Desequilibrios regionales internos	65
5. Pautas de desarrollo solidario. Instrumentos y organismos	68
5.1 Pautas de acción solidaria	68
5.2 Instrumentos y organismos	78

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that proper record-keeping is essential for the success of any business and for the protection of the interests of all parties involved. The document outlines the various methods and systems that can be used to ensure the accuracy and reliability of financial records.

One of the key aspects of record-keeping is the use of standardized accounting principles and practices. This includes the use of double-entry bookkeeping, which helps to ensure that the books are balanced and that all transactions are properly recorded. The document also discusses the importance of regular audits and reconciliations to identify and correct any errors or discrepancies in the records.

In addition to maintaining accurate records, the document also discusses the importance of keeping records secure and confidential. This is particularly important in the case of financial records, which may contain sensitive information that could be used to the detriment of the business or its owners. The document provides guidance on how to implement appropriate security measures to protect these records from unauthorized access or theft.

Overall, the document provides a comprehensive overview of the various aspects of record-keeping and offers practical advice on how to implement effective record-keeping systems. It is a valuable resource for anyone who is involved in the management of a business and who wants to ensure that their financial records are accurate, reliable, and secure.

PREFACIO

La CEPAL recibió el mandato en la IV evaluación regional de la Estrategia Internacional de Desarrollo (Evaluación de la Ciudad de La Paz, abril de 1979) de intensificar sus actividades, junto al SELA y demás organismos, en el campo de la cooperación económica entre los países de América Latina, incluido el objetivo síntesis de la integración económica regional.

En consecuencia, y además teniendo en cuenta la renegociación en 1980 del Tratado de Montevideo, la CEPAL estimó oportuno contar con la opinión de personas relacionadas con los problemas de la integración en América Latina.

Acepté presentar las sugerencias producto de mi experiencia, a sabiendas de que ella no me permitiría indicar el mejor camino. Sin embargo, esta comunicación sin pretensiones podría indicar temas de estudio y provocar un debate más amplio.

De lo que sí estoy convencido es de que conviene una acción y vida solidaria entre los pueblos de América Latina. Si la paz y la amistad entre todos los pueblos es una aspiración y un mandamiento, no cabe duda que en un mundo en conflicto se impone una mayor identidad entre los pueblos y estados que están en un ámbito geográfico definido y provienen de raíces culturales e históricas comunes o afines. Por cierto que hay disensiones irreductibles entre los hombres, pero también hay posibilidades de consenso. La suerte de los hombres y de las comunidades depende de lo que se busque promover.

Por ello es que aún persisten muchos conflictos residuales entre las naciones de América Latina, e incluso, en menor escala, entre segmentos de una misma nación, pero también es cierto que en la medida en que los intereses comunes adquieran importancia y todos colaboren en pro de un desarrollo mayor y solidario, los viejos conflictos políticos irán perdiendo vigencia. Muchas veces tales conflictos tuvieron origen en intereses externos y fueron cultivados por oligarquías y plutocracias antipopulares y consulares que necesitan manipular el patriotismo estrecho para mantenerse.

Este trabajo individual adolece de limitaciones en cuanto a tiempo de ejecución y apoyo técnico y logístico. Por ende, no hubo ni siquiera la posibilidad de ofrecer la fundamentación estadística y bibliográfica que sería deseable.

1. Supuesto del interés nacional en la integración

El comercio internacional, al permitir la división del trabajo, el mejor uso de los recursos y el aumento de la productividad, es conveniente para el desarrollo de todos los pueblos, siempre que sus beneficios sean recíprocos y permita el uso adecuado y dinámico de los recursos.

Esta reciprocidad no se refiere al mero equilibrio del intercambio, el criterio más "objetivo" o de comprobación automática pese a venirse reconociendo como el más defectuoso, tanto a nivel de las relaciones bilaterales o dentro de grupos de países, como incluso en el plano global del comercio, puesto que la incorporación de capital a través del déficit comercial puede ser una ventaja si se traduce en bienes de capital y en incorporación de tecnología, mientras que un saldo favorable con pérdida de las relaciones de intercambio o basado en la exportación de productos con menor potencial tecnológico, de mercado y de empleo, provenientes de recursos agotables y resultantes de bajas remuneraciones percibidas por los trabajadores, representa una ventaja dudosa. Esa reciprocidad implicaría, por lo tanto, una combinación de equilibrio del intercambio con estabilidad del mercado y condiciones de expansión de las exportaciones con efectos dinámicos internos.

Al evaluar la reciprocidad se considera implícitamente el efecto sobre la distribución del ingreso, adecuada a los objetivos sociales del desarrollo efectivo.

Aún no se consigue vencer la dificultad que ofrece la definición operativa de la reciprocidad de beneficios. Ante la imposibilidad actual de establecer normas generales, la reciprocidad debe ser objeto, en último término, de negociaciones concretas. Mientras, se podrían fijar, en un acuerdo de integración o de colaboración para el desarrollo solidario, las bases generales de la reciprocidad, de carácter mucho más amplio que en un mero acuerdo comercial.

En el comercio internacional de envergadura esas condiciones de reciprocidad no se dan. Y el reconocimiento de esa situación está en la aceptación de las reglas diferenciadas que incluye la no reciprocidad en las concesiones.

Además de las diferencias en las elasticidades-ingreso de los productos primarios e industriales y en los efectos dinámicos internos de las exportaciones por sectores y países, hay todo un sistema de dominación tecnológica,

/empresarial y

empresarial y financiera para desequilibrar el comercio. En esas condiciones, la apertura al exterior es conveniente para un país en desarrollo en la medida en que sus recursos naturales y humanos le permitan, junto con las preferencias unilaterales y el descenso del proteccionismo en los países desarrollados, exportaciones expansivas, estables y bien remuneradas, que aseguren ocupación con mayor productividad y otros beneficios internos. Con mayor frecuencia los beneficios de un modelo abierto se miden en términos de las ventajas para una élite y una población limitada.

La limitación de beneficios de las exportaciones en regímenes de cambio libre explica por qué los países en desarrollo tienen que optar por expandir las exportaciones al máximo y endeudarse para importar lo esencial en medios de producción que permitan a su vez ocupar su fuerza de trabajo en la producción de artículos para un mercado interno reservado.

Un acuerdo de integración regional, basado en el principio del desarrollo solidario del grupo, fundándose en criterios más amplios de reciprocidad y en una perspectiva de ampliación de las inversiones, constituye una ventaja para todos los países. Pero no se trataría sólo de una ampliación del mercado debida a la liberalización comercial, como fue el esquema limitado de la ALALC.

La ampliación del mercado desempeña un papel indiscutible en la dinamización de las inversiones y su mayor productividad, pero no es suficiente. Permite, como se sabe, mayor especialización y economías de escala y reduce también la tasa de ociosidad del capital invertido en la medida en que la demanda agregada sobrepasa los niveles de indivisibilidad de las actividades productivas. Respecto a las indivisibilidades, mientras más avanzada la sustitución de importaciones y menor el área de mercado en que ésta se da, más aumenta la generación de capacidad ociosa en el proceso. Por lo tanto, la ampliación del mercado reduce el costo social de la sustitución de importaciones. Sin embargo, estimula las aglomeraciones, sobre todo por las condiciones tecnológicas que corresponden a los patrones de consumo importados.

Por ende, las especializaciones no son perfectas, ya que ciertas desventajas en los elementos de un conjunto productivo integrado son compensadas por la economía de aglomeración. Es decir, la desventaja, aisladamente, es superada por la complementación en los complejos o conjuntos integrados de producción, incluidos los servicios.

/Las ventajas

Las ventajas se tornan diferentes para diferentes tipos de países. El multiplicador del mercado ampliado es mucho menor para los países en desarrollo relativamente grandes de América Latina */ que para los pequeños, que coinciden por ello con los países de menor desarrollo económico relativo. **/ Por lo tanto, en teoría, el mercado ampliado por la integración es decisivo incluso para viabilizar los países de menor desarrollo y los países de mercado intermedio, ***/ pero no es indispensable para los países grandes. Sin embargo, en una mera economía de mercado se dan dos condiciones para que los beneficios de la integración comercial para los países grandes sean mayores, inmediatos y permanentes. La primera, de carácter temporal, con tendencias acumulativas de perpetuación, basada en el hecho de que los países grandes al contar ya por su tamaño con una estructura productiva diversificada y mayores escalas de producción y frecuentemente con capacidad ociosa, por la propia dinámica de la sustitución de importaciones, están en condiciones de exportar de inmediato al mercado ampliado. Y tal cosa se demostró en la experiencia histórica. No sólo en la limitada liberalización de la ALALC en lo que respecta a la utilización de las concesiones obtenidas. También al margen del proceso de integración, en América Latina corresponde a los países grandes la mayor expansión de las exportaciones de manufacturas. En cambio, los países de menor desarrollo e incluso los países intermedios, tienen que expandir sus sistemas productivos para aprovechar las posibilidades que ofrece el sistema de preferencias en el mercado ampliado.

Por cierto que en el plano mundial Taiwán, Hong Kong y Corea no confirman esa regla, pero son casos especiales de industriiosidad, gran apoyo capitalista, austeridad y organización comercial en un modelo abierto.

La otra razón por la cual en el proceso espontáneo las ventajas se acumulan en los países grandes, es la aglomeración que permite, como ya se demostró, que los países grandes compensen en los complejos productivos, a través del mercado o la integración, las desventajas de recursos específicos,

*/ En lo sucesivo, países grandes.

**/ En lo sucesivo, países de menor desarrollo.

***/ En lo sucesivo, países intermedios.

frustrando posibles especializaciones de los países de menor desarrollo o intermedios. Estos no se ven perjudicados por la integración comercial en la medida en que haya reglas diferenciales en cuanto a reciprocidad, y su apertura a las importaciones beneficiadas con márgenes de preferencia sea menor que la obtenida en los países grandes para sus exportaciones, como acontece en la ALALC. Sin embargo, durante un período que puede ser prolongado no habiendo promoción y programación de las inversiones ni ajustes en el sistema productivo de los países de menor desarrollo e intermedios, utilizando inclusive la planificación de complejos integrados de producción, los beneficios relativos del proceso de integración comercial serán para ellos mucho menores que los obtenidos por los países grandes. De ahí entonces el mayor crecimiento de éstos, por lo menos en términos industriales, y el mayor desequilibrio de poder entre los tipos de países. Esa diferenciación les hace concebir a los países de menor desarrollo e intermedios que la integración comercial les es perjudicial. Si bien es cierto, por una parte, que los beneficios serían más efectivos con la programación y promoción de las inversiones y, por otra, que los países grandes se benefician más de inmediato con la liberalización comercial, no hay pruebas de que los países de menor desarrollo e intermedios estarían en mejor situación sin la integración que con ella, y que los países grandes dejarían de distanciarse, ceteris paribus, sin dicha integración.

En lo que respecta a América Latina la experiencia de integración comercial es limitada y las condiciones físicas para la integración de los mercados aún muy rudimentaria. Pero los datos indican que la expansión del comercio de los países grandes se hace sobre todo entre ellos mismos y en gran parte al margen de los rubros negociados en el proceso de liberalización comercial. Por otra parte, la expansión de las exportaciones de los países de menor desarrollo e intermedios hacia los países grandes se da sobre todo como consecuencia del limitado proceso de integración, como se verá mejor más adelante.

Lo que parece claro es que en un mercado ampliado la especialización no se da en forma nítida. Son raros los casos de sustitución de ramas enteras de producción por haberse vuelto no competitivas. La sustitución se produce en el caso de empresas que estaban casi al margen, y eso se da en beneficio de las ramas más competitivas y más dinámicas, con aumento de la productividad para el país, y por tanto en beneficio de toda la nación.

/El desequilibrio

El desequilibrio entre los países en cuanto a beneficios se corrige anulando los efectos acumulativos perpetuadores de las concentraciones, a través de dos mecanismos: 1) la liberación amplia del mercado de los países grandes para los países de menor desarrollo e intermedios, con una contrapartida limitada, desfasada o retardada para el momento en que se comprueben los beneficios de la expansión de las actividades especializadas con capacidad competitiva o se establezcan espontáneamente nuevos complejos productivos; y 2) la programación y promoción de las posibilidades productivas para aprovechar las posibilidades del mercado ampliado. La optimización de este segundo mecanismo y de las virtualidades de la especialización pasa por la planificación y promoción de complejos integrados. En estas condiciones, y si existe estabilidad en las concesiones, que es condicionante para la eficacia de ambos mecanismos, el interés de los países de menor desarrollo e intermedios está en la integración; y ésta va a obrar en el sentido de propiciar concentraciones industriales o productivas dispersas en diversos países, sin la limitación del tamaño (así como la desconcentración en los propios países grandes, como veremos posteriormente); o, en otras palabras, complejos productivos que los países de menor desarrollo e incluso los intermedios difícilmente y sólo en condiciones muy especiales podrían alcanzar en forma aislada. Esto puede corresponder a viabilizar un desarrollo eficaz para dichos países mediante la integración.

Es evidente que ese proceso no representaría desventajas para los países grandes. Estos podrían ceder algunas oportunidades o parcelas de crecimiento sectorial de su mercado, pero tendrían amplias compensaciones en los rubros en que se pueden expandir mejor.

El serio recelo manifestado con respecto a dicho proceso en los países grandes es que la competencia entre los países para atraer el capital extranjero elimine las últimas resistencias de las empresas nacionales en los países o sectores donde éstas lograrán existir y/o resistir.

Además de ser ése un factor político, que refleja la actitud de un grupo que tiene poder más para entorpecer el proceso de integración que para promoverlo, es también un factor ponderable para estimar la conveniencia teórica del proceso conducente a un desarrollo genuino. Es obvio que si partimos del supuesto de que la empresa nacional es importante para mantener

/los beneficios

los beneficios en el país y propiciar una mayor autonomía (o menor dependencia) tecnológica, esa preocupación es pertinente. Por una razón u otra, cualquier esfuerzo de formulación y negociación en materia de integración debe tener presente ese factor. Factor que representa la otra cara del antiguo recelo, pero de las izquierdas intelectuales y políticas, de que el dominio de las economías se haría incluso en forma más rápida, amplia e irremediable, con la integración mediada por las empresas multinacionales dado que éstas tienen la escala suficiente y un sistema ya instalado en varios países para el comercio intrarregional y la complementación industrial.

Este doble recelo - de los empresarios nacionales y de las izquierdas - se manifestó desde que entró en vigencia el Tratado de Montevideo y está registrado en la literatura. Se suponía que al retener en forma más celosa las decisiones nacionales sobre el desarrollo, sería más fácil controlar el avance (la "invasión") de las multinacionales. Y se contaba, por una parte, con la presencia de los empresarios nacionales y, por otra, con el éxito de movimientos políticos basados en posiciones socialistas o protosocialistas o en pactos sociales nacionalistas. Se esperaba el fortalecimiento de los gobiernos nacionales, para establecer un pacto latinoamericano autónomo entre ellos, que no excluyese, sino que fuese capaz de controlar la participación de las multinacionales.

Hoy, cuando incluso muchos científicos sociales de izquierda consideran irreversible el proceso de internacionalización de las economías nacionales, el problema debería ser encarado en forma diferente.

El autor postula que la integración es conveniente, que se debe contar con la presencia y el riesgo de las multinacionales y minimizarlo a través de medios brindados por la propia integración, como se verá ulteriormente.

Se postula, además, que la integración multinacional, en vez de ser un inconveniente para la integración regional intranacional es exactamente lo contrario, un instrumento de ésta en la medida que se traduzca en integración por la participación y no por el colonialismo interno, como también se analiza en otra parte.

2. La experiencia de la aproximación latinoamericana

Escapa al ámbito del presente trabajo trazar la trayectoria del proceso de integración o de aproximación, identidad y colaboración latinoamericano. Sólo se bosquejan rasgos destacados con el propósito de reconocer los antecedentes de la situación actual.

2.1 La evolución del comercio en la ALALC

El aumento del intercambio entre los países de la ALALC viene siendo considerable. Entre 1962 y 1977, las importaciones intrazonales expresadas en dólares corrientes revelan un crecimiento de 9.34 veces.^{1/} Ese crecimiento fue mucho menor para los países que ya tenían mayor tradición de intercambio - Argentina, Brasil, Chile y Uruguay - fluctuando la tasa entre 5 y 7. En el caso de Paraguay, país de intercambio previo considerable, sobre todo con Argentina, el crecimiento sobrepasó con creces la tasa total de la ALALC.

Con respecto a los países de menor tradición de intercambio intra-latinoamericano, los crecimientos fueron a veces espectaculares. México casi 40 veces, Ecuador más de 40, Colombia 23 veces.

Dicho crecimiento obedeció en parte al proceso espontáneo de expansión económica y mejoría de las comunicaciones, pero predominó sin duda la existencia de la ALALC, dadas las negociaciones paralelas y la aproximación que posibilitó entre los países, tal vez más que por las negociaciones comerciales formales realizadas dentro del marco del Tratado de Montevideo.

Sobre la base de un análisis de la CEPAL ^{2/} elaboramos un cuadro ^{3/} con datos de 1976, el que revela que los beneficios de la ALALC no habrían sido para los países grandes, sino más bien para los países de menor desarrollo e intermedios.

^{1/} Véanse cuadros 3 al 8, al final de este capítulo.

^{2/} CEPAL, ALALC: El Programa de Liberación Comercial y su Relación con la Estructura y las Tendencias del Comercio Zonal - 14.05.79, mimeo.

^{3/} Adjunto a dicho cuadro figura un pequeño apéndice estadístico para hacer más útil la elaboración de cuadros analíticos hecha para el estudio de la experiencia del comercio, sobre la base de los cuadros originales presentados por el estudio de la CEPAL, op. cit., cuadro 9.

Lo que Argentina exportó a la zona en productos objeto de alguna concesión negociada fue sólo 48.7%. Ese porcentaje está hipertrofiado ya que 94% de las exportaciones al Brasil han sido en artículos negociados, consecuencia de antiguas concesiones provenientes del Acuerdo Bilateral anterior a la ALALC. Además del Brasil, Colombia y Chile son los países cuyas importaciones de Argentina presentan los mayores coeficientes de posiciones negociadas: 41.2% y 37.4%, respectivamente. En cambio, las exportaciones de Colombia y de Chile a la Argentina representaron respectivamente 99.9 y 74.5% de productos negociados. Argentina importó en posiciones negociadas 99.9% del Ecuador, 92.4% del Paraguay, 65.5% del Perú y exportó en iguales condiciones hacia esos países sólo 12.6%, 12.2% y 17.6%, respectivamente.

De los otros dos países grandes Argentina importó en posiciones negociadas 56.2% del Brasil y 96% de México, y sus exportaciones negociadas fueron de 94% al Brasil (ya mencionadas) y de 13.8% a México.

Las exportaciones de los países de menor desarrollo se basaron de regla en productos negociados. La excepción la constituyó sobre todo Bolivia ya que su oferta de materias primas esenciales no obtuvo concesiones en los países de destino ni tales concesiones eran esenciales. Las exportaciones de los países de menor desarrollo no aumentaron más por no estar capacitados para ofrecer productos que obtuvieran concesiones amplias y sin contrapartida (es dable suponer que fue precisamente por esa falta de habilitación que se otorgaron tales concesiones, con la amplitud o numerosidad que tuvieron en las listas especiales de concesiones no extensivas a los países de menor desarrollo económico, como medio de estimular en los países beneficiarios inversiones cuya maduración sería lenta).

Sin embargo, la utilización de las listas especiales se había circunscrito en casi dos decenios a un pequeño coeficiente de las concesiones obtenidas. Las cifras de Uruguay y Paraguay revelan que sus exportaciones fueron muy beneficiadas, si no viabilizadas, por las preferencias obtenidas, mientras que sus importaciones no dependieron de concesiones. El caso de Bolivia es especial, sus importaciones y exportaciones fueron de productos sobre los cuales no hubo negociaciones, pero el coeficiente de exportaciones de productos negociados fue más del doble del de importaciones de esa categoría.

/Los países

Los países intermedios se vieron también ampliamente beneficiados por la ALALC en sus exportaciones, según lo revela el cuadro. Eso es claro en el caso de Chile y Perú. En el caso de Colombia, su comercio con Argentina se vio también altamente favorecido por la entrada de ese país en la ALALC, recibiendo desde luego el mismo tratamiento preferencial tradicional dado al café del Brasil en el mercado platense. Pero el cuadro revela que Colombia fue más abierta en sus concesiones iniciales que otros países intermedios, siendo considerables sus importaciones en posiciones negociadas, con predominio de los países de menor desarrollo e intermedios. Aun así, el grueso de su comercio continuó verificándose al margen de los rubros negociados, aumentando las exportaciones.

Para analizar mejor dicho cuadro habrá que tomar los valores monetarios del comercio, además de la estructura de las exportaciones e importaciones en productos negociados.

Pero el crecimiento del comercio intrazonal debe compararse con el comercio total de los países.

En cifras globales de comercio, los países grandes aumentaron sus coeficientes de exportaciones zonales: Argentina, de 12.7% en 1962 a 24.3% en 1977. En igual período el Brasil pasó de 6.3% a 12.2%, y México, de 2.7% a 10.2%.

Respecto a las importaciones las cifras son las siguientes:

	<u>1962</u>	<u>1977</u>
Argentina	11.3	23.6
Brasil	16.1	11.1
México	0.6	4.5

En el comercio intrazonal los saldos comerciales aumentaron considerablemente para los tres países grandes. (Véase el Anexo 4.)

Hay que tener en cuenta que los países grandes ampliaron considerablemente su comercio global, sobre todo Brasil y México. Para este último, que casi no tenía intercambio con los países de la ALALC, el crecimiento del intercambio fue mayor, pese a que de todas maneras quedó por debajo del coeficiente de intercambio zonal. Brasil disminuyó el coeficiente de importaciones a pesar de haber crecido 6.33 veces entre 1962 y 1977. Ello obedeció

a la extraordinaria expansión de las importaciones brasileñas sin que América Latina tuviese capacidad de venta, para la que hubiese preferencias negociadas o políticas.

El análisis de la estructura comercial de los países de la ALALC por categorías de productos, contenida en los cuadros 18 y 19,^{4/} sería importante para evaluar el desempeño de la ALALC con respecto a los diversos países, si se desagregara distinguiendo el comercio en posiciones negociadas.

¿Qué significan esas cifras? Primero, que es impropia toda evaluación de la ALALC sobre la base de los intercambios totales. En cambio, los balances en productos negociados poseen alguna significación, pero aun así hay que examinar los tipos de productos (supuesta la mayor repercusión de cada tipo en la economía de los países exportadores), la importancia y hasta el origen de las concesiones y su estabilidad. En ciertos casos éstas preexistían. En otros, no fue la concesión en sí la causa eficiente del comercio, sino que algunas fueron o anuladas por diversos medios incluso el otorgamiento de concesiones mayores al exterior, o fueron ampliadas por la no aplicación a la ALALC de recargos aduaneros y para-aduaneros establecidos para el resto del mundo. Parte del comercio en posiciones no negociadas se podría atribuir a los contactos y a la preferencia política por las importaciones latinoamericanas. Pero, como se sabe, esa inclinación es débil aun frente a la tradición de prestigio de los productos procedentes de los grandes países industriales y al hecho de que las importaciones suelen ser hechas por el sector privado con fines de lucro. (Véanse los cuadros 1 y 2.)

Lo único que el balance comercial general podría inspirar sería la conveniencia de promover el equilibrio o la disminución de los desequilibrios del comercio mediante concesiones bilaterales. Como contribución al equilibrio del comercio global esa política es razonable. Pero carece de sentido, no sólo frente al multilateralismo conveniente e institucionalizado en los acuerdos, sino también, y, sobre todo, porque peca por la base: el supuesto de que importar es un mal. Ahora tenemos un ejemplo contundente: todos los

^{4/} CEPAL, *op. cit.*

Cuadro 1

RESUMEN DE LA SITUACION DE LAS PARTES CONTRATANTES DEL TRATADO DE MONTEVIDEO, CON RESPECTO A LOS MARGENES DE PREFERENCIA

País	Número de concesiones en lista nacional	Concesiones con márgenes reducidos										Concesiones con márgenes ampliados			
		Sin gravámenes	Porcentaje de la lista nacional	Con margen preferencial de un 50% o más	Porcentaje de la lista nacional	Con margen de preferencia inferior al 50%	Porcentaje de la lista nacional	Con margen de preferencia inversa	Porcentaje de la lista nacional	Con margen de preferencia nulo	Porcentaje de la lista nacional	Total Cantidad	Porcentaje de la lista nacional	Cantidad	Porcentaje de la lista nacional
Argentina	2 025	636	31.40	361	17.80	277	13.70	658	32.50	115	5.70	2 047	101.80	153	7.60
Bolivia															
Brasil	2 080	39	1.88	129	6.20	33	1.59	42	2.01	5	0.24	248	11.92	1 139	54.80
Colombia	956	40	4.18	74	7.74	99	10.36	116	12.13	-	-	329	34.41	626	65.49
Chile	989	88	8.90	3	0.30	78	7.89	557	56.32	247	24.97	973	98.38	4	0.40
Ecuador															
México	1 434	176	12.30	201	14.40	171	11.90	349	24.30	92	6.40	989	69.00	189	13.20
Paraguay															
Perú	501	64	12.77	7	1.40	2	0.40	-	-	-	-	73	14.57	486	97.00
Uruguay	807	50	6.20	36	4.46	117	14.50	113	14.00			316	39.15	491	60.84
Venezuela	709														

- Nota: 1) Algunas concesiones fueron afectadas simultáneamente de maneras diferentes, en virtud de la evolución en el trato a terceros países. Especialmente en el caso de Argentina y Perú, la suma de las concesiones con márgenes reducidos supera la cantidad de concesiones en la lista nacional.
- 2) En el caso del Brasil, se consideran como ampliación de márgenes las alzas de gravámenes aduaneros (tanto permanentes como temporales). No se incluyen las suspensiones del G.I. ni del depósito previo.
- 3) En el caso de Venezuela, no fue posible cuantificar los efectos de las modificaciones efectuadas en los tratamientos para terceros.

Cuadro 2

ALALC: COMERCIO EN POSICIONES NEGOCIADAS, 1976

País	Argentina		Bolivia		Brasil		Colombia		Chile		Ecuador		México		Paraguay		Perú		Uruguay		Venezuela		ALALC	
	Impor tación	Expor tación																						
Argentina	-	-	7.0	11.8	94.1	56.2	41.2	99.9	37.4	74.5	12.6	99.9	13.8	96.0	12.2	92.4	17.6	65.5	12.5	11.1	7.0	18.8	48.7	54.5
Bolivia	11.8	7.0	-	-	44.9	2.0	1.9	7.9	3.4	2.0	-	0.4	1.2	10.1	-	2.1	-	13.8	-	0.3	-	2.1	12.9	5.8
Brasil	56.2	94.1	2.0	44.9	-	-	43.1	55.1	38.0	98.1	12.5	99.8	88.2	89.2	16.2	98.9	8.7	44.2	16.7	85.9	12.6	1.2	43.1	82.4
Colombia	99.9	41.2	7.9	1.9	55.1	43.1	-	-	61.3	67.2	19.3	26.9	85.6	62.5	29.5	93.3	4.9	73.4	12.0	93.5	3.3	32.0	24.3	47.2
Chile	74.5	37.4	2.0	3.4	98.1	38.0	67.2	61.3	-	-	47.9	12.5	77.7	64.0	77.4	65.2	3.3	51.3	16.8	3.5	7.0	3.6	73.2	33.9
Ecuador	99.9	12.6	0.4	-	99.8	12.5	26.9	19.3	12.5	47.9	-	-	53.7	34.5	70.0	91.0	-	19.8	-	6.5	2.4	0.9	12.3	24.1
México	96.0	13.8	10.1	1.2	89.2	88.2	62.5	85.6	64.0	77.7	34.5	53.7	-	-	51.5	72.7	28.7	83.9	22.8	33.7	17.5	0.6	69.4	42.0
Paraguay	92.4	12.2	2.1	-	89.9	16.2	93.3	29.5	65.2	77.4	91.0	70.0	72.7	51.5	-	-	74.2	-	29.8	11.8	32.8	0.6	81.5	14.5
Perú	65.5	17.6	13.8	-	44.2	8.7	73.4	4.9	51.3	53.3	19.8	-	83.9	28.7	-	74.2	-	-	37.1	34.1	3.3	5.3	46.6	6.1
Uruguay	11.1	12.5	0.3	-	85.9	16.7	93.5	12.0	3.5	16.8	6.5	-	33.7	22.8	11.8	29.8	34.1	37.1	-	-	0.2	0.1	54.9	14.2
Venezuela	18.8	7.0	2.1	-	1.2	12.6	32.0	3.3	3.6	7.0	0.9	2.4	0.6	17.5	0.6	32.8	5.3	5.3	0.1	0.2	-	-	6.8	8.9
<u>ALALC</u>	<u>54.5</u>	<u>48.7</u>	<u>5.8</u>	<u>12.9</u>	<u>82.4</u>	<u>43.1</u>	<u>47.2</u>	<u>24.3</u>	<u>33.9</u>	<u>73.2</u>	<u>24.1</u>	<u>12.3</u>	<u>42.0</u>	<u>69.4</u>	<u>14.5</u>	<u>81.5</u>	<u>6.1</u>	<u>46.6</u>	<u>14.2</u>	<u>54.9</u>	<u>8.9</u>	<u>6.8</u>	<u>44.4</u>	<u>44.4</u>

Fuente: CEPAL - ALALC: "El Programa de Liberación Comercial"... - 14.5.79, mimeo, cuadro 9 - Importaciones.

Nota: Para simplificar, se supone que las exportaciones de un país a otro corresponden a las importaciones de este último oriundas del primero.

países carentes de petróleo aspiran al favor de obtener quien les venda. Lo mismo ocurre en ciertas condiciones con otros productos en el mercado "vendedor" del comercio internacional. Al margen de esos casos, se podría establecer la norma de evaluación de que lo importado en condiciones de competencia fue la mejor opción para el importador y que, por tanto, no representa una ventaja para el exportador; sin embargo, podría inducir en éste una actitud de facilitar las compras provenientes de países deficitarios en materia de intercambio, especialmente dentro de un sistema integrado.

El porcentaje del comercio en posiciones negociadas con respecto al total indica la medida en que cada país está dispuesto a hacer concesiones, la pertinencia o no de ellas (caso del petróleo), la existencia de un comercio tradicional en posiciones que los importadores no negociaron y la aptitud que mostró el comercio de expandirse en posiciones no negociadas.

Además, podría reflejar el hecho de que el estancamiento de las negociaciones en las listas nacionales dejó el proceso de negociación desfasado frente a las nuevas realidades del comercio intrazonal, la lista común fue luego bloqueada y los acuerdos de complementación industrial, a pesar de ser numerosos, son limitados en su alcance comercial, favoreciendo casi exclusivamente a los intereses de algunas empresas multinacionales. Es cierto que algunas de ellas aún no han agotado sus promesas. Pero las cifras son decepcionantes.^{5/}

Así, otro indicador importante de las ventajas que acarrearán las negociaciones de la ALALC para diversos países es el crecimiento del comercio en posiciones negociadas, es decir, el comportamiento de dicho intercambio en el tiempo. (Véanse cuadros 3 al 8, al final de este capítulo.)

Frente a la situación anterior aumentó incluso el comercio de los productos beneficiados. Pero se sabe que otros factores contribuyeron y no siempre las concesiones fueron eficientes. Y por último, si tenemos presente lo limitado de las negociaciones, salvo en beneficio formal de los países de menor desarrollo, nos percatamos que la actitud de aproximación, la tendencia mundial a la expansión del comercio en el período, la expansión de los

^{5/} CEPAL, op. cit.

excedentes exportables, los esquemas de financiamiento y promoción comercial y la mejoría, aunque modesta, de las comunicaciones físicas, fueron más importantes para la expansión del intercambio que los programas de liberalización intrazonal del comercio de la ALALC.

Parece importante destacar otro aspecto: el hecho de que, incluso al margen de la integración, los países grandes son los más expansivos en materia de exportaciones en América Latina. Esto indica que la diferenciación entre países no es consecuencia de la integración. Eso sí, puede verse favorecida por el "desvío del comercio" en pro de los países grandes, en una base de preferencias sin reciprocidad. Este no parece haber sido el caso en América Latina o en la experiencia concreta de la ALALC. Es algo que hay que investigar mejor. Por otra parte, un proceso de integración comercial induce a una mayor solidaridad y conduce a una sensibilidad diferenciadora, compensatoria y promocional en favor de los países más atrasados en el proceso productivo. En el propio caso de la ALALC los datos del comercio del Brasil así lo indican. En los productos negociados, fue mayor el crecimiento de las importaciones que de las exportaciones brasileñas, con un efectivo "desvío del comercio" que benefició a los países de menor desarrollo e intermedios. La expansión de las exportaciones brasileñas se dio en productos no negociados, es decir, sin desvío del comercio.

La ALALC, luego de un breve período de exploración de las posibilidades más fáciles y de agotar las escasas reservas de optimismo desistió, salvo manifestaciones espasmódicas (poco más que verbales), de volver a la carga, y pasó a ser dominada por los recelos, las desconfianzas, la desinformación, el escepticismo y la falta de seriedad. Quedó reducida casi a un centro de negociación sobre aplicación de salvaguardias y de discusión de programas vagos sin la instrumentación de trabajos técnicos, en una secretaría prácticamente desactivada. Su permanencia respondió a la tendencia parksoniana, dada la necesidad de mantener la imagen frente al GATT y a la opinión internacional. Puntos de contactos que fructificaron más que las negociaciones comerciales, y que determinaron el establecimiento de numerosas organizaciones y canales de comunicación que ya prescinden de Montevideo. La ALALC quedó a la espera de que la nueva "voluntad política" accionase su instrumental jurídico o el tiempo indicase nuevos caminos.

/Se abrieron

Se abrieron otros caminos en materia de aproximación, identificación y colaboración entre los países de América Latina.

2.2 El Acuerdo de Cartagena

El Acuerdo de Cartagena lleva ya 10 años. El comercio entre los países miembros, pese a haber crecido es insignificante como coeficiente del comercio global, menor que el existente entre los países de la ALALC, por el hecho de que entre ellos no existían, y además no hubo condiciones de que se crearan flujos con el volumen de intercambio del Cono Sur. Los datos que examinamos no indicaban que el comercio del Grupo Andino posterior al Acuerdo de Cartagena revelase un crecimiento mayor que el verificado en la ALALC. Tampoco está claro que el comercio de productos objeto de los programas de liberación y de integración industrial haya experimentado un crecimiento mayor en términos relativos que el verificado dentro del marco más amplio e institucionalmente más laxo de la ALALC. Empero, esto no involucra un juicio negativo sobre el desempeño del Grupo Andino. El hecho es que las dificultades de comunicación entre los países del Grupo Andino son grandes, e incluso la integración física interna de los propios países miembros es limitada, sin considerar ciertos problemas políticos previos. A ello se suma la pequeña dimensión y diversificación de los sistemas productivos y de sus excedentes exportables. Otro factor de inhibición es el hecho de que las políticas de sustitución de importaciones en países de pequeña dimensión generan actividades aún más vulnerables a la competencia externa.

Pero nadie duda que el Grupo Andino funcionó con mucha mayor voluntad política que la ALALC. Su Junta fue creada con amplia autoridad e iniciativa, además de recursos financieros que constituyen un múltiplo significativo de los disponibles por la secretaría (ha tiempo acéfala) de la ALALC, el nivel ministerial fue implantado efectivamente en las decisiones del Acuerdo de Cartagena (y con frecuencia el presidencial) y se acaba de establecer una instancia jurídica supranacional. De ahí el avance en materia de estudios técnicos (sobre todo los programas industriales), de liberalización comercial, de acuerdos intergubernamentales sobre programas industriales y de coordinación de grupos empresariales para la realización de los proyectos respectivos, del arancel externo común y del entendimiento político y expresión común como bloque de gravitación internacional. Lo que en él es expresivo es la determinación de grupos importantes que actúan en varios países. Pero la marcha del

Grupo Andino no estuvo libre de dificultades. De ahí los atrasos e insuficiencias consiguientes en la consecución de sus metas. La evaluación practicada por la propia Junta del Acuerdo de Cartagena,^{6/} a pesar de la preocupación de valorizar lo conseguido, presenta esos desfasajes y obstáculos: demoras en la incorporación al derecho interno de normas pactadas que deberían ser de aplicación automática, en el caso más llamativo creando dificultades de tránsito para camiones de otros países en el Ecuador y a través de él; atraso en la armonización de políticas económicas (diversos rubros), lo que puede ser un obstáculo para que continúe sin tropiezos la aplicación del programa de liberación y de programación industrial; normas de origen; además del atraso en el programa de liberación, el arancel externo común, y en la programación industrial. Sin hablar de la armonización aduanera (nomenclatura y prácticas, campo en que la ALALC también avanzó bastante), el Acuerdo de Cartagena exhibe hasta ahora entre sus éxitos el establecimiento de normas comunes para el capital extranjero; normas y procedimientos para las empresas multi-andinas (sin embargo, ninguna había sido creada hasta la fecha de la evaluación, tal vez ahora ya se hayan creado algunas como producto de las negociaciones recién realizadas sobre algunos proyectos de los programas industriales); para la corrección de las distorsiones a la competencia leal; para la sanidad animal y vegetal; para la prevención de la doble tributación, estableciendo como base el principio de la fuente productora; un gran número de estudios sobre diversos sectores, incluso sobre integración agrícola y, sobre todo, los estudios, negociaciones intergubernamentales y celebración de acuerdos sobre programas industriales en materia de metalmecánica, petroquímica, industria automotriz, seguidos últimamente por las negociaciones con los grupos empresariales (y al parecer, en ciertos casos, promoción de ellos por la Junta, colaborando con los gobiernos nacionales) para la ejecución de los proyectos atribuidos a diversos países, en un régimen de complementación.

Se ha reconocido que la programación industrial es el principal instrumento del Grupo Andino. Como es la prueba del desempeño del Acuerdo de Cartagena, tal vez convenga observar que dicho programa no correspondió a

^{6/} Junta del Acuerdo de Cartagena - Evaluación del Proceso de Integración - 1969-1979, mayo de 1979.

la esperanza que en él depositábamos muchos de los que esperábamos del Grupo Andino una contribución estratégica a la integración latinoamericana. Para ello, dicho programa debería optimizar las escalas y efectos de aglomeración a fin de crear estructuras íntegramente competitivas con las de los países grandes. Empero, las sospechas nacionales residuales, que también se dan en el Grupo Andino, y el hecho de no haberse hecho el estudio de los programas en forma simultánea en diversos sectores, para brindar oportunidades a todos los países sin pérdida de los requisitos mencionados, en vez de en forma sucesiva como se hizo, conducen a una distribución de unidades productivas en cada sector para atender a todos los países, con sacrificios evidentes en materia de eficiencia industrial y eficacia integracionista. Sin embargo, ya se habla de revisar el programa petroquímico, no sabemos si aún habrá tiempo para corregir ciertos inconvenientes más graves.

Hay otros aspectos que merecen reparos. La deficiencia principal está en los medios de transporte y comunicación. La flota de la Gran Colombia ya existía. Al parecer, poco se hizo en proyectos de interés común. Baste decir que quedan tramos importantes aún muy precarios en la única carretera que conecta los 5 países (además de la limitación institucional mencionada en el Ecuador, tramo central). Y el ambiente reinante en el Acuerdo de Cartagena no fue capaz de retomar la idea de la carretera marginal de la selva, una vía alternativa a la actual, que reduciría al parecer considerablemente la distancia virtual y daría salida a nuevos recursos de los países andinos. Por otra parte, el sistema de comunicaciones depende aún del exterior.

El Grupo Andino fue sin duda, a pesar de los percances, la gran realización en el campo de la integración latinoamericana. Y tal vez su concepción diferente de la de la ALALC hubiese significado, por una parte, el efecto positivo de un desafío pero, por otra, algunos inconvenientes recíprocos. Cabría suponer que el Acuerdo de Cartagena habría sido innecesario si la ALALC hubiera funcionado, es decir, si los países grandes hubiesen actuado con mayor visión en su seno. Fue una salida para los países intermedios que la celebraron. Y fue recibido por otros países de la ALALC con una incomprensión que sólo ha desaparecido últimamente. Esas circunstancias habrían influido en la generación de algunos efectos negativos: el mayor hermetismo del Grupo Andino, con metas de muy largo plazo

para integrarse en un ámbito regional mayor; la menor escala de los proyectos andinos; el no aprovechamiento por el Grupo Andino del potencial de asistencia técnica y dinamismo empresarial existente en los países grandes de la ALALC para la realización de sus proyectos, que confrontan una seria carencia de capacidad operativa dada su menor experiencia en sectores dinámicos; la menor capacidad de viabilizar ciertos proyectos industriales, agrícolas y de infraestructura que, siendo de primera importancia para el Grupo Andino, tienen repercusiones sobre la integración más amplia; el retardo de la viabilización económica y de la propia integración nacional de Bolivia, que es excéntrica geográficamente en el Grupo Andino, y que sólo podrá beneficiarse (extendiéndose ese beneficio a todos) si se integra, por una parte, en el Grupo Andino y, por otra, con los países del Atlántico.

2.3. Otros acuerdos subregionales

El Tratado General de Integración Económica Centroamericana nació bajo los mejores auspicios. Contemporáneo de la ALALC, comprometió a los 5 países miembros en la implantación de un mercado común mediante metas funcionales y temporales que no fueron alcanzadas.

En 1977, las exportaciones intra MCCA eran sólo 19% del total, y las importaciones 17.5%. En 1974, esas cifras eran 25% y 18%, respectivamente. La coyuntura favorable de las exportaciones en el mundo, especialmente el precio del café, explicaría el efecto estadístico. En realidad, el crecimiento del comercio intra MCCA fue considerable, ya que era casi inexistente antes de celebrarse el Tratado; y siguió creciendo vigorosamente en el período reciente analizado. Pero, es evidente que las cifras indican un mercado común inmaduro.

La gran esperanza del MCCA era el programa de las industrias de integración. Según nuestra hipótesis, la falta de estudios sobre programas o proyectos simultáneos que diesen oportunidades a varios países, las inhibiciones en cuanto a la iniciativa o participación promotora del Estado, no permitieron vencer las resistencias provenientes de intereses internos y externos de cuño "nacional". En 1968 se aprobó el Convenio intracentroamericano de incentivos fiscales. Luego sobrevino la crisis entre El Salvador y Honduras, cuyos efectos aún no cesan por completo. Y en el fondo están las suspicacias entre los países por conflicto entre las ideologías dominantes. En suma, a pesar del empeño

de las autoridades del sector económico, de la inteligencia centroamericana y de una identidad centroamericana bastante arraigada, el proceso de integración previsto se retardó. No obstante, se registran algunos avances importantes. En el campo financiero destacan la Cámara de Compensación, el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria y el Banco Centroamericano de Integración Económica. En materia de infraestructura se elaboraron proyectos coordinados en el sector de la energía eléctrica, carreteras y puertos. Otra esfera importante de colaboración se desarrolló en la fijación de posiciones comunes en materia de exportaciones de productos básicos, especialmente café, azúcar y carne, en la organización del mercado de granos, inclusive las importaciones, y en las negociaciones en el seno del GATT.

El MCCA parece tener un gran potencial gracias a la identidad centroamericana, una vez que se superen los conflictos y las diferencias políticas radicales. El cambio operado en los Estados Unidos, con la adopción de una línea política de defensa de los derechos humanos, debe estar contribuyendo en forma indirecta a ello, en la medida en que ya no impide los movimientos populares de democratización.

No es de extrañar que la experiencia de integración del Caribe sea muy limitada por el distanciamiento físico entre pequeñas unidades nacionales que hasta hace poco eran colonias europeas. Los efectos de esa estructura geográfica aumentaron últimamente por dificultades provenientes de la dependencia externa del petróleo y alimentos y de la baja del precio del azúcar. Los países de la región están habituados a las exportaciones coloniales y a las importaciones diversificadas, incluso haciendo las veces de almacén, y les es difícil sustituirlas por productos más simples y menos diversificados que podrían producir en la agricultura y la industria. La magnitud del mercado conjunto (menos de 4.5 millones de habitantes dispersos) no permite una sustitución de importaciones significativa y la promoción del desarrollo con base en el mercado interno, a lo que se agrega una falta de capacitación para promover y ejecutar proyectos nuevos de mayor envergadura. Como muchos países participantes dependen del turismo, es difícil que puedan huir de un modelo abierto, aunque la falta de ingresos de exportación y de entrada de capitales indiquen la necesidad de instituir proyectos de diversificación de la producción interna y de reducir la dependencia externa. Ciertos

/proyectos agrícolas

proyectos agrícolas e industriales pequeños permitirían generar algún comercio intra-subregional y, a la inversa, podrían viabilizarse mediante este tipo de integración; pero en forma mucho más limitada para ser económicamente eficaces, ya que los márgenes de preferencia demasiado elevados, que compensasen las desventajas de transporte y las del costo de producción, serían conflictivos no sólo con la tradición y los intereses de los consumidores que pueden trasladarse a las zonas francas, sino también con objetivos de expansión del turismo y de exportaciones más diversificadas. Además, esas condiciones estructurales tornan difíciles los nucleamientos y aglomeraciones con capacidad "motora".

De ahí el hecho de que se haya retrasado la materialización y eficiencia de los acuerdos del Caribe.

Por tanto, podemos considerar que la experiencia económica está en una fase de búsqueda de caminos. Pero ya adquiere significación el proceso de identificación subregional de pequeños países con diversas lenguas y distintas tradiciones, y el desarrollo de mecanismos y esfuerzos efectivos de liberación del comercio, arancel externo común, armonización de políticas, cooperación en materia de transporte marítimo, sistema financiero (sistema de compensación multilateral, Banco de Desarrollo del Caribe y Corporación de Inversiones del Caribe), cooperación en el programa de alimentos, colaboración en materia de política social y preocupación por los países de menor desarrollo.

Súmase a ello la nueva identidad latinoamericana de los países de la subregión, cuya mayoría posee otras tradiciones culturales. Esto significa ampliar la representación internacional de América Latina, aumentar las solicitudes y responsabilidades de colaboración dentro de este ámbito mayor y multiplicar los mecanismos latinoamericanos de consulta y decisiones.

América Latina tiene que absorber esa mayor complejidad a pesar de no haber madurado su sistema dentro del marco anterior a la agregación de todo el Caribe. Obsérvese la importancia política dentro del escenario mundial del "acceso" a América Latina de numerosos países nuevos del Caribe, así como las mayores dificultades que tantos votos y voces aún menos coincidentes introducirían en las negociaciones globales. Uno de los nuevos desafíos consiste en ayudar a la viabilización de un sistema subregional del Caribe que dinamice a los países participantes y los integre en conjunto

/dentro del

dentro del marco más amplio de la integración latinoamericana. Tenemos la impresión de que no existe la posibilidad operativa de prestar una atención inmediata a los problemas del Caribe, dentro del proceso actual de acercamiento y colaboración latinoamericano, aparte de lo que ha sido programado en el SELA; pero que una vez que haya consenso sobre puntos básicos y existan acuerdos entre países y grupos claves respecto al proceso global, se extenderían fácilmente al Caribe, como unidad subregional, los beneficios de los programas de liberación y de asistencia técnica, financiera y empresarial otorgados a los países de menor desarrollo.

2.4 Otras formas y mecanismos de colaboración

Se podrían considerar como acuerdos subregionales el de la Cuenca del Plata y el Tratado Amazónico, pero como no se orientan a la integración de los mercados los estudiaremos posteriormente como mecanismos de otras formas de colaboración dentro del ámbito latinoamericano. Estas formas se diversificaron, determinaron el establecimiento de nuevos mecanismos, y últimamente adquirieron dinamismo en ciertos casos, respondiendo a una ideología de integración latinoamericana, pero no fueron inmunes a los efectos de la dispersión de iniciativas, lealtades y adhesiones.

Debe reconocerse que el éxito mayor corresponde al sistema multilateral y bilateral relativamente amplio de compensaciones y créditos al comercio intrarregional, por la amplitud con que responde a sus objetivos específicos y por la cobertura latinoamericana. Aumenta la importancia del Fondo Venezolano de Inversiones, a través del BID, del BCIE y del CDB.

Según el criterio de cobertura geográfica, cabe destacar la ampliación y profundización de la identidad latinoamericana y la armonización consiguiente de posiciones y la acción coordinada en asuntos económicos internacionales.

El establecimiento del SELA representó un paso importante frente al estancamiento de la ALALC. Organismo destinado a acciones flexibles de coordinación y consulta y a la promoción de la cooperación latinoamericana, con miras a obtener la convergencia entre los diferentes esquemas de integración, por iniciativa de Venezuela y México y bajo liderazgos cuyas inquietudes causaban recelos a gobiernos más conservadores, el SELA experimentó, en consecuencia, en su fase inicial vacilaciones y reticencias políticas de muchos participantes, a pesar del período excepcionalmente breve para las /ratificaciones necesarias.

ratificaciones necesarias. Por otra parte, el nuevo método poco formal de multiplicar las acciones de cooperación provenientes de diversas iniciativas, sin límite en cuanto al número de adhesiones nacionales, a través de los comités de acción con sede en distintos países, aún está sometido a la prueba de operatividad y de vigencia política.

El mecanismo de consulta y coordinación de la acción externa, en que el SELA sucedió al CECLA, se dinamizó y parece muy eficiente.

Al comenzar la operación efectiva a fines de 1977 ya existían seis comités de acción y a fines de 1979 sobrepasaban la veintena, cifrándose en algunos grandes expectativas, como los que propenden a la creación de la red de información tecnológica latinoamericana (RITLA), y de algunas empresas multinacionales latinoamericanas (fertilizantes, ciertos grupos de productos básicos y un sistema de informaciones sobre excedentes y déficit en la agricultura).

La experiencia representa una dinamización apreciable y ha dado pie a una confianza creciente en el potencial del mecanismo, de carácter instrumental, de haber un consenso político mínimo. Dicho consenso está creciendo. Resulta sintomático que el Brasil, habiendo dado antes un apoyo discreto y participando solamente al parecer en un comité de acción, haya cambiado de actitud, lo que quedó de manifiesto en la última visita al SELA del ministro de relaciones exteriores de ese país.

Ya nos referimos, a propósito de la ALALC, al gran número de organizaciones que se crearon para el intercambio de informaciones y la promoción de negociaciones comerciales directas. Ese efecto de "encuentro" se verificó desde los comienzos de la ALALC 7/ y ha proseguido. En ese proceso adquieren especial importancia por su potencial de eficacia las organizaciones que congregan a las empresas del Estado y a algunos sectores básicos. Resulta significativa la interrelación directa entre muchas de esas entidades, en comunicación directa habitual para negociar excedentes y déficit y efectuar otras consultas, así como entre firmas privadas, no solamente multinacionales.

7/ Rómulo Almeida, "Origem, Estrutura e Funcionamento da ALALC", trabajo realizado en enero de 1965 y publicado en Tiers Monde, incluye en el anexo una relación de organizaciones creadas entre 1961 y 1964.

Entre las organizaciones privadas adquiere especial relieve el Grupo empresarial interregional del centro oeste sudamericano, con su secretaría permanente en Salta, que reúne empresarios del norte argentino, Paraguay, norte de Chile y oriente de Bolivia. El GEICOS ha promovido el enlace físico y otros proyectos comunes y la integración comercial entre esas regiones subnacionales, en un proceso que ofrece un aporte potencial a la integración física Atlántico-Pacífico y comercial en un ámbito más amplio.

Se han multiplicado los programas gubernamentales de colaboración fronteriza y han adquirido mayor efectividad entre Brasil-Paraguay, Argentina-Paraguay, Argentina-Brasil, Argentina-Bolivia, Argentina-Uruguay, Brasil-Uruguay y Perú-Ecuador. Tienen especial relieve entre ellos los grandes proyectos hidráulicos en los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay y los programas productivos conjuntos colombo-ecuadoriano, colombo-venezolano, brasileño-boliviano, etc.

Este tipo de colaboración alcanza una institucionalización multinacional en el Tratado de la Cuenca del Plata, con su fondo financiero, y en el Tratado Amazónico, pendiente aún de ratificaciones. El primero ha tenido una actividad permanente, inhibida desde luego por el diferendo entre Argentina y Brasil en lo que respecta a Itaipú-Corpus. Superada la dificultad con el acuerdo celebrado entre ambos países en octubre pasado, no sólo va a dinamizarse el acuerdo de la Cuenca del Plata, sino que tal vez el acontecimiento tenga mayor importancia para todo el proceso de integración latinoamericana, en la medida en que la colaboración Argentina-Brasil es clave para ésta.

El Tratado Amazónico ofrece un amplio marco para una colaboración más diversificada. Resta aún por definir su rumbo. Pero su propósito es la acción coordinadora para aprovechar mejor los recursos, con gran énfasis en la colaboración científica y tecnológica, los proyectos productivos conjuntos y quizá una vocación de integración comercial en el área, hoy dificultada por esquemas nacionales y el compromiso subregional andino. En realidad, el Tratado Amazónico tiende a ser un instrumento esencial en el proceso de integración entre el Brasil y el Grupo Andino.

En cuanto a la integración física mediada por los transportes y las comunicaciones hubo avances en las zonas fronterizas, pero en un plano más general el resultado fue decepcionante. Los enlaces interiores, la superación

de la mediterraneidad de Bolivia y de Paraguay y los enlaces Atlántico-Pacífico, mostraron progresos muy modestos en cuanto a estudios; lo que no revela falta de interés, sino una verdadera dificultad para realizar inversiones gigantescas en vías ferroviarias, viales y fluviales y absorber luego los déficits de operación de esas rutas, si no se conjugan los proyectos de transporte con los proyectos agro-minero-industriales de vitalización de polos en sus márgenes.

La falta de un mejor sistema de comunicaciones entre los países de América Latina no encuentra explicación sino en la dependencia externa, ya que los costos no son prohibitivos y los beneficios son rápidos y compensadores.

En materia de turismo se debe investigar por qué falta mayor colaboración y extensión a América Latina de las informalidades imperantes en áreas sub-regionales y no se establecen rutas comunes e incluso normas preferenciales para los viajes intrarregionales, ahora que casi todos los países están preocupados con el déficit de sus balances turísticos. Las corrientes intralatinoamericanas podrían desviar parte del turismo generado que ahora se destina al resto del mundo.

Tal vez la razón estribe en que falta una campaña popular de valorización del extraordinario patrimonio turístico de casi todos los países de América Latina, lo que a su vez deriva de lo precario de las comunicaciones entre los países y su dependencia de los vértices de comunicación en el exterior.

Algunas decenas de proyectos minerales e industriales fueron puestos en marcha a través de empresas multinacionales latinoamericanas. Su número no es significativo, no obstante constituye el comienzo lento de un proceso que tiende a acelerarse. Están en puerta algunos de mayor envergadura, vinculados con el esfuerzo complementario para abastecer de energía y materiales básicos escasos en algunos países y abundantes en otros, mereciendo citarse los de México con Jamaica (aluminio), con el Brasil (fierro y aluminio), del Brasil con Colombia (carbón), con el Perú (cobre), además de los del programa industrial del Grupo Andino, los proyectos elaborados por los comités de acción del SELA, los del acuerdo entre Brasil y Bolivia y los de los acuerdos fronterizos.

En la esfera agrícola, salvo los proyectos fronterizos, no parece haber habido nada significativo.

En los servicios de consultoría, ingeniería y obras se ha registrado un avance de los acuerdos entre empresas latinoamericanas y en los flujos intrarregionales.

Una evolución muy promisoría que se viene verificando lentamente se da en el campo de la tecnología. Las inhibiciones que existían, sobre todo entre Argentina y Brasil, están en proceso de superación y ya se anuncia que incluso se profundizarán los acuerdos en materia de tecnología nuclear y militar existentes - lo que representa un avance político decisivo.

No se debe olvidar que, ante la falta de dinamización en la ALALC, y aprovechando la mayor flexibilización en el seno del GATT, se han celebrado acuerdos comerciales bilaterales con ventajas no extensivas, en beneficio de países de menor desarrollo. Los acuerdos entre Argentina y Uruguay y Brasil y Uruguay son los más importantes. Como son acuerdos bilaterales no conmutativos no entran en el proceso de integración regional, sino más bien confluyen a él.

2.5 Resumen

Parece indudable que, en general, se está operando un avance lento pero decidido. El más importante, dentro del marco del Acuerdo de Cartagena, se traduce en lo conseguido en las decisiones de integración económica, a pesar del ritmo y los logros insuficientes, y en la actitud de los países miembros que superaron los viejos y ásperos conflictos territoriales y fronterizos. En el caso del MCCA, un conflicto binacional, la inestabilidad interna de los países y la animosidad entre los grupos dominantes en diferentes países, habría conducido a un estancamiento realmente lamentable para toda América Latina. Los acuerdos del Caribe son declaraciones de intención significativas, pero con dificultades de viabilización y escaso efecto inmediato sobre el proceso económico latinoamericano. Dentro de un ámbito más amplio, si bien el proceso formal de la ALALC se extinguió y estancó, no cabe duda que el "encuentro" latinoamericano se intensificó y que la conjugación de intereses y el intercambio comercial se ampliaron por diversas vías bilaterales y multilaterales.

/Los acuerdos

Los acuerdos financieros están atendiendo las solicitudes y hay buena disposición para ampliar los límites del crédito y diversificar las modalidades operativas. Por otra parte, se cuentan por decenas las asociaciones que conjugan intereses sectoriales en América Latina.

El Acuerdo de la Cuenca del Plata y el Tratado Amazónico, este último aún en su etapa inicial, son ejemplos destacados. El SELA representó una plataforma más amplia y un foro más flexible para la búsqueda de nuevos caminos. Sus progresos no correspondieron a las expectativas con que fue creado pero es un organismo en condiciones de ser dinamizado. La inclinación latinoamericana de Venezuela y México puede constituir un motor en esta nueva fase del proceso de integración.

Lo más importante es la extensión y profundización de la identidad latinoamericana, la cual no se ha popularizado más por la dependencia externa de las comunicaciones y por los conflictos políticos e ideológicos. Pero éstos tienden a neutralizarse como obstáculo que se opone a las acciones de colaboración e integración en el campo económico; y a la inversa, el avance de dichas acciones tiende a reducir e incluso a superar las viejas diferencias y conflictos.

Cuadro-3

TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS IMPORTACIONES INTRAZONALES NECOGIADAS, 1962-1976

Pais exportador / Pais importador	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	México	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela	ALALC
Argentina	-	-	10.8	29.0	16.9	-	25.7	6.3	7.2	8.7	-	12.9
Bolivia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Brasil	13.6	-	-	-	-	-	23.3	29.9	7.5	31.4	-	37.9
Colombia	11.0	-	-	-	23.1	-	26.1	-	19.7	5.4	-	22.5
Chile	9.3	-	13.3	-	47.6	-	19.4	23.9	2.3	-5.0	-	10.5
Ecuador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
México	23.9	-	68.2	-	-	-	-	-	9.6	21.9	-	32.3
Paraguay	8.5	-	-	-	22.5	-	-	-	-	17.0	-	15.8
Perú	-8.7	-	35.7	-	-	-	16.6	12.2	-	18.7	-	-1.0
Uruguay	8.9	-	-2.0	-	-3.0	-	2.1	5.3	-3.0	-	-	1.2
Venezuela	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<u>Total</u>	<u>11.4</u>	-	<u>13.7</u>	<u>37.2</u>	<u>20.8</u>	-	<u>23.3</u>	<u>12.5</u>	<u>7.1</u>	<u>21.4</u>	-	<u>14.7</u>

Cuadro 4
VALOR DE LAS IMPORTACIONES INTRAZONALES NEGOCIADAS, 1962

(Millones de dólares cif)

Pais importador \ Pais exportador	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	México	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela	ALALC
Argentina	-	-	49.8	0.6	12.1	-	1.3	8.8	7.7	1.0	-	81.3
Bolivia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Brasil	74.4	-	-	-	15.3	-	9.6	0.7	10.3	1.6	-	112.0
Colombia	2.1	-	-	-	0.1	-	0.7	-	0.8	2.0	-	5.8
Chile	34.8	-	5.6	-	-	-	1.6	0.1	9.7	0.6	-	52.4
Ecuador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
México	1.4	-	0.1	-	0.5	-	-	-	2.0	0.1	-	4.1
Paraguay	1.6	-	-	-	-	-	-	-	-	0.1	-	1.7
Perú	29.8	-	0.1	-	2.5	-	0.5	0.2	-	0.1	-	33.1
Uruguay	2.5	-	18.7	0.1	0.6	-	0.6	1.6	1.1	-	-	25.3
Venezuela	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<u>Total</u>	<u>146.6</u>	-	<u>74.3</u>	<u>0.7</u>	<u>31.2</u>	-	<u>14.4</u>	<u>11.4</u>	<u>31.6</u>	<u>5.6</u>	-	<u>315.8</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos suministrados por el Servicio de Estadística de la ALALC.

Cuadro 5

VALOR DE LAS IMPORTACIONES INTRAZONALES NEGOCIADAS, 1976

(Millones de dólares cif)

Pais importador \ Pais exportador	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	México	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela	ALALC
Argentina	-	11.6	208.9	21.2	107.4	7.9	31.8	20.6	20.3	3.2	10.4	443.1
Bolivia a/	2.2	-	0.3	0.3	0.1	-	-	-	0.4	-	-	3.1
Brasil	444.7	7.2	-	6.4	280.6	6.2	180.8	27.3	28.3	73.4	1.3	1 056.2
Colombia	9.1	-	11.7	-	23.2	11.5	17.9	0.5	9.9	4.2	10.7	98.9
Chile b/	121.1	0.9	32.3	12.2	-	9.8	19.2	2.0	13.3	0.3	0.9	212.0
Ecuador	1.5	-	2.1	7.7	10.9	-	3.4	0.1	1.4	-	-	27.0
México c/	28.1	-	145.6	5.9	8.6	4.2	-	4.6	7.2	1.6	0.4	206.3
Paraguay	5.0	-	5.6	0.1	1.4	0.1	0.2	-	-	0.9	-	13.3
Perú	8.3	-	7.2	1.5	1.1	0.1	4.3	1.0	-	1.1	4.7	29.1
Uruguay	8.2	-	15.1	0.1	1.7	-	0.8	3.3	0.8	-	-	29.9
Venezuela	5.7	-	19.1	3.6	3.7	0.1	11.5	0.2	0.6	-	-	44.5
<u>Total</u>	<u>663.8</u>	<u>19.7</u>	<u>447.8</u>	<u>58.9</u>	<u>438.7</u>	<u>39.9</u>	<u>269.8</u>	<u>59.5</u>	<u>82.1</u>	<u>84.7</u>	<u>28.4</u>	<u>2 163.4</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos suministrados por el Servicio de Estadística de la ALALC.

a/ Los datos corresponden al año 1972.

b/ Los datos corresponden al año 1974.

c/ Los datos corresponden al año 1975.

Cuadro 6

ALALC: SALDOS COMERCIALES

(Indice: 1962 = 100)

País	1962	1968	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Argentina	100.0	497.4	182.1	106.3	810.0	2 164.2	1 213.6	-286.8	1 618.4	2 614.2
Bolivia	100.0	177.0	186.0	275.0	380.0	644.0	1 391.0	669.0	692.0	434.0
Brasil	100.0	871.0	1 813.0	2 176.0	2 689.0	3 451.0	5 117.0	6 357.0	1 801.0	2 540.0
Colombia	100.0	38.0	249.0	197.0	434.0	211.0	380.0	1 009.0	521.0	526.0
Chile	100.0	-144.0	229.0	-183.0	-813.0	-606.0	-755.0	678.0	770.0	-927.0
Ecuador	100.0	-55.5	-374.1	-692.6	-185.2	1 540.7	3 585.2	4 829.6	8 448.1	5 970.4
México	100.0	139.3	208.0	270.7	172.7	-86.7	-96.7	-1 352.0	624.0	1 209.3
Paraguay	100.0	50.0	245.2	145.2	-9.5	-442.9	-804.8	-259.5	-642.9	-685.7
Perú	100.0	-364.6	-284.4	-146.9	-387.5	-659.4	-737.5	-1 763.5	-2 764.6	-2 327.1
Uruguay	100.0	234.0	77.0	201.0	82.0	-324.0	539.0	113.0	-250.0	-189.0
Venezuela	100.0	82.2	47.1	45.7	48.1	41.1	196.5	42.8	-8.7	-128.3

Cuadro 7

ALALC: EXPORTACIONES INTRAZONALES

(Indice: 1962 = 100)

País	1962	1968	1972	1975	1977
Argentina	100.0	218.7	313.1	488.7	887.3
Bolivia	100.0	463.3	2 110.0	6 140.0	6 306.7
Brasil	100.0	250.8	529.6	1 555.1	1 922.6
Colombia	100.0	407.1	1 278.6	2 773.8	4 069.0
Chile	100.0	216.0	236.5	915.1	1 185.4
Ecuador	100.0	268.9	608.2	3 786.9	5 042.6
México	100.0	294.8	668.7	1 274.4	1 972.0
Paraguay	100.0	148.6	189.0	571.6	689.0
Perú	100.0	90.0	147.4	431.9	435.7
Uruguay	100.0	230.5	324.4	1 336.6	1 808.5
Venezuela	100.0	99.8	97.0	228.4	383.4
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>181.8</u>	<u>296.6</u>	<u>735.7</u>	<u>1 039.4</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos suministrados por el Servicio de Estadística de la ALALC.

Cuadro 8

ALALC: IMPORTACIONES INTRAZONALES

(Índice: 1962 = 100)

País	1962	1968	1972	1975	1977
Argentina	100.0	179.7	243.5	594.3	642.0
Bolivia	100.0	124.3	352.6	1 021.7	1 233.6
Brasil	100.0	116.7	165.3	326.8	632.7
Colombia	100.0	341.1	614.9	1 138.3	2 374.5
Chile	100.0	195.5	293.4	451.9	830.5
Ecuador	100.0	528.2	1 251.3	3 015.4	4 394.9
México	100.0	681.0	1 901.6	7 787.3	3 874.6
Paraguay	100.0	216.9	322.1	1 090.9	1 594.8
Perú	100.0	197.5	263.7	892.6	1 025.9
Uruguay	100.0	94.2	157.8	342.8	511.4
Venezuela	100.0	264.6	556.2	1 990.4	5 323.0
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>166.1</u>	<u>260.1</u>	<u>632.6</u>	<u>934.2</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos suministrados por el Servicio de Estadística de la ALALC.

3. El marco internacional

El pesimismo en cuanto a la contribución del comercio internacional al desarrollo nacional, que condujo a la preocupación por la integración regional, e incluso a un sentimiento de apremio, característico de los estudios de la CEPAL y otros realizados en las décadas de los años cincuenta y sesenta, fue olvidado a partir del segundo lustro de los años sesenta.

Hasta 1973 se registró en dicho período una expansión continuada y sin precedentes de las economías desarrolladas y del comercio internacional, fomentada por el progreso de los acuerdos comerciales internacionales (GATT y Ronda Kennedy, CEE, preferencias unilaterales). Aunque los mayores coeficientes de expansión del comercio se dieron entre los propios países desarrollados, los países en desarrollo también se beneficiaron con el auge, particularmente aquellos con mayores posibilidades, mayor diligencia y/o ayuda del capitalismo occidental para expandir sus manufacturas de exportación.

Entre 1960 y 1973 8/ las exportaciones de los países en desarrollo aumentaron a una tasa promedio de 8.8%, mientras que las importaciones de los países desarrollados provenientes de los países en desarrollo lo hicieron a una tasa de 7.2% en su conjunto, pero de 18.3% para los productos industrializados.

Con la expansión, en los países desarrollados hubo condiciones favorables a la liberalización, a pesar de que conservaron muchas restricciones a las importaciones; en efecto, expandieron sus saldos comerciales y estuvieron en condiciones de financiar los déficit respectivos de los países en desarrollo. Sus beneficios en términos de empleo y crecimiento se expresan en un prolongado período de euforia y estabilidad política.

La crisis comenzó a manifestarse con el desequilibrio del dólar en 1971 y se agravó con la decisión de la OPEP a fines de 1973. Desde entonces, es bastante conocido el proceso recesivo que, además de reducir el crecimiento de la demanda global de los países desarrollados, viene inspirando las medidas del "nuevo proteccionismo" que están anulando, a su vez, las aperturas previas a las importaciones de manufacturas. Los pequeños problemas locales en materia de empleo con la competencia de las manufacturas importadas tienen una repercusión política poderosa, sobre todo no habiendo horizontes de expansión económica o cuando las medidas de reajuste son inexistentes o insuficientes. Sin embargo, los estudios demuestran que el costo del empleo defendido por las

8/ Datos de Bela Balassa, "El nuevo proteccionismo y la economía internacional", Integração Latinoamericana, 35 mayo 79. Journal of World Trade Law, 12-5 Sept. 78. tr.

medidas proteccionistas es más elevado que cualquier método generoso de asistencia a los desempleados y su reconversión, y que las medidas de apoyo a las industrias amenazadas se utilizan generalmente para automatizar las operaciones y no para mantener los empleos y, por último, que el efecto de tales medidas es reducir la demanda de exportaciones de los países desarrollados y agravar así la recesión.^{19/} Los intereses generales y de largo plazo, también en los países desarrollados, están "dispersos y desorganizados" (dueñas de casa, etc.), mientras que los vinculados a las pérdidas de empleo son "visibles y elocuentes". Según algunos la debilidad de los líderes occidentales se revela en la propia incapacidad de sobreponer a los intereses mezquinos y localistas, la conciencia de los intereses generales y de los efectos futuros.^{10/}

Es cierto que la Ronda Tokio fue positiva, incluso para los países en desarrollo, en cuanto al establecimiento de códigos de conducta y la reducción del nivel general de aranceles entre 30 y 35% del vigente en los países desarrollados, otorgada a los países en desarrollo a través de la cláusula de la nación más favorecida sin exigir reciprocidad plena. Además, estableció normas especiales para los países en desarrollo, dándoles la posibilidad de recibir preferencias de los países desarrollados y establecer acuerdos preferenciales recíprocos.

Pero no abordó las restricciones cuantitativas ni la erosión de los márgenes de preferencia unilateral para los países en desarrollo, consagró exenciones a la reducción general de aranceles ya aprobada, que perjudican sobre todo a los países en desarrollo (por ejemplo, textiles, calzado) y cláusulas de selectividad que son potencialmente discriminatorias, además de no establecer mecanismos muy convincentes de sanción para las transgresiones a las reglas que ella misma estableció contra prácticas abusivas en lo que se refiere a las barreras no arancelarias.

Las exenciones a la rebaja de aranceles corresponden sobre todo a productos en que los países en desarrollo podrían competir. Este hecho y la prevalencia de las restricciones cuantitativas hacen pensar que, si bien sin la Ronda Tokio la situación habría sido peor, no puede esperarse de ésta una nueva fuente de expansión comercial de los países en desarrollo.

^{9/} Además de B. Balassa, *op. cit.*, véase Robert S. McNamara, discurso pronunciado en la UNCTAD, Manila, Filipinas - 10.5.79.

^{10/} Pese a la hipótesis analizada posteriormente de que las multinacionales poderosas no apoyan el neoproteccionismo.

Se podría contar con una recuperación del ritmo de expansión del comercio si la recesión no tuviese otros orígenes. Como esta última no se corregirá con el dinamismo del comercio liberado, podría inviabilizar políticamente hasta la materialización de la Ronda Tokio, incluso con sus limitaciones. Así, sea por las omisiones de la Ronda Tokio, sea por la expectativa de larga duración de la estagnoinflación, no cabe esperar que el "nuevo proteccionismo" sea superado tan pronto. Por ello, los proyectos latinoamericanos de expansión de las exportaciones encaran una gran rigidez, aun con subsidios que serían mejor tolerados después de los acuerdos de Tokio, si los manejaran los países en desarrollo. Nótese además que dichos subsidios, salvo que compensen desajustes evidentes de los tipos de cambio, tienen un límite económico estricto para los países en desarrollo que los conceden.

En contraste, por lo demás, con la tónica mundial algunos países en desarrollo vienen adoptando políticas unilaterales de liberalismo aduanero, a las que ciertas posiciones doctrinarias y determinados grupos de poder atribuyen un papel favorable para la afluencia de capitales y la elevación de la productividad y, por ende, para la expansión de las exportaciones y de las economías nacionales.^{11/} Aún no ha transcurrido el tiempo suficiente para efectuar un análisis empírico de los efectos de dichas políticas. A juicio del autor, si bien algunos países, por las condiciones privilegiadas de sus exportaciones y por el menor compromiso con objetivos de empleo, se pueden dar el lujo de aplicar tales políticas, éstas se demostrarán ineficaces en sus objetivos.

En efecto, ¿qué salida tendrán los países que están realizando unilateralmente la liberalización comercial si las condiciones internacionales no se muestran propicias para sustentar una economía basada en ventajas comparativas? La hipótesis del autor es que aun en la fase más promisorio (1966-1973) tales condiciones no condujeron al objetivo de la nueva política, y con mayor razón las actuales de estagnoinflación y neoproteccionismo

^{11/} Estas políticas no consiguen superar a veces las contradicciones con la política de valorización cambiaria e incluso de "integración interna", nueva forma de sustitución de importaciones.

los países desarrollados. ¿Consistiría la salida en seducir a las multinacionales para que instalasen de preferencia actividades manufactureras de exportación en dichos países? ¿Qué actividades serían viables y suficientes, sobre todo teniendo presente de parte de la demanda, la debilidad del mercado interno y, de parte de la oferta, las aspiraciones occidentales de los asalariados y la resistencia de los salarios a una reducción real a través de la inflación y de las políticas de indización salarial a parámetros retardados en el tiempo? Por último, ¿cómo se podría repetir la experiencia de Taiwán, Hong Kong y Corea, y en cuántos países?

La mejor alternativa frente al comercio internacional global no sería la sustitución de importaciones en el plano nacional, con un proteccionismo exacerbado, sino la integración regional abriendo la economía nacional a la competencia internacional tolerable y preparando una fase futura de mayor éxito en el comercio internacional global. A partir de 1974, se podría haber producido un mayor interés por la integración regional. Sin embargo, muchos países latinoamericanos productores de petróleo o de alimentos y otras materias primas, o aun en la expansión inicial de la exportación de manufacturas, continuaban teniendo posibilidades en el comercio mundial; y, por otra parte, no encontraban dificultades para aumentar su endeudamiento. En este campo, salvo en el caso del Pacto Andino a pesar de sus retardos y distorsiones, la experiencia de integración en América Latina había conducido a frustración, perplejidad y cansancio. Por ello, incluso la nueva alza del petróleo en 1979 y sus efectos directos e indirectos (mediante la recesión mundial) sobre el balance de pagos, no es probable que sensibilice la integración comercial o formal, conduciendo tal vez a otras vías de acercamiento.

El financiamiento externo podría compensar a corto plazo la frustración provocada por las exportaciones. Si bien es posible esperar gran disponibilidad de eurodólares, los países en desarrollo están por otra parte en el límite de la credibilidad, o de pagar las deudas, lo que depende de las exportaciones.

/Si éstas

Si éstas se tornaran rígidas para el resto del mundo tendrían que expandir las exportaciones en un mercado regional integrado. De esa ampliación del mercado resultaría también una mayor capacidad exportadora para terceros países y un mayor estímulo para la fijación de capitales externos que sustituyeran el endeudamiento.

En la Ronda Tokio, los países del "sur" reivindicaron el tratamiento diferencial y fueron satisfechos en parte con la condición del principio de gradualidad. Los países en desarrollo deberán asumir obligaciones crecientes de reciprocidad con los países desarrollados y de concesiones sin reciprocidad con los de menor desarrollo relativo a medida que sus economías se desarrollen. Y en la medida en que los países grandes ofrezcan concesiones beneficiosas para los países de menor desarrollo e intermedios, habrán adquirido el derecho de obtener una postergación de las obligaciones de reciprocidad con los países desarrollados.

Otro aspecto del ámbito internacional que facilita los acuerdos sobre integración es la flexibilización formal de las normas del GATT, en lo que respecta a los acuerdos entre los países en desarrollo. El Tratado de Montevideo estuvo condicionado a las reglas rígidas de entonces del Acuerdo General, ratificado por algunos países de América Latina. Hoy esas limitaciones están superadas, pudiendo retomarse la ALALC como acuerdo base, en el cual se concertarían acuerdos diversos según la idea del "pluralismo convergente" planteada por la delegación argentina en dicho organismo. Si bien la experiencia de la ALALC, que se examina posteriormente, indujo en general a una actitud cautelosa o incluso pesimista en cuanto al futuro del Tratado de Montevideo, las nuevas condiciones internacionales inspiran la solidaridad latinoamericana. Y así, incluso antes de retomar la idea del Mercado Común, de la Zona de Libre Comercio o incluso de un acuerdo general de preferencias más eficaz que el que viene siendo sugerido según lo han planteado Baldinelli, C. García Martínez y otros. El Acuerdo Andino, nacido en otra época, tiende a fortalecerse como lo demuestra la toma de posiciones políticas conjuntas por los países asociados,

y exhibe la identidad latinoamericana frente al mundo.^{12/} Los problemas generados con la crisis de la energía y el abastecimiento de materias primas esenciales conducen a una mayor conciencia de la importancia de América Latina en su conjunto, por la potencialidad y complementariedad de sus recursos, así como de la conveniencia de un desarrollo solidario a fin de vencer las incertidumbres del próximo período en la economía mundial.

Un país con una experiencia reciente de crecimiento acelerado y con una base considerable de recursos naturales, encara serias dificultades para el abastecimiento de petróleo, además de falta de carbón y algunos metales no ferrosos. Las carencias, que generalmente pueden ser suplidas por otros latinoamericanos, se registran en todos. Pero resulta significativo observar que incluso los países en situación francamente exportadora de petróleo, y que por tal razón no tienen por qué temer problemas de balance de pagos, encaran problemas de consolidación de sus procesos de desarrollo y de afirmación nacional, que los torna carentes y quizás ansiosos de colaboración latinoamericana. Por ejemplo, Venezuela con su potencial de recursos naturales necesita del mercado latinoamericano para desarrollarlos y, posiblemente podría beneficiarse de la colaboración técnica y empresarial de los países grandes de América Latina para alcanzar un éxito más rápido en sus esquemas productivos. Y hay indicios de que México busca apearse más al bloque latinoamericano para poder resistir la fuerza centrípeta de los Estados Unidos. La hipótesis es que si ello no ocurre, el petróleo y el gas sólo crearían condiciones para que México se convirtiera en un participante periférico de algo conducente a un mercado común bajo la égida de los Estados Unidos, anulando su proyección internacional autónoma.

^{12/} Esa conciencia militante es un proceso que viene de la creación de la CEPAL. Antes, el sistema interamericano la diluía en meras innovaciones literarias o la anulaba como hecho político. Hoy, se amplía considerablemente el sistema de consultas formales e informales para la toma de posiciones coordinadas en los organismos internacionales.

Las manifestaciones anticipadas de esas tendencias internacionales, que ahora se vuelven más visibles y activas, ya venían determinando, al margen e incluso pese a los percances habidos en los acuerdos de integración comercial y los conflictos políticos residuales, un avance considerable: colaboración financiera y técnica, proyectos conjuntos en materia de energía y desarrollo fronterizo, decenas de empresas latinoamericanas, acuerdos entre empresas del estado y proyectos de vinculación física. La colaboración intralatinoamericana revela un progreso impresionante pese al fracaso en la consecución de las metas de la ALALC. Se puede prever que esas tendencias tienden a acelerarse frente a las nuevas condiciones del ámbito mundial. Por tanto, es evidente la ventaja de racionalizar y optimizar ese proceso, convergiendo bajo diversas formas para entrelazar una red de intereses recíprocos que imponga, a su vez, una estructuración de mecanismos más eficientes de integración comercial formal en el futuro próximo.

4. Posiciones nacionales, actitudes, cambios en las políticas internas

4.1 Introducción

Partiendo de supuestos teóricos en cuanto a la ventaja o interés de los países en desarrollo en la integración regional (Cap. I), debemos investigar cómo se configuran las posiciones doctrinarias vigentes, la ideología y las actitudes políticas y detectar los cambios que están ocurriendo o se vislumbran dentro de los países de América Latina. El método eficiente sería el del reconocimiento sistemático de políticas explícitas y de posiciones (ideologías y manifestaciones prácticas) de grupos identificados como relevantes en el sistema de poder de cada país. Pero es evidente que escaparía al ámbito de un trabajo individual y de brevísima duración.^{13/} En estas circunstancias, lo que sigue es una especulación individual sobre esas posiciones y actitudes, sobre la base de la antigua experiencia del

^{13/} El autor no estuvo en condiciones de profundizar el tema, ni mediante las entrevistas que pudo realizar, limitadas en cuanto a número, sectores o áreas, ni a través de la literatura que conocía o pudo examinar para este trabajo.

autor y de la limitada investigación reciente de hechos y opiniones. Se presenta también como una hipótesis de trabajo y una sugerencia para un estudio más profundo.

En la política latinoamericana manifiesta asistimos periódicamente al resurgimiento de ondas integracionistas con reflujo posterior en las prácticas, pero resultando siempre en lo global una tendencia ascendente de acercamiento. Hasta los presidentes se reúnen y toman decisiones. Esas manifestaciones ya han caído en el descrédito en lo que respecta a esquemas más globales, pues carecen de realismo y no se traducen en fórmulas operativas.

Hasta se crean nuevos organismos que no funcionan conforme a las expectativas declaradas. La excepción más notable está en los mecanismos financieros latinoamericanos. Las negociaciones entre los países resultan complicadas, entorpecidas por suspicacias, reservas, contradicciones y perplejidades en la formulación de políticas nacionales, formalismos y escapismos. Se podría decir que ante la falta de propósito nacional definido las políticas nacionales están regidas por inhibiciones, es decir, por grupos o meras empresas que ven, o suponen ver, sus intereses perjudicados; que simplemente lo simulan para no verse obligados a reducir lucros oligopólicos o hacer un esfuerzo de mayor eficiencia.

No parece que los países latinoamericanos hayan ya absorbido las lecciones y advertencias de la coyuntura, o del cambio de la estructura mundial. Y, aunque avance el espíritu latinoamericanista, y algunos progresos sean objetivamente importantes, en general hay muchas perplejidades, quizás el efecto psicológico negativo del esfuerzo relativamente frustrado de la ALALC.

4.2 La política tradicional de sustitución de importaciones

Aunque ya se verifican cambios de política en algunos países y críticas que se generalizan en otros contra la estrategia de sustitución de importaciones, ésta impregnó fuertemente la mentalidad nacional y está lejos de superarse, incluso en los países que aparentemente modificaron su práctica. No se insinúa aquí una condenación indiscriminada de esa política que cumplió un papel decisivo en muchos países y aún lo cumple. Lo malo está

/en que

en que la sustitución de importaciones se vinculó a la reserva del mercado nacional cualquiera que fuese el costo y el precio de los productos, y no a un mecanismo para hacer posible el desarrollo y el empleo ante la falta de posibilidades en la división internacional del trabajo. Por ende, no prosperó la idea cepalina de la sustitución de importaciones en un mercado ampliado, salvo en beneficio de las exportaciones de cada uno. Lo que echó raíces fue una actitud neomercantilista: sólo es bueno exportar. Integración, sólo la colbertiana: la del mercado interno. En el plano de la empresa hay una sensibilidad obsesiva por las "amenazas" de las importaciones. En el plano nacional, es difícil aceptar el riesgo producto de negociaciones, de tener que importar más de lo que se exporta, sin que interesen las características del comercio y ni siquiera las promesas de compensaciones. Es evidente que una negociación en que se procuran prever cuidadosamente los balances comerciales bilaterales y además se restringe a los productos sobre los cuales no hay competencia posible, jamás podrá conducir a una integración del mercado regional.

Como ya se señaló esa estrategia se está abandonando en algunos países con consecuencias negativas también para la integración, a través de la apertura amplia a todo el mundo, reduciendo o anulando desde luego los márgenes de preferencia que habían sido negociados en la ALALC. Al rebajar en forma violenta los niveles arancelarios en relación con los países que no adoptaron la nueva política, los márgenes de preferencia que Chile y Argentina podrían conceder en la ALALC constituirían la casi eliminación de las barreras aduaneras en la zona, o casi nada de importancia. En este caso sería difícil que indujesen a los demás países a concederles márgenes de preferencia que tuviesen efectos comerciales. Parece claro que la nueva política de esos países mantendría su disposición a importar lo que representaría perder la oportunidad de acelerar el proceso de integración. Además, la reducción unilateral de los márgenes de preferencia negociados induce a otros países a considerar sin interés el propio "patrimonio histórico" de la ALALC.

Es curioso observar que los dos países mencionados son los que más se beneficiaron en su comercio con los márgenes de preferencia que otros les concedieron.

4.3 Los conflictos políticos tradicionales

Los conflictos políticos tradicionales por cuestiones territoriales o de recursos comunes siguieron entorpeciendo las relaciones comerciales y el proceso de integración. La situación fue más grave en Centroamérica. Pero sin duda no fue despreciable el efecto de las enconadas discusiones sobre Itaipú y Corpus, sobre todo dado el papel estratégico de Argentina y Brasil cuyo entendimiento en la década de los cincuenta fue el motor de la ALALC.

Empero, es probable que el efecto positivo de la actitud "integracionista" haya sido mayor, en el sentido de superar esos conflictos políticos o de circunscribirlos, que el efecto negativo de esos factores políticos sobre el proceso de integración. En el caso del Grupo Andino el balance positivo es evidente.

La solución reciente de la diferencia entre Argentina y Brasil sobre la utilización de las aguas del río Paraguay representa un acontecimiento de gran importancia dentro del marco político latinoamericano.

No han desaparecido las viejas suspicacias que antes se relacionaban con las luchas entre caudillos y ahora lo son entre ideologías dominantes. No cabe duda que éstas influyeron en el curso de las negociaciones y acciones oficiales conjuntas de aproximación regional y mucho más en las de integración, pese a haberse desarrollado mecanismos de encuentro y negociación, bajo la innovación del principio de no intervención, y el hábito de celebrar consultas y de colaborar en la defensa de intereses económicos externos; a lo anterior se suma el comercio posible en productos negociados o no, sobre todo en este último caso, impulsado por la iniciativa privada y por los servicios oficiales de promoción comercial sin mayor inhibición política.

Ciertas rivalidades nacionales, aun cuando los regímenes eran factores de aproximación entre los gobiernos, continuaron entorpeciendo la marcha de la integración.

/No es

No es preciso agregar que hay toda clase de motivos para que el sentimiento y la suspicacia nacional estén muy presentes, repeliendo con horror las ideas de delegar cualquier parcela de soberanía en organismos multinacionales. La excepción la constituye el Tribunal Andino creado para dictaminar sobre las diferencias en la aplicación del Acuerdo de Cartagena. Tal vez éste sea el acontecimiento más significativo hasta hoy en la historia de la integración latinoamericana, si bien sobre su funcionamiento aún no hay experiencia.

4.4 Posición por categorías de países

La definición de posiciones de los países grandes y Venezuela constituye la piedra de toque de la integración latinoamericana. Primero, posición en lo que respecta a las relaciones entre ellos, y luego de ellos con los países menores y el Grupo Andino y otras asociaciones subregionales. La inclusión de Venezuela en los países grandes tiene relación obvia con su condición de potencia petrolera, poseedora además de una variada gama de materias primas esenciales.

Si los países grandes y Venezuela se deciden a aplicar una política integracionista sólida, disponiéndose a una apertura y complementación recíproca y a apoyar un programa de desarrollo solidario para el resto de América Latina, el proceso marchará. Las suspicacias y resistencias de los países menores perderán su razón de ser; y de proseguir no tendrán mayor impacto sobre el proceso global.

¿Qué ocurre actualmente en los países grandes? Hay un interés general por América Latina; si bien expresado en forma vaga. Adviértase que sólo expongo impresiones personales que constituyen hipótesis para una investigación más acuciosa.

En lo que respecta a la ALALC, la Argentina, con el mayor comercio negociado, y entre la apertura al mundo y la integración interna previa, estaría interesada en un "pluralismo convergente" sin ningún compromiso. Su interés por la integración latinoamericana es manifiesto, incluido el acuerdo bilateral con el Grupo Andino. Sin embargo, se advierte que aún no hay una definición de la nueva política. Es curioso que aunque la política comercial sea de apertura a las importaciones los intérpretes de la posición

nacional en lo que respecta a la integración aún hablen de reservar el propio mercado para lograr una integración interna previa, llenando con industria nacional los "vacíos" del sistema productivo antes de ir a una integración externa más amplia. No cabe suponer que no se den cuenta de la contradicción, o de que sean voces desautorizadas por su coetaneidad con políticas nacionales ya sobrepasadas. ¿Indicaría la toma de conciencia de algunos grupos de poder de que la política de apertura al mundo es un experimento transitorio? Es importante interpretar el sentido de esas "posiciones nacionales". ¿Reflejaría en el caso aludido una vieja rivalidad con un país vecino, y, por ende, el deseo de no dejar ningún sector o rama importante en "manos" del rival?

Brasil estima que con la apertura de otros puede continuar la expansión de sus exportaciones al margen de las negociaciones en la ALALC. En vista de que las concesiones obtenidas perdieron valor debido a la reducción de los márgenes de preferencia efectuada por países otorgantes de importancia, no tendría sentido mantener sus propios compromisos, cumplidos incluso con la no extensión a la ALALC de los gravámenes extraordinarios impuestos por razones de balance de pagos y que vienen representando un margen de preferencia adicional, si bien transitorio, para las partes del Tratado de Montevideo.

La opinión se divide entre los que consideran que las concesiones deben mantenerse, aunque el déficit del balance comercial con la ALALC, en posiciones negociadas, sea altamente desfavorable, y los que estiman que este déficit considerable representa un desvío del comercio en perjuicio de la economía nacional. Para éstos sería preferible renegociar todo de nuevo y redefinir las reciprocidades. Predominaría una tendencia favorable a la reformulación de la ALALC, aceptando mantener el "patrimonio histórico" con ajustes en la base de reciprocidad y amplia apertura a los países de menor desarrollo; además de la apertura de diversos frentes de colaboración.

México, envuelto en una discusión interna sobre los nuevos rumbos de la política comercial, no estaría en la ALALC con una posición firme, a no ser como los otros dos para mantener el centro de reuniones y contar con un marco jurídico para negociaciones que puedan revelarse de interés

/en el

en el futuro. Además, la ALALC tiene para el comercio de México una importancia menor que para los otros dos países grandes. Pese a las condiciones privilegiadas que en ciertos aspectos tendría este país en una integración latinoamericana dada su proximidad con los Estados Unidos asociada a la diversidad de sus propios recursos, México en la ALALC ha combinado siempre una propensión política positiva con una actitud restrictiva en lo económico. Ahora bien, todo parece indicar que ha aumentado la propensión política a acercarse a América Latina luego de tocarle la lotería del petróleo y de la mayor tendencia consiguiente a ser absorbido por los Estados Unidos.

Los tres países grandes procuran abstenerse de contraer compromisos de integración que vengán a perjudicar su integración interna, tanto vertical como horizontal, concebidas aquí, respectivamente, en el sentido de la diversificación y aglomeración del sistema productivo y en el de la integración regional interna. Hay que confrontar los intereses de grupos y sus actitudes frente a la integración. Algo se añadirá sobre ambos aspectos más adelante.

Si la ideología tradicional de la sustitución de importaciones y de la integración interna previa inhibe una preocupación y un empeño inmediatos por la integración (que comenzara entre los países grandes, lo que sería decisivo para un proceso más amplio), no es menos cierto que la aproximación o el conocimiento recíproco, los acuerdos sectoriales o en proyectos específicos se han ampliado, involucrando no sólo a gobiernos y grupos intelectuales, técnicos y morales (CELAM, por ejemplo), sino también a empresas; y no sólo las multinacionales, que ya tienen sus redes, sino empresas privadas nacionales y empresas estatales congéneres.

Sobre la actitud del grupo ABRAMEX frente a los demás países de la ALALC, la que debería ser objeto de un reconocimiento y análisis, adelanto la impresión personal de que es homogénea entre los componentes del grupo, diferenciándose respecto a los destinatarios: países de menor desarrollo o intermedios. Para los primeros, las disposiciones son de amplia apertura del mercado por parte de los países grandes con contrapartida gradual, junto a la colaboración técnica, financiera y empresarial, no sólo en proyectos de interés común directo, sino para resolver problemas internos

/de infraestructura,

de infraestructura, y viabilizar la producción de bienes para el consumo local y/o exportación de los países de menor desarrollo, aprovechando el mercado de los países grandes. Sin embargo, falta un mecanismo multilateral o mecanismos bilaterales para impulsar esa tendencia. Por otra parte, identifiqué tres tipos de reservas en la limitada investigación que pude hacer: primera, que franquicias especiales que pudieran otorgar los países de menor desarrollo al capital extranjero acarrearán problemas para los sistemas productivos de los países grandes;^{14/} segunda, que los países beneficiados con las concesiones las utilicen para productos que en realidad tienen escaso valor agregado en el país, es decir, muy inferior a las normas de origen, de comprobación incluso difícil y conflictiva; y tercera, que la falta de algún margen de preferencia en los países de menor desarrollo a favor de los demás de la ALALC los transforme en un almacén de mercaderías extranjeras, fácilmente contrabandeadas hacia los mercados de los vecinos mayores, y cuyo volumen pasaría a tener importancia a medida que se ampliaran las poblaciones fronterizas de los países grandes así como el tráfico turístico. Por todo ello habría preferencia por acuerdos bilaterales bien concretos que incluyesen paquetes enteros (proyectos industriales, infraestructura, negociación comercial). En relación a los países intermedios (salvo el caso de Uruguay primitivamente en esa categoría y luego equiparado a los países de menor desarrollo) es otra la actitud. Parece haber resistencia a equiparlos como ellos desean con los países de menor desarrollo o a otorgarles una condición muy parecida. La creación del Grupo Andino, autonomizándose realmente de la ALALC, aún no ha sido asimilada por algunos grupos de los países grandes, que no se dan cuenta del aspecto positivo del acuerdo subregional al establecer una unidad económica aproximada a la dimensión de los países grandes, así como del hecho de que fue la actitud escéptica y restrictiva de los países grandes en el seno de la ALALC la que gestó o tal vez forzó el Acuerdo de Cargatena. Se prevé que surgirán problemas en la negociación que anhela

^{14/} Ya en los primeros años de la ALALC, industriales argentinos y brasileños manifestaron ese recelo.

el Grupo Andino de retiros sin compensaciones de las concesiones otorgadas en la ALALC. Algunos manifestaron su frustración por el hecho de que las escalas y las condiciones de aglomeración en los programas industriales del Grupo Andino fueran inferiores a las que prevalecen en los complejos de los países grandes, dificultando una mayor complementación entre ambas agrupaciones.

Hay indicios de que los países grandes no presentarán propuestas más sólidas, sistemáticas y mucho menos audaces ni siquiera dentro de los límites permisibles. La razón estaría en que frente al escepticismo que ha dejado la experiencia de la ALALC y a las exigencias de sus proyectos y programas internos, y, sobre todo, ante el temor de que los países intermedios y de menor desarrollo reciban dichas propuestas con suspicacia en cuanto a los verdaderos beneficiarios, ellos, los países grandes se abstienen de emplear recursos técnicos y políticos en esa tarea. Prefieren esperar las propuestas de los demás.

No obstante, parece haber un gran interés en los países grandes en desarrollar proyectos de interés bilateral en el campo de la energía, materias primas esenciales y proyectos industriales, además de la colaboración tecnológica. Se contempla la posibilidad de ayudar a viabilizar los proyectos de complejos industriales incluso en el Grupo Andino, donde se carece de la experiencia ya vivida por los países grandes en particular.

Venezuela acentuó su sensibilidad latinoamericana con la importancia mundial asumida con la consolidación de la OPEP en 1973. No la encuentro perfectamente definida, a no ser políticamente respecto al Grupo Andino, a la colaboración financiera con países menores y democráticos y a la preferencia por América Latina en relación con el resto del mundo. En el campo económico sus condiciones de recursos son extraordinariamente favorables para el comercio mundial y para un mercado latinoamericano amplio, pero hay una carencia de experiencia empresarial. No sé en qué medida los compromisos políticos en el Grupo Andino superarán una vieja preocupación del área empresarial y gubernamental de no perder ninguna oportunidad de sustituir importaciones, así como de exportar.

/El Grupo

El Grupo Andino, que representa el éxito más importante de los esfuerzos de integración, está justamente preocupado en consolidarse antes de abrirse a América Latina. Por ahora, sólo está concertando acuerdos bilaterales de colaboración y complementación industrial. Desea fundamentalmente colaboración técnica, participación empresarial e inversiones provenientes de los países grandes. Quiere eliminar las concesiones que sus países miembros habían dado en la ALALC, antes de la constitución del Grupo Andino, y que ahora entorpecen la reserva del mercado subregional para el programa industrial. La concepción política de los miembros del Grupo Andino consiste en la consolidación dentro de América Latina mediante la integración subregional y, por último, en el mundo mediante el fortalecimiento de la región.

Hay dos circunstancias que vuelven difícil su contribución al proceso de integración más amplio en América Latina: la demora del proceso andino debido a las escalas poco competitivas de los proyectos del programa industrial y la actitud de reivindicar un tratamiento más favorable en materia de reciprocidad. Hasta el momento, el Grupo Andino no se ha manifestado en cuanto a un posible margen de preferencia con respecto a la ALALC. Pero eso no debe afectar acuerdos y negocios concretos en lo que respecta a programas y proyectos de interés de países del Grupo Andino concretamente con otros de América Latina, especialmente los países grandes, como los de empresas conjuntas, financiamiento y asistencia técnica, garantía de mercado para algunas materias primas, infraestructura de interés común y tecnología.

En lo que respecta a Chile, su modelo francamente abierto de comercio exterior que ya ha derivado en la eliminación de los márgenes de preferencia concedidos a los países de la ALALC, aún no parece definirse en cuanto al rumbo de ella ni a la propia preferencia política por América Latina. Chile tendría el problema de renegociar los márgenes de preferencia que otros países le otorgaron para algunos productos suyos y que efectivamente lo beneficiaron. Lo que sí es indudable es el interés chileno en las conexiones de transporte para que los países del Cono Sur y Bolivia utilicen más sus puertos. Además de las ventajas económicas para Chile, emanadas de la dinamización de su zona norte, existiría un posible beneficio político de reducir la presión de Bolivia por tener una salida propia al Pacífico.

/En cuanto

En cuanto a los países de menor desarrollo, su actitud ya tradicional es la de reivindicar una apertura sin compensaciones de parte de los países grandes en todas las posiciones aduaneras, condiciones de estabilidad y perdurabilidad de dichas concesiones especiales y colaboración para materializar dichos beneficios en términos de comercio y producción. No se presentan proyectos viables que traduzcan un verdadero esfuerzo nacional en tal sentido como base para presentar propuestas concretas a los países grandes. Aparte de la carencia común de recursos técnicos cada país de menor desarrollo es un caso especial. En la actualidad, la presencia en el Grupo Andino del Ecuador y Bolivia modifica especialmente el marco, sobre todo con respecto al primero. La participación de Ecuador en el Grupo Andino se torna viable por su posición marítima y casi central en la geografía de la subregión así como también por los recursos generados por el petróleo y el mayor desarrollo agrícola. En el caso de Bolivia, su posición excéntrica en dicho Grupo pero central con respecto a Sudamérica, situada como está en la ruta entre el Atlántico Este y Sudeste y el Pacífico Oeste y Sudoeste, y el hecho de contar el país con su mayor reserva de recursos en el oriente y el área amazónica, indican su vinculación natural con los mercados del Brasil y Argentina. Existen negociaciones importantes con uno y otro. Pero la política nacional de Bolivia, tal vez algo más que la de otros países latinoamericanos, experimenta tensiones internas y externas que la tornan muy indecisa e inestable. Pese a esa inestabilidad de la que la administración pública aún no se ha inmunizado, es notable el progreso de los cuadros intelectuales que analizan los problemas nacionales. Pero el país vive un drama de decisión nacional, entre la conciencia de que los proyectos con Argentina y Brasil en el Oriente y Sudeste son altamente promisorios, tal vez decisivos para que el país alcance un nuevo nivel, incluso su propia integración interna, y el temor de una mayor dependencia e incluso desagregación nacional que pudiera derivar del desarrollo de su región oriental y la polarización resultante por Brasil y Argentina.

/Paraguay, con

Paraguay, con sus proyectos binacionales de electricidad y su inclinación a proveer de mercaderías extranjeras a los países vecinos, puede asegurar en el futuro próximo un progreso apreciable, que por su ritmo y patrón vendría a satisfacer los intereses de sus élites e incluso las modestas aspiraciones de sus capas populares, acostumbradas a una vida modesta y tranquila. Empero, hay preocupación por el aprovechamiento de los recursos naturales y la entrada de recursos con las inversiones en obras hidroeléctricas y luego con la exportación de gigantescos excedentes de kW, en el sentido de asentar las bases de una economía desarrollada perfectamente viable, aparte de los recursos que da la posición geográfica del país. Otrora un obstáculo, esa posición, con la expansión económica del Brasil y Argentina, se vuelve una condición muy favorable. Tanto más si se aplican las condiciones de trato al Paraguay en ambos mercados gracias a las "listas especiales" de la ALALC.^{15/} El problema del Paraguay, tal como puedo verlo, reside en el énfasis o importancia social de los intereses ligados a un nuevo tipo de desarrollo, que se sobreponga a los intereses mercantiles vigentes. Dicho cambio, para optimizar la posición del Paraguay, se expresaría en un cambio ideológico y estratégico que abandonase la ilusión de un proceso de sustitución de importaciones a favor de un desarrollo competitivo destinado a optimizar el comercio en el mercado integrado. Eso significaría abandonar pequeños proyectos de bienes intermedios de prestigio residual, como el de una industria siderúrgica, u otros proyectos que constituyen meros biombos para actividades de almacenaje comercial, a fin de desarrollar actividades integradas con alta capacidad de competencia, a lo menos según los patrones de los países limítrofes, dentro de las líneas de conservación de los recursos naturales y de las posibilidades derivadas de la integración productiva.

^{15/} A pesar de que necesitan mejorarse, dadas la seguridad y cobertura de esas concesiones especiales, comprenden millares de partidas, y el grueso de las concesiones viene desde los comienzos de la ALALC. El problema del ajuste en las negociaciones aduaneras no tiene importancia.

4.5 Posición de los grupos sociales

Es evidente que las "posiciones nacionales" constituyen una abstracción que supone una resultante de varios vectores políticos, es decir, de posiciones y de fuerza relativa de diversos grupos de poder.

Lo que parece importante es definir cuáles son dichos grupos, tradicionales y nuevos, y explorar metódicamente sus posiciones, si no fuera posible hacer una investigación más sistemática y completa.

En un corte nacional dichos grupos serían en forma hipotética:

- I. Tecnoburocracia civil y militar.
- II. Empresarios nacionales en rubros de potencial competitivo y exportador.
- III. Multinacionales.
- IV. Empresarios beneficiados con la sustitución de importaciones y orientados al mercado interno.
- V. Empresarios comerciales.
- VI. Agricultura.
- VII. Servicios.
- VIII. Trabajo organizado y no organizado.
- IX. Consumidores.
- X. Intelectuales y fuerzas morales.
- XI. Partidos políticos.

Dichos grupos no son nítidos ni excluyentes en parte alguna, mucho menos en los países en desarrollo.

Además, habría que considerar en el ámbito nacional las manifestaciones de interés de las regiones limítrofes y económicamente periféricas.

La investigación del interés y las actitudes de dichos grupos frente a la integración latinoamericana debería realizarse tratando de detectar los cambios y las tendencias. Es obvio que la posición de los grupos es distinta conforme a la estructura social de cada país. En la posición de los diversos grupos hay que considerar también el cambio efectivo o posible en el tiempo, es decir, conforme a la dinámica del proceso nacional.

Adelantaré algunas impresiones, influidas desde luego por las entrevistas que sostuve en Brasil, por debates limitados recientes en que participé en otros países y, en parte, por la experiencia discontinua de vivir el proceso.

A mi juicio, la tecnoburocracia civil y militar tiene importancia autónoma. Pese a estar influida por los grupos económicos dominantes del sistema de poder, asume el papel de arbitrar entre intereses divergentes, de interpretar lo que supone ser el interés nacional e incluso de representar a los países - y este papel instrumental no deja de condicionar las decisiones. En cuanto a los militares, su posición está entre las preocupaciones de seguridad y el interés de manejar industrias con ese sentido directo e indirecto, y la opinión de la asesoría económica que convocan. Tales asesorías han conducido a los gobiernos militares a modelos abiertos a todo el mundo, salvo el caso del Perú, pero no hacia la integración latinoamericana, tal vez porque las divergencias geopolíticas residuales apartan a las fuerzas armadas pese a estar unidas por una identidad ideológica. Esta última circunstancia y quizá una conciencia creciente de solidaridad regional en una estrategia a escala mundial, podría conducir a superar las viejas ideas de esfuerzo tecnológico-militar aislado, de desarrollo nacional autárquico en lo esencial, para contemplar el proyecto de América Latina, atenuando la cruda disputa por zonas de influencia. ¿Faltará un esfuerzo de información en los medios militares? ¿Cómo suplir esa falta?

En cuanto a la tecnoburocracia civil, es evidente que la influencia de las ideas de integración es mayor en proporción inversa al tamaño de los países, por el hecho de que en los países grandes hay confianza en la viabilidad sin integración y hay menos nacionales, por lo menos en términos relativos, participando en organismos internacionales e informados sobre problemas de integración.

Por ello es que en todos los países hay un pequeño grupo de funcionarios y técnicos que se ocupan de la integración, pero es probable que el "club" sea relativamente menos numeroso en los países grandes. Esta situación puede verse compensada por la capacidad de movilización de cuadros

oficiales y privados a fin de encarar los problemas cuando haya interés. En los países menores es natural que sea más difícil mantener un cuadro técnico diversificado, que en algunos casos podría contratarse entre los nacionales que emigraron.

La mayor o menor autonomía de la tecnoburocracia depende de condiciones histórico-institucionales que varían de país a país. Donde existe esa mayor autonomía la homogeneidad no es un corolario. En la tecnoburocracia hay cierto pluralismo ideológico. En su papel de arbitrar conflictos, de promover pactos sociales y de ser intérprete de "intereses nacionales", y con su mayor capacidad de información en relación a los otros grupos (con excepción de las multinacionales), la tecnoburocracia puede jugar con ideas de maduración más larga, como la de la integración. Por otra parte, gracias al control de las empresas estatales, por lo menos formal, la tecnoburocracia tiene amplio poder en cuanto a las proyecciones y asociaciones internacionales de dichas empresas. El área más propicia para esa expansión es la del bloque regional de naciones. Otra razón para tener una disposición favorable a concertar acuerdos con los congéneres de otros países latinoamericanos, proceso que si se conduce de manera de ayudar a las empresas privadas nacionales, sirve para contrarrestar la poderosa presencia de las multinacionales y liberar las inhibiciones frente a la integración regional.

Los empresarios nacionales con potencial exportador propenden a la integración y aceptan la reciprocidad en los acuerdos de complementación industrial, pese a que preferirían que la reciprocidad para las preferencias que los benefician en otros países fueran hechas con franquicias en las actividades de otros empresarios. La idea de la zona de libre comercio en su sector les es aún violenta, incluso en términos graduales. En los países más avanzados industrialmente, algunos líderes industriales de esta categoría aceptan esquemas más amplios, siempre que haya un tratamiento armónico para el capital extranjero, de modo que éste no venga a amenazarlos protegiéndose con franquicias especiales en otros países.

/El interés

El interés de dichos empresarios en exportar es grande, pero se están expandiendo sobre todo gracias a las políticas de fomento a la exportación. Por otra parte, tal vez todavía no cesan las dificultades que acarreó la crisis de los países desarrollados, los grandes países industriales ajenos a la región, tanto mediante la reducción global de sus mercados para las exportaciones de productos industrializados de los países en desarrollo, como mediante la competencia más agresiva de esos países desarrollados en los mercados de América Latina con su capacidad ociosa generada por la recesión mundial. Así, el interés manifestado por ese grupo en un mercado preferencial latinoamericano parece ser aún remoto, no movilizándose para presionar las decisiones nacionales en el sentido de la integración, contrarrestando el efecto paralizante del otro grupo de empresarios mencionado - el grupo IV.

Los hechos demuestran que las multinacionales fueron las mayores beneficiarias de los acuerdos de complementación industrial y tal vez de las listas nacionales. Pero, o bien no tuvieron el interés suficiente o no tuvieron fuerza para expandir un proceso integrador que les interesara. A nuestro juicio, las multinacionales tienen en ciertos casos, un interés concreto en la complementación industrial entre los países de América Latina, pero en general si ellas aprovechan de inmediato, más que las empresas nacionales, los beneficios del proceso, éste les es indiferente. Su preferencia lógica es incluso la del mercado abierto, en el cual ellas puedan importar de donde les convenga y utilizar la mano de obra y otros recursos más baratos para optimizar su sistema mundial. Por tanto, sería un equívoco la idea bastante difundida entre tecnócratas, industriales y políticos, de que la integración aceleraría el dominio de las multinacionales sobre los países de la región. Por el contrario, ese dominio será mayor en la medida en que no haya complejos técnico-estructurales, es decir empresas, en la región capaces de reducirlo o condicionarlo. Son las decisiones políticas en el sentido de la integración regional las que condicionan a las multinacionales, una vez perdida la posibilidad del modelo abierto preferido, a tratar de optimizar su posición dentro del nuevo marco.

/Se repite

Se repite la dinámica, sobre todo, de las políticas nacionales de sustitución de importaciones. Las multinacionales pasan a producir en países otrora importadores y a dominar desde dentro sus mercados, aunque ya lo dominaban, y sin compensaciones, abasteciéndolos desde afuera. (Los efectos sobre los países sólo pueden agravarse si por la limitación de los mercados nacionales adquieren el privilegio de hecho o de derecho de posiciones monopólicas, derivando en un trade-off negativo.)

Por tanto, el problema no se resuelve reduciendo las posibilidades de desarrollo de la capacidad productiva para evitar a las multinacionales, sino encarando directamente el problema de condicionar la acción de dichas empresas, cuya presencia es inevitable, a los objetivos nacionales. Se plantea el desafío de diseñar estructuras empresariales y mecanismos de desarrollo tecnológico suficientes para ello, además de regular directamente la acción y las transferencias de las multinacionales.

El Grupo IV está basado en la reserva del mercado nacional y, aunque éste sea grande y la industria divisible existiendo la competencia interna, no quiere que se amplíe la competencia. En dicho grupo se unen las empresas nacionales y extranjeras interesadas en el oligopolio del mercado interno. No aceptan ni participan en el crecimiento del mercado. Sus actitudes despiertan inhibiciones ante el proceso de integración, aun cuando son absolutamente irrazonables, como la de temer la competencia de países pequeños cuya oferta representaría una fracción del crecimiento del mercado nacional, y que no significa otra cosa que la competencia marginal de nuevos proyectos en áreas periféricas del propio país. Sólo parece posible evitar esa actitud negativa si los grupos con interés positivo, sobre todo el II, se movilizaran con decisión.

Cabe destacar que en las posiciones y perplejidades de todos los grupos empresariales influye tal vez demasiado la impresión de inseguridad frente a la inestabilidad cambiaria y otras políticas nacionales.

Es probable que superada esa inestabilidad - que no es sólo problema de intención o de política aislada - los intereses de los diversos grupos empresariales puedan expresarse con mayor tranquilidad, con tendencia a una mayor confianza en la integración.

/Las empresas

Las empresas comerciales constituyen en muchos países un grupo de presión contra la integración, en la medida en que son controladas o influidas en forma directa por las multinacionales o están tradicionalmente vinculadas a los productos y marcas de prestigio del comercio mundial. Por otra parte, serían más vulnerables a los problemas de la coyuntura internacional. En cambio, sería el grupo con mayores posibilidades de adaptarse o transformarse con el ingreso de nuevas empresas vinculadas a los negocios del mercado integrado. Por ende, supongo que dicho grupo no trabaja en pro de la integración, pero no se resiste a ella y luego pasa a aceptarla y propugnarla, siempre que las perspectivas de intercambio en el nuevo sentido representen un crecimiento de las transacciones comerciales globales. En efecto, si eso no ocurre con la integración ésta habrá fracasado.

La agricultura está muy vinculada a la reserva del mercado nacional. Sus exportaciones tradicionales no chocan con ese sistema. Teme que la integración represente una competencia destructiva para ciertas actividades no competitivas, a veces esenciales para la sustentación de algunas áreas y segmentos de la población. Las compensaciones nacionales en otras áreas que pasan a exportar más con la integración, no sensibilizan aquellas áreas o segmentos productivos que no vislumbran mejores usos alternativos para sus recursos (pese a que los recursos agrícolas lo permitirían en mayor medida que los industriales). En la agricultura los intereses inmediatos y locales son de gran vigencia política, frente a otros remotos o en áreas no definidas. Todos los acuerdos comerciales se cuidan mucho de esos efectos sobre determinados distritos agrícolas y tienen que serlo, aunque eso no signifique que tengan que inhibirse frente a ventajas dinámicas incluso en términos de empleo.

En el caso actual de América Latina, la escasez agrícola, salvo algunos productos de exportación en países determinados, y la presión creciente de las poblaciones urbanas por mejor abastecimiento, mejor distribución del ingreso y mejoría de la calidad de la vida, hacen que el proceso de integración agrícola sea tal vez más fácil que el europeo. Un proceso de integración del mercado puede avanzar bastante si comienza por el

/manejo de

manejo de los excedentes y déficit, con salvaguardas en ciertos productos, sobre todo frente a la situación excepcional de Argentina. Dichas salvaguardas, si se expresan dentro de un sistema integrado de garantía de precios, mantención de existencias y comercialización exterior, no impedirán tener la confianza necesaria en una gran expansión de la agricultura impulsada por la integración, en beneficio incluso de las poblaciones del interior y de las corrientes e integración física entre los países, lo que facilitará a su vez los flujos de productos industriales. De esa forma, la tradicional resistencia de la agricultura a la integración regional en el caso de América Latina, puede transformarse en un apoyo del sector, y sin traumatismos, si se pone en marcha un sistema de reconversión o migración de pequeños núcleos afectados hacia actividades más promisorias, incluso con la cooperación regional.

Un sector que comienza a adquirir relieve en el sistema productivo y en la estructura política es el de los servicios, especialmente los de construcción civil y de ingeniería y consultoría, donde se forman grandes empresas (en escala nacional), muchas con capacidad exportadora y ya con expansión en el exterior. En el caso de los países grandes éstas tendrían un interés efectivo en la integración económica, para usarla como escudo contra la competencia de las grandes empresas norteamericanas, europeas o japonesas. Además, al margen de la preferencia institucional, el proceso latinoamericano de aproximación, la experiencia en problemas y culturas similares, los menores costos y la competencia de los mecanismos nacionales de financiamiento de exportaciones en América Latina han derivado en la celebración de muchos contratos en materia de ingeniería e industria de la construcción, venciendo esa competencia que aún se beneficia del viejo prestigio de la ciencia y la técnica de los países centrales. No cabe duda que esas actividades de los países grandes se beneficiarían con la integración, aunque no abarcase el trato nacional o la preferencia en materia de servicios.

En los países intermedios y de menor desarrollo el interés de dicho sector en la integración sería menor, suponiendo que las escalas y diversificación de los servicios son menores. Pero algunos países ya cuentan con

/organizaciones de

organizaciones de alta calidad, además de la posibilidad de reforzarlas con personal nacional que buscó oportunidades en el exterior. Sería más fácil para las organizaciones del sector terciario (que incluye la construcción civil, clasificada con frecuencia en el secundario) de dichos países exportar servicios en América Latina, que para los países desarrollados. Por ende, les interesa la forma que asuma la integración.

Salvo situaciones muy especiales, el trabajo organizado es un grupo todavía restringido en nuestros países y con conciencia muy rudimentaria de los problemas de efecto menos inmediato sobre su situación. Además, en los propios países desarrollados ese grupo oscila entre intereses inmediatistas e inspiraciones ideológicas. Aquéllos presionan en el sentido del proteccionismo. En éstas predomina la concepción internacionalizante, pero son muy suspicaces en relación a los procesos de integración "movidos por intereses imperialistas". Es claro que en Europa, el interés evidente por la paz y prosperidad de la Comunidad del Carbón y del Acero y de la Comunidad Económica Europea, después de una guerra devastadora y de la aparente decadencia de Europa, junto a los mecanismos de reconversión en áreas minero-industriales, condujeron a que los trabajadores aceptaran el proceso de integración. En América Latina el discurso oficial de las entidades regionales que agrupan a las entidades sindicales nacionales es integracionista, y formula advertencias contra las multinacionales.^{16/}

La impresión global sería de que los trabajadores organizados y los no organizados tendrían escasa actuación o interés en los proyectos de integración; y de que, fuera de las influencias ideológicas señaladas en las observaciones sobre los partidos políticos, los diversos segmentos de las clases trabajadoras se harían eco de los intereses de los grupos empresariales a que están vinculados.

Al parecer los consumidores tienen sus intereses sometidos a los de los grupos dominantes. La ideología del desarrollo nacional con el prestigio de producir en el país, la expansión urbano-industrial con el

^{16/} Esta afirmación se basa en documentos e impresiones personales, pero antiguas; el autor no tuvo la oportunidad de hacer una actualización sobre el particular.

nuevo poder político de la clase media y de los trabajadores que encontraban oportunidades en las actividades surgidas de la substitución de importaciones obscurecían la conciencia de los costos sociales. Pero ese cuadro parece estar cambiando en todo el continente. En algunos países ya en forma acentuada, donde la decepción con los resultados de la política de substitución de importaciones en términos de calidad de los productos, precios y escasez (sobre todo en el caso de los alimentos), ha conducido con apoyo de la clase media al retorno a la política de apertura y competencia externa amplia. Esa nueva postura corresponde a un entibiamiento del nacionalismo en aras de una postura social reivindicadora; y ha coincidido o correspondido con la aceptación de las multinacionales como irreversibles en su penetración y tolerables, siempre que atiendan a tales reivindicaciones. Y al parecer las multinacionales están en la misma línea, porque están en mejores condiciones que las empresas nacionales de pagar mejores salarios, muy inferiores por supuesto a los pagados en los países industriales (países desarrollados) y muchas con interés además, en ampliar el mercado nacional para sus líneas de bienes duraderos.

Esa tendencia de una nueva conciencia militante (ya con ensayos de organización en algunos centros mayores: sociedades de defensa del consumidor, ligas de dueñas de casa, etc.) de los consumidores favorecería la adopción de un modelo abierto, pero si éste se muestra ineficaz o encuentra resistencias, conduciría a la semiapertura del mercado regional integrado, es decir, a la opción viable más amplia.

El Grupo X, de los intelectuales y fuerzas morales, que se diferencia en relación a otros grupos considerados por la influencia ideológica, se compone de elementos de tendencias muy diferenciadas, pero salvo los muy exclusivistas en su nacionalismo o en su cosmopolitanismo, tienden a una actitud de empatía latinoamericana, por tres motivaciones distintas: la conciencia del proceso mundial de agregaciones nacionales en grandes bloques económicos (reciente y tal vez una minoría), una actitud tradicional de "nacionalismo" bolivariano (cuya expresión fue el aprismo en sus momentos de expansión) o, en las izquierdas universalistas, la identidad regional como defensa contra el imperialismo, pero en este caso con la sospecha

/tradicional e

tradicional e inhibidora de la actitud militante por integración contra el capital extranjero, con la ilusión de alcanzar antes las revoluciones nacionales para luego construir la unidad latinoamericana.

La marcha de la identidad latinoamericana, que ya abordamos, condujo al establecimiento del CELAM, el paso tal vez más avanzado hacia una integración social en América Latina.

Los partidos políticos reflejan los intereses de los grupos que representan y generalmente los expresan en su aspecto más actual y urgente. En su seno, la integración es en general una actitud retórica, expresada en el Parlamento Latinoamericano, el nombre de una tradición de encuentros cordiales de representantes de los parlamentos de América Latina, importante para el conocimiento recíproco de hombres públicos, y hasta cierto punto para la comunicación de ideas, o sea, siempre dentro del proceso diluido que caracterizaba la actividad del grupo anterior (intelectuales y fuerzas morales), y no en el plano de la articulación y la negociación política. Sin embargo, es el germen de la institucionalización de ese gran objetivo. Sería interesante efectuar un análisis de los programas de los partidos y de sus manifestaciones para detectar sus actitudes frente a la integración latinoamericana. En Centroamérica y el Grupo Andino esa vivencia debe ser más efectiva, aunque no muy significativa, pues en todos los países los partidos reflejan los problemas inmediatos de sus constituyentes y electores, y rara vez los intereses de éstos y de sus provincias o "estados" en una proyección dinámica, incluso porque representan estructuras de poder actuales y no futuras. Es preciso que la vida política haya alcanzado un alto nivel de información, debate, conciencia y competencia de liderazgos para que los partidos superen el mero interés por los casos locales y por las situaciones coyunturales y convergentes; en otras palabras, para que haya una percepción clara e incluso sensibilidad frente a los problemas de fondo. Nuestras democracias son aún incipientes para esto. (A mi juicio, no se trata tanto de un problema de nivel intelectual individual o colectivo, aunque este componente no es despreciable.) Las inspiraciones o inhibiciones ideológicas de los segmentos partidarios más intelectualizados ya fueron analizadas en notas anteriores.

Formulo la hipótesis de que en la actividad de los partidos y sus representaciones en los parlamentos, cuando existen, no hay un obstáculo que se oponga al proceso de integración; habría una inclinación retórica que encubre una cierta indiferencia real, por el hecho de que los intereses de los grupos sociales no son militantes en tal sentido y la información es escasa. Pero es preciso no minimizar la importancia de grupos minoritarios, más intelectualizados y activos, que si bien son proclives a la integración se detienen frente al riesgo de perder el margen de vigilancia o control nacional sobre el capital extranjero en el mercado ampliado. Por otra parte, la marea creciente de las reivindicaciones sociales de calidad de la vida se alía en el combate contra la plutocracia oligopólica y el capital extranjero, determinando un cansancio del proteccionismo que en vez de traducirse en fórmulas extremas de apertura exterior, tendería a favorecer una actitud integracionista. Pero esa influencia es aún remota sobre los partidos y los parlamentos, cuya actitud en esta materia sigue siendo contingente y algo pasiva.

4.6 Integración interna (vertical)

Ese cansancio del proteccionismo, aun cuando generó esquemas de apertura amplia del mercado, no eliminó de los debates sobre la integración latinoamericana las viejas ideas, sobre todo en los países grandes, de que ésta debe retardarse hasta que se alcance la integración interna, concebida en dos planos: "vertical", consistente en llenar los vacíos del sistema productivo a través de una política de sustitución de importaciones y de crecimiento hacia adentro; y "horizontal" o espacial. Trataremos esta última más adelante.

Queda por saber en qué medida la estrategia de integración vertical interna previa resiste a su propia consistencia por los desajustes que crea e incluso a su incoherencia con las políticas explícitas de apertura del mercado en países en que diversos grupos de poder actúan en situación de compromisos inestables.

/La integración

La integración vertical interna conduciría a una costosa autarquización con un costo social y un impacto inflacionario que nada tiene que ver con la integración vertical y horizontal de un grupo de actividades económicas que se complementan tecnológicamente o mediante economías externas. En el sistema nacional esa integración, traducida en llenar los vacíos del sistema productivo, es altamente ineficiente como uso de capital escaso, por lo menos en comparación con un sistema abierto con beneficios recíprocos. Es un proceso generador de una elevada capacidad ociosa, por las indivisibilidades. Por ende, no atiende a los objetivos de todos los países de controlar la inflación y expandir las exportaciones. Sus costos presionan los de toda la economía y obviamente los de las exportaciones, pese a que la capacidad ociosa brinde la ilusión de haber ampliado la capacidad exportadora. Compatibilizar ese sistema con exportaciones estables y expansivas impone la desvalorización continua de la moneda, subsidios elevados y la contención de los salarios. Conduce a la acumulación concentrada y a desequilibrios sociales y espaciales.

Una variedad de esa política consiste en reservar el mercado para las industrias básicas y abrirlo para los artículos de consumo. Sería una reserva por razones de seguridad. Esto es mucho peor, en términos de competitividad internacional, de lo que es el proteccionismo para los bienes de consumo, donde hay mayor elasticidad de precios y sustituibilidad, y mayor insumo de trabajo. En cambio, en las industrias de consumo, salvo algunos casos de consumo durable o de artículos dominados por marcas o monopolio tecnológico, las escalas permiten una competencia más amplia. Rápidamente, la competencia interna hace bajar los precios. E incluso, si hay oferta abundante de trabajo se degradan los salarios reales con los costos de sustitución, pero no se ven afectados los costos de las exportaciones. Por lo tanto, la competencia internacional no sufre.

Sin embargo, las industrias de equipos y bienes intermedios imponen sus costos e incluso sus precios oligopólicos (porque lo habitual es que sean pocas unidades productivas) a todo el sistema productivo. Esas industrias poseen un alto beneficio dinámico, que puede compensar los inconvenientes señalados, ya que aseguran un mayor control de la tecnología y

/de las

de las decisiones de invertir en el país, pero esos beneficios se anulan si los costos y precios perjudican gravemente la competencia del sistema productivo y no disminuyen a un ritmo razonable, luego de un corto período de protección o subsidio. Sin eso, generan inflación y desvalorización cambiaria.

La reserva del mercado para llenar los "vacíos" significa crear y/o mantener sectores o segmentos insuficientes, no competitivos, que perjudican permanentemente el desempeño del sistema y reducen el potencial de seguridad. En realidad, el problema de seguridad sólo existe si hay una monopolización del abastecimiento en una fuente no confiable. Fuera de eso, el costo de la seguridad por dificultades eventuales de transporte, sea a través de existencias, sea de producción propia, no puede ser tal que perjudique a la economía en forma permanente. Ese costo justificaría la producción interna con protección moderada. Pero cabe suponer que con la integración se reducen los riesgos de abastecimiento.

En una política deliberada de llenar los "vacíos", los beneficios eventuales y transitorios de seguridad están lejos de compensar el deterioro permanente del potencial productivo, y por tanto, de la seguridad.

Si la integración latinoamericana espera esa integración vertical casi autárquizante, se encarará con resistencias crecientes de los sectores o segmentos que no tienen capacidad de superar sus deficiencias originales en un tiempo razonable, con la maduración o la escala del sistema productivo en que se inserta, y que por tanto sólo se mantienen a través de la reserva de mercado a cualquier costo social.

La observación no rige para los segmentos que representan "vacíos" que llenar y que, pese a no ser competitivos en forma aislada, se convulsionan por la aglomeración en complejos o sistemas competitivos. Sus productos son insumos o transformaciones de actividades competitivas y pasan a ser también competitivos. Por eso no necesitan medidas de protección, salvo de política anti-dumping, incluso aunque no tengan mercado más o menos cautivo en el proceso de integración empresarial. La línea de mayor ventaja económica está en la división del trabajo y en la especialización.

/Incluso en

Incluso en un complejo o aglomerado productivo se maximiza la eficiencia del sistema con la complementación industrial externa, siempre que el insumo o componente no presente condiciones de producción competitiva en el país. Así se optimiza la capacidad exportadora, el beneficio para los consumidores y la propia seguridad en la medida en que ésta depende del potencial económico.

4.7 Desequilibrios regionales internos

El corte horizontal más importante sobre las diversas posiciones estaría en las ideologías relativas a los desequilibrios regionales internos de los países, su superación y su relación con la integración latinoamericana.

La agravación de los desequilibrios regionales ha sido consecuencia de la concentración industrial y urbana, acentuada a su vez por la política de sustitución de importaciones.

No cabría aquí discutir su problemática, incluso la hipótesis de que el proceso de las disparidades regionales internas, agravado en una primera etapa, tiende a alcanzar un nivel a partir del cual se va corrigiendo.^{17/} Consignemos que la reiterada preocupación por el problema y las sucesivas políticas desarrolladas para enfrentarlo no han conseguido superarlo. Sin embargo, grupos sociales dominantes tienden a pensar que antes de corregir esas desigualdades y de lograr así la integración interna (horizontal o espacial) no se puede avanzar en la integración externa. ¿Qué grupos racionalizan así sus intereses? Evidentemente los que se benefician con la sustitución de importaciones. En tal caso la integración interna significa reserva de mercado nacional, no importando las desigualdades de oportunidades resultantes. La integración se haría no por participación y sí por dependencia, lo que ya se viene denunciando como colonialismo interno. Otros grupos vienen siendo captados por esa política con la esperanza de participación futura y por el mito del orgullo nacional.

^{17/} Véase Rômulo Almeida, "Petroquímica na Economia Nacional. Seu Papel numa Economia Regional" - Revista Econômica de Nordeste - vol. 10, Nº 2, abril-junio de 1979, p. 495.

Una vieja doctrina aún vigente sustenta así la incompatibilidad entre la integración interna y externa simultánea. Por mucho que sea ése un concepto equivocado constituye un argumento político hábil y un pretexto cómodo para postergar un mayor compromiso externo. En efecto, o se trata de un paraguas elegante para proteger la sustitución de importaciones indiscriminada, con reserva de mercado y protección sin límites, o constituye una forma de esconder la incapacidad para manejar modelos más complejos.

Hay nuevas posiciones académicas y políticas que tienden a revisar esas ideas y actitudes, coincidentes con las tendencias de reivindicaciones políticas de mayor autonomía o autodeterminación y sociales de iguales oportunidades. Las nuevas posiciones, aunque no hayan adquirido aún mayor expresión política, son portadoras de un potencial que se puede tornar eficaz a mediano plazo. Y se basan en una nueva conciencia del problema que procura esbozarse a continuación.

La integración interna nacional u horizontal previa, como remedio de los desequilibrios regionales antes de preocuparse de la integración regional externa, es otra estrategia sin salida. En efecto, en un sistema cerrado, el de la sustitución de importaciones en el plano nacional, las regiones periféricas sólo tienden a ver agravados sus desequilibrios, porque el proceso es concentrador y las áreas pobres van perdiendo incluso capacidad política, o sea, de reivindicación. En ese proceso, las medidas intencionales de corrección de los desequilibrios son muchas veces ilusorias (creación de enclaves) o son anuladas por las políticas sectoriales en el plano nacional. Salvo condiciones políticas muy especiales, cuanto más "integrados" los sistemas nacionales, las regiones periféricas internas tienen menos poder de negociación que los países periféricos con soberanía formal.

Al contrario de lo postulado en esa doctrina, las regiones "periféricas", fronterizas o no fronterizas, se beneficiarían con un modelo más abierto que les permita mayor fluidez para sus exportaciones y abastecimiento más libre.

/Por tanto

Por tanto ganan con la integración multinacional, a través de costos menores para su consumo e insumos para su industria, su agricultura y sus servicios, así como con un mercado geográficamente multidireccional, y no sólo en el sentido de los centros nacionales distantes, más diversificados y desarrollados donde la competencia de los productos de la periferia se vuelve cada vez menos viable, salvo raros artículos de indisputable especialización y capacidad exportadora.

Esto les permite desarrollar también núcleos productivos más densos y competitivos en el plano interno. Su integración interna se daría en condiciones menos desequilibradas.

En las condiciones actuales de la política de sustitución de importaciones en que se agravan los desequilibrios en las áreas periféricas, el paliativo para el aislamiento y la colonización interna se busca en el limitado "comercio fronterizo" formalmente liberalizado, o en el contrabando amplio, incontrolable y corruptor, o en soluciones artificiales distorsionantes, como la de la zona franca de Manaus.

Sin descartar la aplicación de subsidios racionales para el desarrollo periférico, un sistema de integración regional multinacional o de bloque regional, es una racionalización con mayor alcance que los métodos informales, ilegales o artificiosos para sortear en parte los desajustes de las regiones periféricas. Y, en la medida en que les posibilite a esas regiones periféricas infranacionales una economía más activa y menos desigual en términos de oportunidad de vida, contribuye a integrarlas mejor en el conjunto nacional: una integración no dependiente (colonialismo interno), una integración por participación.

5. Pautas de desarrollo solidario. Instrumentos y organismos

5.1 Pautas de acción solidaria

En el presente capítulo no se propone lo conveniente, aquello que sería posible si hubiese una voluntad política generalizada por lo menos en los países grandes y que se estima podría contribuir al beneficio recíproco de todos los países; pero sí se expone lo que se considera viable en las actuales condiciones de la ideología y práctica de la integración latinoamericana, interpretadas en este trabajo, y de lo que resulta una actitud que se puede resumir en buenos deseos condicionados por cautela, recelo y cierta perplejidad. Y para no confiarse en el éxito inmediato de esfuerzos de integración latinoamericana global y formal, traducida en la zona de libre comercio y el Mercado Común, se procura dar énfasis a otras pautas en el sentido del desarrollo solidario y que conduzcan progresivamente a la integración, forma definitiva de dicho desarrollo. Las pautas señaladas obedecen al criterio de la menor resistencia o intereses más efectivos combinados con el mayor rendimiento. Se supone, por ende, una mayor viabilidad política, lo que no impide que algunas requieran una instrumentación técnica de la que aún se carece. Se busca acentuar los estratégicos, traducidos por la mayor capacidad de comprometer a los países grandes y al Grupo Andino, de obtener un consenso más amplio y de movilizar el proceso en forma más vigorosa, aunque no acelerada.

Las sugerencias que siguen están inspiradas en la idea de orientar la acción de los organismos multilaterales, especialmente la CEPAL, en sus estudios, promociones de negociación y asistencia técnica.

Comenzando por los mecanismos actuales de integración, no se debe esperar mucho de la renegociación del Tratado de Montevideo, que debe darse forzosamente en 1980, salvo que la coyuntura internacional y ciertos cambios políticos internos en América Latina precipitaran la maduración de la conciencia, el interés y la urgencia del desarrollo solidario y vencieran en tan corto tiempo la sensación de cansancio e incredulidad que envuelve concretamente a la ALALC. Si se defendiera el llamado "patrimonio histórico" y se sustituyera la Zona de Libre Comercio por un sistema de preferencias

/lineales que

lineales que todos aceptaran, manteniendo la ALALC como una notaría para el registro de las acciones confluyentes, un punto de reunión y de consultas con alguna capacidad estadística, canje de informaciones, estudio y promoción, nos deberíamos dar por satisfechos. Para ello, es preciso vencer aún tendencias y estancamientos, provenientes de diversos factores, entre los cuales sobresalen:

- la diferencia entre los niveles actuales de tarifas y las políticas comerciales entre los países;
- el propósito o deseo del Grupo Andino de tener sus tarifas prácticamente libres de compromiso en la ALALC, hasta consolidar la integración subregional; así como su deseo de recibir un trato benéfico de los países grandes sin contrapartida;
- la resistencia de los países grandes a la gradualidad en las exigencias de reciprocidad, salvo para los países de menor desarrollo;
- la casi inocuidad de las concesiones unilaterales no extensivas a favor de los países de menor desarrollo sin un proceso de materialización de esas oportunidades;
- la persistencia en los países grandes de doctrinas técnicamente equivocadas pero políticamente vigentes, de integración interna (intranacional) vertical y horizontal previa a la integración regional latinoamericana;
- las contradicciones y conflictos entre modelos abiertos, sustitución de importaciones en el plano nacional (que corresponde al ítem anterior) e integración del mercado latinoamericano;
- las diferencias de conceptos sobre reciprocidad, es decir, sobre lo que significan los beneficios nacionales en el proceso de integración;
- la dificultad de llegar a una armonización en el trato al capital extranjero.

Puede que los factores de perturbación lleven a anular todo, pese a opiniones jurídicas respetables sobre la validez ininterrumpida de las concesiones ya dadas; o a una tentativa de renegociar todo sin que haya consenso sobre cuestiones esenciales y un acopio de informaciones que permitan llegar a algo significativo. Quedaría aun algo más anodino. En efecto,

/no resultaría

no resultaría gran cosa de la preferencia general y lineal en una tasa limitada y llena de reservas y salvaguardias, como ha sido propuesta, pero por lo menos "se salvaría la cara". Y si se preservara el principio (desacreditado, por lo demás) de que la ALALC es para ir más allá, y se estableciera una secretaría más fortalecida, superando la tutela asfixiante del Comité Ejecutivo Permanente, entonces tendríamos un instrumento y un organismo que perfeccionaría sus exiguas funciones actuales, pero que sobre todo estaría a la espera del desempeño del resto del sistema para dinamizarse. Por tanto, el objetivo principal en la renegociación de la ALALC sería el de evitar rigideces futuras. Además habilitarla para construir técnicamente a las acciones preparatorias y propiciatorias de dinimizaciones futuras. El Grupo Andino está avanzando en su consolidación y esto es positivo para la integración de América Latina, ya que estructura una unidad de mercado con la dimensión de los países del ABRAMEX. Pero es estratégico, a nuestro juicio, promover los medios para que la integración subregional andina se vuelva compatible con la integración latinoamericana, sin esperar un plazo prolongado. Los caminos principales serían:

- revisar los programas de industrias de integración, de suerte que se aseguren escalas y aglomeraciones industriales competitivas con las de los países grandes, para no sacrificar, por una parte, todas las actividades económicas dependientes de equipos y bienes intermedios en el mercado subregional, y su capacidad de competencia externa; y, por otra, tener posibilidades de intercambio de productos de las propias industrias de integración entre el Grupo Andino y los países grandes;
- asistencia técnica, empresarial y financiera de los países grandes para la instalación de nuevas industrias en el Grupo Andino;
- proyectos conjuntos de Bolivia con Argentina y Brasil.

A esos puntos básicos se agregarían proyectos y acuerdos de complementación entre el Grupo Andino y otros países de la ALALC; proyectos conjuntos en los países del Grupo Andino, en actividades mineroenergéticas en las que los países grandes tengan interés en abastecer y los del Grupo Andino en viabilizar esquemas de producción y exportación, independientemente de las

/industrias orientadas

industrias orientadas al mercado subregional; proyectos amazónicos comunes; además de las áreas de colaboración general como tecnología y consulta y coordinación en asuntos externos.

En lo que respecta al MCCA y a la CARICOM, la asistencia técnica, empresarial y financiera de los países grandes y el Grupo Andino es la contribución que América Latina puede dar a la realización de las industrias de integración subregional. Avanzar en el otorgamiento de concesiones no extensivas como las dadas a los actuales países de menor desarrollo de la ALALC podría ser un paso político importante, sin costos notorios. Asimismo, sería interesante tratar de alcanzar condiciones competitivas en las industrias de integración subregional, transformándolas también en industrias de exportación, pero tal vez el único caso a la vista en el MCCA sea el de la industria de la celulosa y el papel en Honduras y Nicaragua, y en el Caribe la del aluminio, hoy tal vez sacrificada por el costo de la energía en Jamaica.

El desarrollo de vinculaciones multilaterales en ámbitos reducidos y de acuerdos bilaterales ya en curso es muy deseable, ya que densifica la red de conexiones que puede ayudar a una integración eficaz. Quedaría por hacer lo siguiente: estudiar las ideas, proyectos y textos oficializados y velar por su ejecución en el sentido de advertir sobre los inconvenientes que puedan sobrevenir para la integración; y ofrecer ayuda técnica y asistencia a los países en materia de decisiones en el sentido de eliminar suspicacias (actividades que deben conducirse en gran parte en tono oficioso).

Entre las vinculaciones multinacionales restringidas merecen especial atención el Acuerdo de la Cuenca del Plata y el Tratado Amazónico, por su potencial de inducir una integración más amplia. La comunidad internacional latinoamericana debería ayudar a los países involucrados a definir temas y proyectos de interés a fin de dinamizar dichos instrumentos. Los países de la Cuenca del Plata reúnen el mayor volumen actual de comercio intra-latinoamericano y por condiciones de población, desarrollo económico ya en marcha, recursos hidráulicos y otros presentan el mayor potencial inmediato de intereses comunes. Además, ocurrirá que dentro de ese conjunto

/el desarrollo

el desarrollo de los países de menor desarrollo interesa por igual a los dos países grandes, que entre sí presentan un alto grado de complementariedad. Así, eliminados los motivos de suspicacia, disensión y dificultades mayores, la maximización del potencial positivo de dicho acuerdo, así como de acuerdos bilaterales entre los países participantes, representará un avance decisivo en el proceso de integración más amplio, salvo que se tendiera a una integración subregional excluyente. La razón está, por una parte, en que la colaboración entre Argentina y Brasil es de importancia decisiva y, por otra, que la colaboración, sobre todo con Bolivia, tiene un efecto más amplio por la integración física que ayuda a promover con los países del Grupo Andino.

Los acuerdos entre Argentina, Bolivia, Chile y Paraguay para establecer conexiones físicas con puertos del Pacífico y acuerdos comerciales micro-regionales, y los bilaterales entre Argentina y Bolivia y Brasil y Bolivia, que incluyen intereses energéticos, desarrollo industrial y agrícola y transporte terrestre, constituyen tal vez el conjunto de proyectos más estratégicos de todo el proceso de integración regional latinoamericana, a mediano plazo, ya que disminuyen las distancias virtuales entre el Atlántico y el Pacífico, viabilizan económicamente una nueva era para Bolivia ya que sin una integración interna serían precarias las conexiones intercontinentales que pasaran por ese país. Dada su posición de país central por excelencia en América del Sur, sin su desarrollo económico difícilmente se puede avanzar mucho hacia la integración continental eficaz y entre los países del Atlántico y el Grupo Andino en especial. En efecto, si Bolivia no se vitalizara en el Oriente, tal vez le sería difícil alcanzar la integración interna eficaz y la estabilidad política.

El desafío del Tratado Amazónico es el de una cooperación técnica y económica para abrir una enorme frontera de recursos que permitirá la expansión demográfica de todos los países interesados, es decir, los del Grupo Andino y Brasil, y la mayor articulación entre ellos, no sólo con repercusión sobre sus microrregiones amazónicas, sino en un ámbito más amplio en el plano geográfico, económico y político. Sin embargo, como el Tratado Amazónico es un instrumento abierto a cualquier tipo de iniciativa y está vinculado a la idea de recursos a largo plazo y supone la impotencia

/inmediata de

inmediata de los participantes, podría reducirse a un esquema modesto de investigación y estudio y a un intercambio de investigadores y especuladores, postergado por intereses más apremiantes de diversos países. Y se desperdiciarían a su vez posibilidades inmediatas de realizar proyectos comunes de producción y comercio. Los países miembros requerirán asistencia técnica para encuestar la "situación actual" y la proposición de proyectos, no sólo de investigación sino de inversiones en diversos sectores, traducéndose sobre todo en núcleos dinámicos o polares de "desarrollo interior".

Debería retomarse el proyecto de la carretera marginal de la selva, junto a la conexión con el Plata, como un proyecto amazónico o latinoamericano. Sería importante una acción articulada para acelerar proyectos de transporte que integren físicamente el Grupo Andino y lo vinculen al Atlántico, al Plata, a Panamá y al MCCA.^{18/} Todo el problema de transportes y comunicaciones físicas entre los países de América Latina merece la máxima prioridad.^{19/}

Pasaremos ahora a enumerar estudios de identificación de actividades productivas que consideramos estratégicos para el proceso de integración:

a) conjuntos productivos que permitan a los países de menor desarrollo aprovechar las oportunidades del mercado ampliado latinoamericano y contribuir así a un avance sustancial de la economía en dichos países. No se trata sólo de industrias o complejos industriales, sino de conjuntos productivos con capacidad de competencia y autosuficiencia, con los complementos de infraestructura física y recursos humanos;

b) complejos productivos, coincidiendo o no con los otros ítem ya anotados, que contribuyan a viabilizar las inversiones y los costos operativos de las vías de transporte de interés continental;

^{18/} No sabemos que haya carencia de conexiones de transporte terrestre en México y Centroamérica.

^{19/} Más adelante se examina el problema de la comunicación bajo el aspecto finalístico.

c) proyectos de aprovechamiento de recursos energéticos, minerales y también agrícolas, en que los países grandes tengan sumo interés en abastecerlos con elementos que falten y los países poseedores de recursos naturales el de viabilizarlos para la exportación y para el mercado regional o subregional. Estos proyectos pueden tener un papel decisivo en el sentido de la solidaridad de intereses entre los países grandes y los demás, y por ende, de movilizarlos hacia un proceso de integración más eficaz;

d) el estudio simultáneo de posibilidades productivas en diversos sectores, en una proyección de unos diez años, para el conjunto de América Latina o de la ALALC, teniendo presente los recursos naturales, por una parte, y, por otra, las aglomeraciones y escalas a fin de asegurar oportunidades para todos los países.

La falta del estudio multisectorial simultáneo condujo a una distorsión "política" de los programas industriales del Grupo Andino, con perjuicio de las escalas y de la competitividad. Pese a su complejidad, el esfuerzo del ítem "d" podría ser clave para asignar proyectos inmediatos y espectativas técnicamente bien fundadas que se aseguraran mediante acuerdos oficiales de colaboración técnica, empresarial y financiera y de Liberación comercial. Se podría comenzar con los tres primeros ítem y aumentar la capacitación técnica para el cuarto.

Podría retomarse la estrategia del desarrollo interior, que se discutió hace años en el sistema CEPAL-ILPES, relacionándola con los ítem mencionados, es decir, con una política de escalas y aglomeración, de eficiencia competitiva, abandonando las preocupaciones de multiplicar el empleo mal remunerado en tecnologías intermedias y de multiplicar núcleos simplemente para sembrar de "polos" los espacios vacíos o para dar empleo a poblaciones residuales y evitar migraciones, o sea, la directriz de la dispersión a priori. La estrategia se conjugaría con el aprovechamiento de conjuntos de recursos naturales y humanos que viabilizaran las vías de integración nacional y latinoamericana o las grandes aglomeraciones urbanas estabilizadas. En vez de evitar migraciones estaría relacionada con la orientación de las migraciones en el sentido de optimizar el costo-beneficio de los desplazamientos geográficos.

/Dentro de

Dentro de esas pautas confluyentes se atribuiría un interés especial a las oportunidades efectivas de los países de menor desarrollo en los esquemas de integración. Sin menospreciar la liberación aduanera casi generalizada para los países de menor desarrollo, que ha sido señalada y solicitada, y que tal vez los países grandes pueden conceder sin mayor problema una vez armonizado el trato del capital extranjero, consideramos que ese aspecto no tiene mayor repercusión. Por otra parte, estimamos válido advertir que las concesiones aduaneras y la colaboración externa no sustituyen el esfuerzo esencial de los propios países de menor desarrollo.

A partir de esas pautas de acción y conjugadas con ellas se desarrollarían estudios y negociaciones como concesiones aduaneras y otras, así como de armonización de políticas. Conforme a la magnitud y reciprocidad de los intereses involucrados en las inversiones programadas y promovidas, dichas negociaciones comerciales y armonizaciones sobrepasarían el ámbito estrecho para adquirir un alcance integrador más amplio. Así, la integración de los mercados dejaría de ser un esfuerzo voluntarista a priori para ser una consecuencia de intereses vivos. Los regímenes aduaneros especiales para los países de menor desarrollo e intermedios se adoptarían como complemento de las expectativas concretas de beneficios en dichos países generados por otras acciones de desarrollo solidario.

Ya es tiempo de dedicar una atención especial y sistemática al sector servicios como esfuerzo autónomo. Dentro del subsector comercial, además de los enlaces derivados del aumento del intercambio, pero en gran parte aún bajo el control de trading companies internacionales, interesa intensificar las iniciativas de las empresas multinacionales latinoamericanas vinculadas al comercio de fertilizantes y productos agrícolas esenciales y los estudios y gestiones en cuanto a ampliar la colaboración entre las empresas latinoamericanas para el comercio recíproco y con el resto del mundo. Las empresas comerciales, además de descubrir y abrir mercados, son vectores de tecnología e inversiones. Las empresas de consultoría e ingeniería y otros servicios técnicos, cada vez más especializados, condicionan

/los partidos

los partidos tecnológicos que se adoptan y, por tanto, el origen de los equipos, las materias primas o productos intermedios, etc.^{20/}

La coordinación de las políticas de turismo merece prioridad, tanto para aprovechar mejor el potencial turístico receptivo de América Latina para viajes originados fuera de ella, como para sustituir parte del turismo internacional originado en la región por el turismo intralatinoamericano, disminuyendo como ya se dijo el déficit de servicios en la mayoría de los países. Además, por el efecto político y económico del mayor conocimiento recíproco entre los pueblos de América Latina. Causa extrañeza lo poco que ha avanzado la propaganda y la promoción de viajes entre nuestros países. Pese a ser la convertibilidad monetaria una dificultad se puede avanzar bastante, ya que existen facilidades entre algunos países que pueden extenderse a los demás participantes del bloque latinoamericano y ampliar al turismo el financiamiento existente en el comercio de mercaderías.

Los flujos turísticos intralatinoamericanos deben insertarse en un esquema mayor de comunicación en que se incluya un amplio intercambio de informaciones tecnológicas, culturales, económicas y políticas. La relativa incomunicación actual deriva de las dependencias externas tradicionales, con sus vínculos y flujos verticales entre países desarrollados y países subdesarrollados con residuos coloniales. La integración económica, si tuviese fuerza autónoma, podría cambiar ese curso histórico. Pero se ve entorpecida por la falta de esa comunicación y por el aspecto aún muy retórico y elitista de la identidad latinoamericana. El círculo vicioso puede interrumpirse mediante una política de colaboración de las entidades internacionales y de los gobiernos que planifique acciones de convergencia y colaboración entre entidades públicas y también entre las del sector privado y, por último, a través de la aproximación general de las personas. Tal vez un programa progresivo de estandarización y reconocimiento de los programas de estudios

^{20/} Un proyecto de un consorcio latinoamericano de empresas de consultoría e ingeniería vinculado a una empresa multinacional latinoamericana para la comercialización de equipos y materias primas, orientado a la complementación industrial y comercial, alcanzó un grado elevado de elaboración, pero fue bloqueado por condiciones políticas coyunturales.

y otras medidas conducentes a un libre tránsito y a un trato nacional amplio no encuentre resistencias, una vez superados los problemas ideológicos. Sería este el momento oportuno para hacer un gran esfuerzo de formación en materia de ideología e identidad latinoamericana dirigido a extender y profundizar la acción solidaria en el desarrollo común.

El clearing latinoamericano de tecnología necesita ser un objeto básico de esa política, pero no aislado del resto del proceso de comunicación e identidad. En el sector energético y de armamentos dicho intercambio y colaboración tendría el papel estratégico de superar viejas dificultades políticas, o en forma más realista, sería símbolo de la superación de esas viejas dificultades.

No atribuimos un énfasis especial a la armonización de políticas en diversos campos, como programa previo, porque creemos que tal armonización es mucho más producto del interés por los flujos comerciales y no su causa. En estas dos décadas hubo tal vez demasiadas inversiones en estudios generales en comparación con los estudios de oportunidades y proyectos de inversión y de esquemas operativos que comunicaran y vincularan los países, y, creasen así una demanda de armonización de políticas.

Sin embargo, hay una política que sería necesario coordinar previamente, aunque con cierta flexibilidad: la del trato al capital extranjero, a fin de desinhibir los grupos empresariales nacionales y otros grupos en cuanto a su lealtad a la integración latinoamericana y concretamente, estimular proyectos de empresas multinacionales latinoamericanas. Y un aspecto complementario es el de racionalizar y acentuar la tendencia de las empresas del estado en cuanto a la colaboración entre ellas y de apoyo a los grupos privados, incluso de otros países latinoamericanos, en un régimen de trato nacional.

Es sabido que la inestabilidad de los tipos de cambio torna muy inciertos o discontinuos los flujos comerciales y aleatorios los cálculos de las empresas, incluso de las posibles empresas multinacionales latinoamericanas. Profundizar estudios y estrechar acuerdos para reducir dicha inestabilidad, por lo menos en relación a un patrón monetario como los derechos especiales de giro, o alguna moneda nacional relativamente "estable", sería un avance deseable.

/Consideramos innecesario

Consideramos innecesario insistir en la importancia fundamental del sistema de consultas y coordinación de la acción externa dentro de ese "pluralismo convergente", así como de la ampliación de recursos y modalidades de compensación, crédito y colaboración financiera (inversiones).

Una línea de investigación que se entrecruzara con otras indicaciones estratégicas se ocuparía de descubrir como vincular más a Méjico con el resto de América Latina teniendo presente su importancia en el conjunto, su posición geográfica excéntrica en América Latina, su proximidad a los Estados Unidos y las nuevas condiciones creadas por sus recursos petrolíferos.

5.2 Instrumentos y organismos

La promoción de esas pautas de acción involucra un sistema de colaboración entre entidades multinacionales y los gobiernos nacionales e incluso entidades privadas. Lo ideal sería una planificación sistemática, considerando los objetivos por alcanzar y los recursos institucionales actuales y sus compromisos, para ensayar un modelo de coordinación, ajustándose cada entidad al programa común, sin perjuicio de la libertad de efectuar especulaciones académicas cuando fuere el caso. Los países e incluso los organismos internacionales no reaccionarían de inmediato, ante nada oficial, todos muy celosos de su autonomía y con intereses y énfasis diferentes. Pero tal vez algo se podría avanzar a través de una coordinación oficiosa entre CEPAL, SELA, ALALC, JUNAC, BID-INTAL, ECIEL, tratando luego de obtener la colaboración técnica de los diversos países para la acción común. Tendríamos entonces una estructura que atendería, por una parte, la asistencia técnica solicitada por los países, y tendría por otra, la iniciativa de estudios de interés común, coordinando la cooperación técnica de diversos países.

Lo esencial, que fluye de las consideraciones formuladas, es montar un sistema de información tecnológica y de asistencia técnica para planificar, implantar y ejecutar proyectos, con actividades subsidiarias de armonización y negociaciones aduaneras y completado con la promoción de esquemas empresariales y financieros. Así, el sistema no sería centralizado, abarcaría diversas entidades y la colaboración técnica bilateral. Y no sólo en una situación de stand by, sino tomando la iniciativa y capacitado

/para realizar

para realizar un programa de estudios simultáneos que la activación del proceso exige, a fin de asegurar oportunidades para todos los países, por lo menos de la ALALC y del MCCA. Una tarea inicial sería programar los estudios necesarios para la toma de decisiones preliminares en cuanto a la asignación de proyectos, en el plano de las negociaciones entre países, y de los esquemas empresariales y financieros para cada proyecto.

Para alcanzar esas dos decisiones el sistema de colaboración técnica se complementaría con mecanismos diversos. Pero quizás se impondría incorporar un esquema operacional específico, sin perjuicio de otros en el plano multinacional y nacional, en el sector público (básicamente empresas y financieras del estado) y en el sector privado.

En el campo financiero, además de los desarrollos normales ya previstos de las instituciones y pautas existentes, sería conveniente establecer una corporación de fomento latinoamericana y aumentar la mayoría votante de América Latina en el BID, para reducir el condicionamiento norteamericano en este organismo. Pero esto sería consecuencia de la mayor maduración del desarrollo solidario.

Por último, se impone una evaluación del desempeño, de los métodos y del potencial de los diferentes organismos, sin excluir los interamericanos, que pueda contribuir a ese paquete de estudios y promociones, así como de los actuales mecanismos de colaboración bilateral, a fin de sugerir la atribución de actividades en el programa coordinado. Adelantaríamos la impresión de que el organismo más estratégico en esta etapa sería el SELA, por su flexibilidad. La ALALC, pese a verse limitada en su papel inmediato, debería ser liberada de inhibiciones y vetos e instrumentada para ejercer bien sus tareas específicas tradicionales que deben continuar, su papel de coordinar la confluencia de acciones y contribuir al descubrimiento de nuevos caminos. La CEPAL y el ILPES tendrían desde luego el papel central en dicha evaluación y programación de estudios y acciones y después el encargo de profundizar y ampliar varios aspectos de su fecunda experiencia.