

RESTRINGIDO

E/CEPAL/R.216

6 de marzo de 1980

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

NOTAS PARA LA AGENDA DEL SEMINARIO TECNICO SOBRE INTEGRACION
Y COOPERACION EN AMERICA LATINA

Estas notas han sido preparadas para ser presentadas en el Seminario Técnico sobre Integración y Cooperación en América Latina, organizado por la CEPAL, que se efectuará en Santiago del 10 al 12 de marzo de 1980.

80-3-370

I N D I C E

Página

NOTAS PARA LA AGENDA DEL SEMINARIO TECNICO SOBRE INTEGRACION Y COOPERACION EN AMERICA LATINA	1
I. LAS TRANSFORMACIONES EXPERIMENTADAS EN LOS PAISES DE LA REGION Y EN LA ECONOMIA MUNDIAL Y SUS PERSPECTIVAS	2
1. La evolución histórica	2
2. Perspectivas de la economía de los países desarrollados y sus efectos sobre la región..	7
3. Las posiciones respecto a la integración económica	9
II. LOS PROCESOS DE INTEGRACION Y SUS INSTRUMENTOS FORMALES	14
1. La administración del proceso de integración	15
2. La liberación recíproca del comercio	16
3. La programación conjunta y la complementación de actividades productivas	19
4. La armonización de políticas	22
III. OTRAS MODALIDADES PARA LA INTEGRACION Y LA COOPE- RACION	27
1. Obras conjuntas de infraestructura física	28
2. Complementación de sectores productivos.....	29
3. Convenios económicos bilaterales	31
4. Organismos y mecanismos regionales	32

/NOTAS PARA

1911

1911

The first part of the year was spent in the
 study of the history of the country and
 the progress of the various states.
 The second part was devoted to the
 study of the constitution and the
 principles of government.
 The third part was spent in the
 study of the various branches of
 the government and the
 duties of the various officers.
 The fourth part was devoted to the
 study of the various forms of
 government and the
 principles of the various
 systems.

1911

NOTAS PARA LA AGENDA DEL SEMINARIO TECNICO SOBRE INTEGRACION Y
COOPERACION EN AMERICA LATINA

Las presentes notas han sido preparadas con el carácter de ayuda memoria para los participantes en el Seminario Técnico de Integración y Cooperación en América Latina y con el fin de facilitar la discusión de la Agenda del mismo.

Siguiendo aproximadamente el orden de la Agenda, las notas se han dividido en tres secciones. La primera se refiere a las transformaciones experimentadas en los países de la región y en la economía mundial y tiene por objeto proporcionar en forma sintética antecedentes que colaboren a una cierta concordancia en el diagnóstico de las circunstancias que rodean a la integración. La segunda parte presenta algunas informaciones suscintas acerca de los instrumentos formales de los procesos de integración y los principales efectos de su aplicación. Por último, la tercera sección se concentra en el recuento de ciertas opciones que, operando a través de vías menos tradicionales, están dando lugar a una creciente interrelación entre los países latinoamericanos.

La apreciación conjunta de este material puede hacer más expedita la consideración de los caminos alternativos para avanzar en las tareas de la integración y cooperación en la región.

/I.LAS

I. LAS TRANSFORMACIONES EXPERIMENTADAS EN LOS PAISES DE LA REGION Y EN LA ECONOMIA MUNDIAL Y SUS PERSPECTIVAS

1. La evolución histórica

La integración y la cooperación regional no constituyen hechos aislados en el desarrollo de los países de la América Latina y el Caribe, del mismo modo que representan sólo algunos de los diversos medios que tiene a su alcance la región para lograr sus metas globales de desarrollo económico y social. Por ello, los esfuerzos integracionistas no se pueden separar de los que se efectúen en aras del desarrollo total de los países ni de lo que ocurra en el resto del mundo, dada la existencia de fuertes nexos causales entre los fenómenos señalados. Parece adecuado, así, mirar la integración y cooperación como un medio para intensificar y diversificar los vínculos entre los países de la región y transformar y mejorar el uso de su estructura productiva y social para lograr una inserción más equilibrada en el comercio y la economía mundial.

Los países de la región históricamente se han encontrado en una situación de dependencia con respecto al mundo desarrollado, manifestada entre otros en el hecho que más de las dos terceras partes de sus exportaciones son colocadas en los países industrializados de economía de mercado; consisten predominantemente en productos básicos o de bajo grado de elaboración y tienen escasas alternativas de ser vendidos en los mercados de los otros países en desarrollo. Adicionalmente, la falta de una adecuada oferta regional ha obligado a los países a importar una extensa gama de bienes de capital, de insumos y de tecnología, sin los cuales el proceso de desarrollo se habría estancado rápidamente. En otras palabras, el antiguo problema del estrangulamiento externo mantiene su plena vigencia, aunque a un nuevo nivel en que las exigencias son más complejas debido al evidente progreso en el proceso de industrialización. En este sentido, no hay duda que varios de los países de la región han transformado su estructura productiva alcanzando niveles importantes de desarrollo y diversificación

/industrial, incluso

industrial, incluso con capacidad de competencia internacional en algunas de sus ramas manufactureras. Las cifras de la evolución del Producto Interno Bruto (PIB) de la industria manufacturera en relación con el PIB total de la región son indicativas de ese avance: 18.7%, 21.3%, 24.3% y 25.4% respectivamente, en los años 1950, 1960, 1970 y 1976. 1/

El ritmo de desarrollo regional ha estado íntimamente ligado a la capacidad de importación a largo plazo, la que a su vez es función de los ingresos de las exportaciones; de la inversión y financiamiento externo; de la racionalización y sustitución neta de las importaciones y de la evolución de los términos del intercambio. En cuanto a las exportaciones, la participación de América Latina en las exportaciones mundiales ha descendido de un 11.4% en 1950 a sólo 5% en 1976, señal de una significativa pérdida de dinamismo en este terreno. Únicamente el comercio intrarregional, medido por las exportaciones, mostró un notorio crecimiento (de un 8.0% del total de las exportaciones en 1960 a 16.8% en 1977), pero el peso del mercado regional continúa siendo relativamente reducido (ver cuadro 1 del Anexo Estadístico). Por otra parte, aunque desde la segunda mitad de los años setenta la fluidez del mercado financiero internacional permitió a los países de la región un incremento sin precedentes del endeudamiento externo - la deuda global de América Latina fue de 6, 16 y 108 miles de millones de dólares correspondientemente en 1960, 1970 y 1977. 2/, es poco probable que pueda mantenerse ese ritmo de incremento en el largo plazo, en especial bajo el signo de la "estanflación" que afecta a la mayoría de los países industrializados y al elevado nivel que ya ha alcanzado la deuda externa. La inversión extranjera directa, por su parte, ha descendido en su importancia relativa comparada con los créditos externos. En 1970 la inversión privada directa acumulada en la región, procedente de los países de la OCDE 3/, alcanzaba a 22.4 miles de millones de dólares (casi 52% de la inversión privada directa de la OCDE en todos los países en desarrollo), en tanto en 1976, llegó

1/ CEPAL. Cuadernos Estadísticos de la CEPAL. "Series históricas del crecimiento de América Latina". Santiago de Chile, 1978.

2/ World Bank, "World Debt Tables", varios números

3/ OCDE. "Investing in Developing Countries". Fourth Revised Edition. Paris 1978.

a 37.7 miles de millones de dólares (49% de la misma procedencia hacia los países en desarrollo). Así, mientras en 1970 la inversión privada directa acumulada de los países de la OCDE superaba a los créditos globales recibidos por la región en cerca del 40%, en 1976 éstos últimos más que duplicaban el stock de la inversión privada de la fuente indicada.

En cuanto a los términos del intercambio de la región, con exclusión de los países exportadores de petróleo, el índice correspondiente a 1979 disminuyó en 13 puntos con respecto al año base (1970), sin que se aprecie por ahora tendencia a mejorar; por el contrario, a partir de la crisis la "estanflación" ha contribuido a un fuerte aumento de los precios de importación de productos provenientes de los países industrializados y a un estado depresivo de los mercados para los productos de exportación de los países en desarrollo.

Permanecen, por tanto, las condiciones de dependencia respecto a la capacidad de los países desarrollados de absorber las exportaciones regionales a la velocidad necesaria y de la banca privada transnacional de financiar los déficit del comercio exterior de la región 4/. Adicionalmente, el incremento del proteccionismo de los países desarrollados en las áreas de mayor potencialidad para las exportaciones latinoamericanas, la baja de la tasa de crecimiento de dichas naciones, como se verá a continuación, y la superación de los niveles críticos de endeudamiento externo en varios de los países de la región, conduce a reactualizar el interés de los países de América Latina y el Caribe por un aumento de los vínculos comerciales y de integración y cooperación entre ellos.

Aparte de las dificultades de inserción de la región en la economía mundial, se pueden apreciar significativos cambios en su interior, algunos de los cuales han tendido a acentuar la heterogeneidad existente entre las naciones latinoamericanas. En efecto, en 1960 los tres países

4/ El financiamiento procedente de la banca privada transnacional ha superado ampliamente al de las fuentes oficiales bino multilaterales. Para información sobre este aspecto se puede consultar, por ejemplo, Cuadernos de la CEPAL. "Dos estudios sobre endeudamiento externo". Carlos Massad y Roberto Zahler. 1977

mayores (Argentina, Brasil y México) concentraban el 66.6% del PIB de toda la región, excluyendo el Caribe; cuatro países medianos (Colombia, Chile, Perú y Venezuela) el 23.5% y los restantes once países el 9.9%. Dieciocho años después, los mismos tres países mayores alcanzaban al 70% del PIB de América Latina, los cuatro países medianos el 21% y los demás el 9%. El aumento experimentado por los países más grandes se debió esencialmente al rápido desarrollo del Brasil, que subió su participación del 24.2% al 32.5%, en tanto la disminución de los países medianos fue consecuencia de la baja tasa de crecimiento del PIB de Chile y del Perú en el período indicado. En el primer grupo también es notorio el caso de la Argentina que descendió su participación relativa en el PIB global de 19.1% en 1960 a 12.8% en 1978 (ver cuadro 2 y 3 del Anexo Estadístico). Se concluye entonces, que ha aumentado la concentración del PIB de la región en favor de dos países grandes (Brasil y México), que en conjunto ahora representan el 57.2%, mientras ha disminuido la importancia relativa de la Argentina y del conjunto de los países medianos y pequeños. Desde el punto de vista de su tamaño económico-población e ingreso nacional total - no hay duda que Brasil, que ya genera casi un tercio del PIB regional, es un factor decisivo en las acciones de integración y cooperación, pero al mismo tiempo introduce un significativo elemento de heterogeneidad en América Latina. En el lado contrario de la balanza se encuentran los países centroamericanos, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Paraguay que individualmente representan entre el 0.4% y el 1.5% del PIB de América Latina, teniendo entre ellos, además grandes disparidades en sus PIB per cápita. (Ver cuadro 4 del Anexo Estadístico).

En cuanto al comercio exterior se observa una distribución parecida; una situación de excepción la marca Venezuela que genera alrededor del 20% del total de exportaciones e importaciones de América Latina (ver cuadro 2 ya citado).

Uno de los aspectos en que ha habido un cambio muy importante es el de la posibilidad de los países de la región para exportar bienes no tradicionales a terceros países. Mientras en 1960 estos países sólo exportaban bienes tradicionales, en la actualidad muchos de ellos están efectivamente en condiciones de vender manufacturas al mercado mundial, incluyendo algunas de alta complejidad tecnológica. Brasil, por

/señalar un

señalar un caso, ha aumentado sus exportaciones manufactureras hacia afuera de América Latina a un ritmo de crecimiento superior al de sus exportaciones al mercado latinoamericano.

Es indudable que las cifras y comentarios anteriores son apenas indicativos de las fuertes diferencias económicas, sociales y políticas que existen entre los países de la región y de sus potencialidades para resolver los problemas del desarrollo.

Como se ha visto, la situación imperante en muchos de los países de América Latina y el Caribe y sus problemas y potencialidades son en la actualidad sustancialmente diferentes de las existentes en el momento en que se crearon los esquemas de integración vigentes. Las diferencias y cambios de los países de la región deben ser tenidos en cuenta en el diagnóstico de la integración y en la búsqueda de alternativas para revitalizar dichos procesos; de otro modo, no se logrará despertar una adhesión auténtica que permita el cumplimiento de los compromisos que se adopten en la materia.

Asimismo, es indispensable tener en consideración las nuevas circunstancias de la economía mundial, en especial las modificaciones en la tendencia del desarrollo tanto de los países industrializados como de los que no lo son. No es el objeto de este trabajo explicar por qué se produjo una quiebra de la tendencia histórica, cuyas causas son conocidas. Es, sin embargo, importante señalar que esta crisis ha introducido profundos cambios en el escenario mundial. Por primera vez se tomó conciencia que el desarrollo económico de la era industrial se ha basado sobre el consumo indiscriminado de recursos naturales en muchos casos no renovables. También por primera vez un grupo de países en desarrollo logró mediante acción concertada elevar sensiblemente el valor de las exportaciones de sus materias primas.

Por causas estructurales vinculadas al desarrollo de los países desarrollados en los países desarrollados se desencadenó una recesión económica caracterizada por una sustancial elevación de las tasas inflacionarias, un crecimiento desmedido del número de desempleados, severos problemas de balance de pagos en más de uno de ellos y una sensible baja en las tasas de crecimiento económico. A ello se agregó

/el efecto

el efecto de los cambios que ha habido en materia de energía. Este deterioro de las perspectivas de crecimiento se produjeron en el preciso momento que muchos países en vías de desarrollo buscaron imprimir mayor dinamismo a sus economías mediante la industrialización y la exportación de manufacturas al mundo desarrollado. Resurgió con mayor fuerza el fenómeno del proteccionismo de los países desarrollados y los países en vías de desarrollo tuvieron que enfrentarse a crecientes problemas de acceso a los mercados del mundo desarrollado. Aunque, prácticamente todas las partes están de acuerdo que el proteccionismo a fin de cuentas resulta dañino para todos, no se ve con claridad la posibilidad de una práctica más racional, a menos en el corto y mediano plazo.

Este hecho debe influir en la forma que los países de la región valoran el mercado de su respectivo ámbito de integración y, por tanto, el desarrollo del correspondiente proceso, en contrapunto con el incremento del proteccionismo de los países desarrollados y la inestabilidad de la economía mundial.

2. Perspectivas de la economía de los países desarrollados y sus efectos sobre la región:

Los súbitos y bruscos cambios experimentados por la economía mundial en la década de los años setenta, ha mostrado los riesgos de proyectar los comportamientos de las variables económicas en el mediano y largo plazo. Se prefiere por ello presentar varios "escenarios" de posible desarrollo futuro, cada uno sujeto a una gran cantidad de supuestos.

Todo parece indicar que la tasa de crecimiento del Producto Nacional Bruto de los países desarrollados, que promedió en el período 1955-1975 un 4.5% anual será sustancialmente más baja en los próximos diez años. Así, la OCDE ^{5/} considera factible que para todo el período 1975-2000 sus países miembros alcanzarían un crecimiento de 3.6% anual. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas ^{6/} presenta varios escenarios para el largo plazo donde las tasas de crecimiento varían entre 3.6% y 4.5% para dichas naciones. Finalmente, el

^{5/} "Facing the Future", Proyecto "Interfutures" OECD, Paris 1979.

^{6/} "The Future of the World Economy", Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York, 1977.

Banco Mundial 7/ estima un ritmo de incremento de PIB de 4.2% en el total del período 1980-90, inferior al del período 1960-70.

Estos escenarios en algunos casos corresponden a metas fijadas de antemano, por ejemplo, una distribución más igualitaria de los ingresos entre países desarrollados y en desarrollo. Por lo tanto no son sólo extrapolaciones pasivas de tendencias prevalecientes, al contrario suponen la puesta en práctica de determinadas políticas.

Bien podría calificarse la presente década como una de transición en la cual se iniciaría el proceso de cambio estructural sin el cual no podría tornarse en realidad el llamado Nuevo Orden Económico Internacional. No obstante, se estima que dicho proceso será lento y difícil, es decir, se mantendrá por varios años las siguientes características básicas:

- Las tasas de crecimiento del mundo desarrollado estarán por debajo de los niveles existentes antes de la crisis petrolera;
- Las tasas de desempleo e inflación superarán ampliamente los niveles históricos;
- No se prevé una liberación claramente mayor del comercio mundial, al contrario, en áreas específicas puede avanzar aún más el proteccionismo;
- Podría haber por parte de los países desarrollados resistencias a las exigencias de los países en vías de desarrollo destinadas a lograr el redespliegue industrial;
- Los países buscarán fortalecer su posición negociando y actuando en grupos;
- Gran parte de los países de América Latina son crecientemente considerados como de ingreso intermedio, lo que dificulta la obtención de un tratamiento adecuado por parte de los países desarrollados.

En resumen continuarán las tendencias actuales y solamente en limitadas áreas se producirán cambios de mayor trascendencia. Así puede ocurrir que en los próximos años se multipliquen las situaciones de escasez en el mundo. No es que la economía mundial haya llegado al límite físico de su crecimiento. Existen todavía recursos suficientes,

7/ "Informe sobre el Desarrollo Mundial", Banco Mundial, 1979.

/pero la

pero la utilización de los mismos solamente puede efectuarse a costos sensiblemente mayores que los acostumbrados. Es posible que los usuarios se resistan a estos incrementos de costos y así se puede producir una situación de escasez temporal. Entre otros se presentará la necesidad de efectuar grandes inversiones en el campo energético y en la producción de alimentos.

Con bastante seguridad se producirán crisis a nivel de países o áreas específicas. Todo hace prever que las diferencias de condiciones existentes entre países se acentuarán. La brecha absoluta en términos de ingreso per cápita continuará aumentando entre el promedio de los países desarrollados y de los países en vías de desarrollo. Dentro de la misma región latinoamericana aumentará el grado de heterogeneidad y algunos de los países podrían pasar por agudas situaciones de crisis.

La actual coyuntura económica mundial no presenta perspectivas favorables para los países latinoamericanos y éstos solamente podrían alcanzar un desarrollo adecuado de su sector externo si desde ya empiezan a diseñar y acordar una aproximación común a este reto.

Uno de los caminos que debe ser explorado es el de las alternativas que proporcionan los esquemas de integración regionales, con las adaptaciones que correspondan a las nuevas circunstancias y desafíos, para afianzar los vínculos entre los países de la región y ampliar su capacidad de defenderse frente a las alteraciones de la economía mundial. La antigua aspiración de fortalecimiento de los lazos económicos latinoamericanos cobra así una renovada urgencia, al incorporar la realidad negativa que ofrece en el futuro mediato el lento desenvolvimiento de muchos de los países industrializados.

3. Las posiciones respecto a la integración económica

En 1959 en un documento de Naciones Unidas ^{8/} se señalaban las razones principales para propiciar la creación de un mercado común latinoamericano, las que resumen adecuadamente las preocupaciones centrales de la época acerca de las deficiencias y problemas del crecimiento de

^{8/} Naciones Unidas. "El mercado común latinoamericano", E/CN.12/531, julio 1959. México.

la región. Dos eran los aspectos más importantes que se procuraba resolver con el mercado común: las exigencias de la industrialización y atenuar la vulnerabilidad externa de los países latinoamericanos.

El citado documento dice textualmente: "Mientras su economía convergía preferentemente hacia los grandes centros industriales para proveerlos de productos primarios, no existían mayores incentivos al intercambio recíproco. No había - ni tenía por qué haber - estrechas relaciones económicas entre aquellos, salvo en cuanto a cierta complementación primaria. Lo grave es que ese mismo ordenamiento económico siga subsistiendo en esta etapa de desenvolvimiento industrial. La realización progresiva del mercado común permitirá ir transformando gradualmente" (la estructura productiva) "con las grandes ventajas que podrán derivarse de la organización más racional del sistema productivo en que se aproveche más eficazmente la potencialidad de la tierra y en que la industria, rompiendo los estrechos límites del mercado nacional, adquiera dimensiones más económicas y, por su mayor productividad, pueda acrecentar su ya ponderable aporte actual al nivel de vida latinoamericano.

Más aún, el mercado común podrá contribuir notablemente a atenuar la vulnerabilidad de esos países a las contingencias y fluctuaciones exteriores, vulnerabilidad que, a pesar de la industrialización, continúa siendo aguda por la misma forma de arbitrario fraccionamiento en que se ha venido cumpliendo este proceso."

Estas preocupaciones y las ideas acerca de las ventajas de la ampliación del espacio económico propio de cada uno de los países de la región, traducidas en mayores posibilidades de especialización, economías de escala, economías externas y aportes de capital y tecnología extranjeras, condujeron a la gran mayoría de las naciones de América Latina y el Caribe a incorporarse a esquemas de integración. Por otra parte, varios de estos países ya participaban en iniciativas de vinculación bilateral, particularmente entre países vecinos.

En la medida que se ha avanzado en los procesos de integración y se han profundizado las heterogeneidades entre los países, han surgido nuevas inquietudes sobre la integración y sus mecanismos. En primer término, la liberación comercial, que es parte integrante de todos

/los esquemas,

los esquemas, entró en problemas ante el temor a la competencia abierta entre las industrias de los diversos países, situación difícil de explicar si se tiene en cuenta que a lo largo de todo el proceso en ocasiones varios de los participantes han preferido rebajar sus aranceles frente a todo el mundo. Se llegó a la convicción, además, que la desgravación arancelaria, cuando no se complementa con mecanismos redistributivos de beneficios, conduce a desequilibrios comerciales cualitativos y cuantitativos en favor de los países con una mayor y más diversificada oferta. En segundo término, en la mayoría de las naciones de la región las corrientes de comercio están dirigidas principalmente hacia los países industrializados con los cuales, dada la división internacional del trabajo impuesta por estos últimos, se dan más amplias posibilidades de complementación que con sus vecinos regionales. La consecuencia de esto es que no sólo una proporción preponderante del comercio se efectúa con los países desarrollados, sino que adicionalmente los instrumentos que coadyuvan a ese comercio se han condicionado a dicha realidad y resulta difícil adaptarlos a las necesidades de la integración sin que se experimenten trastornos y presiones. Otro factor a considerar es que, en general, los movimientos integracionistas de la región han tenido comienzos históricos de carácter primordialmente técnico o han resultado de decisiones gubernamentales limitadas en su representatividad, no siendo la resultante de conductas políticas o ideológicas masivas. No se puede hablar por ellos de participación popular en su gestación, ni en su posterior implementación. Hasta ahora han sido los grupos específicos nacionales y extranjeros, directa o indirectamente, los principales actores y beneficiarios de los procesos de integración en la región. Faltaría, por tanto, una inserción más profunda de las acciones y beneficios de la integración en la estructura de los países participantes. Indicadores de esto es que el proceso se ha centrado casi exclusivamente en el sector industrial y no se encuentre presente casi nunca en las estrategias concretas de desarrollo de los países.

/Por otra

Por otra parte, la teoría tradicional de la integración parte de supuestos heredados del pensamiento ortodoxo del comercio internacional y de las condiciones para su equilibrio. El devenir histórico ha demostrado que dichos supuestos se cumplen sólo parcialmente en la realidad, y menos en el caso de los países en desarrollo. La experiencia permite apreciar cuan distante se encuentran los esfuerzos integracionistas de contar con marcos de referencia en los que impere la libre movilidad de factores (capital, trabajo y mercancías, en los que la infraestructura física permita costos de transporte irrelevantes y similares en todos los países que se integran, en que la presencia de las empresas transnacionales no genere condiciones monopólicas u oligopólicas en la oferta de productos y de sus factores de producción, etc.

Por otro lado, es visible que muchos de los objetivos y plazos de la integración en América Latina y el Caribe se han frustrado por frecuentes y serios incumplimientos de los respectivos acuerdos, lo que los ha llevado a situaciones de crisis. La credibilidad en su eficacia y permanencia se ha visto afectada y con ello el dinamismo del proceso. No es fácil distinguir si los incumplimientos han sido el reflejo de complicadas situaciones internas y externas de los países, si falló la voluntad política, si las metas fueron demasiado ambiciosas teniendo en cuenta las restricciones existentes o si los instrumentos empleados en la integración fueron insuficientes o mal aplicados. Es claro que los procesos han tropezado con obstáculos que han frenado su avance, a pesar de lo cual la integración cuenta en su favor con variadas realizaciones concretas, como es la intensificación del intercambio intrarregional y en la cooperación económica regional en general. Sin embargo, hay una amplia gama de acciones de cooperación que se han efectuado paralelamente a los esquemas formales multilaterales. Ello estaría indicando que existe la necesidad y la voluntad de una más amplia vinculación para lo cual se han buscado cauces propios.

Dado que sólo en contados casos la integración ha podido superar su incidencia limitada en el quehacer de los países y rara vez ha tocado los problemas básicos de la población (distribución del ingreso, desocupación, extrema pobreza, vivienda, etc.), es explicable que no haya

/tenido mayor

tenido mayor incidencia en las políticas nacionales ni haya encontrado eco en las grandes masas de población.

Todo lo anterior lleva a la conclusión que es oportuno reconsiderar la teoría y la práctica de la integración en la región, rescatando del pasado todos los elementos positivos y agregándoles los factores que permitan un mejor acomodo a las circunstancias, características e intereses de los países participantes y a las condiciones internacionales.

/II.LOS

II. LOS PROCESOS DE INTEGRACION Y SUS INSTRUMENTOS FORMALES

Las vías posibles para la integración son diversas y la elección de una en particular depende en gran medida de la voluntad de los participantes para alcanzar determinados resultados, de apreciación global de los proyectos históricos reales nacional y conjunto, y de los condicionantes que presenten los países miembros frente al proceso. Todos estos elementos debieran reflejarse en los instrumentos seleccionados, en la forma y profundidad con que se apliquen y en la estructura organizativa para administrar el proceso. Sin el ánimo de hacer un examen exhaustivo de todos esos factores, se harán breves comentarios acerca del organismo de administración y se analizarán algunos de los instrumentos utilizados con mayor frecuencia en los esquemas de integración vigentes en la región, sus principales efectos y las experiencias surgidas hasta ahora. La preocupación por pasar revista a los principales instrumentos se basa en la hipótesis que éstos no son neutros, es decir, el empleo de cada uno de ellos provoca consecuencias específicas diferentes y, en cierta forma, previsibles a priori.

La modalidad o "modelo" de integración puede alcanzar distintos niveles de complejidad, según sea su estructura instrumental, la respectiva interacción de ésta con las estructuras nacionales y la organización institucional multinacional elegida. En cuanto a los objetivos, es usual que el proceso de integración se inicie con metas ambiciosas que, en el intento de encontrar factores básicos de consenso, se vayan reduciendo a áreas de menor conflicto o resistencia. En caso contrario, se generan incumplimientos de los compromisos contraídos, pese a su naturaleza obligatoria multinacional. Adicionalmente, es conveniente destacar el carácter dinámico de los fenómenos de la integración, referidos tanto a los escenarios en que se lleva a cabo como a la situación individual de cada participante, por lo cual la adecuación de los esquemas aparece a veces no

sólo necesaria sino además indispensable para mantener la factibilidad del proceso. Por cierto que un incumplimiento reiterado o una exageración en los ajustes puede atentar contra la credibilidad y operatividad esperada del modelo.

1. La administración del proceso de integración

Se reconoce que la conducción del proceso de integración requiere un alto grado de compromiso político, que involucra la regulación de derechos y obligaciones propios de los estados nacionales. Las formas de esa regulación pueden ser diversas, pero la capacidad y el ámbito de acción del sistema institucional de administración no puede exceder el límite del compromiso acordado conforme a la voluntad de los países participantes.

La eficiencia en la administración estará dada, por tanto, en la habilidad con que se interpreten las directivas de carácter general y se conviertan en hechos favorables a la integración. Asimismo, la administración puede tener un importante papel en la armonización de los intereses de los países miembros, buscando los comunes denominadores que hagan posible el avance del proceso y proponiendo las acciones que contribuyan a equilibrar la distribución de beneficios de la integración entre los participantes. Si no hay mecanismos que compensen los desequilibrios derivados de la heterogeneidad de los países, el proceso tenderá naturalmente a estancarse o a fragmentarse.

El problema radica, entonces, en la forma en que el órgano de administración puede interpretar correctamente los deseos y necesidades diferentes de los participantes -dentro del marco de la capacidad de acción concedida y de un razonable grado de consenso- sin perder su potencial de iniciativa y su vinculación con los niveles nacionales de decisión. Este último aspecto dice relación con la frecuente falta de una adecuada inserción de los mecanismos de integración en las políticas, estrategias y órganos de acción de cada país miembro. En otras palabras, un consenso de negociación puede experimentar un difícil tránsito hasta convertirse en hechos concretos aceptados y procesados por la estructura operativa y burocrática nacional.

La potencialidad del órgano de administración para contribuir a llevar adelante un modelo dado de integración, aunque altamente sensible a los elementos humanos y materiales disponibles, depende básicamente de su capacidad efectiva de acción, consentida y respaldada por los estados miembros. En la región las experiencias han sido diversas en esta materia. Lo similar en todas ellas ha sido la separación del órgano de administración en dos partes: la representación política de los gobiernos (Comité, Comisión y Consejo) y las funciones esencialmente técnicas (Secretaría o Junta).

2. La liberación recíproca del comercio

Este instrumento se encuentra presente en todos los esquemas de integración de la región y, en algunos casos, es su mecanismo principal. La experiencia obtenida en la aplicación de programas de liberación en la región permite formular ciertas conclusiones de carácter general. Estas son:

- los programas de liberación que se aplicaron en la región han generado efectos positivos sobre el desarrollo del comercio intrarregional, al contribuir a su dinamización y a la incorporación de nuevos rubros no tradicionales;
- estos efectos fueron especialmente notables en los primeros años, durante los cuales se logró bajar los aranceles de una parte importante de los productos que comprenden el universo tarifario;
- en algunos de los esquemas, a partir de un cierto momento, declina el interés por acordar nuevas rebajas arancelarias y/o se erosionan algunas de las preferencias acordadas y/o se aplican otras restricciones no arancelarias sobre el comercio intrarregional;
- en la mayoría de los casos la liberación recíproca del comercio ha progresado menos de lo previsto originalmente e inclusive se puede constatar que en tres de los cuatro esquemas se ha producido deterioro en relación a situaciones alcanzadas previamente en el transcurso de los procesos.

Entre las causas que explican el declinante empleo de la desgravación arancelaria como herramienta de dinamización del comercio, se encuentra:

- la desigual distribución cuantitativa y cualitativa de los beneficios de la liberación comercial, que hizo que los países que se sintieran menos favorecidos perdieran interés por avanzar en la aplicación de este instrumento;
- inicialmente muchos de los países de la región necesitaban de la disminución de las barreras arancelarias de los otros países latinoamericanos para poder exportar; más recientemente el desarrollo de mecanismos de promoción de exportaciones han permitido a estos países confiar en su propia capacidad más que en la reducción de barreras por parte de otros. Aunque la promoción tiene un costo que recae sobre el país que exporta, tiene la ventaja que permite acciones que dependen únicamente de su propia voluntad;
- las fluctuaciones de la economía mundial, en particular la recesión iniciada en 1973, han producido severos desbalances en algunos de los países de la región y varios de ellos se han visto obligados a restringir las importaciones de todo origen a fin de restaurar el equilibrio de su cuenta externa;
- el aumento de heterogeneidad de los países hace más difícil alcanzar acuerdos multilaterales cuyo elemento motor sea la desgravación arancelaria;
- finalmente, se puede mencionar el resurgimiento de tensiones geopolíticas entre algunos países de la región e importantes cambios políticos internos de otros, lo que contribuye a crear un clima menos propicio para las acciones multinacionales conjuntas.

La liberación recíproca del comercio no garantiza por sí sola un incremento de las corrientes de intercambio, puesto que hay otros instrumentos que complementan su acción y aún pueden actuar en sentido contrario, como por ejemplo, la política cambiaria, las restricciones no arancelarias, los acuerdos de circulación de mercaderías, la capacidad real de oferta para exportación, las infraestructuras físicas,

financiera, comercial, etc., pero no cabe duda que crea un marco propicio para incentivar el comercio. Aunque la integración no puede depender exclusivamente de un determinado programa de liberación, la desgravación recíproca multilateral es un paso importante para generar movimientos comerciales entre los participantes.

Varios son los problemas a resolver un proceso de liberación. Entre ellos se pueden mencionar: determinación de la proporción del universo arancelario que se desea cubrir y de los niveles tarifarios que se pretende alcanzar; plazos y modalidades de la desgravación; establecimiento eventual de diferentes ritmos y niveles de preferencia según sea el grado de desarrollo de los países participantes; definición del punto de partida de la desgravación si fuere automática; acuerdo sobre la naturaleza de los márgenes de preferencia; posible establecimiento de un tratamiento arancelario común hacia terceros países; unificación de la nomenclatura y del sistema arancelario y otros diversos aspectos relacionados con la negociación y aplicación del mecanismo tarifario.

La experiencia ha mostrado que un tratamiento arancelario más favorable a los países de menor desarrollo relativo es indispensable para contribuir a un mayor equilibrio en su participación en un esquema de integración; sin embargo, no es suficiente para compensar las ventajas de los países más desarrollados. Hace falta medidas adicionales de apoyo que tengan un impacto más directo sobre las condiciones de subdesarrollo que los afectan. El beneficio de una política de esa naturaleza alcanzará no sólo a los países menores sino también, en el mediano y largo plazo, a los países mayores, al hacer factible el proceso de integración y ampliación de mercados para todos.

En los cuatro esquemas de integración de la región se contempla desgravar todo o una proporción significativa del universo arancelario. En el caso de la ALALC la meta fijada es liberar lo esencial del comercio entre los países miembros, mediante un sistema de negociación producto a producto, para crear finalmente una zona de libre comercio. No se considera el establecimiento de un arancel externo común hacia terceros países. El MCCA, CARICOM y la Subregión Andina

/disponen una

disponen una desgravación inmediata o automática, rebajándose en el último caso el arancel entre los países participantes a partir de un nivel inicial. Las relaciones comerciales con terceros países se determinan por medio de un arancel externo común. El MCCA y CARICOM prevén tratamientos excepcionales para productos muy sensibles a la competencia entre los participantes y a industrias nacientes o de integración. Por su parte la Subregión Andina, si bien contempla listas de excepciones, pone el acento en una nómina de posiciones arancelarias reservadas para programas sectoriales de desarrollo industrial. Como se verá más adelante este elemento introduce una diferencia importante, la desgravación ligada a propósitos y sectores específicos, frente a los otros esquemas de integración de la región.

3. La programación y complementación conjunta de actividades productivas

Los mecanismos de programación y complementación en los esquemas de la región han estado limitados al sector industrial, pese a que también se podrían aplicar a otros sectores y actividades. En general, han tenido como propósito otorgar un tratamiento especial al sector industrial por su importancia en el desarrollo global de los países y a fin de conseguir objetivos de la siguiente índole:

- especializar y complementar las ramas industriales de los países participantes, con miras a lograr economías de escala y un mejor aprovechamiento de las economías externas;
- fomentar el desarrollo ordenado de las ramas más incipientes o significativas de la industria de los países miembros, basado en las oportunidades de un mercado más amplio que el nacional, programado mediante asignaciones o acuerdos entre empresarios;
- permitir a los países de menor desarrollo relativo una participación más equitativa en las oportunidades de acceso al mercado ampliado, a través de las asignaciones o de tratamientos especiales (libre adhesión sin compensación a los acuerdos o plazos preferenciales para cumplir con las obligaciones de los programas);

- en el caso de los acuerdos de complementación, flexibilizar el proceso de integración al permitir que participen en ellos sólo los países interesados que suscriban el respectivo acuerdo y la adopción de un programa de liberación ad hoc.

Los problemas surgidos en torno a estos mecanismos son varios e indudablemente las experiencias tenidas contribuirán en la búsqueda de soluciones a ellos, sobre todo si se tiene en cuenta la necesidad de mecanismos de esta naturaleza que suplementen o corrijan las cuestiones que se derivan de la heterogeneidad de los participantes, reflejada en su aptitud para aprovechar las preferencias arancelarias.

En la ALAIC se llevó adelante una modalidad operativa que contiene un cierto grado de programación por medio de la concertación de acuerdos de complementación industrial. Hasta la fecha se han suscrito 25 acuerdos, que en los últimos años cubrieron entre el 5% y el 7% del intercambio zonal. Los acuerdos fueron concertados de preferencia en los sectores químico, eléctrico-electrónico y máquinas de oficina, es decir, abarcan una muy pequeña proporción del universo arancelario de la industria. Más del 85% de las concesiones han sido otorgadas por Argentina, México y Brasil, lo que es una indicación de la poca relevancia que ha tenido este instrumento para los demás países de la Asociación. Ha sido muy importante el papel de las empresas privadas en la iniciación de estos acuerdos, en particular empresas transnacionales que han aprovechado las posibilidades brindadas para establecer modalidades de repartición de mercados entre sus filiales o subsidiarias ubicadas en diferentes países de la zona. De hecho, los acuerdos han servido básicamente para facilitar el intercambio de producciones existentes y pocas veces han incentivado el establecimiento de nuevas plantas.

Por su parte, los programas sectoriales de desarrollo industrial del Grupo Andino constituyen un modo de programación conjunta que buscó resolver muchos de los problemas mencionados anteriormente. Están destinados sobre todo al desarrollo de ramas industriales dinámicas con reducida oferta en la Subregión y que deberían a futuro

conformar la base industrial de los países. El elemento de programación consiste en la elaboración, por parte de la Junta del Acuerdo, de programas detallados de desarrollo industrial que comprenden desde la estrategia a largo plazo hasta la propuesta para la asignación de la producción en complejos individuales distribuidos entre los países del Acuerdo. Cada programa contiene su propio régimen arancelario (interno y hacia terceros países). Hasta la fecha han sido acordados tres programas: metalmecánico, petroquímico y automotriz y están en preparación otros nuevos. A pesar de existir un tratamiento común al capital y la tecnología extranjera que privilegia a los inversionistas nacionales y subregionales, se ha detectado una amplia participación de empresas transnacionales en el comercio generado por los citados programas. La programación industrial en la Subregión Andina ha pasado por momentos críticos, entre otros durante las últimas fases de la negociación automotriz y como consecuencia del retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena.

Desde su inicio el MCCA buscó una fórmula para promover la industrialización ordenada y acelerada de la región centroamericana. Fue en este esquema donde se hicieron los primeros intentos de programación industrial conjunta, dado que a mediados de 1958 se suscribió el Régimen de Industrias de Integración, aunque sólo cobró vigencia después de la ratificación del Tratado. Se intentaba cambiar las pautas tradicionales que habían impedido el desenvolvimiento industrial, dotando a la región de una infraestructura industrial básica cuyos niveles de inversión y tecnología requerían del acceso preferencial a todo el mercado y a los recursos productivos conjuntos de la región. Un régimen preferencial otorgaba a las producciones calificadas como procedentes de las "industrias de integración" la libre entrada al mercado regional además de un conjunto de incentivos fiscales. Por las dificultades para que los gobiernos acordaran los criterios que debían guiar la calificación de las industrias de integración, hasta el momento sólo cuatro empresas se han podido acoger al mismo.

CARICOM ha intentado, mediante diversas ruedas de consulta entre los países miembros, establecer mecanismos de desarrollo más armónico

de los sectores básicos. Sólo se tiene conocimiento de algunos acuerdos concertados en el sector de alimentos, que consiste en el compromiso de compra de determinadas cantidades de alimentos esenciales entre países miembros con excedentes y faltantes, y del interés por establecer empresas conjuntas en el sector industrial.

En los sistemas de integración que han adoptado la programación productiva y la liberación comercial como instrumentos impulsores coadyuvantes y complementarios se observa, en general, que la programación avanzó más lentamente que el desarme comercial.

4. La armonización de políticas

Aunque la armonización de políticas económicas no es en sí misma un instrumento de la integración, constituye un factor condicionante del avance del proceso y un elemento importante en la creación de un marco más homogéneo de referencia para el desarrollo de actividades conjuntas. Existen muchas áreas de las políticas económicas nacionales que requieren de un mayor o menor grado de armonización en las diversas etapas del proceso de integración, aumentando la necesidad de coordinación en la medida que se profundiza en la implementación del respectivo esquema. Las primeras etapas de armonización se refieren, por lo general, a las políticas arancelarias, de programación conjunta de algunas actividades productivas y financieras ligadas al comercio exterior.

Un asunto discutido con frecuencia en la región es si la coordinación de políticas es viable antes que el proceso de integración haya mostrado avances significativos o durante su maduración. Se entiende que la armonización de políticas implica algún grado de sacrificio en la autonomía nacional, que se compensa con los beneficios alcanzados por las acciones conjuntas. La lógica parece indicar que la existencia de una sólida comunidad de intereses entre los países miembros debería facilitar la convergencia de las políticas económicas; por el contrario, en tanto los lazos sean más débiles mayores dificultades habrá para la armonización. Vale decir que la coordinación deberá caminar pari passu al proceso, iniciándose en las esferas de la política económica más relacionadas con la

integración y donde, al mismo tiempo, los esfuerzos de convergencia se traduzcan en mayores beneficios colectivos.

Entre las áreas donde se pueden obtener resultados importantes para coadyuvar al proceso de integración se encuentran, entre otras, las siguientes:

a) Políticas: arancelaria, comercial, industrial, agropecuaria, financiera, tributaria, de tratamiento al capital y la tecnología extranjeras, y de transporte internacional; y

b) Procedimientos y otras áreas de cooperación: aduaneros, fitosanitarios, cooperación técnica horizontal, en infraestructura física y en transportes, intercambio de información comercial en sectores de interés y desarrollo de mecanismos conjuntos de negociación en productos seleccionados y de financiamiento y seguro de exportaciones. Las esferas mencionadas son sólo algunas de una gama de posibilidades muy diversa y distinta potencialidad, donde la armonización puede tomar a veces la forma de una simple coordinación de políticas y en otros casos requerirá el ajuste más profundo de las políticas nacionales.

En el área de la cooperación financiera es donde sin duda más se ha avanzado. Una explicación de este desarrollo favorable se encuentra en el hecho que la cooperación financiera resulta igualmente atractiva para todos los países, al exigirles pocos sacrificios y brindarles en contrapartida grandes beneficios. Funciona en la ALALC con éxito el Sistema de Pagos y Créditos recíprocos y, adicionalmente, el Acuerdo de Santo Domingo destinado a solucionar los problemas de balance de pagos. Centroamérica cuenta desde 1961 con la Cámara de Compensación Centroamericana y, posteriormente, con el Banco Centroamericano de Integración Económica. En la región caribeña opera el Banco de Desarrollo del Caribe y la Corporación de Inversiones del Caribe; en 1977 los países del CARICOM acordaron el establecimiento de un sistema multilateral de pagos; por su parte, Trinidad y Tabago, Jamaica, Guyana y Barbados se comprometieron a asistirse mutuamente con créditos en caso de problemas de balance de pagos. El recién constituido Fondo Andino de Reservas cumple la

misma función para los países del Grupo Andino y la Corporación Andina de Fomento canaliza fondos regionales y extrarregionales a la realización de proyectos de inversión. De la anterior enumeración, no exhaustiva, se desprende que la cooperación financiera ha echado fuertes raíces en la región.

Otra área donde los tratados de integración han procurado una armonización de políticas es la comercial, en particular en lo referente a las políticas de promoción de exportaciones. Los hechos han demostrado que una política promocional aplicada coherentemente puede ser un poderoso instrumento para el incremento de las exportaciones. Sin embargo, pueden surgir problemas cuando los países que han concedido márgenes de preferencia arancelarios se sienten perjudicados por importaciones que se benefician de medidas promocionales en el país de origen. Así, por ejemplo, el Tratado de Montevideo si bien admite el "draw-back" prohíbe explícitamente los subsidios a las exportaciones intrazonales, pero no existe un mecanismo compulsivo para atender a eventuales reclamos al respecto; el Grupo Andino desde hace poco cuenta con una Corte Andina de Justicia que, entre otros, debería resolver este tipo de conflictos.

Por su parte el régimen tributario tiene una importante incidencia sobre diversas actividades que se puedan emprender en común. La doble tributación o los distintos niveles de impuestos a la renta han sido objeto de estudios y recomendaciones en la ALALC, del Pacto Andino, del CARICOM y del MCCA, no siempre con éxito.

En el campo de la armonización de políticas agropecuarias el avance también ha sido limitado, dado que los países en general se resisten a someter el desarrollo de este sector a un proceso de decisiones conjuntas, por ser de extrema sensibilidad a los problemas ocupacionales, de índole social y de equilibrio en el desarrollo global. En la ALALC los intentos de armonización no trascendieron más allá de la preparación de estudios sectoriales, la reciente puesta en marcha de un sistema de información de mercado y la concertación de algunos acuerdos de corte bilateral tendientes a regular el abastecimiento de algunos productos. En el MCCA la integración agropecuaria tampoco fue planteada como un elemento prioritario en

Los esfuerzos de integración regional aunque en principio la casi totalidad de los productos del sector estaba destinado a ser incorporado al libre intercambio. En la práctica surgieron múltiples problemas que interfirieron fuertemente con este propósito original. La CARICOM ha ensayado varias interesantes modalidades para fomentar el intercambio de productos agropecuarios: se pusieron en operación por lo menos tres esquemas que cubrían una gama de alimentos básicos como el azúcar, aceites y grasas, el arroz, etc. y que de una manera bastante directa buscaron regular la compra y el abastecimiento preferencial de estos productos entre los países miembros. Estos esquemas han funcionado con muchos altibajos y su efecto sobre el intercambio parece haber tenido un alcance limitado. Los problemas en su operación se relacionan entre otros con la escasez de información confiable sobre producción y demanda y con la disponibilidad de oferta extrarregional en condiciones más convenientes. Las preocupaciones de los países del Pacto Andino para incluir el sector agropecuario en su proceso de integración se ven cristalizados a mediados de 1974 cuando se crea el Consejo Agropecuario. El Consejo tiene como mandato oficial promover la armonización de las políticas agropecuarias nacionales y la coordinación de planes específicos de desarrollo. El mismo Acuerdo de Cartagena establece como una de las medidas para alcanzar la integración agropecuaria la preparación por parte de la Junta de programas conjuntos de desarrollo agropecuario. Debido a problemas técnicos vinculados con la recolección de datos y otros aspectos similares, esta tarea ha quedado postergada y reemplazada por un enfoque más pragmático, que busca solucionar los problemas en su propia base mediante la realización de proyectos específicos.

Las acciones mencionadas de armonización y coordinación de políticas e instrumentos nacionales son sólo indicativas de los esfuerzos efectuados en cada uno de los esquemas de integración de la región para crear marcos institucionales y de políticas más convergentes y, por tanto, más aptos para llevar a cabo la generación de un mercado conjunto. Entre los hechos destacables de la Subregión Andina se encuentra, por ejemplo, el establecimiento de

un régimen de tratamiento uniforme al capital y la tecnología extranjeras. En la ALALC se estudió y puso en vigencia para las negociaciones un sistema de nomenclatura arancelaria (NABALALC), destinado a unificar las muy dispares denominaciones arancelarias existentes entre los países miembros. Puede apreciarse que, en síntesis, en cada uno de los esquemas se ha adelantado en algunas de las múltiples tareas ligadas a la integración, en tanto se han desarrollado otras modalidades específicas de colaboración que se tratarán en el siguiente capítulo.

III. OTRAS MODALIDADES PARA LA INTEGRACION Y COOPERACION

Conforme se señaló, puede constatarse que, en términos generales, los mecanismos utilizados hasta el presente en los sistemas formales de integración constituidos en el ámbito regional han encontrado obstáculos para su instrumentación y, en la medida en que su operación está ligada a compromisos cuantitativos y temporales determinados, muestra retrasos reiterados, que en ciertos casos llegan al estancamiento persistente. Además, los problemas que afectan a los sistemas basados en la utilización de mecanismos de índole comercial son conocidos.

La desgravación selectiva, con metas predeterminadas, además de los inconvenientes inherentes a su propia mecánica negociadora, ha puesto en evidencia, desde temprano, los efectos dispares de su aplicación en relación a las diferentes estructuras económicas y al potencial de utilización efectiva de las preferencias de los países involucrados, en tanto la desgravación programada, si bien de instrumentación más sencilla, plantea problemas semejantes a los indicados.

La búsqueda de elementos equilibrantes y compensatorios, con el objeto de apuntalar el desarrollo dinámico preestablecido, se fue agotando dentro del marco restringido de los instrumentos de acción de naturaleza esencialmente comercial. Luego de una primera etapa optimista, en la cual se propuso la intensificación y la automatización del desarme aduanero como remedio deseable y apropiado, se abrieron nuevos cauces para el desarrollo del proceso de la integración regional.

La polarización de inquietudes e intereses llevó progresivamente a la unión de los países más decididos a explorar nuevas formas de acción, y a la utilización de mecanismos asociativos y de cooperación específica o circunstancial, de índole variada y, en casos especiales, compleja y de alcances ambiciosos.

Es en ese camino que se destaca la agrupación subregional, la cual permite el avance de la acción concertada entre países relativamente

/más homogéneos

más homogéneos y con objetivos y políticas bastante coincidentes. Por esa vía se incorpora la programación sectorial conjunta como nuevo elemento motor de la integración y, a la vez, como factor equilibrante importante de las relaciones económicas recíprocas. La naturaleza de la tarea a instrumentar genera, asimismo, crecientes nexos asociativos y expande el campo de la cooperación entre los países miembros.

Por otra parte, la proximidad geográfica, los vínculos tradicionales y las necesidades comunes que pueden satisfacerse con recursos compartidos han impulsado un creciente número de emprendimientos, generalmente binacionales, de envergadura muy significativa, que en muchos casos contribuyen a ensanchar la infraestructura requerida para la integración real de la región.

La "crisis" actual de la integración regional es sustancialmente crisis de "modelos" y cuestionamiento de mecanismos dentro de esquemas históricos determinados. La realidad viva nos ofrece, en cambio, una creciente interrelación económica. La cooperación entre los países del área se acrecienta y alcanza a sectores muy relevantes, de gran complejidad técnica y, a veces, de importancia estratégica primordial, hasta hace muy poco celosamente confinados al estricto límite nacional. Esa realidad, transita los caminos de lo posible, supera añejos enfrentamientos, allana diferencias y ensancha paulatinamente las fronteras de la acción compartida y solidaria.

Algunas de las principales modalidades de estas acciones son:

1. Obras conjuntas de infraestructura física

Durante los últimos años los emprendimientos conjuntos han tenido un avance notable, especialmente en el campo del transporte, las comunicaciones y la energía, con la consiguiente expansión del comercio recíproco y la complementación de sus sectores productivos. Casi todas las fronteras interiores de América del Sur cuentan con la infraestructura física requerida para la vinculación entre los centros económicos de los países colindantes. El transporte carretero tiene una infraestructura física continua en casi toda la región, si bien los servicios actualmente prestados están muy concentrados en los

países de la zona sudatlántica. Los ferrocarriles, aun con redes acortadas, aumentaron el tonelaje transportado. Las vías fluviales son crecientemente utilizadas en las Cuencas del Plata y del Amazonas.

La red interamericana de telecomunicaciones se expande con rapidez y sólo faltan algunas ligazones por microondas, mientras se difunde aceleradamente el sistema que utiliza satélites con estaciones terrestres.

En el campo de la energía, los emprendimientos conjuntos se concentran en el sector eléctrico. Se ha expandido la interconexión de los sistemas nacionales de transmisión de energía eléctrica y creció en forma considerable el número de proyectos binacionales para el aprovechamiento de recursos hídricos compartidos. Entre las obras hidroeléctricas en plena ejecución cabe recordar en primer término, las de Itaipú (Brasil - Paraguay) y Salto Grande (Argentina - Uruguay); Puyango - Tumbes (Ecuador - Perú); Corpus (Argentina - Paraguay) y el aprovechamiento conjunto del tramo común del río Yaguarón (Brasil - Uruguay), proyectos que se hallan en una etapa anterior. La importancia de esos emprendimientos puede ponderarse en primera instancia por la magnitud de las inversiones requeridas que, en el caso de los cuatro proyectos binacionales localizados en la Cuenca del Plata se estima en un total del orden de los 20.000 millones de dólares. Sin embargo, la trascendencia real de los mismos superará con creces el esfuerzo requerido para costearlos, por el efecto inductor de la movilización técnico-económica sobre las economías nacionales y regionales de los países involucrados y el área de influencia externa de las propias obras.

2. Complementación de sectores productivos

No se cuenta con datos adecuados para apreciar la cuantía de las inversiones efectuadas por empresas ubicadas en los países latinoamericanos ni de la acción de las empresas conjuntas en la región. Las corporaciones transnacionales que operan en ella a través de filiales y las grandes empresas públicas regionales han desarrollado una actividad creciente en variados sectores productivos que implican combinaciones de mercados, recursos naturales, capacidad tecnológica y aportes financieros.

/ Puede señalarse

Puede señalarse que entre algunos países de la ALALC se han instrumentado al margen de los mecanismos de la asociación, disposiciones nacionales relacionadas bilateralmente, que han facilitado una cierta complementación del sector automotriz, mediante el intercambio de componentes, e incluso de vehículos armados y semiarmados, sobre bases concertadas en términos comerciales relativamente equilibrados.

El camino de la complementación productiva que se ha esbozado se liga directamente con la complementación tecnológica entre los países de la región. Es conocida la dependencia de estos países, como la de todo el mundo en desarrollo, para la adquisición de tecnología en mercados altamente imperfectos, lo que llevó a acentuar marcadamente la importancia de contar con una adecuada capacidad de selección de opciones y de negociación de condiciones. Sin embargo, gran parte de los problemas que se plantean en este campo en el proceso de desarrollo se vinculan directamente con la capacidad de asimilación de las nuevas tecnologías, a partir de su incorporación, lo que implica disponer de una estructura interna técnico-profesional suficiente para la utilización de las mismas, con los ajustes eventualmente requeridos por la realidad local.

Los países relativamente más desarrollados de la región poseen cuadros capacitados para la complementación y adaptación de la tecnología importada - si bien en ciertos sectores esa capacidad puede también encontrarse en otros países de economías menos diversificadas.

La situación expuesta ofrece perspectivas del mayor interés para la cooperación regional, tal como parece anunciarlo recientes iniciativas bilaterales referidas a sectores complejos de importancia estratégica, (energía nuclear - industria aeronáutica) reforzando lo ya acordado, con alcances más limitados en otras actividades (ingeniería en obras hidroeléctricas, viales, etc.).

Los mecanismos financieros y, en particular, los sistemas de compensación de pagos y créditos recíprocos, han sido campo propicio para la acción concertada, en la mayor parte de los esquemas de integración, tal como se indicó en el apartado d) del punto B.

Los programas y proyectos para el desarrollo integrado de áreas fronterizas ocuparon también la atención de varios pares de países colindantes, orientándose los mismos al aprovechamiento de recursos compartidos, a la promoción del desarrollo de zonas contiguas relativamente deprimidas o a corregir desequilibrios locales.

Se hallan en marcha programas de esta naturaleza en las fronteras colombo-venezolana, colombo-ecuatoriana, ecuatoriana-peruana, brasileño-uruguay y en la de la Argentina con Bolivia, Chile y el Paraguay. Entre ellos puede destacarse, por sus alcances y la variedad de los campos de acción previstos, el que tiene por objeto el desarrollo integral de la Cuenca de la Laguna Merín, acordado entre el Brasil y el Uruguay mediante un Tratado suscrito en julio de 1977.

3. Convenios económicos bilaterales

En particular, los convenios celebrados entre países del cono sur de la región, miembros de la ALALC, amparados legalmente dentro del marco jurídico de la misma en razón de que por lo menos uno de los contratantes es un país calificado como de menor desarrollo económico relativo.

Los más significativos contienen un programa de liberación comercial bilateral más acentuado que el global, establecidos sobre base de reciprocidad atenuada y se complementan con un conjunto de actividades cooperativas que incluyen apoyo financiero, asistencia técnica y se vinculan directa e indirectamente con la realización de obras de infraestructura, binacionales y nacionales. Tales, por ejemplo, el Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE), suscrito en agosto de 1974, el Tratado de Amistad, Cooperación y Comercio, celebrado entre el Brasil y el Uruguay, en junio de 1975, que incluye el Protocolo de Expansión Comercial (PEC) y el firmado entre el Brasil y el Paraguay, en diciembre de 1975.

Puede recordarse asimismo los acuerdos de compraventa de productos básicos, celebrados por períodos plurianuales, con el objeto de asegurar suministros y condiciones de compra regulares, sometidas a ajustes intermedios, que permiten sostener importantes corrientes de comercio y planificar las producciones sobre bases consistentes. El Brasil

/participa en

participa en varios acuerdos de este tipo; así, por ejemplo, los compromisos para adquisición de trigo en la Argentina y en menor escala en el Uruguay, y los de gas natural en Bolivia. La Argentina, a su vez, compra un apreciable volumen de gas a Bolivia mediante un acuerdo similar.

4. Organismos y mecanismos regionales

En la apertura de nuevas posibilidades para el avance de la cooperación y la integración real cabe señalar el papel que, con creciente amplitud y profundidad, asumen los organismos sectoriales, públicos y privados, que vinculan a organizaciones y empresas de un sector determinado y desarrollan actividades de relacionamiento y de cooperación. Entre ellos puede citarse a la OLADE, en el sector energético, que reúne a 22 países latinoamericanos; a la ARPEL, constituida por las empresas petroleras estatales de los países de la ALALC; a la Comisión de Interconexión Eléctrica Regional (CIER); a la ALALF, la ALATAC y la ALAMAR, que reúnen, respectivamente, a las empresas ferroviarias, los empresarios del transporte carretero y los armadores. La Asociación de Industriales Latinoamericanos (AILA) agrupa a las confederaciones y cámara de industrias de los países de la ALALC y otras entidades específicas, como ALICA, en el caso de las industrias alimenticias y ALAINEE en el caso de las eléctricas y electrónicas, vinculan a las cámaras nacionales de esos ramos. El Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero (ILAFA), está integrado por las empresas siderúrgicas regionales, en su mayoría estatales o con participación estatal, la COTAL, a su vez, agrupa a las organizaciones turísticas. La Asociación Latinoamericana de Organizaciones Financieras de Desarrollo (ALIDE) nuclea a la banca de fomento, pública y privada, en tanto FELABAN lo hace con la banca comercial. Estas organizaciones aportan factores aglutinantes y cooperativos necesarios para sostener e impulsar el proceso de integración y puede constituir elementos útiles e idóneos para facilitar el desarrollo de acciones concertadas de alcances generales o parciales en los sectores de su especialidad.

/También puede

También puede recordarse la constitución de mecanismos regionales para la defensa conjunta de las condiciones de comercialización de productos básicos, como el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA), que canaliza el intercambio informativo y la cooperación tecnológica entre los países que lo integran, y la Unión de Exportadores de Banano (UPEB), orientada a coordinar las políticas en materia de oferta. Por otra parte los seis países de la región mayores productores de café acordaron en 1977 la organización de un mecanismo de consulta y respaldo mutuo y, también ese mismo año, la Argentina y el Uruguay acordaron la defensa común de sus intereses en el comercio de carnes.

La enunciación precedente, meramente ilustrativa, pone en evidencia la diversidad y el dinamismo de las acciones que entran en el campo de la complementación y la cooperación entre los países de América Latina.

/ANEXO ESTADISTICO

ANEXO ESTADISTICO

Cuadro 1

AMERICA LATINA^{a/}: EXPORTACIONES SEGUN PRINCIPALES MERCADOS

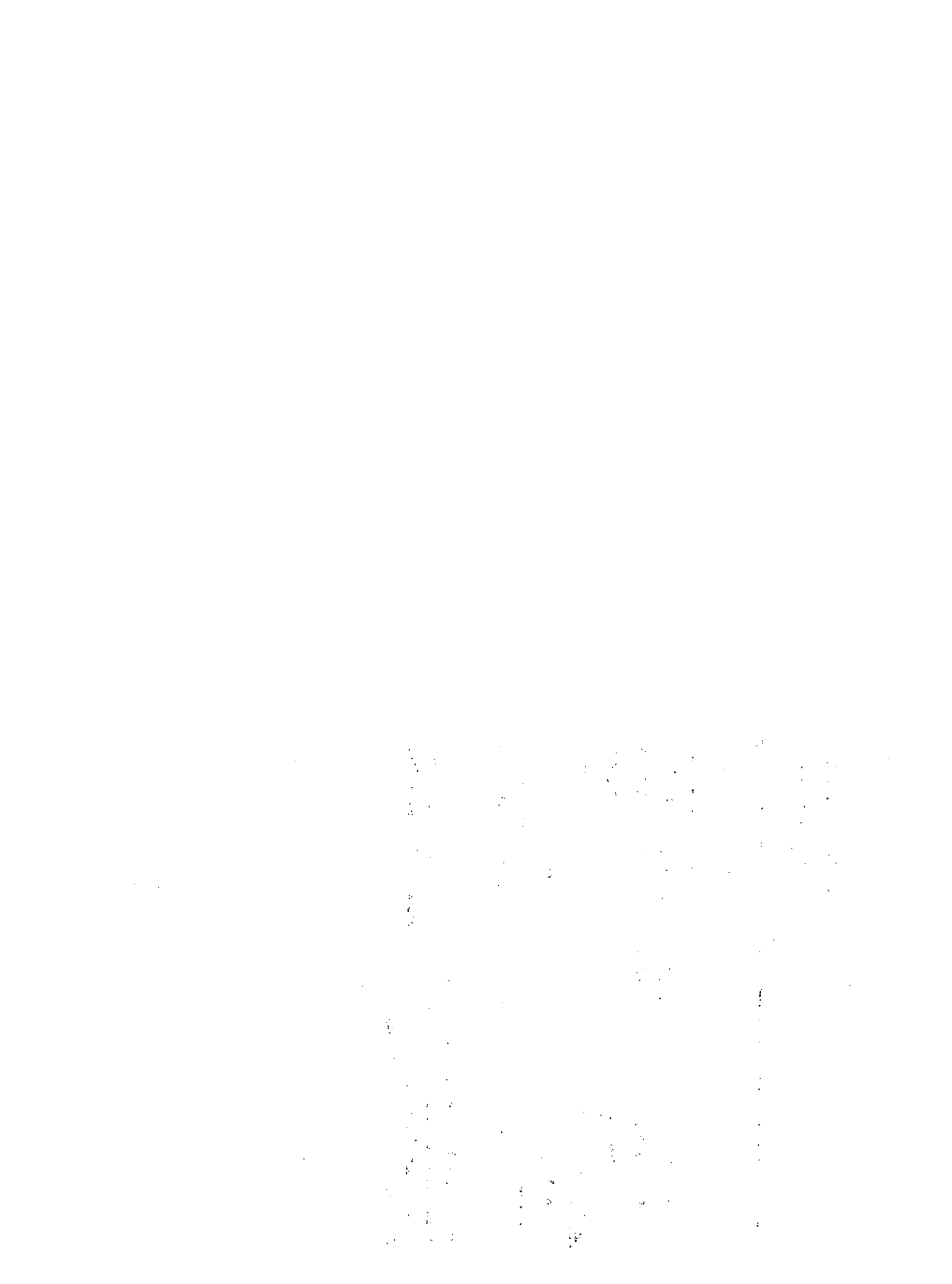
(Millones de dólares fob respectivamente porcentajes)

	1955	1960	1965	1970	1975	1976	1977	Tasas anuales de crecimiento		
								porcentual		
								1955-1977	1960-1970	1970-1977
<u>Exportación total</u>	<u>7 866.5</u>	<u>7 988.8</u>	<u>10 374.8</u>	<u>13 705.3</u>	<u>32 885.0</u>	<u>38 064.0</u>	<u>45 352.5</u>	<u>8.3</u>	<u>5.5</u>	<u>18.6</u>
a América Latina	704.0	637.5	1 071.9	1 724.5	5 383.4	6 159.2	7 618.9	11.4	10.4	23.6
a países OCDE <u>b/c/</u>		5 684.8	7 805.1	10 596.3	22 760.7	25 753.2	33 405.0	11.0 <u>a/</u>	6.4	17.8
<u>América Latina/total porcentual</u>	<u>8.9</u>	<u>8.0</u>	<u>10.3</u>	<u>12.6</u>	<u>16.4</u>	<u>16.2</u>	<u>16.8</u>			
<u>OECD/total porcentual</u>		<u>71.2</u>	<u>75.2</u>	<u>77.3</u>	<u>69.2</u>	<u>67.7</u>	<u>73.7</u>			

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales suministrados por los países;

OECD, Trade by commodities, varios años.

a/ Comprende 18 países, no incluye el Caribe.b/ La OCDE en el curso de los años se ha ido ampliando de 18 países en 1960 hasta 24 países miembros en la actualidad.c/ Las exportaciones a la OCDE han sido estimadas sobre la base de datos correspondientes a importaciones de la OCDE desde América Latina.d/ Corresponde al periodo 1960-1977.



Cuadro 2

AMERICA LATINA: ALGUNOS INDICADORES DE POBLACION, CAPACIDAD PRODUCTIVA INDUSTRIAL Y DEL SECTOR EXTERNO, 1960-1978

	Miles de personas				Millones de dólares 1970										Millones de dólares corrientes									
	Población total a/				Producto interno bruto b/				PIB per capita		PIB industrial b/				PIB industrial/PIB total (%)		Total							
																	Exportaciones b/		Importaciones b/					
	1960	Porcen- taje	1978	Porcen- taje	1960	Porcen- taje	1978	Porcen- taje	1960	1978	1960	Porcen- taje	1978	Porcen- taje	1960	1978	1960	Porcen- taje	1978	Porcen- taje	1960	Porcen- taje	1978	Porcen- taje
ALALC	181 703	92.2	297 051	91.7	94 969.7	94.8	251 798.8	94.8	527.7	847.7	20 653.8	97.0	64 866.3	96.6	21.8	25.8	7 234.7	91.8	43 977.8	89.2	6 915.4	90.3	46 677.5	87.0
Argentina	20 611	10.5	26 395	8.2	19 082.0	19.1	33 616.7	12.7	925.8	1 273.6	5 013.8	23.5	10 125.1	15.1	26.3	30.1	1 079.2	13.7	6 476.0	13.1	1 249.3	16.3	3 782.1	7.1
Brasil	71 539	36.3	119 477	36.9	24 276.8	24.2	85 795.9	32.3	339.4	718.1	6 256.9	29.4	25 704.3	38.3	25.8	30.0	1 268.8	16.1	12 346.9	25.1	1 461.6	19.1	14 642.2	27.3
Chile	7 585	3.9	10 732	3.3	5 126.3	5.1	9 185.2	3.5	675.8	855.9	1 275.7	6.0	2 202.9	3.3	24.9	24.0	490.0	6.2	2 458.4	5.0	499.7	6.5	2 946.5	5.5
México	36 369	18.5	65 421	20.2	22 946.1	22.9	66 096.3	24.9	630.9	1 010.3	4 411.9	20.7	16 308.8	24.3	19.2	24.7	762.6	9.7	5 450.0	11.1	1 186.5	15.5	6 432.7	12.0
Paraguay	1 774	0.9	2 888	0.9	516.9	0.5	1 457.3	0.6	347.2	504.6	78.7	0.4	243.8	0.4	15.2	16.7	27.0	0.3	258.2	0.5	38.2	0.5	411.1	0.8
Uruguay	2 531	1.3	2 886	0.9	2 297.6	2.3	3 025.0	1.1	907.8	1 048.2	523.7	2.5	788.3	1.2	22.8	26.1	129.4	1.6	675.0	1.4	215.9	2.8	711.0	1.3
Grupo Andino	41 294	21.0	69 252	21.4	20 724.0	20.7	52 622.8	19.8	501.9	759.9	3 093.1	14.5	9 493.1	14.1	14.9	18.0	3 477.7	44.1	16 313.3	33.1	2 264.2	29.6	17 751.9	33.1
Bolivia	3 325	1.7	5 285	1.6	756.6	0.8	1 932.0	0.7	227.5	365.6	94.5	0.4	297.5	0.4	12.5	15.4	54.4	0.7	670.9	1.4	71.5	0.9	811.7	1.5
Colombia	15 753	8.0	25 614	7.9	6 704.2	6.7	18 065.6	6.8	425.6	705.3	1 097.4	5.2	3 423.1	5.1	16.4	18.9	464.6	5.9	2 875.5	5.8	518.6	6.8	2 452.1	4.6
Ecuador	4 422	2.2	7 543	2.3	1 318.8	1.3	4 019.5	1.5	298.2	532.9	201.6	1.0	837.9	1.3	15.3	20.8	147.6	1.9	1 650.0	3.4	115.0	1.5	1 626.8	3.0
Perú	10 162	5.2	16 821	5.2	4 356.0	4.4	9 190.5	3.5	428.7	546.4	720.1	3.4	1 956.5	2.9	16.5	21.3	427.2	5.4	1 900.0	3.9	371.6	4.9	1 836.8	3.4
Venezuela	7 632	3.9	13 989	4.3	7 588.4	7.6	19 415.2	7.3	994.3	1 387.9	979.5	4.6	2 978.1	4.4	12.9	15.3	2 383.9	30.3	9 216.9	18.7	1 187.5	15.5	11 024.5	20.5
MCCA	11 191	5.7	19 472	6.0	3 642.6	3.6	9 547.5	3.6	325.5	490.3	441.6	2.1	1 634.5	2.4	12.1	17.1	439.6	5.6	4 348.9	8.8	514.2	6.7	5 109.9	9.5
Costa Rica	1 236	0.6	2 111	0.7	640.4	0.6	1 834.0	0.7	518.1	868.8	71.3	0.3	338.1	0.5	11.1	18.4	81.9	1.0	854.9	1.7	110.4	1.4	1 238.1	2.3
El Salvador	2 574	1.3	4 524	1.4	815.1	0.8	2 072.2	0.8	316.7	458.0	112.5	0.5	387.8	0.6	13.8	18.7	116.8	1.5	1 144.7	2.3	122.4	1.6	981.5	1.8
Guatemala	3 966	2.0	6 839	2.1	1 316.4	1.3	3 535.9	1.3	331.9	517.0	153.6	0.7	533.0	0.8	11.7	15.1	116.6	1.5	1 146.0	2.3	137.9	1.8	1 454.5	2.7
Honduras	1 943	1.0	3 439	1.1	457.9	0.5	1 022.9	0.4	235.7	297.4	52.2	0.3	156.4	0.2	11.4	15.3	61.9	0.8	569.2	1.2	71.8	0.9	735.9	1.4
Nicaragua	1 472	0.8	2 559	0.8	412.8	0.4	1 082.5	0.4	280.4	423.0	52.0	0.2	219.2	0.3	12.6	20.3	62.4	0.8	634.1	1.3	71.7	0.9	699.9	1.3
Otros	4 243	2.2	7 481	2.3	1 530.2	1.5	4 338.6	1.6	360.6	580.0	206.0	1.0	654.0	1.0	13.5	15.1	205.8	2.6	960.1	2.0	228.9	3.0	1 891.3	3.5
Panamá	1 083	0.6	1 823	0.6	604.7	0.6	1 650.4	0.6	558.4	905.3	70.2	0.3	200.9	0.3	11.6	12.2	26.1	0.3	257.6	0.5	128.9	1.7	838.8	1.6
República Dominicana	3 160	1.6	5 658	1.8	925.5	0.9	2 688.2	1.0	292.9	475.1	135.8	0.6	453.1	0.7	14.7	16.9	179.7	2.3	702.5	1.4	100.0	1.3	1 052.5	2.0
América Latina	197 137	100.0	324.004	100.0	100 142.5	100.0	265 684.9	100.0	508.0	820.0	21 301.4	100.0	67 154.8	100.0	21.3	25.3	7 880.1	100.0	49 286.8	100.0	7 658.5	100.0	53 678.7	100.0

Fuentes: a) CELADE, Boletín Demográfico (varios números);

b) CEPAL, Anuario estadístico de América Latina 1978.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS PAISES EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL DE LA REGION

	1960	1970	1975	1978
<u>ALALC</u>	<u>94.9</u>	<u>94.7</u>	<u>94.9</u>	<u>94.8</u>
Argentina	19.1	16.8	14.8	12.8
Brasil	24.2	25.0	30.6	32.5
Chile	5.2	4.6	3.3	3.5
México	23.3	26.1	25.2	24.7
Paraguay	0.5	0.5	0.5	0.5
Uruguay	2.3	1.6	1.2	1.1
<u>Grupo Andino</u>	<u>20.3</u>	<u>20.1</u>	<u>19.3</u>	<u>19.7</u>
Bolivia	0.7	0.7	0.7	0.7
Colombia	6.9	6.6	6.5	6.7
Ecuador	1.3	1.3	1.4	1.5
Perú	4.3	4.2	4.0	3.5
Venezuela	7.1	7.3	6.7	7.3
<u>MCCA</u>	<u>3.6</u>	<u>3.7</u>	<u>3.4</u>	<u>3.6</u>
Costa Rica	0.6	0.7	0.6	0.7
El Salvador	0.8	0.8	0.8	0.8
Guatemala	1.3	1.3	1.2	1.3
Honduras	0.5	0.4	0.4	0.4
Nicaragua	0.4	0.5	0.4	0.4
<u>Otros</u>	<u>1.5</u>	<u>1.6</u>	<u>1.7</u>	<u>1.6</u>
Panamá	0.6	0.7	0.7	0.6
República Dominicana	0.9	0.9	1.0	1.0
<u>Total latinoamericano</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Cuadro 4

AMÉRICA LATINA: POSICIÓN RELATIVA DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CAPITA
DE CADA PAÍS CON RESPECTO AL PROMEDIO LATINOAMERICANO

	1960	1970	1975	1978
<u>ALALC</u>	<u>104</u>	<u>104</u>	<u>105</u>	<u>105</u>
Argentina	185	186	176	159
Brasil	67	69	85	89
Chile	138	131	98	106
México	127	137	129	124
Paraguay	60	54	53	62
Uruguay	184	146	126	130
<u>Grupo Andino</u>	<u>98</u>	<u>94</u>	<u>92</u>	<u>94</u>
Bolivia	44	45	44	45
Colombia	87	81	83	86
Ecuador	62	57	61	64
Perú	84	81	77	69
Venezuela	186	179	161	173
<u>MCCA</u>	<u>65</u>	<u>63</u>	<u>59</u>	<u>61</u>
Costa Rica	104	101	100	106
El Salvador	64	60	56	57
Guatemala	66	63	60	64
Honduras	48	43	35	38
Nicaragua	55	61	57	53
<u>Otros</u>	<u>73</u>	<u>74</u>	<u>75</u>	<u>71</u>
Panamá	112	134	122	114
República Dominicana	60	54	60	58
<u>Promedio latinoamericano</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>

Fuentes: CEPAL, Anuario estadístico de América Latina, 1978;
CEPAL, Series históricas del crecimiento de América Latina, 1978;
CELADE, Boletín Demográfico.

a/ La posición relativa se expresó mediante un índice cuya base corresponde al promedio latinoamericano del año en observación.