

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.513  
28 de julio de 1986

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe



COOPERACION COMERCIAL Y NEGOCIACIONES  
REGIONALES

Este documento fue preparado por el Proyecto Integración y Cooperación Regionales de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL.

86-7-1091



## INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN Y CONCLUSIONES .....	1
I. INSERCIÓN DE AMÉRICA LATINA EN EL COMERCIO INTERNACIONAL ..	11
A. INTRODUCCIÓN .....	11
B. ALGUNOS RASGOS RELEVANTES .....	11
C. COMERCIO ADMINISTRATIVO Y BILATERALISMO .....	15
II. LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y EL ESCENARIO REGIONAL .....	18
A. INTRODUCCIÓN .....	18
B. FORMACIÓN DEL MERCADO AMPLIADO. ALGUNOS ELEMENTOS CRÍTICOS .....	18
C. LA FASE DE REVISIÓN .....	22
D. EL ENTORNO POLÍTICO .....	24
III. LINEAMIENTOS FUNDAMENTALES PARA AVANZAR HACIA UN ORDENAMIENTO LATINOAMERICANO DEL COMERCIO EXTERIOR .....	28
A. INTRODUCCIÓN .....	28
B. SÍNTESIS DE LA SITUACIÓN IMPERANTE .....	28
1. Aspectos generales .....	28
2. Rasgos fundamentales del comercio exterior regional .....	30
C. LA RUEDA DE NEGOCIACIONES DE LA ALADI .....	35
D. LINEAMIENTOS FUNDAMENTALES .....	40

1.	Simultaneidad entre las acciones externas y la reorientación .....	41
2.	Modificación de los coeficientes de abastecimiento y suministros y la recuperación del intercambio ..	42
3.	Potencialidades del intercambio intrarregional ...	46
4.	Alternativas para focalizar un proceso de negociaciones en la ALADI .....	48
5.	Mecanismos de pagos, financiamiento y promoción de exportaciones .....	50
6.	Regionalización .....	52
7.	Aspectos Institucionales .....	55
E.	LOS INSTRUMENTOS DISPONIBLES .....	56
1.	Preferencia Arancelaria Regional .....	58
2.	El stand-still y el programa de eliminación de restricciones no arancelarias .....	59
3.	Acuerdos de Alcance Regional .....	59
4.	Acuerdos de Alcance Parcial .....	60
F.	ALGUNAS REFLEXIONES FINALES .....	60
1.	Opciones negociadoras .....	61
2.	El problema de los tipos de cambio .....	62
3.	Exportaciones de manufacturas: industrialización y vinculaciones con el aparato productivo .....	62
	INDICE DE NOTAS .....	64

## RESUMEN Y CONCLUSIONES

1.- El objetivo central de este trabajo es presentar algunos lineamientos básicos, que posibilitarían un proceso de cooperación comercial intralatinoamericano, funcional a los intereses y a las potencialidades disponibles en el área. El análisis está basado principalmente en la situación de los esquemas de integración de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el Grupo Andino. En consecuencia, el MCCA y la CARICOM, prácticamente no se tratan en este trabajo.

2.- Los problemas que enfrenta la inserción de América Latina y el Caribe en el ordenamiento mundial del comercio son vastamente conocidos. Lo esencial es destacar que el mercado regional -desde el punto de vista de la oferta y de la demanda- cumple un rol no determinante en esta estructura. Debido a ello, su dinámica está condicionada por factores y circunstancias de carácter exógeno a cada país o a la región como conjunto. Las fluctuaciones en los precios de las exportaciones -que conllevan un continuo deterioro en los términos de intercambio y una sistemática reducción en la capacidad de importar- responden a determinaciones que en gran medida le son ajenas a América Latina y al Caribe.

Las economías de los países latinoamericanos, y la de cada país considerado individualmente, se caracterizan por una evidente falta de autonomía. En lo sustantivo, sus comportamientos son funcionales a los intereses de los países industrializados o de sus empresas, los que no necesariamente son coincidente con los intereses y prioridades de la región. Tradicionalmente, los centros han dominado estas economías y poseen el poder y las capacidades para producir, comerciar, crear mecanismos financieros, de transportes y seguros, etc. para diversos bienes y servicios. Dentro de este panorama, debe destacarse que la región cuenta con amplios mercados de vastas potencialidades. Estos se encuentran dispersos en una vasta geografía sin que hayan sido organizados en una perspectiva auténticamente latinoamericana.

3.- El sistema mundial de comercio de bienes y servicios ha sido funcional a los intereses de los países centrales y ha determinado una articulación dependiente y altamente vulnerable para las naciones en desarrollo. La reciente evolución del comercio mundial ha obligado a la adopción de nuevas medidas que agravan las dificultades regionales para lograr ajustes de fondo en la estructura de su sector externo. Las perspectivas de mediano y largo plazo vaticinan para América Latina y el Caribe un cuadro cada vez más complejo, que presiona la adopción de alternativas basadas en la plena utilización de sus recursos.

A modo de síntesis, puede señalarse que el ordenamiento del comercio mundial nunca ha estado más lejos de los postulados

teóricos que sirvieron de pilares de sustentación en su diseño inicial. Esta separación ha dado lugar a un paulatino incremento de la cobertura e intensidad del comercio administrado, ejercido tanto por parte de los gobiernos de los países centrales como por las empresas transnacionales. El libre comercio tiende a restringirse, lo mismo que su carácter multilateral, y se abre paso un esquema con claro predominio de relaciones bilaterales.

4.- La formación del mercado ampliado constituyó la línea central de todos los procesos de integración, pero fue de especial relevancia en el caso de la ALALC, puesto que ésta prácticamente carecía de otros campos de acción. Liberalizado el comercio recíproco, con libre movilidad de mercancías, en aplicación una tarifa externa e iniciado un proceso de armonización de políticas, en la práctica se conformaría un espacio económico único, lo que generaría indirectamente un eficiente proceso subregional de asignación de los recursos. El mercado ampliado debía enviar las señales necesarias para que los agentes empresariales aprovecharan las oportunidades de intercambio que brindaba el sistema y, en especial, concretaran sus inversiones en el marco de una perspectiva regional. En resumen, todo esto implicaba absoluta confianza en que las fuerzas del mercado resolverían los principales problemas de crecimiento, asignación de recursos y distribución de sus frutos de manera equitativa y eficiente entre los países participantes.

5.- Los procesos de integración fueron superados por las realidades nacionales y pudieron incidir en ellas de la manera esperada. La meta del mercado ampliado -incluyendo o no la adopción de una tarifa externa- resultó frustrada frente a la estructura política, económica y social prevaleciente en la región. Su reemplazo por un esquema exclusivamente pragmático, significó abandonar elementos de orden multilateral y que se estén estructurando corrientes comerciales sustentadas en un bilateralismo extremo.

6.- En el ámbito estrictamente comercial, la ALADI configura un modelo diferente para abordar estos problemas. Abandona la meta de conformar un mercado ampliado en los términos anteriores. A los mecanismos de liberación, con metas cuantitativas del tipo de las establecidas en el mercado andino o menos coercitivas como las de la ALALC, se les elimina su carácter automático. En contraposición, se establecen mecanismos tarifarios y no arancelarios, sujetos a negociación puntual. En sus primeros años de aplicación, han tenido un sentido coyuntural, orientado a atender la transición ALALC-ALADI y otros requerimientos de carácter contingente.

7.- Los diversos esfuerzos de cooperación señalan un espectro de posibles acciones regionales. En la actualidad éstas abarcan varios sectores de importancia y en cada uno se aplican distintas modalidades. Como consecuencia de ello, se está creando lo que puede llegar a ser una consistente trama de vinculaciones que, en la medida que se potencie a sus más altos niveles, podría incidir

positivamente en el desarrollo regional. La acumulación de una vasta experiencia en los campos financiero y monetario, energético, de desarrollo pesquero, fertilizantes, azúcar y banano, por mencionar sólo los sectores en los que se ha logrado mayores progresos, debería permitir que los grados de interdependencia regional en éstas y en otras áreas se incrementaran de manera significativa.

8.- Con respecto al comercio exterior, la cobertura de tales sectores abre un potencial importante, tanto en lo relativo a acciones externas como al fomento del intercambio recíproco. En este enfoque, las tendencias bilaterales de naturaleza comercial podrían ver neutralizadas parte de sus limitaciones, en la medida que se insertaran en esquemas amplios de cooperación, en donde el carácter multilateral puede encontrar formas de expresión diferentes a los tradicionales. El comercio internacional se materializa, finalmente, en relaciones bilaterales. El ingrediente multilateral está dado por el esquema global que ampara a dicho comercio.

9.- Resulta claro que se está estructurando un marco político global favorable para fortalecer y dinamizar los diversos esfuerzos de integración o cooperación regionales. También es evidente que el proceso todavía se encuentra lejos de resolver su falta de dinamismo y principales contradicciones.

Ello lleva a que la región se encuentre frente a varios e importantes dilemas. Desde un punto de vista político y económico, es necesario adaptar las actuales modalidades de inserción y articulación en la economía internacional al nuevo ordenamiento que se está forjando a nivel mundial. Para lograr tal modificación se hace imprescindible redefinir el marco tradicional de la integración y la cooperación, con el objeto de que no sólo contribuyan a crear crecientes vínculos económicos dentro de la región, sino que además la ayuden a fortalecer su poder conjunto de negociación internacional. La experiencia acumulada debería ilustrar con relativa nitidez las opciones que América Latina y el Caribe podrían seleccionar. En este enfoque, el problema adquiere profundo sentido político, ya que se necesita un impulso sostenido de los gobiernos hasta alcanzar un estado en el cual el accionar colectivo se autoalimente y pase a tener creciente importancia en las esferas de los aparatos públicos y a nivel de los sectores empresariales y laborales. Alcanzar esa meta requiere un apoyo político diferente al entregado tradicionalmente. Es decir, junto a la declaración política se necesita un profundo ajuste en el comportamiento y visión de los agentes operativos que practican la integración y la cooperación, tanto a nivel interno de los gobiernos como de los respectivos organismos intergubernamentales.

10.- El intercambio recíproco debe ser el resultado de un conjunto de acciones que fortalezcan la interdependencia regional, más que solo del empleo del mecanismo de la desgravación arancelaria. Un intenso proceso de cooperación coadyuvaría a la expansión del comercio intrazonal. Ataduras instrumentales y concepciones rígidas

que suelen alejarse de los problemas reales, difícilmente son una ayuda eficaz para ampliar los vínculos económicos entre los países de la región, dado el escaso grado inicial de nexos existentes. En este sentido, radicar el fomento del intercambio sólo a través de esquemas de libre comercio, constituye una opción que se ha comprobado se agota rápidamente, por sus efectos concentradores y de distribución asimétrica de los beneficios del proceso.

En consecuencia, se plantea la hipótesis de trabajo que para acrecentar la interdependencia -y por ende el comercio- resulta imprescindible utilizar una gama de diversos instrumentos debidamente sincronizados, a fin de lograr maximizar los beneficios.

11.- Ante un escenario internacional de perspectivas claramente desfavorables, a nivel regional se han adoptado medidas insuficientes para amortiguar sus efectos. Los esfuerzos por impulsar la creación de una positiva interdependencia regional no son de la magnitud requerida. El comercio recíproco muestra un preocupante retroceso desde 1982. Durante 1984, se registró una leve recuperación, que no pudo mantenerse al año siguiente. En efecto, las primeras estimaciones para 1985 revelan una nueva caída. Frente a este negativo escenario, se constatan tendencias contrapuestas en el accionar regional. Mientras, por una parte, se verifica una inercia en la estructuración de respuestas regionales frente a la crisis, por otro lado, surge un importante proceso de revalorización política de las concepciones latinoamericanas.

12.- Para la ALADI, "las ruedas regionales de negociaciones constituyen la instancia a través de la cual los países miembros tratarán de transformar las manifestaciones de carácter general, en medidas, acciones, programas y compromisos que hagan posible una recuperación y expansión del comercio y la cooperación intrarregional, y al mismo tiempo, contribuyan a definir un proyecto que permita desarrollar el proceso de integración, en el contexto económico prevaeciente en la región en los últimos años".

Dos tesis centrales están implícitas en la Rueda Regional de Negociaciones. Primero, la valorización del proceso de coordinación política latinoamericana. Segundo, que se hace necesario que la integración y la cooperación regionales se inserten, como una variable fundamental, en tales esfuerzos. Esta constituiría una modalidad operativa para canalizar y materializar soluciones para un conjunto de problemas y preocupaciones que los países han expresado a lo largo de los últimos años y que se orientan a fortalecer las concepciones básicas de un proceso auténticamente regional. Son, a su vez, fruto de una situación económica agobiante, con niveles de complejidad nunca antes experimentado por las sociedades de América Latina. Se reconoce explícitamente que la gradualidad en la concertación es indispensable y que la Rueda debería ser el detonante de un intenso proceso de concertación regional.

El lanzamiento formal de la Rueda Regional de Negociaciones



se efectuó en ocasión de la Reunión Especial de Representantes Gubernamentales de Alto Nivel de los países de la ALADI, celebrada a comienzos de mayo de 1986. En esa oportunidad, se aprobó la Carta de Buenos Aires, que contiene una reiteración de los fundamentos políticos que justifican este esfuerzo negociador y un marco operativo e institucional dentro del cual se desenvolverá el proceso. Representa, pues, la culminación de un prolongado proceso preparatorio y la iniciación de un esquema de concertación que debería conducir a un "renovado sistema preferencial de comercio y pagos en la región".

13.- Por su parte, el Grupo Andino, luego de una crisis prolongada, enfrenta una difícil situación. El agudo deterioro del intercambio intrasubregional explicitó y agravó un conjunto de contradicciones que se venían registrando desde hacía años. Las circunstancias han tornado indispensable un reajuste de fondo de las tesis y contenido del Acuerdo de Cartagena. La Comisión aprobó, a fines de mayo de 1986, una plataforma de consenso que permitiría superar los principales escollos que viene enfrentando el Grupo. Resta aún ratificar estos acuerdos al más alto nivel político y perfeccionar el Protocolo Modificador del Acuerdo, por lo que dicha plataforma podría sufrir variaciones.

14.- Como conclusión general puede señalarse que la Rueda de Negociaciones de la ALADI y el programa andino de reactivación del comercio, constituyen dos instancia coordinadas que podrían modificar la actual situación de inercia. Por el contrario, el fracaso de estas opciones dejaría a los países de América del Sur y México con un vacío político y operacional de graves repercusiones.

En cierta manera este vacío podría estar comenzando a ponerse de manifiesto. Durante 1985, la atención se concentró en los aspectos preparatorios de la negociación. No se adoptaron las decisiones necesarias para su puesta en marcha, a pesar del apoyo político a nivel presidencial expresado en el Encuentro de Montevideo. Las negociaciones probablemente se iniciarían hacia fines de 1986 por lo que sus resultados sólo podrán apreciarse a partir del año siguiente. No obstante la gravedad de la crisis y la fuerza de los planteamientos políticos que se han formulado, los países no han logrado alinearse en torno a un proyecto común de reactivación de su desarrollo económico.

15.- Las siguientes pautas de trabajo se inscriben en el marco de lo que podría denominarse cooperación comercial latinoamericana. Es decir, un conjunto de iniciativas prácticas, aplicadas a un sector o área específica de la economía, orientadas a intensificar la interdependencia regional y a generar beneficios compartidos entre los participantes. No se pretende alcanzar metas prefijadas, ni siquiera modestas como puede ser una zona de libre comercio, ni intermedias, como una unión aduanera; o ambiciosas, como la del mercado común. Tampoco se consagran plazos para el cumplimiento de determinados compromisos, ni existen ataduras instrumentales.

El concepto de cooperación comercial que aquí se utiliza se funda en el desarrollo de acciones solidarias, aplicadas a problemas comunes que aglutinen los intereses de los Estados. Estos participarán en tales iniciativas si existe clara conciencia de que la acción colectiva podrá generar una solución mejor que la que alcanzaría individualmente un país determinado y, además, cuando dichas acciones refuercen o coadyuven la ejecución de determinadas políticas nacionales. El fortalecimiento de lazos de interdependencia económica se plantea en un sentido operacional y en el marco de un proceso que evolucione gradualmente.

En consecuencia, la idea básica es impulsar un proceso que posibilite disponer de un nivel de intercambio recíproco suficientemente sólido y armónico, capaz de constituirse en factor de apoyo a las políticas nacionales de desarrollo. Esto implica niveles crecientes de comercio y de interdependencia regional, en particular en los sectores prioritarios de los países.

16.- En este esfuerzo, las acciones externas asumen un papel protagónico. No es factible plantear modificaciones en el comercio exterior latinoamericano observando solamente las potencialidades del mercado intrarregional. Las acciones externas deben orientarse a maximizar el proceso de exportación, manteniendo una estrecha vinculación con las necesidades del mercado regional. Igualmente, deben acrecentar el poder de compra derivado de la estructura de las importaciones de América Latina. Lograr una plena simultaneidad entre el proceso de fortalecimiento de las vinculaciones económicas "hacia adentro" y la concertación de posiciones frente a terceros países, constituye un desafío de especial relevancia y una modalidad para que paulatinamente el comercio exterior se adecúe a las necesidades y posibilidades de la región.

17.- Trabajar con los coeficientes de abastecimientos facilita determinar metas cuantitativas -globales y por países- que permitan a su vez dimensionar, con razonables grados de aproximación, la magnitud del esfuerzo a realizar para avanzar hacia la estructuración de un ordenamiento del comercio exterior latinoamericano.

Los coeficientes de suministro se han calculado partiendo del supuesto que, aproximadamente en cinco años, se debería recuperar el nivel máximo alcanzado en 1979, es decir alrededor de 14.0 % de las exportaciones zonales en relación con las totales. En 1984 era de sólo 8.9%. Esto significa que mientras las exportaciones al mundo crecen en 8% anual, las orientadas al mercado de la ALADI lo deberían hacer en cerca de 16%. Si la evolución real tiene alguna semejanza con el marco global que se ha planteado a modo ilustrativo, el coeficiente de suministros zonales alcanzaría el nivel logrado en 1979 recién en el segundo o tercer año de la próxima década. También resulta evidente que considerando las potencialidades de la región, ésta es una meta relativamente modesta.

18.- La evolución del coeficiente de suministros zonales es importante, pero no determinante. El punto básico se encuentra más en el comportamiento del coeficiente de abastecimientos; o sea, el porcentaje de las importaciones totales que tienen origen en el área. Lo central radica en lograr que la demanda zonal sea abastecida preferentemente por oferta regional. Si simultáneamente con un alto nivel de abastecimiento, se maximizan las colocaciones en el exterior y el coeficiente de suministros se sitúa a un nivel relativamente bajo, indicaría un mejoramiento en las condiciones de competitividad y, en consecuencia, un mejor nivel de eficiencia económica. Por el contrario, un bajo coeficiente de suministros, ligado a un reducido nivel en el coeficiente de abastecimientos -como es la situación actual- crea un doble efecto negativo. Por un lado, señala directamente una preferencia de los países por adquirir en otros mercados, - que es una tendencia históricamente confirmada-, y pone en evidencia que el mercado intrazonal no constituye un soporte adecuado para solventar un proceso dinámico de exportaciones.

El punto fundamental es precisar bajo qué condiciones y de acuerdo con qué modalidades, los países se inclinarían a iniciar un proceso de negociaciones orientados a alcanzar tales metas. La revalorización política de la integración y la cooperación regionales e iniciativas como la Rueda de Negociaciones o el Programa Andino de reactivación del comercio, se encaminan en dicha dirección. Lamentablemente, no hay una correlación entre urgencias marcadas por las necesidades y la velocidad de los procesos.

19.- Comenzar un proceso de esta naturaleza teniendo como meta básica restablecer y crear nuevos flujos de comercio, implica ajustar los instrumentos a este objetivo. Se deberían definir, primero, paquetes integrales de negociación y, luego, se elegirían los instrumentos pertinentes que harían viables la expansión del comercio recíproco. Tal modalidad negociadora se ajusta a los planteamientos formulados en los diferentes acuerdos políticos y, además, es compatible con la versatilidad instrumental que caracteriza al Tratado de Montevideo de 1980. Se determinaría así un marco amplio para los países, los que podrán optar por una combinación de instrumentos que aseguren la negociación y los flujos que en ella se pacten. El empleo ad-hoc de los instrumentos indispensables permitiría un mínimo de interferencias en las políticas nacionales y en los compromisos gubernamentales.

20.- Otra alternativa pragmática consistiría en trabajar en función de los coeficientes de abastecimiento. Su incremento podría transformarse en meta para cada país, en forma individual, y para la región, en su conjunto. La modificación de estos coeficientes debe entenderse necesariamente como un proceso gradual y de largo plazo. Pretender revertir una tendencia profundamente arraigada en la estructura misma del comercio no es tarea fácil. Esto es válido incluso considerando las potencialidades globales a que se ha hecho referencia. Acrecentar paulatinamente estos indicadores mediante

el establecimiento de metas voluntarias anuales y basadas en revisiones periódicas, podría constituirse en el germen de un amplio proceso de concertación. Luego, se deberían incorporar fórmulas concretas acerca de cómo administrar el comercio para materializar las metas voluntarias.

21.- Se trata, en síntesis, de cambiar radicalmente el centro de la negociación latinoamericana. Tradicionalmente ésta se ha concentrado, en especial dentro de los esquemas de integración, en la parte instrumental. Hasta ahora, los países han empleado sus mejores esfuerzos en el uso de un determinado instrumento para fomentar el intercambio recíproco, como han sido principalmente las preferencias arancelarias. La propuesta que se ha tratado de esbozar se orienta a que el acuerdo gubernamental se focalice en pactar determinados flujos de comercio, eligiendo luego los instrumentos y las modalidades específicas que se utilizarán para que se materialice el intercambio.

22.- En un marco como el descrito, las empresas estatales deben desempeñar un rol de especial relevancia. Estas en la práctica con fueron incorporadas a los esquemas de integración, salvo excepciones normalmente vinculadas al sector agrícola. Se ha demostrado que estas empresas concentran elevados niveles de importaciones los que mayoritariamente provienen desde terceros países, por lo que se hace indispensable transformarla en actores activos de cualquier proceso de reorientación del comercio.

23.- Es condición esencial para una expansión del intercambio intrarregional la existencia de mecanismos de pagos que "desdolaricen" las transacciones internas y aumenten la liquidez financiera del sistema. La carencia de divisas es un fuerte argumento a favor de la profundización de las relaciones comerciales recíprocas. En tal sentido, debe reconocerse que si bien a lo largo del tiempo los convenios de pagos han cumplido un importante papel, son insuficientes frente a la emergencia actual. Por lo tanto, su revisión y perfeccionamiento es condición primordial para alcanzar una dinamización del comercio.

En este mismo orden de ideas, la interconexión entre las cámaras -especialmente entre la del MCCA y la de la ALADI-, aunque en el corto plazo puede no revestir gran urgencia, pasa a ser un elemento de importancia para apoyar la política de regionalización de la ALADI y para la eventual creación de un centro regional de comercio y pagos.

24.- La convergencia entre los diferentes procesos de integración ha sido un tema de permanente preocupación en el ámbito regional. Paulatinamente se ha ido ampliando e intensificando la cooperación entre las distintas subregiones. Son importantes los trabajos que se desarrollan en el marco de diversas instituciones, como OLADE, GEPLACEA y los Comités de Acción del SELA por mencionar algunas experiencias relevantes.

Estas iniciativas han logrado intensificar el conocimiento recíproco y el intercambio de experiencias en torno a temas concretos, todo lo cual sienta las bases para redimensionar las actuales relaciones, proyectándolas hacia escenarios de creciente interdependencia. Es evidente que los arreglos comerciales suscritos en el marco del Tratado de Montevideo de 1980, constituyen un avance que debe ponderarse adecuadamente. Por un lado marcan una orientación política positiva. Sin embargo, se mantienen a un nivel extremadamente limitado, ya que sólo consagran preferencias arancelarias que tendrán un impacto restringido en las corrientes tradicionales de comercio y mucho menor en los aparatos productivos. Parece urgente que, especialmente en el marco del MCCA, se realice un esfuerzo deliberado por canalizar estas iniciativas en forma coordinada -si es que no es viable una negociación conjunta-, que se concentre en la creación de un nuevo esquema de relaciones comerciales que afiance un proceso gradual de interdependencia económica.

25.- Para avanzar hacia el establecimiento de una nueva estructura del comercio exterior latinoamericano, se requiere como condición indispensable una firme voluntad política y una adecuada organización a nivel nacional y multilateral. Esta debe ser capaz de aplicar con eficiencia y de manera sistemática los principios básicos de un proceso de cooperación comercial regional.

Desde el punto de vista nacional, resulta fundamental solucionar la atomización institucional que existe en una mayoría de países. Esta dispersión explica que no siempre la política de comercio exterior muestre la coherencia necesaria y que sea el resultado de presiones sectoriales más que fruto de una visión integral sobre el problema externo. Eliminar tal contradicción no significa postular la implantación de una política centralizada. Cada país tendrá que buscar su propia organización. Lo que se pretende es resaltar que tiene que existir un punto organizativo de coordinación y ejecución, a nivel nacional del más alto rango político, y revestido de las capacidades administrativas suficientes para poner en marcha los acuerdos y negociaciones que bilateral o multilateralmente se pacten.

A nivel regional, es preciso una estructura o foro de cooperación comercial -que puede estar enmarcada en la ALADI- que consolide la acción de los centros de ejecución y coordinación nacionales. Se trata de impulsar la creación de un foro de comercio, pagos y financiamiento, dotado de suficientes capacidades de negociación multilateral y resolutivo a nivel nacional. La cooperación, para que sea existosa, tiene que estar inmersa en un adecuado marco institucional y con una clara participación de los actores centrales del proceso. Por lo tanto, es esencial que la acción multilateral esté engarzada directamente con los centros nacionales.

26.- El enfoque de vincular la promoción del comercio con la

estructura de la integración y de la cooperación, pretende constituirse en una respuesta consistente con las necesidades reales de los países, permitiendo la programación de las actividades empresariales y dotando al mercado regional de bases sólidas. De esta manera, también se hace posible diseñar mecanismos que incidan sobre los flujos más importantes del intercambio y adoptar posiciones funcionales con respecto a terceros países. Un planteamiento de tal naturaleza requiere la movilización de un conjunto instrumental amplio y de nuevas modalidades de negociación. Los mecanismos aplicables deben ser compatibles con las necesidades de cada sector. Es necesario, además, que se encuentren comprendidos en un marco global dentro del cual se establezcan las sincronizaciones que eviten duplicaciones e incluso movimientos contradictorios.

## CAPITULO I: INSERCIÓN DE AMÉRICA LATINA EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

### A. INTRODUCCION

El objetivo del presente capítulo es presentar algunas de las líneas fundamentales que caracterizan el actual ordenamiento del comercio internacional y precisar la modalidad de articulación e inserción de América Latina y el Caribe en el mismo.

La actual estructura del comercio mundial obedece, en lo sustantivo, a un conjunto de políticas orientadas a privilegiar la participación de sus actores centrales, es decir, las naciones desarrolladas y las empresas transnacionales. De esa manera, se ha construido una estructura funcional a estos intereses. Por tanto, en general, ella no es coincidente -y en muchos casos es antagónica- con los objetivos y prioridades de los países latinoamericanos.

### B. ALGUNOS RASGOS RELEVANTES

América Latina y el Caribe han quedado rezagados de las corrientes del crecimiento y expansión del comercio internacional y su sector externo perdió importancia relativa en el contexto mundial (\*); al tiempo que se hacían cada vez más agudos los problemas de la inserción de la región en el escenario internacional. Se reveló una articulación altamente vulnerable y dependiente, que marcó la evolución pasada y condiciona el desarrollo futuro de manera determinante.

El proceso de expansión del comercio internacional adquirió fuerza luego de la crisis de los años 30 y, en especial, con posterioridad al término de la segunda guerra mundial. Fue el resultado de la convergencia o acción mancomunada de un conjunto de políticas. En esta oportunidad, se hace necesario destacar algunos elementos centrales de dichas políticas.

Por un lado, el esquema monetario adoptado en Bretton Woods contribuyó a polarizar el crecimiento y a concentrar las relaciones económicas entre los países desarrollados. La estructura adoptada facilitó la internacionalización de la economía y la transnacionalización del comercio. Esto se manifestó en el control

---

(\*) Las exportaciones de los países miembros de la ALALC-ALADI, en la década de los cincuenta representaban más del 6% de las exportaciones mundiales. En la década siguiente se llega a sólo 4%, porcentaje que cae a alrededor de 3.6% a fines de los setentas para estabilizarse en 4.4% en el trienio 1981-1983.

de los más importantes flujos del intercambio mundial por parte de los países industrializados y de un reducido número de grandes empresas. Paralelamente, amplios y trascendentes programas -como lo fue el Plan Marshall- contribuyeron a la reconstrucción europea, acentuaron la expansión de los países centrales e imprimieron un especial dinamismo al comercio internacional.

Otro elemento, vinculado al anterior, surge de la decisión de los Estados Unidos y de la Comunidad Económica Europea de utilizar las potencialidades agrícolas como factores fundamentales para su propio desarrollo. La estructuración de políticas económicas con un marcado acento intervencionista -al margen de las clásicas concepciones liberales-, fundadas en sólidos esquemas tecnológicos y financieros transformó a las naciones industrializadas en los ejes del crecimiento agrícola a nivel mundial, alteró las estructuras productivas y convirtió a algunos países importadores en exportadores. Lo anterior, significó la ruptura de un sistema de división internacional del trabajo basado en las ventajas comparativas naturales de algunos países en desarrollo y en el intercambio de productos primarios por manufacturas. El ingreso de los países industrializados al mercado de exportación de productos alimenticios, permitió que el esquema pretérito continúe operando, pero cada vez con menos espacio para los países de la periferia.

La política general que promovieron las principales naciones industrializadas, condujo también a una mayor liberalización del comercio. Se asumió la tesis que a mayor liberación se tendría un comercio más dinámico y, por lo tanto, tasas de crecimiento más aceleradas. Esta asociación conceptual funcionó adecuadamente por largo tiempo, hecho que ayudó al despliegue de las empresas transnacionales y a la internacionalización de las economías. Sin embargo, el esquema generó varias contradicciones, como por ejemplo, la creciente oligopolización del comercio, que resultó una antítesis con respecto a los postulados liberales.

Durante prolongados periodos, ésta y otras contradicciones se mantuvieron relativamente ocultas, debido a la intensidad de la expansión del intercambio y a los elevados crecimientos de la economía internacional.

Los cambios tecnológicos que tuvieron lugar en las últimas décadas, se transformaron en otro factor de importancia que -actuando en la misma dirección- facilitaron las comunicaciones y el transporte, el proceso de internacionalización de la economía y la acción de los agentes transnacionales.

En la extensa época de auge, también se constata una acentuada tendencia del comercio a concentrarse en circuitos dinámicos, en torno a los países industrializados y en determinados grupos de productos. Esta segmentación redujo aún más los niveles de competencia inherentes al libre comercio. En los hechos, estas



tendencias constituyeron una violación adicional a los fundamentos de esta modalidad comercial.

En la década de los años sesenta, este sistema de comercio alcanzó su plena vigencia y madurez. Como resultado, generó un ordenamiento del comercio mundial -de naturaleza conceptual y de índole funcional- que prevalece en la actualidad, con importantes ajustes inducidos por acontecimientos verificados en los años setenta, tales como la declaración de inconvertibilidad del dólar, la variación en los precios de los hidrocarburos, el facilismo financiero y la prolongada recesión que experimentó la economía mundial.

Por otro lado, es necesario destacar un creciente intervencionismo por parte de los países centrales. La intervención estatal en los Estados Unidos, a través de sus distintas leyes de comercio exterior y de las políticas de subsidios en el sector agrícola, por ejemplo, fue determinante en el elevado grado de influencia que este país alcanzó en el comercio mundial y en la participación e incidencia de empresas transnacionales provenientes de su territorio.

Estilos de desarrollo imitativos de los modelos alcanzados por los países centrales, la reproducción de patrones de consumo que procuran estructurar pautas análogas a las prevalecientes en las naciones industrializadas y la adquisición de tecnologías aptas para otras sociedades, fueron impulsadas deliberadamente al resto del mundo. Existen numerosas experiencias que demuestran esta alteración premeditada en los patrones de consumo (\*).

Por último, es necesario precisar que éste ordenamiento del comercio internacional no está exento de contradicciones internas entre sus principales actores. En especial, ellas se presentan cuando se deben enfrentar condiciones adversas como las imperantes en los últimos años. Algunos países desarrollados han debido esforzarse por captar proporciones crecientes de los mercados de exportación y controlar con mayor énfasis las importaciones, debido a sus desequilibrios internos. Recientemente, esto ha dado lugar a numerosas confrontaciones entre empresas y a posiciones antagónicas entre los gobiernos. No obstante lo anterior -que significa reconocer que en el ordenamiento mundial se han producido profundas mutaciones-, desde el punto de vista de América Latina y el Caribe tales variaciones sólo contribuyen a agravar la situación imperante.

---

(\*) Un ejemplo demostrativo es el caso de Irán. Este país luego de sucesivos arreglos con diversas empresas transnacionales para incrementar su producción agrícola y contando con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos, expresado en la aplicación de la LP 480, aumentó su consumo de trigo de 118 a 173 kilos per cápita, entre 1965 y 1975.- Las importaciones pasaron de 15 millones de dólares a 325, en el mismo período. Para mayores detalles sobre este tema, véase Dan Morgan: Los traficantes de granos.- Pág.128. Editorial Abril. Buenos Aires. 1982.

El sistema de articulación se ha hecho cada vez más asimétrico y se han agudizado las condiciones restrictivas que los países latinoamericanos deben enfrentar.

Las modalidades de inserción de América Latina y el Caribe en el ordenamiento mundial del comercio son de sobra conocidas. Lo esencial es destacar que el mercado regional -desde el punto de vista de la oferta y de la demanda- cumple un rol no determinante en la estructura del comercio internacional. En tal virtud, su dinámica está condicionada por factores y consideraciones de carácter exógeno a cada país o a la región como conjunto. Las fluctuaciones en los precios de las exportaciones -que conllevan un continuo deterioro en los términos de intercambio y a una sistemática reducción en la capacidad de importar- responden a determinaciones externas a América Latina y el Caribe. Las importaciones de productos agrícolas a precios subsidiados y en especiales condiciones financieras que terminan por limitar el desarrollo de la producción local y el comercio intrarregional, son también resultado de acciones que favorecen fundamentalmente a los centros.

El mercado latinoamericano y el de cada país considerado individualmente, se caracteriza por una evidente falta de autonomía. En lo sustantivo, su comportamiento es funcional a los intereses de los países industrializados o de sus empresas y no necesariamente coincidente con los intereses y prioridades de la región. Esto sucede porque los centros tradicionalmente han dominado estos mercados y poseen el poder y las capacidades para producir, comerciar, crear mecanismos financieros, de transportes y seguros, etc. para los bienes transables. Por otro lado, en la región existe un amplio mercado con importantes potencialidades, que se encuentra disperso en una vasta geografía y, en lo fundamental, no se han organizado en una perspectiva auténticamente latinoamericana.

También es necesario considerar los efectos provocados por la permisividad financiera que prevaleció en los últimos años de la década pasada y a comienzos de la actual. Los elevados niveles de endeudamiento externo y la fuerte alza en las tasas de interés crearon un escenario altamente restrictivo, imprimiendo inusitada fuerza al concepto tradicional de dependencia. Ante esta realidad, el FMI y el Banco Mundial adquirieron un peso de innegable significación. Sus planteamientos condicionales, influidos por una acentuada ortodoxia económica y con marcado apego a criterios efficientistas, contribuyeron a acentuar estos nuevos elementos de dependencia financiera.

Por otra parte, concomitantemente con el período de recesión económica, en los centros surge una clara tendencia hacia el establecimiento de medidas proteccionistas, de carácter discrecional, que ha movilizado al sistema hacia un régimen cada vez más acentuado de comercio administrado. En este esquema, las tarifas arancelarias pierden importancia relativa y las barreras no

arancelarias adquieren preeminencia. Además, se han introducido importantes modificaciones en los mecanismos monetarios y financieros. Todo ello termina por agravar las condiciones asimétricas del comercio exterior regional.

### C. COMERCIO ADMINISTRADO Y BILATERALISMO

El concepto de comercio administrado se asimila normalmente a escenarios en los cuales prevalece un conjunto de medidas de tipo proteccionista que, por diversas circunstancias, han asumido un rol de creciente importancia. Al menos desde la óptica de América Latina y el Caribe, el comercio administrado implica un ámbito conceptual mucho más amplio y no sólo vinculado con situaciones como las descritas. Ello porque en la actualidad el arsenal de medidas que interfieren los flujos de intercambio comercial determina un sistema bastante complejo que, por cierto, limita con mayor severidad las posibilidades de la región.

Hoy en día el comercio se está administrando de manera mucho más visible, lo que no quiere decir que en el pasado tal administración no existiera. Por el contrario, las interferencias en los flujos de intercambio, la falta de transparencia del mercado, la adopción de políticas de subsidios y otras medidas que alteran el funcionamiento de las ventajas comparativas, se han aplicado constantemente.

Anteriormente, la administración del comercio se centraba preferentemente en las empresas transnacionales, principalmente las ligadas a la explotación de recursos básicos correspondiéndole un papel relativamente pasivo al sector gubernamental. En el presente, en cambio, los gobiernos han asumido un importante rol en la materia. Los problemas internos de las naciones industrializadas, los niveles de desempleo y en menor grado la inflación, los han obligado a intervenir con más fuerza para defender la producción doméstica. (\*)

El libre comercio, sustentado por el GATT y apoyado por el FMI y el Banco Mundial, en realidad nunca funcionó con la intensidad requerida y a lo largo del tiempo evidenció que no era el instrumento idóneo para expandir el comercio de la periferia. Como se ha demostrado en numerosos trabajos, la situación real fue muy distinta a la que debería haberse dado según la teoría del libre comercio.

---

(\*) Las empresas transnacionales, al buscar la maximización global de sus utilidades, también pueden entrar en conflicto con los intereses de los países sede al realizar sus actividades productivas fuera de ellos.

Las enormes diferencias de capacidades entre los países que participan del intercambio mundial, hizo que los con mayores potencialidades, es decir, las naciones industrializadas principalmente, captaran el segmento más importante de los beneficios generados por el comercio internacional.

Mientras las condicionantes del ritmo de expansión económica se hacen más adversas, aumentan las políticas de intervención en los mercados internacionales y el comercio administrado se hace cada vez más visible. El tránsito desde esquemas predominantemente multilaterales hacia estructuras bilaterales también es acelerado.

El tema del multilateralismo puede dar origen a numerosas interpretaciones y a variados cuestionamientos. No obstante sus limitaciones desde el punto de vista de la región y de la mayoría de los países en desarrollo, representa la mejor opción en las relaciones de estos países con los centros. Por el contrario, un excesivo bilateralismo determina un escenario más desfavorable. Las profundas asimetrías que prevalecen y las relaciones abiertamente desiguales así lo determinan. Las influencias políticas y económicas se ejercen con mayores grados de libertad en este contexto.

Por otro lado, el tema de las corrientes de servicios y de inversión asume especial importancia en el actual sistema mundial de comercio. Esto ha llevado a que algunos países industrializados promuevan, en el seno del GATT, la adopción de un conjunto de medidas liberalizadoras. Con respecto a los servicios propiamente tales, resulta claro que existe un amplio predominio de empresas transnacionales que operan en la banca, los seguros, el transporte, la publicidad y la auditoría. "El alto grado de concentración en el poder de oferta para los servicios transados internacionalmente hacen poner en duda las ventajas que entrañaría para América Latina una "liberalización" global de dichas transacciones, sobre todo si se tiene en cuenta la creciente tendencia hacia el comercio administrado que se observa en el comercio de mercancías" (1).

En relación a las corrientes de inversión, los países industrializados procuran establecer un esquema multilateral, que reúna un conjunto de principios para normar la inversión en el marco del GATT. En otras palabras, bajo concepciones liberalizadoras se busca generar un espacio adicional que facilite el despliegue de las empresas transnacionales con sede en los países centrales. Estas iniciativas, que se han inscrito en la agenda de los foros internacionales, sólo desde hace poco tiempo, agregan una nueva complejidad a la posición regional.

A modo de síntesis puede señalarse que el ordenamiento del comercio mundial nunca ha estado más lejos de los postulados teóricos que sirvieron de pilares de sustentación en su diseño. Esta separación ha dado lugar a un paulatino incremento de la cobertura e intensidad del comercio administrado, ejercido tanto por parte de los gobiernos de los países centrales como por las empresas

transnacionales. El libre comercio tiende a restringirse, lo mismo que su carácter multilateral, y se abre paso un esquema con claro predominio de relaciones bilaterales.

## CAPITULO II: LA INTEGRACION ECONOMICA Y EL ESCENARIO REGIONAL

### A. INTRODUCCION

Este capítulo presenta un análisis de las modalidades que se han aplicado para impulsar el intercambio dentro de la región. Asimismo, se realiza un examen cualitativo, apoyado en constataciones empíricas, que bosqueja las características fundamentales de las políticas y de los mecanismos utilizados con dicha finalidad, en particular en los esquemas de integración.

El análisis puntualiza los avances más relevantes, las principales dificultades que se debieron enfrentar e intenta una sistematización de la experiencia pasada con miras a integrarla en una hipótesis de trabajo. Se trata de una visión sumaria que, al contrastarse con el escenario internacional, facilita la formulación de cursos de acción alternativos que, eventualmente, podrían utilizarse en el corto y mediano plazo.

### B. FORMACION DEL MERCADO AMPLIADO.- ALGUNOS ELEMENTOS CRITICOS

Los procesos de integración regional no lograron disociarse de concepciones libre cambistas. Operaron en función de una visión restringida de las potencialidades del comercio exterior latinoamericano y de sus modalidades de inserción en el escenario internacional. Esta tendencia se constató incluso en períodos en los cuales prevalecieron fuertes influencias de tipo estructural en el manejo económico de una mayoría de países.

El sesgo conceptual con que nació la ALALC fue evidente. Este se ha comprobado en el tiempo, al examinar los rasgos principales de su evolución, las características predominantes de sus instrumentos y en las distintas evaluaciones a que el proceso dió lugar.

En el MCCA y en el Grupo Andino se agregaron mecanismos de programación, como el Régimen de Industrias de Integración o los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. Estos representaron los elementos centrales de una solución mixta. En ella se procuró combinar una alternativa de mercado con una fuerte área de programación industrial. Sin embargo, debido a diversas situaciones muchas de ellas derivadas de la falta de experiencia y a numerosas contingencias exógenas a los procesos - dentro de la cuales el aperturismo al exterior tuvo alguna relevancia-, los mecanismos de programación resultaron fallidos en gran medida. Esto hizo que el

eje del proceso se trasladara a los instrumentos tradicionales de mercado, característica que, con mayor o menor énfasis, se ha mantenido a lo largo del tiempo.

La teoría económica en general, y la de las uniones aduaneras en especial, respaldan la opción de un mercado ampliado que se constituya en el núcleo central del proceso de integración. Las evidencias empíricas disponibles en el ámbito regional demuestran que, con diferentes grados de intensidad, finalmente en todos los esquemas se siguió este curso de acción. El principio básico de la integración se sustentó en que la formación de un mercado ampliado permitiría -vía libre competencia- incrementos en los niveles de eficiencia productiva y un adecuado aprovechamiento de las economías de escala. Los incrementos en la competitividad posibilitarían iniciar un amplio programa de exportaciones de bienes manufacturados que, en una segunda etapa, debían proyectarse a los mercados de las naciones industrializadas.

El proceso generó resultados parciales. Se beneficiaron solamente algunos países y el mayor dinamismo se concentró en pocos sectores, que fueron capaces de transformarse y contribuir a impulsar el desarrollo regional o subregional. Derivado de su propia concepción, se puso especial acento en la expansión del comercio de productos industriales; el sector agrícola quedó claramente rezagado; el de servicios fue tratado en forma parcial; y el minero prácticamente resultó excluido.

El enfoque aplicado parceló el tratamiento del sector externo, en contraposición a un planteamiento basado en un diseño integral de éste. La poca importancia que alcanzó la integración en la región, encuentra explicación en las bases conceptuales en que descansó, ya que en función de ellas se hizo posible movilizar sólo a un reducido grupo de agentes empresariales.

Otra contradicción o insuficiencia de importancia, que ha tenido gravitación en todos los procesos, consiste en su disociación con respecto a las principales políticas económicas, a la conducta de los agentes operativos gubernamentales y privados, y a las principales aspiraciones y objetivos nacionales. Ello significó que la integración nunca fuera considerada como una variable relevante en la definición y aplicación de los planes o políticas nacionales.

En cierta manera, se intentó una solución al estilo de la adoptada por los países industrializados. Había que liberalizar el comercio recíproco, especialmente el de manufacturas. Para lograrlo, se diseñaron diversos mecanismos y se registraron avances de cierta importancia, que coadyuvaron a un acelerado crecimiento en la exportación de manufacturas. Sólo en escasas oportunidades se contempló la puesta en marcha de un arancel externo común, para discriminar en favor de la oferta latinoamericana. No fue posible materializar esquemas sectoriales de envergadura, al estilo de la

Comunidad Económica del Carbón y del Acero o de la Política Agrícola Común. En definitiva, se aplicó sólo la parte comercial del vasto esquema de integración de la Comunidad Europea.

La formación del mercado ampliado constituyó la línea central de todos los procesos de integración, pero fue de especial relevancia en el caso de la ALALC, puesto que este esquema de integración prácticamente carecía de otros campos de acción. Liberalizado el comercio recíproco, existiendo libre movilidad de mercancías, en aplicación una tarifa externa e iniciado un proceso de armonización de políticas, en la práctica se conformaría un espacio económico único, lo que generaría indirectamente un eficiente proceso regional o subregional de asignación de los recursos. El mercado ampliado debía enviar las señales necesarias para que los agentes empresariales materializaran la parte operacional del sistema y, en especial, concretaran sus inversiones en el marco de una perspectiva regional. En resumen, todo esto implicaba absoluta confianza en que las fuerzas del mercado resolverían los principales problemas de crecimiento, asignación de recursos y distribución de sus frutos de manera equitativa y eficiente entre los países participantes.

No se desconoce que la integración económica, instrumentada bajo el esquema descrito, facilitó la expansión de las exportaciones de manufacturas, entre varios logros que se pueden destacar. El enfoque central que se sustenta parte de tal reconocimiento, pero cabe precisar su insuficiencia frente a los requerimientos del desarrollo y en relación a una visión integral sobre el comercio exterior. No obstante lo anterior, el método de liberalización de los intercambios continuará teniendo validez para determinados productos y bajo ciertas condiciones, en cuanto actúe en forma sincronizada con otros instrumentos que incidan en los flujos del comercio.

Sin entrar a repetir los argumentos que a favor o en contra de este tipo de modelos se han expuesto en diversas oportunidades, interesa destacar las cuatro evidencias más relevantes a los efectos de este estudio, referidas en especial a la experiencia de la ALALC. Estas evidencias críticas del funcionamiento de la Asociación, no desconocen -tal como se señaló- diversos avances y logros que se alcanzaron a lo largo del tiempo. La cooperación en asuntos financieros y de pagos, la armonización de técnicas aduaneras y en nomenclatura, el conocimiento recíproco y los crecientes nexos empresariales lograron, en su momento, incentivar el comercio y constituyen un acervo importante en el diseño de otras etapas en el proceso de cooperación latinoamericana.

La primera se relaciona con la distribución de los beneficios y con la constatación que a mayor nivel de desarrollo e industrialización se logra captar una proporción creciente de nuevos mercados. Al observar lo acontecido a nivel mundial y la esencia misma del modelo, resultaba evidente que esta desigual



participación se trasladaría al escenario latinoamericano. La heterogeneidad en los niveles de desarrollo prevaletentes y los desiguales tamaños económicos de los países, entre otras causas, hicieron que esta traslación también apareciera en el plano regional.

Un segundo aspecto de especial importancia lo constituyó el grado de estabilidad y confiabilidad de los arreglos comerciales. Como norma general, los instrumentos de liberalización que se aplicaron revelaron altos niveles de inestabilidad e incertidumbre. Esto contribuyó a que el mercado se viera impedido de transmitir un mínimo de señales orientadoras a los agentes empresariales, hecho que limitó las inversiones orientadas al mercado ampliado.

El tercer tema se refiere a la estructura geográfica de América Latina y el Caribe. La distante ubicación de los principales mercados y las deficiencias de transporte intrarregional, ayudaron a mantener el tráfico comercial con el norte. La consolidación de fuertes lazos económicos con los países industrializados, se produce en respuesta a una situación objetiva como la que se ha señalado. Es también un resultado de las políticas que impulsan las naciones industrializadas, con miras a fomentar una determinada modalidad de articulación con los países de la periferia, condición a la que es necesario agregar la inercia histórica de la región por crear una estructura diferente. La escasa interdependencia latinoamericana obedece a estas realidad y, en mucho, a una actitud pasiva de la región frente a ella.

El cuarto factor dice relación con la ausencia de acciones concertadas en el frente externo. La carencia de posiciones funcionales en defensa de las exportaciones regionales -y de un adecuado régimen para manejar efectivamente el poder de negociación generado por los elevados niveles de las importaciones- impidió que los procesos de integración se constituyeran en elementos activos en el tratamiento del sector externo.

El recuento de las posiciones comunes adoptadas por América Latina frente a terceros países -o ante determinados foros internacionales-, permite concluir que no ha sido posible abordar esta temática de manera integral. Se ha avanzado en planteamientos doctrinarios, pero éstos han permanecido en un plano estrictamente retórico. Entre otras razones eso ha ocurrido, porque fundamentalmente reflejan posiciones reivindicativas que suman los problemas o aspiraciones de cada país, en contraposición a acciones basadas en fórmulas de carácter regional y en medidas para su posterior puesta en marcha.

En este marco de clara insuficiencia conceptual e instrumental, los procesos de integración siempre fueron superados por las realidades nacionales y nunca pudieron incidir en ellas. La meta del mercado ampliado -incluyendo o no la adopción de una tarifa externa- resultó utópica frente a la estructura política, económica

y social prevaleciente en la región, fundamentalmente por su falta de compatibilidad con la políticas y mecanismos utilizados por los gobiernos.

De otro lado, el aperturismo del comercio exterior, asociado el financiero de la segunda mitad de los años setenta y a las favorables condiciones del comercio internacional, prácticamente derrumbó la estructura de preferencias arancelarias que trabajosamente se habían logrado pactar. En forma paralela, encauzó el incremento del intercambio recíproco por senderos distintos a los previstos en las clásicas estructuras de los programas de liberación. Adicionalmente, el facilismo financiero y el incremento de las exportaciones permitió elevados niveles de importaciones - superando cualquier tipo de proyecciones- al margen de la institucionalidad de la integración. Estas nuevas corrientes alejaron más que nunca a los procesos de las realidades nacionales.

Además, se ingresó en una etapa en extremo compleja. El aperturismo al comercio exterior y al financiamiento externo demostró -sólo transitoriamente- que en el corto plazo era factible una acelerada expansión comercial. Cuando esta etapa concluyó y sobrevino el colapso generalizado en las balanzas de pagos, la contracción violenta de las importaciones y la aplicación masiva de todo tipo de restricciones, se conformó un escenario económico y social de enorme gravedad. Frente a él, esquemas como la ALALC no tenían capacidad de respuesta y tampoco podían continuar funcionando a su ritmo habitual. De esta manera, finalizó una etapa de más de 25 años de esfuerzos en pro de un proceso de integración fundado en una plataforma conceptual y operativa que demostró sus limitaciones para atender a las necesidades regionales.

### C. LA FASE DE REVISION

Lo anteriormente señalado no constituye una novedad, al menos en términos de la evolución de algunos de los procesos de integración. Desde 1964, varios países promovieron reajustes en la estructura fundamental de la ALALC. Las resoluciones 99 y 100 (\*) marcaron los inicios de una larga experiencia en la que se intentaron cambios de diferente naturaleza. El surgimiento del Grupo Andino, en 1969, constituyó una reacción ante un panorama desfavorable, como era el que imperaba en esos momentos. Sin duda, el Acuerdo de Cartagena representó una innovación y modificación sustantiva en las

-----  
(\*) Definieron modificaciones, a fines de 1984, en la estructura de los Acuerdos de Complementación y un amplio programa de armonización de políticas.

modalidades conceptuales para desarrollar un proceso de integración (\*).

Los esquemas de cooperación que emergen a partir de 1973 y, finalmente, el nuevo Tratado de Montevideo suscrito en 1980, terminan por perfilar definitivamente un conjunto de formas de acción diferentes a las que inspiraron a los clásicos procesos de integración.

La mayoría de las instituciones que se crean para fomentar y desarrollar la cooperación regional, optan por acciones eminentemente pragmáticas. Se concentran en un sector determinado y abordan materias específicas de interés para los países miembros. Esta forma de trabajo conjunto adquiere relevancia con la suscripción del Convenio de Lima, que instituyó la Organización Latinoamericana de Energía -OLADE, 1973- y, posteriormente, en 1975, con el establecimiento del SELA -Sistema Económico Latinoamericano- y el surgimiento de sus Comités de Acción, como figuras jurídicas y económicas destinadas a promover diferentes formas y modalidades de cooperación (\*\*).

En éstas organizaciones los esquemas de preferencias arancelarias no son lo más relevante. En ciertos casos, los esfuerzos se orientan hacia las acciones comerciales, sea ante terceros países o para enfrentar coordinadamente la negociación de determinados convenios de productos básicos, como es el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA). En otros esquemas, el enfoque se dirige a intervenir en el área de la comercialización externa. La Comercializadora Multinacional del Banano (COMUNBANA), constituyó un buen ejemplo de este tipo de actividades.

En otros términos, se revela un manifiesto interés de numerosos países por establecer arreglos económicos y acrecentar la interdependencia regional, sin el énfasis en los mecanismos convencionales de la primera etapa de la integración. Esto no significa, sin embargo, despreocuparse por ciertos instrumentos comerciales, pero dejan de constituir el núcleo del problema y comienzan a visualizarse con una óptica diferente.

En el ámbito estrictamente comercial, la ALADI configura un modelo diferente para abordar estos problemas. Abandona la meta de conformar un mercado ampliado en los términos a que se ha hecho referencia con anterioridad. A los mecanismos de liberación, con metas cuantitativas del tipo de las establecidas en el mercado

---

(\*) Un problema diferente es que en su aplicación práctica se haya producido un fuerte desequilibrio que terminó por privilegiar la línea comercialista.

(\*\*) A fines de los cincuenta y en la década de los años sesenta habían surgido instituciones como el Instituto Latinoamericano del Fierro y del Acero (ILAFIA) y la Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana (ARFEL), que han contribuido positivamente al proceso de cooperación.

andino o menos coercitivas como las de la ALALC, se les elimina su carácter automático. En contraposición, se establecen mecanismos tarifarios y no arancelarios, sujetos a negociación puntual. En sus primeros años de aplicación, han tenido un sentido coyuntural, orientado a atender la transición ALALC-ALADI y otros requerimientos de carácter contingente.

En la actualidad, los diversos esfuerzos de cooperación abarcan varios sectores de importancia y en cada uno se aplican distintas modalidades. Como consecuencia de ello, se está creando lo que puede llegar a ser una consistente trama de vinculaciones que, en la medida que se potencie a sus más altos niveles, podría incidir positivamente en el desarrollo regional. La acumulación de una vasta experiencia en los campos financiero y monetario, energético, de desarrollo pesquero, fertilizantes, azúcar y banano, por mencionar los sectores en los que se ha logrado mayores progresos, debería permitir que los grados de interdependencia regional en éstas y en otras áreas se incrementaran de manera significativa.

Con respecto al comercio exterior, la cobertura de tales sectores abre un potencial importante, tanto en lo relativo a acciones externas como al fomento del intercambio recíproco. En este enfoque, las tendencias bilaterales de naturaleza comercial podrían ver neutralizadas parte de sus limitaciones, en la medida que se insertaran en esquemas amplios de cooperación, en donde el carácter multilateral puede encontrar formas de expresión diferentes a los tradicionales. El comercio internacional se materializa, finalmente, en relaciones bilaterales. El ingrediente multilateral está dado por el esquema global que ampara a dicho comercio.

Sin embargo, en un marco mundial carente de la necesaria transparencia, y con acentuados elementos de tipo intervencionistas y de administración del comercio, el rol del multilateralismo se ve fuertemente obstaculizado. No se postula abandonar las concepciones multilaterales. Por el contrario, se intenta maximizar sus beneficios insertándolos en un marco caracterizado por una elevada convergencia y coordinación entre los aspectos de desarrollo productivo, tecnológico, de comercialización, cooperación técnica y de comercio propiamente tal. La fase de revisión que ha abierto la crisis económica latinoamericana debería llevar a la utilización de un amplio arsenal de instrumentos. En la medida en que estos operen con razonables grados de sincronización, pueden tener carácter complementario y actuar permanentemente en una línea de fortalecimiento de las capacidades regionales.

#### D. EL ENTORNO POLITICO

La estructura política regional ha presentado tendencias contrapuestas que no permiten apreciar, con razonables grados de

certidumbre, el marco real en que los esfuerzos regionales se tendrán que desenvolver en el futuro.

Al observar la evolución histórica de los procesos de integración y cooperación, al constatarese sus numerosas debilidades y también sus logros, muchas veces no se considera con la suficiente claridad el marco político en que debieron operar. Así, por ejemplo, la década pasada estuvo plagada de situaciones de naturaleza política que generaron un escenario poco apto para desarrollar procesos de integración y convergencia latinoamericana.

El surgimiento de fuertes y prolongadas dictaduras en varios países de América del Sur; el tenso panorama centroamericano; los numerosos problemas limítrofe dentro de la región; la instrumentación de modelos económicos y sociales ajenos a la idiosincracia y a las realidades latinoamericanas, constituyen algunos de los fenómenos políticos relevantes que, sin duda, frenaron la evolución y restaron dinámica a todos los procesos de integración y cooperación. Lo anterior, sin perder de vista las dificultades y limitaciones propias de los modelos que se utilizaron para impulsar la integración regional.

Es necesario reconocer y valorar en su justa dimensión, que en la mayor parte del desarrollo de las concepciones de integración y cooperación regionales, diversos países como Argentina y Brasil actuaron con sistemas de gobierno de marcada inspiración nacionalista. La óptica de valorizar las capacidades regionales es antagónica con esta línea de pensamiento y llevó a esos países a privilegiar su inserción con el mundo industrializado, ya que la región no constituía una variable relevante en su política de relaciones internacionales. Existieron excepciones en las cuales el mercado de algunos países del área se utilizó para colocar exportaciones y satisfacer, aunque fuera en parte, la creciente necesidad de captar divisas.

En años recientes se han producido varios acontecimientos que pueden favorecer el desarrollo de acciones de cierta envergadura de cooperación regional. El advenimiento de sistemas democráticos constituye el suceso de mayor trascendencia. En la medida que se afiancen y logren reajustar las estructuras políticas, económicas y sociales, sin duda la integración y cooperación regionales se constituirán en opciones de desarrollo válidas.

En la actualidad parecería haber una mayor posibilidad de implementar un cambio de importancia en la política regional, basado, así mismo, en la atenuación de las tensiones por disputas fronterizas en América del Sur. Se determinaría, así, un espacio totalmente diferente, que estaría en condiciones de actuar como factor de impulso y de viabilizar diversas iniciativas o proyectos. Por cierto, la magnitud de este cambio es impredecible y sólo se podrá valorar a lo largo del tiempo. También actúa favorablemente la

reacción frente a la crisis económica y financiera, que ha llevado a una creciente toma de conciencia sobre las posibilidades de las acciones regionales.

En la práctica, a partir de la Declaración de Quito, de la Segunda Reunión del Consejo de Ministros de la ALADI y del Consenso de Cartagena, se está en presencia de un continuo proceso de revalorización de las potencialidades de la región. En el último tiempo, diversos encuentros a nivel presidencial se hacen cada vez más frecuentes, lo que afianza esta orientación.

Por otra parte, el Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile abre un marco de cooperación entre estos países, que puede tener importancia en el futuro de la integración y cooperación regionales.

En un sentido opuesto opera la crisis que enfrenta el Grupo Andino. Esta se ha traducido en un generalizado escepticismo por parte de los agentes empresariales y en un impasse operativo que afecta a un sector importante de la estructura subregional.

En general, existe una contradicción evidente entre los planteamientos políticos de alto nivel y la práctica diaria de la integración y la cooperación regionales. Los países no concretan muchos de los acuerdos multilaterales que ellos mismos aprueban, lo que deja a los esquemas de integración y cooperación fuera de los requerimientos que emanan de las dificultades económicas y de las propias aspiraciones políticas de los países miembros.

Iniciativas de gran importancia -como la relativa a la seguridad alimentaria o energética- no logran adquirir un nivel satisfactorio de funcionamiento. La Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero (OLDEPESCA) por ejemplo, que se constituyó en 1984, aún no ha podido concretar la participación de un mínimo de países para conformar una masa crítica que permita abordar multilateralmente los problemas del sector.

Aunque se está estructurando un marco político global favorable para fortalecer y dinamizar los diversos esfuerzos de integración o cooperación regionales, también es evidente que el proceso todavía se encuentra lejos de resolver su falta de dinamismo y principales contradicciones.

Ello lleva a que la región se encuentre frente a varios e importantes dilemas. Desde un punto de vista político y económico, es necesario adaptar las actuales modalidades de inserción y articulación en la economía internacional al nuevo ordenamiento que se está forjando a nivel mundial. Para lograr tal modificación se hace imprescindible redefinir el marco tradicional de la integración y la cooperación para que no sólo contribuya a crear crecientes vínculos económicos dentro de la región, sino que, además ayude a fortalecer su poder de negociación internacional. La experiencia

acumulada debería ilustrar con relativa nitidez las opciones que la región podría seleccionar. En este enfoque, el problema adquiere profundo sentido político, ya que se necesita un impulso sostenido de los países hasta alcanzar un estado en el cual el accionar colectivo se autoalimente y pase a tener creciente importancia en las esferas de los respectivos gobiernos y a nivel de los sectores empresariales y laborales. Alcanzar esa meta requiere un apoyo político diferente al entregado tradicionalmente. Es decir, junto a la declaración política se necesita un profundo ajuste en el comportamiento y visión de los agentes operativos que practican la integración y la cooperación, tanto a nivel interno de los gobiernos como de los respectivos organismos intergubernamentales.

### CAPITULO III: LINEAMIENTOS FUNDAMENTALES PARA AVANZAR HACIA UN ORDENAMIENTO LATINOAMERICANO DEL COMERCIO EXTERIOR.-

#### A. INTRODUCCION

En el presente capítulo se intenta precisar los lineamientos básicos que podrían conducir gradualmente al establecimiento de un sistema u ordenamiento del comercio exterior latinoamericano. Sin embargo, es necesario señalar, con especial énfasis, que debido a la envergadura de este propósito el presente ejercicio debe entenderse únicamente como un primer paso en el tratamiento del tema. Se espera que este esfuerzo inicial estimule análisis y consultas que, paulatinamente, contribuyan a su perfeccionamiento.

El punto de partida son las tesis centrales delineadas en los capítulos anteriores. Así por ejemplo, el intercambio recíproco será el resultado de un conjunto de acciones que fortalezcan la interdependencia regional, más que del empleo del solo mecanismo de la desgravación arancelaria. Un intenso proceso de cooperación coadyuvaría a la expansión del comercio intralatinoamericano. Ataduras instrumentales y concepciones rígidas que suelen alejarse de los problemas reales es difícil que sean una ayuda eficaz para ampliar los vínculos económicos entre los países de la región, dado el escaso grado inicial de nexos existentes. En este sentido, radicar el fomento del intercambio sólo a través de esquemas de libre comercio, constituye una opción que se ha comprobado se agota rápidamente por sus efectos concentradores y de distribución asimétrica de los beneficios del proceso.

En consecuencia, se plantea la hipótesis de trabajo que para acrecentar la interdependencia -y por ende el comercio- se hace imprescindible utilizar una gama de diversos instrumentos, debidamente sincronizados para lograr la maximización de los beneficios del conjunto de países participantes.

#### B. SINTESIS DE LA SITUACION IMPERANTE

##### 1. Aspectos generales

Diversas proyecciones sobre las perspectivas de la economía internacional, y en especial con respecto a las posibilidades que ésta genere efectos inductores significativos sobre la economía latinoamericana, no arrojan vaticinios favorables.



El análisis de las limitaciones que sobre el desarrollo tiene en la actualidad y en los próximos años la cuantiosa deuda externa, determina también un escenario altamente restrictivo y complejo. Los efectos negativos derivados de la recesión internacional han sido profundos y prolongados. Su impacto incidirá en el futuro con particular fuerza, lo cual terminará por agravar las actuales relaciones de la región con los países centrales. Ahondará la vulnerabilidad y dependencia externas y, en general, acentuará las condiciones negativas que emanan de relaciones asimétricas y desiguales con el mundo desarrollado.

En relación al problema del endeudamiento externo, se hace cada vez más necesario ampliar el análisis de su impacto. Normalmente este problema se examina considerando sus efectos sobre cada economía en forma individual y no su incidencia sobre la economía regional como un todo. Menos aún acerca de las posibilidades que, en este contexto, enfrentará el comercio intralatinoamericano en el futuro. Las políticas de ajuste recesivo impuestas por el FMI y la condicionalidad de mediano plazo del Banco Mundial, implican esfuerzos contractivos en los niveles de la actividad económica y social, que se proyectan por más de una década.

Ante un escenario de perspectivas claramente desfavorables, a nivel regional se han adoptado medidas insuficientes para amortiguar sus efectos. No se está impulsando la creación de una positiva interdependencia regional. El comercio recíproco muestra un preocupante retroceso desde 1982. Durante 1984, se registró una leve recuperación que no pudo mantenerse al año siguiente. En efecto, las primeras estimaciones para 1985 revelan un nuevo retroceso. Frente a este negativo escenario se constatan tendencias contrapuestas en el accionar regional. Mientras por una parte se verifica una preocupante inercia en la estructuración de respuestas regionales frente a la crisis, por otro lado, surge un importante proceso de revalorización política de las concepciones latinoamericanas.

Los Jefes de Estado o sus representantes, declararon, en la Conferencia Económica Latinoamericana de Quito, en enero de 1984 : "América Latina y el Caribe enfrentan la más grave y profunda crisis económica y social del presente siglo, con rasgos singulares y sin precedentes... La crisis demanda soluciones urgentes, a través de acciones conjuntas, fundadas en la cooperación regional y en la concertación de posiciones comunes, destinadas a fortalecer la capacidad de respuesta de la región" (2).

Catorce meses después, un representativo grupo de Jefes de Estado y altos dignatarios señalaron, en Uruguay : "Una forma práctica de poner de manifiesto esta solidaridad (latinoamericana) es la de combinar esfuerzos para utilizar el ancho cauce abierto al comercio recíproco en la región, de administrar en beneficio propio el poder negociador interno del área y de revalorizar el mercado

latinoamericano para los latinoamericanos, reorientando en la mayor medida posible nuestro poder de compra hacia nuestros propios proveedores" (3).

No cabe duda que la Conferencia Económica Latinoamericana y los posteriores acuerdos políticos tienen especial trascendencia. Significan el reencuentro de América Latina y el Caribe con el camino de su unidad, a través del refuerzo de sus sistemas de cooperación e integración y de la revalorización del mercado regional, como sustento para iniciar un proceso de reactivación económica fundado en el esfuerzo propio de todos los países.

Sin embargo, el tiempo transcurre y la crisis de la región se agudiza. La lentitud y el vacilante ritmo empleado para concretar en acciones los mandatos políticos, constituyen una grave contradicción que es necesario superar de manera urgente. Al mismo tiempo, resulta indispensable rescatar la credibilidad de la unidad latinoamericana y devolver la confianza en la capacidad de concertación y de acción, mediante hechos concretos.

En general, las políticas económicas de los países se orientan a administrar la crisis y se basan en respuestas de tipo coyuntural. Probablemente es ésta una de las causas centrales que explican tal contradicción. Se está en presencia, pues, de un círculo vicioso preocupante, sin que exista claridad respecto a las opciones prácticas para superarlo.

## 2. Rasgos fundamentales del comercio exterior regional.

El análisis del comportamiento del comercio exterior de los países latinoamericanos (\*) -tal como se aprecia en el Cuadro 1-, demuestra que históricamente su vertebración sustantiva se realiza con las naciones industrializadas. Las relaciones centro-periferia se han transformado en un factor determinante en el comportamiento económico de estos países. Esto se expresa en una baja incidencia del comercio intrarregional respecto del total, tanto en lo relativo a las exportaciones como a las importaciones. Además, existe una marcada tendencia a abastecerse desde los países centrales y a colocar los productos de exportación en esos mercados.

Hasta fines de la década de los años setenta, dentro del comercio exterior global se reveló un paulatino incremento de la importancia relativa del comercio regional. A partir de 1981, se

-----  
(\*) Las cifras que se incluyen a continuación se refieren a los países miembros de la ALADI, que para estos efectos se designará como zona. No obstante lo anterior, el planteamiento conceptual que se presenta engloba a todos los Estados miembros del SELA.

acentúa la incidencia de las importaciones zonales, en relación a las compras totales del conjunto de países de la ALADI. Ello significa que la fuerte contracción en las importaciones globales, que se opera desde 1982, afectó en menor grado el abastecimiento intrarregional. En otros términos, los Gobiernos limitaron más severamente las compras desde terceros países. Tal decisión marcó un importante precedente de política comercial, que quedó neutralizado en 1985 al registrarse una mayor contracción en las importaciones zonales que en las provenientes de terceros países. Por el contrario, en el lado de las exportaciones se constata una significativa caída de las ventas a la zona, medidas en relación al total de las once naciones signatarias del Tratado de Montevideo. Esto indica que los países prefirieron vender -o no tuvieron otra posibilidad- sus productos en los mercados de terceros países.

CUADRO 1

ALADI: COMERCIO EXTERIOR INTRAZONAL Y GLOBAL

(Cifras en millones de dólares corrientes)

AÑOS	EXPORTACIONES (FOB)				IMPORTACIONES (CIF)			
	ALADI	RESTO MUNDO	TOTAL	%	ALADI	RESTO MUNDO	TOTAL	%
1976	4.657	30.014	34.671	13.4	4.641	32.553	37.194	12.5
1977	5.745	35.050	40.795	14.1	5.793	37.299	43.092	13.4
1978	5.908	39.087	44.995	13.1	5.772	43.635	49.407	11.7
1979	8.728	51.572	60.300	14.5	8.439	54.999	63.438	13.3
1980	10.855	67.602	78.457	13.8	10.533	73.363	83.896	12.6
1981	11.187	74.459	85.646	13.1	12.294	79.795	92.089	13.4
1982	9.947	71.552	81.499	12.2	10.699	61.063	71.762	14.9
1983	7.001	72.924	79.925	8.8	7.756	43.835	51.591	15.3
1984	8.170	84.127	92.297	8.9	8.354	44.261	52.615	15.9

FUENTE: Secretaría General de la ALADI.-

La aguda situación económica imperante, la recesión internacional y la asfixia financiera producto de los niveles de servicio de la deuda externa, han revertido las tendencias expansivas del intercambio intrazonal, marcando un deterioro de proporciones en su evolución. Sin pretender efectuar un diagnóstico pormenorizado de la situación, es importante destacar :

a.- El esfuerzo exportador es neutralizado en parte por el deterioro en los precios, lo que explica parcialmente las contracciones en los valores exportados. Aun cuando no se dispone de información desagregada para 1984, resultó que el crecimiento de 10.3% se debe también a los mayores volúmenes exportados, ya que han continuado las tendencias adversas en la evolución de los precios de los principales productos.

b.- La contracción en las importaciones "parece no haber afectado sino levemente la estructura de las importaciones totales". Esta es "sorprendentemente estable : alrededor del 66% está representado por importaciones de manufacturas, alrededor de 18% por combustibles, alrededor de 14 % por alimentos y productos agrícolas y alrededor de 1% por metales y minerales "(4).

Una meta de especial relevancia consiste en modificar la preferencia práctica que históricamente se ha establecido con

#### CUADRO 2

ALADI: EVOLUCION DE LOS COEFICIENTES DE SUMINISTROS Y DE  
ABASTECIMIENTOS  
(cifras en porcentajes)

	Coef. Sum.	Coef. Abast.
1960-1969	8.4	10.8
1970-1979	12.4	11.7
1980-1984	11.4	14.4
1980	13.8	12.6
1981	13.1	13.4
1982	12.2	14.9
1983	8.8	15.3
1984	8.9	15.9

FUENTE : ALADI : Diversos documentos.

respecto a terceros países. Esta tendencia se aprecia con claridad al examinar la evolución del coeficiente de suministros -relación de las exportaciones zonales, con respecto a las totales- y de abastecimientos, es decir, importaciones zonales en relación a las totales. En los Cuadros 2 y 3 se presentan dichos indicadores.

En el promedio de los cinco primeros años de la presente década, el mercado de los países miembros de la ALADI sólo captó 11.4% del total exportado. Los efectos de la crisis regional se aprecian con mayor claridad si se considera que, en 1983, el coeficiente de suministros zonales alcanzó a 8.8% y en 1984 a 8.9%, es decir, se ha vuelto a niveles relativamente similares a los que prevalecieron a comienzos de la década de los sesenta

CUADRO 3

COEFICIENTES DE SUMINISTROS Y ABASTECIMIENTOS POR

PAISES

PROMEDIO 1980-1984

(cifras en porcentajes)

SUMINISTROS		ABASTECIMIENTOS	
MEXICO	3.7	MEXICO	4.0
VENEZUELA	7.9	VENEZUELA	8.1
COLOMBIA	13.4	ECUADOR	13.6
BRASIL	13.7	BRASIL	14.0
PERU	13.9	PERU	16.0
ECUADOR	14.4	COLOMBIA	19.4
CHILE	17.9		
ARGENTINA	18.2	ARGENTINA	25.1
		CHILE	25.2
URUGUAY	29.3	BOLIVIA	36.7
PARAGUAY	44.8	URUGUAY	25.2
BOLIVIA	46.2	PARAGUAY	48.8
ALADI	11.4	ALADI	14.4

FUENTE : ALADI : Diversos documentos.

Las cifras presentadas revelan una situación que puede calificarse como atípica en los casos de México y Venezuela. Estos países, tanto por su posición geográfica como por su estructura productiva, fuertemente influida por el petróleo, mantienen una alta propensión al comercio con los Estados Unidos. Ello se debe a objetivas formas de vinculación que no son fáciles de modificar en el corto o mediano plazo. No obstante lo anterior, dado los elevados niveles de intercambio de ambos países, cualquier esfuerzo de reorientación del comercio puede tener efectos positivos en el ámbito latinoamericano. Será factible avanzar en tal dirección sólo si se comprende que el intercambio recíproco debe siempre visualizarse en una doble vía. Es decir, para exportar a la región simultáneamente se requiere comprar en la región. Esto es especialmente válido en el comercio de manufacturas, línea exportadora en la que ambos países deben estar interesados.

El coeficiente de abastecimiento zonal se incrementa sostenidamente en el transcurso de los últimos años. Por segunda vez consecutiva se supera el nivel más alto del período ALALC-ALADI. Esta tendencia se explica en lo sustantivo por el comportamiento del petróleo, que incrementa el abastecimiento zonal de 9.8%, en 1979, a 20.9% en 1981, para luego estabilizarse en alrededor de 22.0%.

CUADRO 4

ALADI: COEFICIENTE DE ABASTECIMIENTO POR CATEGORIAS DE PRODUCTOS (a)

(cifras en porcentajes)

	1979	1980	1981	1982
Alimentos, bebidas y tabaco	35.3	21.9	21.2	27.2
Materia primas de origen animal	27.9	26.0	26.4	28.4
Combustibles y lubricantes	10.6	14.7	21.4	23.7
Minerales y metales	22.8	22.7	20.9	22.8
Manufacturas	9.8	9.4	9.1	9.4
ALADI	13.1	12.5	13.3	14.8

(a) Los datos para la ALADI no coinciden exactamente con los consignados en los cuadros anteriores tanto por las aproximaciones como por posteriores ajustes en las cifras oficiales.

En los restantes productos -excluido el petróleo- el coeficiente de abastecimiento disminuye entre 1979 y 1981 de 13.7% a 11.8% y aumenta en los años siguientes a 12.9% y 13.6%. Estos incrementos a su vez se explican por el aumento en el abastecimiento de alimentos, que pasó de 22%, en 1981, a 27% en 1982. Los demás productos se mantienen en niveles relativamente estables (5).

### C. LA RUEDA REGIONAL DE NEGOCIACIONES

La Declaración del Encuentro de Montevideo -marzo de 1985-, formulada con ocasión de la visita a la sede de la ALADI del Presidente del Uruguay y de altos dignatarios o enviados especiales de 16 países latinoamericanos, busca superar la brecha existente entre la concertación política y la negociación económica propiamente tal. Su objetivo es eminentemente pragmático. Se procura movilizar a los países, en especial a las administraciones nacionales y a los agentes operativos en general, para que "la acción política actúe como palanca que destrabe las complicaciones administrativas y contribuya a la concreción de entendimientos tendientes a crear en el marco de la Asociación un centro de comercio, pagos y financiamiento, abierto a todos los estados de la región" (6).

Para la ALADI "las ruedas regionales de negociaciones constituyen la instancia a través de la cual los países miembros tratarán de transformar las manifestaciones de carácter general, en medidas, acciones, programas y compromisos que hagan posible una recuperación y expansión del comercio y la cooperación intrarregional, y al mismo tiempo, contribuyan a definir un proyecto que permita desarrollar el proceso de integración, en el contexto económico prevaleciente en la región en los últimos años" (7).

En este espacio político, durante 1985 se realizaron los estudios necesarios para definir el contenido, ámbito y modalidades de la negociación. La Rueda propiamente tal se iniciaría en abril de 1986. Tendrá por finalidad "la creación de un renovado sistema preferencial de comercio y pagos, abierto a la participación de los países latinoamericanos, destinado a reactivar la economía de la región mediante la expansión de sus corrientes comerciales y el fortalecimiento de mecanismos de cooperación, en particular para los países de menor desarrollo económico relativo, teniendo en cuenta los problemas económicos originados por la situación mediterránea de Bolivia y Paraguay" (8).

Para estos propósitos, la negociación se concentraría en los circuitos más dinámicos del intercambio intrarregional. Se han

analizado en profundidad las combinaciones bilaterales más importantes de comercio -16 aproximadamente-, lo que ha permitido desarrollar los denominados "proyectos de negociación", a través de los cuales se han identificado las potencialidades de sustitución de importaciones por pares de países. Se estima, de acuerdo con este método, que el potencial real de la negociación en el corto plazo se situaría en magnitudes que podrían fluctuar entre 1.5 mil millones y 2 mil millones de dólares. Estos niveles significarían un incremento sobre el comercio estimado, para 1985, de 17% a 22% , aproximadamente.

La Rueda deberá tener un carácter principalmente político. Descansa en el supuesto que la situación económica de los países, y su gravedad y extensión en el tiempo, ha inducido a un novedoso proceso de coordinación y concertación latinoamericanas. El tratamiento de la deuda externa en el marco del Consenso de Cartagena constituye el ejemplo de mayor relevancia en esta concertación.

Las tesis centrales que están implícitas en la Rueda de Negociaciones son: primero, la valorización del proceso de coordinación política latinoamericana. Segundo, que se hace necesario que la integración y cooperación regionales se inserten, como una variable fundamental, en tales esfuerzos. Esta constituiría una modalidad operativa para canalizar y materializar un conjunto de problemas y preocupaciones que los países han expresado a lo largo de los últimos años y que se orientan a fortalecer las concepciones básicas de un proceso auténticamente regional. Son, a su vez, fruto de una situación económica agobiante, con niveles de complejidad nunca antes experimentado por las sociedades de América Latina.

En este marco, se plantean tres objetivos fundamentales de corto plazo. Ellos son:

i) "Dinamizar el comercio intrarregional, en forma significativa, rápida y sostenida;

ii) Poner en marcha un ordenamiento progresivo, de alcance general y de carácter preferencial del intercambio y los pagos intrarregionales; y

iii) Profundizar los mecanismos y medidas orientadas a hacer posible una participación equitativa en el proceso de integración de todos los países miembros" (9).

En tal virtud, la Rueda deberá concentrarse en los siguientes "bloques" básicos de problemas:

a) La modificación de los flujos de comercio se expresaría en la concertación de nuevos acuerdos de alcance parcial, negociados sobre expectativas ciertas de comercio. Ellas han sido calculadas a partir de la metodología elaborada por la Secretaría General de la ALALDI,



que permite la estructuración de los "proyectos de negociación" entre pares de países, basados en el cruce de una demanda abastecida desde terceros países y la oferta efectiva de los países.

b) El tratamiento y la atenuación de los desequilibrios existentes en el intercambio recíproco, persiguen el objetivo de solucionar uno de los problemas de mayor significación en el comercio. Los desequilibrios responden a diversas causas. La alta heterogeneidad productiva entre países, los distintos niveles de desarrollo, el peso significativo de algunos productos como el petróleo o el cobre, por ejemplo, determinan -entre otras razones- posiciones superavitarias o deficitarias. El problema de los desequilibrios sólo tiene relevancia en aquellos productos que se intercambian amparados por franquicias arancelarias, que implican un mayor costo en las importaciones desde la región, respecto a las que se realizan desde terceros países. En consecuencia, es deseable que el comercio que se genere por la aplicación de este tipo de mecanismos tienda, en el mediano plazo a un relativo equilibrio multilateral de carácter compensador. Por el contrario, el intercambio que se realiza en igualdad de condiciones con la oferta internacional debería aismlarse a los desbalances que se producen con el resto del mundo.

c) Se negociaría la profundización de la Preferencia Arancelaria Regional - FAR-, limitando las listas de excepciones, ampliando las preferencias arancelarias propiamente tales e implementando un programa orientado a eliminar las restricciones no arancelarias. Se trata de poner en marcha efectiva al principal mecanismo multilateral de la Asociación.

d) Con respecto a las medidas de ordenamiento del comercio, se procura avanzar en la adopción de un conjunto de normas o códigos de conducta. Entre éstos, los de más alta prioridad se refieren a origen, cláusulas de salvaguardia, intercambio compensado y compras del sector público.

e) El caso de los países de menor desarrollo económico relativo, se analizaría en la perspectiva de profundizar y perfeccionar los mecanismos existentes, contemplando con especial detención la delicada situación de Bolivia.

f) En relación a los problemas de pagos y financiamiento, se continuaría en la búsqueda de mecanismos que permitan resolver las dificultades de liquidez que afectan al comercio, procurando alcanzar el máximo de autonomía frente a la disponibilidad de divisas.

g) Se impulsaría la concertación de un acuerdo regional sobre comercio de productos básicos, incluyendo la posibilidad de suscribir arreglos que faciliten las exportaciones a terceros países. Asimismo, se incluirá el tema de los servicios.

Por razones obvias, en sus inicios la Rueda debe

concentrarse en los miembros de la ALADI. Sin embargo, se contempla que los demás países latinoamericanos participen en calidad de observadores, lo que significa dar un primer paso para poner en marcha una política con mayor sentido regional y para lograr una gradual incorporación de esas naciones a este esfuerzo negociador.

El lanzamiento formal de la Rueda Regional de Negociaciones, se efectuó en ocasión de la Reunión Especial de Representantes Gubernamentales de Alto Nivel de los países de la ALADI, celebrada a comienzos de mayo de 1986. En esa oportunidad, se aprobó la Carta de Buenos Aires, que contiene una reiteración de los fundamentos políticos que justifican este esfuerzo negociador y un marco operativo e institucional dentro del cual se desenvolverá el proceso. Representa, pues, la culminación de un prolongado proceso preparatorio y la iniciación de un esquema de concertación que debería conducir a un "renovado sistema preferencial de comercio y pagos en la región".(10)

Desde el punto de vista organizativo, la Carta de Buenos Aires creó un Comité de Coordinación y de Negociaciones que tendrá por finalidad resolver o proporcionar las orientaciones para resolver los problemas que se presenten. Además le corresponde evaluar la marcha de las negociaciones y coordinar el funcionamiento de los diferentes subcomités. Estos son:

- a) De Comercio y cooperación económica;
- b) De Servicios;
- c) De Pagos y financiamiento;
- d) Para el Sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo; y
- e) De Transportes y comunicaciones.

Finalmente, es necesario tener presente que se trata de una experiencia que ocupará un largo periodo. No se pretende que en un breve lapso sea factible concretar una negociación con metas ambiciosas y complejas. Se reconoce explícitamente que la gradualidad en la concertación es indispensable y que la Rueda debería ser un detonante de un intenso proceso de concertación regional.

Por su parte, el Grupo Andino se encuentra enfrentando una crisis prolongada y profunda. El agudo deterioro del intercambio intrasubregional explicitó y agravó un conjunto de contradicciones que se venían registrando desde hace años. Las circunstancias han tornado indispensable un reajuste de fondo de las tesis y contenido del Acuerdo de Cartagena. La Comisión, actuando a nivel de representantes alternos, aprobó, a fines de mayo de 1986, una plataforma de consenso que permitiría superar los principales escollos que viene enfrentando el Grupo. Resta aún ratificar estos acuerdos al más alto nivel político y perfeccionar el Protocolo Modificadorio del Acuerdo, por lo que dicha plataforma podría sufrir variaciones. Las principales características del consenso logrado, son las siguientes (11):

a) Se incorpora al Programa de Liberación una nómina de comercio administrado. Esta será multilateral en el caso de Colombia, Perú y Venezuela y contendrá una "garantía multilateral de acceso mediante cupos". Estos se determinarán tomando como base el promedio del comercio existente entre 1980-1985 y contemplarán tratamientos especiales para Bolivia y Ecuador.

b) Los países de menor desarrollo económico relativo confeccionarán nóminas bilaterales o dirigidas.

c) Las nóminas de comercio administrado tendrán carácter transitorio; se desmontarán gradualmente, sea mediante la ampliación de los cupos o el retiro de productos. En el caso de Colombia, Perú y Venezuela, los productos originarios ingresarán libres de gravámenes.

d) Para los productos no incluidos en las respectivas nóminas de comercio administrado, se aplicarán plenamente las normas del Acuerdo.

e) Se incorpora una nueva cláusula de salvaguardia comercial más expedita y con un mecanismo posterior de evaluación por parte de la Junta.

f) Se definen las características del Programa de Liberación que aplicarán Bolivia y Ecuador.

g) La cláusula de la nación más favorecida también se incorporará al Acuerdo de Cartagena, con carácter de absoluta observancia por parte de Colombia, Perú y Venezuela y con ciertas excepciones para Bolivia y Ecuador.

La síntesis presentada estaría indicando un importante cambio de orientación y la modificación de una tendencia negativa que estaba afectando las bases mismas del proceso andino. En todo caso, este esfuerzo de reactivación comercial se está procurando engarzar con el que se realiza a nivel de la ALADI, tanto por la naturaleza del tema, como por las estrechas interrelaciones existentes entre ambas iniciativas.

Como conclusión general puede señalarse que la Rueda de Negociaciones de la ALADI y el programa andino de reactivación del comercio, constituyen dos instancias coordinadas que podrían modificar la actual situación de inercia. Por el contrario, el fracaso de estas opciones dejaría a la región con un vacío político y operacional de graves repercusiones.

En cierta manera este vacío podría estar comenzando a ponerse de manifiesto. Durante 1985 la atención se concentró en los aspectos preparativos de la negociación. No se adoptaron las decisiones necesarias para su puesta en marcha, a pesar del apoyo político expresado en el Encuentro de Montevideo. Las negociaciones, en el

mejor de los casos, se iniciarían hacia fines del primer semestre de 1986 por lo que sus resultados sólo se podrán apreciar a partir del año siguiente. No obstante la gravedad de la crisis y de los planteamientos políticos que se han formulado, los países no han logrado alinearse en torno a un proyecto común de reactivación de su desarrollo económico.

#### D. LINEAMIENTOS FUNDAMENTALES

Como punto de partida de cualquier esfuerzo para modificar las actuales tendencias del comercio exterior latinoamericano, debe reconocerse que éste no es funcional a los intereses prioritarios de la región como conjunto. Entre otras causas, debido a la creciente importancia del proceso de transnacionalización y a la influencia determinante que tienen los países industrializados en la evolución y estructura del comercio mundial y, por ende, del latinoamericano.

Las siguientes pautas de trabajo se inscriben en el marco de lo que podría denominarse cooperación comercial latinoamericana. Es decir, un conjunto de iniciativas prácticas, aplicadas a un sector o área específica de la economía, orientadas a intensificar la interdependencia regional y a generar beneficios compartidos entre los participantes. No se pretende alcanzar metas prefijadas, ni siquiera modestas como puede ser una zona de libre comercio, ni intermedias como una unión aduanera, o ambiciosas como la del mercado común. Tampoco se consagran plazos para el cumplimiento de determinados compromisos, ni existen ataduras instrumentales.

El concepto de cooperación comercial que aquí se utiliza se funda en el desarrollo de acciones solidarias, aplicadas a problemas comunes que aglutinen los intereses de los Estados. Estos participarán en tales iniciativas si existe clara conciencia que la acción colectiva podrá generar una solución mejor que la que pueda alcanzar individualmente un país determinado y, además, cuando dichas acciones refuercen o coadyuven la ejecución de determinadas políticas nacionales. El fortalecimiento de lazos de interdependencia económica se plantea en un sentido operacional y en el marco de un proceso que evolucione gradualmente.

En consecuencia, la idea básica sería impulsar un proceso de transformación. Un proceso que posibilite disponer de un nivel de intercambio recíproco suficientemente sólido y armónico, capaz de constituirse en factor de apoyo a las políticas nacionales de desarrollo. Esto implica niveles crecientes de comercio y de interdependencia regional, es decir, flujos de intercambios vinculados a los sectores prioritarios de los países, tanto en lo relativo al abastecimiento como a los suministros.

## 1. Simultaneidad de las acciones externas y la reorientación del comercio.

En este esfuerzo, las acciones externas asumen un papel protagónico. No es factible plantear modificaciones en el comercio exterior latinoamericano observando solamente las potencialidades del mercado intrarregional. Las acciones externas deben orientarse a maximizar el proceso de exportación, manteniendo una estrecha vinculación con las necesidades del mercado regional. Igualmente, deben acrecentar el poder de compra derivado de la estructura de las importaciones de América Latina. Lograr una plena simultaneidad entre el proceso de reorientación "hacia adentro" y la concertación de posiciones frente a terceros países, constituye un desafío de especial relevancia y una modalidad operativa para que paulatinamente el comercio exterior se adecúe a las necesidades y posibilidades de la región.

Ha existido una permanente disociación entre ambas variables lo que ha conspirado contra la posibilidad de una política comercial de carácter auténticamente regional. En el ámbito de la ALALC el tema prácticamente no fue considerado. En el marco del Grupo Andino se avanzó en algunas negociaciones conjuntas de orden eminentemente político. El caso más relevante lo constituyó la posición andina frente a Estados Unidos, cuando se excluyó del eventual usufructo de los beneficios del SGP a países miembros de la OPEP. No obstante lo anterior, el Grupo Andino no ha adoptado un esquema operativo de negociación frente a terceros países.

El SELA ha realizado varios esfuerzos de coordinación en el frente de la negociación internacional. La reunión de Punta del Este -1978- que analizó las relaciones de América Latina con la CEE, estableció el concepto de tratamiento simétrico. Luego se han enfocado estos problemas desde la perspectiva de la seguridad económica regional, en especial en el caso de las relaciones con Estados Unidos. Si bien estos avances deben ser valorados en su correcta dimensión, no es menos cierto que ellos han tenido escasa aplicación práctica.

En otros términos, América Latina y el Caribe no han organizado su poder de compra para ponerlo al servicio del proceso de exportaciones. El fomento del intercambio recíproco tampoco se ha planteado en lo que puede ser su dimensión negociadora frente al resto del mundo. De esta manera, se verifica una total disociación que no permite dotar al sector externo de una funcionalidad compatible con los objetivos y prioridades de la región.

Las fuertes tendencias proteccionistas están afectando gravemente el proceso exportador latinoamericano. La mayoría de los estudios sobre el futuro comportamiento de las economías de los países centrales, coinciden en señalar que las limitaciones de

acceso -expresadas de variadas maneras- se continuarán agravando. En algunos productos o grupos de productos, la región podría desplegar su "capacidad de absorción" para atenuar -a lo menos en parte- los efectos negativos del proteccionismo, desviando hacia el mercado intralatinoamericano una proporción de los bienes cuyo ingreso a los mercados centrales es obstaculizado. En otros casos -quizás los mayoritarios- pueden aplicarse reglas del juego semejantes a las empleadas por los países industrializados, utilizando concertadamente el poder de compra y diversificando las fuentes de abastecimiento. Actuar eficientemente en este ámbito supone el inicio de un intenso y sostenido proceso de concertación regional. La experiencia de los últimos años demuestra que los esfuerzos individuales de los países, incluso los de mayor desarrollo, son insuficientes para neutralizar las tendencias negativas derivadas del proteccionismo imperante. De allí que las acciones conjuntas adquieran especial relevancia, aunque se tenga conciencia de que su materialización no es tarea fácil.

El proceso de cooperación comercial latinoamericana debe estructurarse considerando permanentemente los planos externo e intrarregional. Las interrelaciones existentes en el comercio exterior obligan a diseñar y poner en marcha acciones simultáneas.

## 2. Modificación de los coeficientes de abastecimientos y de suministros y la recuperación del intercambio intrarregional.

Trabajar con los coeficientes de abastecimientos facilita determinar metas cuantitativas -globales y por países- que permitan, a su vez, dimensionar con razonables grados de aproximación, la magnitud del esfuerzo que se debe realizar para avanzar hacia la estructuración de un ordenamiento del comercio exterior latinoamericano. La metodología simplificada que se presenta a continuación sólo debe valorarse como un primer paso en esta dirección. Posteriormente podría desagregarse a nivel de productos cuyos intercambios permitan el cumplimiento de determinadas metas voluntarias que, para estos fines, los países adopten.

En el último tiempo se ha planteado como tesis básica que la región debería desarrollar un esfuerzo comercial que le permitiera alcanzar, en el menor tiempo posible, los niveles de intercambio que se lograron en el pasado. El significado de esta propuesta se presenta en el Cuadro 5. Este se ha construido con la idea fundamental de identificar la magnitud del esfuerzo que deberían desplegar los países miembros de la ALALDI, si es que adoptarían las decisiones políticas y operacionales destinadas a alcanzar tal meta en un plazo razonable. En primer lugar, debe considerarse que dicho objetivo se planteó hacia fines de 1983, cuando el entorno externo aún no mostraba la dimensión real de la

crisis y su impacto en los flujos del intercambio recíproco. En segundo lugar, es necesario tener presente que este planteamiento poseía un basamento eminentemente político. Se orientaba a viabilizar fórmulas concretas de avance y de concertación regionales. Este papel se cumplió satisfactoriamente a través de los acuerdos que constan en la Declaración de Quito.

Las cifras que se incluyen a continuación se basan en estimaciones acerca del comportamiento de las exportaciones zonales. Ellas sólo pretenden configurar un escenario probable, basado en la experiencia histórica, más que una proyección propiamente tal.

#### CUADRO 5

#### ALADI: EVOLUCION ESTIMADA DEL COMPORTAMIENTO DEL COEFICIENTE DE SUMINISTRO ZONAL

(Cifras en miles de millones de dólares corrientes FOB y  
porcentajes)

ANOS	EXPORTACIONES TOTALES	EXPORTACIONES ZONALES (a)	COEFICIENTE SUMINISTRO
1984 (b)	88.5	8.1	9.2
1985 (c)	83.1	7.5	9.0
1986	89.7	8.7	9.7
1987	96.9	10.1	10.4
1988	104.7	11.7	11.2
1989	113.1	13.6	12.0
1990	122.1	15.8	12.9
1991	131.9	18.3	13.9
1992	142.4	21.2	14.9
1993	153.8	24.6	16.0
1994	166.1	28.5	17.2

(a) Las exportaciones zonales se han proyectado suponiendo un crecimiento de 16% acumulativo anual.

(b) Datos provisionales.

(c) Datos estimados.

FUENTE: CEPAL.- LC/R.403.- Notas para la discusión de la segunda reunión de funcionarios responsables del comercio exterior de América Latina. Cuadros 3 y 4. Datos ajustados en la columna 1.

Las exportaciones de la región han crecido aproximadamente en 8% anual. Por su parte, el BID, con la finalidad de precisar los efectos de la crisis, simuló modelos econométricos para siete países - Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela- hasta 1990 inclusive. Dentro del marco de referencia de dicho estudio "se prevé que las exportaciones de mercaderías en dólares corrientes aumenten a una tasa de 7.8 por ciento en 1985-90 ...la cual es substancialmente inferior al promedio de 24 por ciento de 1976-80...Sin embargo, incluso ese crecimiento modesto contiene un elemento substantivo de riesgo" (12). Lo anterior debido a un crecimiento relativamente más lento en los países de la OECD, a una eventual caída en el volumen de las exportaciones a los EEUU, resultado de una tasa de inflación mayor que la postulada y a la proliferación de medidas proteccionistas.

Los coeficientes de suministro se han calculado partiendo del supuesto que, aproximadamente en cinco años, se debería recuperar el nivel máximo alcanzado en 1979, es decir alrededor de 14.0 %.

CUADRO 6

ALADI: EVOLUCION ESTIMADA DEL COMPORTAMIENTO DEL COEFICIENTE  
DE ABASTECIMIENTO ZONAL  
(cifras en miles de millones de dólares corrientes CIF y  
porcentajes)

ANOS	IMPORTACIONES TOTALES (a)	IMPORTACIONES ZONALES (b)	COEFICIENTE ABASTECIMIENTO
1984 (c)	51.9	8.4	16.2
1985 (d)	52.5	7.8	14.8
1986	58.3	9.1	15.6
1987	64.7	10.6	16.4
1988	71.8	12.2	17.0
1989	79.7	14.2	17.8
1990	88.5	16.5	18.6
1991	98.2	19.1	19.5
1992	109.0	22.2	20.4
1993	121.0	25.7	21.2
1994	134.3	29.8	22.2

(a) Proyección del BID.- Op. cit.

(b) Proyección Cuadro 5, ajustada.

(c) Datos ALADI, provisorios al 30.8. 1985.

(d) Datos estimados



Esto significa que mientras las exportaciones al mundo crecen en 8% anual, las orientadas al mercado de la ALADI lo deberían hacer en cerca de 16%. Este ritmo de crecimiento representa un extraordinario esfuerzo para dinamizar el intercambio recíproco y para materializarlo se deberá poner en marcha un conjunto de medidas operacionales diferentes a las que tradicionalmente se utilizan en los procesos de integración.

Asimismo, destaca la necesidad y profundidad de un nuevo tipo de decisiones políticas. Si la evolución real tiene alguna semejanza con el marco global que se ha planteado a modo ilustrativo, el coeficiente de suministros zonales alcanzaría el nivel logrado en 1979 recién en el segundo o tercer año de la próxima década. Resulta también evidente que en función de las potencialidades de la región, ésta es una meta relativamente modesta.

Teóricamente, las exportaciones zonales deben ser siempre iguales a las importaciones intrarregionales, descontando pequeños ajustes de orden estadístico o las diferencias de valoración FOB-CIF. Por tanto, la evolución postulada para las exportaciones debería tener su correspondencia en el lado de las importaciones. Estas, empero, continuarán enfrentando un escenario restrictivo derivado de los conocidos problemas de endeudamiento, por lo que no es posible prever tasas de crecimiento análogas a las planteadas para las exportaciones. En otros términos, la meta propuesta para las exportaciones zonales requerirá un esfuerzo relativamente mayor en el lado de las importaciones intrarregionales. Es decir, la intensidad sustitutiva deberá ser de mayor significación.

El cuadro 6 se ha construido considerando que el mencionado estudio del BID señala que "se espera que el crecimiento de la importaciones (totales), en dólares corrientes, sea alrededor de 11 por ciento anual en 1985-90 ...esa tasa aparentemente elevada de crecimiento sirve sólo para volver a la relación entre las importaciones y el PNB alcanzada en el período 1976-78, cuando casi todas las variables macroeconómicas habían logrado una estructura más deseable".

Las importaciones zonales se han estimado de conformidad al comportamiento previsto para las exportaciones zonales (ver cuadro 5), es decir, 16% de crecimiento acumulativo anual, ajustándolo de acuerdo con el diferencial FOB-CIF, que se ha estimado en 4.5 % como promedio aproximado. De esta manera, se tendría que en 1992, año en que se restituiría el nivel máximo de comercio alcanzado en 1979 - medido como la incidencia de las exportaciones zonales respecto a las totales-, las importaciones intrarregionales deberían superar los 22 mil millones de dólares y el coeficiente de abastecimiento se situaría por encima de 20%. El esfuerzo a realizar para alcanzar una meta como la indicada es de importancia. Y lo complejo es que si bien constituye un objetivo ambicioso frente a la realidad actual, no lo es respecto a las necesidades y potencialidades de la región.

La evolución del coeficiente de suministros zonales es importante, pero no determinante. El punto básico se encuentra más en el comportamiento del coeficiente de abastecimientos. Lo central radica en lograr que la demanda zonal sea abastecida preferentemente por oferta regional. Si simultáneamente con un alto nivel de abastecimiento, se maximizan las colocaciones en el exterior y el coeficiente de suministros se sitúa a un nivel relativamente bajo, indicaría un mejoramiento en las condiciones de competitividad y, en consecuencia, un mejor nivel de eficiencia económica. Por el contrario, un bajo coeficiente de suministros ligado a un reducido nivel en el coeficiente de abastecimientos -como es la situación actual- crea un doble efecto negativo. Por un lado, señala directamente una preferencia de los países por adquirir en otros mercados, la que es una tendencia históricamente confirmada, y pone en evidencia que el mercado intrazonal no constituye un soporte adecuado para solventar un proceso dinámico de exportaciones.

El punto central es precisar bajo qué condiciones y de acuerdo a qué modalidades los países se inclinarían a iniciar un sostenido proceso de negociaciones orientados a alcanzar tales metas. Planteamientos como la revalorización política de la integración y la cooperación regionales; iniciativas como la Rueda de Negociaciones o el Programa Andino de reactivación del comercio se encaminan en dicha dirección. Lamentablemente, no hay una correlación entre urgencias y necesidades y la velocidad de los procesos. Las soluciones se han perfeccionado y los caminos políticos que se han acordado son insuficientemente utilizados por los agentes operativos.

### 3. Potencialidades del intercambio intrarregional.

Diversas metodologías se han aplicado recientemente para calcular potenciales de comercio. Así, por ejemplo, la CEPAL, en estudios realizados en 1985, estima que "la exportación potencial de Argentina hacia los países medianos y menores (de la ALADI) varía entre 450 millones de dólares, como un máximo, y 250 millones, como un mínimo, de flujos anuales de nuevas exportaciones. Los productos más importantes se ubican en los sectores agropecuarios y alimenticio, metalmecánico y bienes de capital". En el caso de Brasil, los límites son de 1150 millones y 660 millones y los productos más importantes son de la metalmecánica y los bienes de capital. Para México el rango es de 170 a 110 millones, concentrados en combustibles y productos químicos (13).

Por cierto, los niveles estimados de exportaciones desde los países medianos y menores hacia Argentina, Brasil y México (ABRAMEX) son sustancialmente menores. En efecto, el potencial varía

entre 650 millones de dólares, como máximo, y 350 millones, como mínimo. Esto para el conjunto de los 8 países restantes de la ALADI (14). Igualmente, la Secretaría de la ALADI -como ya se señaló- plantea que en el corto plazo el comercio podría acercarse a los 2 mil millones de dólares adicionales.

Existen diversas alternativas para fundamentar incrementos significativos en el intercambio intrarregional. Una opción es la canalización del poder de compra de los Estados hacia proveedores regionales. INTAL (15) estimó que, en 1982, 40% del total importado correspondía a compras del sector público. Estudios posteriores (16) han señalado que de los 29 mil millones de dólares de compras estatales de los países miembros de la ALADI, 20 mil millones aproximadamente se utilizaron en importaciones de petróleo y productos alimenticios. Es decir, cerca de 9 mil millones de dólares se habrían destinado preferentemente a la importación de productos manufacturados, incluyendo bienes de capital.

#### CUADRO 7

##### ALADI: ESTIMACION DEL ORIGEN SECTORIAL DE LA IMPORTACION DE MANUFACTURAS EN 1982

(cifras en millones de dólares)

Origen	Sector		TOTAL
	Privado	Público	
ALADI	3.364	848	4.212
RESTO MUNDO	32.466	8.178	40.644
TOTAL	35.830	9.026	44.856

FUENTE : ALADI/ SEC/ Estudios 29 y 30

El cuadro anterior muestra una estimación acerca del origen por sectores -público y privado- de las importaciones de manufacturas. Este revela con claridad la enorme tarea que se debería realizar para lograr incrementar el comercio de manufacturas en la región y el papel que en tal esfuerzo debería efectuar el sector estatal canalizando la demanda actual hacia proveedores regionales.

Adicionalmente a esta información, se puede señalar que es este un curso de acción viable por dos razones. En primer lugar, las importaciones del sector público están altamente concentradas en pocas empresas dentro de cada país. Por lo tanto, se trataría de incorporar al proceso de desviación del comercio a un número relativamente reducido de agentes operativos. Por lo demás, hasta la fecha, estos no han constituido un centro de preocupación relevante por parte de los esquemas de integración. En segundo término, la diversificación de los productos importados generaría un impacto amplio en los sectores empresariales privados, quienes razonablemente serían los proveedores mayoritarios de estas demandas. Asimismo, una administración habil de estas adquisiciones podría significar una importante contribución para atenuar el problema de los desequilibrios comerciales. Por ejemplo, la perspectiva de que empresas estatales de determinados países abran una especie de "poder de compra" de mediano plazo podría generar un efecto importante en las exportaciones de manufacturas de algunos países de menor desarrollo.

Para estos fines, la decisión política de los gobiernos debiera cerrar la clásica brecha existente entre la declaración y la realización, movilizándolo activamente a las empresas estatales.

El cálculo de las potencialidades del comercio intrarregional es un tema que metodológicamente puede dar origen a numerosas interpretaciones. Sin embargo, en este caso sólo se pretende destacar la magnitud de su potencial. Si existiera claridad acerca de los beneficios que su cabal aprovechamiento reportaría para la región, se podrían incrementar sustantivamente los niveles de intercambio. Metas como las anteriormente presentadas podrían alcanzarse sin mayores dificultades. Incluso objetivos mucho más ambiciosos serían viables, en la medida que existiera una definida voluntad política transmitida desde los gobernantes a los agentes operativos. El problema no es sólo de carácter económico. Los cursos de acción alternativos son conocidos, aunque por cierto existen discrepancias acerca de las modalidades que se ajustan más a los intereses del conjunto de países. Sin embargo, el respaldo de una firme decisión política es un primer paso para hacer superables los obstáculos.

#### 4. Alternativas para focalizar un proceso de negociación en la ALADI

Del examen de la evolución del comercio recíproco y, en particular, del deterioro experimentado en 1982 y 1983, se infiere que las contracciones más significativas en el intercambio se encuentran en

las relaciones de Argentina, Brasil y México con los demás países. Por lo anterior, un primer análisis debe concentrarse en las potencialidades del comercio que existe entre los países medianos y de menor desarrollo económico relativo con los mayores. La fundamentación de este enfoque se basa en tres argumentos. Primero: el comercio entre ABRAMEX y el resto de los miembros de la ALADI representó y representa la mayor parte del comercio intrazonal. Segundo : el desequilibrio comercial al interior de la ALADI se explica básicamente por la relación entre estos dos grupos de países. Tercero: el colapso del comercio intrazonal 1981-1983 se concentra precisamente en dicha relación.

Así como resulta evidente que el centro de un proceso negociador tiene que fundarse en los principales ejes del intercambio comercial, es también evidente que éste debe concentrarse en los flujos más significativos del comercio. Esto supone acordar niveles indicativos o referenciales de lo que anualmente podría intercambiarse. En la medida que los países con mayores importaciones manifestaran su decisión de adquirir dentro del área ciertos montos y en productos seleccionados, se podría desatar un rápido proceso de concertación, aplicando un nuevo estilo de negociación.

Iniciar el proceso de la manera antes descrita -ejes principales y países con mayores niveles de importaciones- supone que Argentina, Brasil y México demuestren su intención de comprar en la zona y se constituyan, por tanto, en promotores de la iniciativa. Ello supone que esos países entreguen un respaldo político pleno a este planteamiento, y prevean la participación de equipos técnicos de alto nivel que la ejecuten. La contraparte natural en un proceso de este tipo es el Grupo Andino, que en conjunto con los restantes países de la ALADI, puede alcanzar en varios productos niveles de oferta suficiente para satisfacer parte importante de la demanda que ABRAMEX planteen.

La política comercial y los instrumentos aplicados en Brasil y México -y en menor grado en Argentina- les otorgan una importante capacidad de manejo en su comercio exterior. De esta manera, pueden influir decisivamente en el origen y destino de sus importaciones y exportaciones. Por tanto, en función de dichas capacidades será factible concretar los paquetes de comercio que finalmente se establezcan en el proceso negociador.

Comenzar un proceso de esta naturaleza teniendo como meta básica restablecer y crear nuevos flujos de comercio, implica ajustar las restricciones instrumentales a este objetivo. Se deberían definir, primero, paquetes integrales de negociación y, luego, se elegirían los instrumentos pertinentes que harían viables la expansión del comercio recíproco. Tal modalidad negociadora se ajusta a los planteamientos formulados en los diferentes acuerdos políticos y, además, es compatible con la versatilidad instrumental que caracteriza al Tratado de Montevideo de 1980. Se determinaría

así un marco amplio para los países, los que podrán optar por una combinación de instrumentos que aseguren la negociación y los flujos que en ella se pacten. El empleo ad-hoc de los instrumentos indispensables, permitiría un mínimo de interferencias en la políticas nacionales y en los compromisos gubernamentales.

Otra alternativa pragmática consistiría en trabajar en función de los coeficientes de abastecimiento. Su incremento podría transformarse en meta para cada país en forma individual y para la región en su conjunto. La modificación de estos coeficientes debe entenderse necesariamente como un proceso gradual y de largo plazo. Pretender revertir una tendencia profundamente arraigada en la estructura misma del comercio no es tarea fácil. Esto es válido incluso considerando las potencialidades globales a que se ha hecho referencia. Acrecentar paulatinamente estos indicadores, mediante el establecimiento de metas voluntarias anuales y basadas en revisiones periódicas, podría constituirse en el germen de un amplio proceso de concertación. Luego, se deberían incorporar fórmulas concretas acerca de cómo administrar el comercio para materializar las metas voluntarias. Tendrían una funcionalidad inversa a las limitaciones voluntarias de exportaciones u otras medidas de efectos análogos que aplican los países industrializados. Se trata, en síntesis, de cambiar radicalmente el centro de la negociación latinoamericana. Tradicionalmente ésta se ha concentrado, en especial dentro de los esquemas de integración, en la parte instrumental. Hasta ahora, los países han empleado sus mejores esfuerzos en el uso de un determinado instrumento para fomentar el intercambio recíproco, como han sido principalmente las preferencias arancelarias. La propuesta que se ha tratado de esbozar se orienta a que el acuerdo gubernamental se focalice en pactar determinados flujos de comercio, eligiendo los instrumentos específicos que se utilizarán para que se materialice el intercambio de acuerdo con las características particulares de los productos seleccionados y de sus compradores y vendedores habituales.

##### 5. Mecanismos de pagos, financiamiento y promoción de exportaciones.

Como se ha señalado, es condición esencial para una expansión del intercambio intrarregional la existencia de mecanismos de pagos que "desdolaricen" las transacciones internas y aumenten la liquidez financiera del sistema. De esta manera, la carencia de divisas podría actuar como palanca de impulso para la profundización de las relaciones comerciales recíprocas. En tal sentido, debe reconocerse que si bien a lo largo del tiempo los convenios de pagos han cumplido un importante papel, son insuficientes frente a la emergencia actual. Por lo tanto, su revisión y perfeccionamiento es condición primordial para alcanzar una dinamización del comercio.

En este mismo orden de ideas, la interconexión entre las cámaras -especialmente entre la del MCCA y la de la ALADI-, si bien en el corto plazo puede no revestir gran urgencia, pasa a ser un elemento de importancia para apoyar la política de regionalización de la ALADI y para la eventual creación de un centro regional de comercio y pagos.

El problema de los mecanismos alternativos de pagos ha sido analizado desde diversos ángulos y se ha transformado en persistente preocupación, entre otros, del sector industrial que sufre la carencia de divisas, sea como exportadores o como importadores de insumos y ciertas materias primas básicas. A nivel de la Asociación de Industriales Latinoamericanos - AILA - se ha propuesto una fórmula basada en la creación de un "Peso ALADI", orientado a independizar el comercio recíproco de la necesidad de divisas. Esta no ha podido materializarse, luego de más de dos años en que fue formulada y de que se efectuaron los ajustes técnicos pertinentes.

En relación a este tema, es necesario tener presente que en él no hay un problema técnico propiamente tal, ya que existen alternativas claramente identificables con sus virtudes y defectos, que podrían instrumentarse en un plazo relativamente breve. El corto período transcurrido desde que se lanzó la idea del "Peso Andino" hasta que se aprobó su diseño y puesta en marcha, demuestra esta aseveración. El principal obstáculo se encuentra en que el tema no ha sido tratado a fondo por los bancos centrales de la región. En los diversos foros de cooperación éstos se han manifestado renuentes a avanzar en dicho campo. La razón parece encontrarse en la reducida participación del comercio intrazonal frente al total del comercio de cada país miembro, y a la existencia de convenios de pagos que operan con cierto grado de fluidez. Tales enfoques no valoran correctamente las potencialidades regionales, la necesidad de que los mecanismos de pagos actúen como factor dinamizante del comercio y los efectos reactivadores que éste podría generar.

En todo caso, debe tenerse presente que la solución de este problema tendría que estar acompañada de adecuadas políticas de financiamiento de las exportaciones, tanto a nivel nacional como multilateral. Las actuales políticas nacionales de fomento de las exportaciones son débiles en la mayoría de los países e insuficientes frente a las que mantienen otras naciones en desarrollo y en especial los industrializados. De esta manera, los oferentes regionales quedan fuera de competencia en numerosos productos sean estos industriales o agropecuarios. Las condiciones de financiamiento se han transformado en un elemento determinante en el comercio internacional. Si individualmente cada país no adopta las providencias necesarias para situarse a nivel competitivo en esta materia, será difícil avanzar sistemáticamente en la expansión del comercio intrazonal. Los sistemas de financiamiento multilateral pueden ser de utilidad para fortalecer y complementar las políticas nacionales. En este orden de ideas, habría que revisar detalladamente los esquemas que actualmente están operando -como es

el caso del Sistema Andino de Financiamiento del Comercio (SAFICO), el Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX) y los mecanismos del BID, entre otros -, para adecuarlos a las nuevas circunstancias que emanan de las condiciones imperantes en los mercados internacionales.

La eficiencia en los sistemas de financiamiento debe estar inserta en una política general de promoción de las exportaciones. En esta área se constatan numerosas deficiencias. No parece exagerado señalar que el empresariado latinoamericano, en general, no utiliza las técnicas más apropiadas para exportar. Tampoco lo es precisar que el sector público presta un apoyo que es insuficiente, sobre todo en la actualidad, en donde predominan sofisticadas técnicas de comercialización, frente a las cuales no se puede improvisar.

En conclusión, si no se superan las serias limitantes señaladas en el campo de los pagos, del financiamiento y del proceso de exportación en general, cualquier esfuerzo por avanzar hacia la creación de un ordenamiento latinoamericano del comercio exterior será estéril.

#### 6. Regionalización

La convergencia entre los diferentes procesos de integración ha sido un tema de permanente preocupación en el ámbito regional. Hacia fines de la década de los años sesenta se realizó un primer contacto entre representantes de la ALALC, MCCA y CARIFTA. Esta reunión no tuvo resultados positivos, especialmente porque prevalecieron limitaciones jurídicas propias del antiguo Tratado de Montevideo. La cláusula de la nación más favorecida, en la interpretación de aquellos años, impidió o justificó que no se suscribieran arreglos comerciales con países no miembros de la ALADI. Tampoco existía un convencimiento político que permitiera superar dicha restricción.

El panorama empieza a cambiar a mediados de la década pasada. El marco de cooperación establecido en la reunión entre el Presidente Carlos A. Pérez de Venezuela y los Presidentes de Centroamérica y de Panamá, celebrada en Puerto Ordaz, Venezuela, durante 1974, se fortaleció por un notorio reajuste en la política mexicana. Posteriormente, la suscripción del Convenio de Panamá, constitutivo del SELA, y la puesta en marcha del Tratado de Montevideo de 1980, terminaron por configurar un nuevo contexto para valorizar estas relaciones y un marco jurídico flexible que supera las antiguas limitaciones.

Como consecuencia de lo anterior, paulatinamente se ha ido



ampliando e intensificando la cooperación entre las distintas subregiones. Son importantes los trabajos que se desarrollan en el marco de diversas instituciones como OLADE y GEPLACEA por mencionar algunas experiencias relevantes. Los Comités de Acción del SELA han desempeñado un papel significativo en esta materia. Desde el primer esfuerzo de cooperación del SELA -Apoyo al programa de reconstrucción de Guatemala, 1976-, se han llevado a cabo diversas experiencias positivas de colaboración entre Centroamérica y el resto de América Latina y el Caribe. El Comité de Acción para la Reconstrucción de Nicaragua, que funcionó durante cinco años, fue otra expresión solidaria y pluralista de la región. El Comité de Acción para el desarrollo económico y social de Centroamérica - CADESCA-, representa otro esfuerzo en esta dirección. El conjunto de estas iniciativas han logrado intensificar el conocimiento recíproco y el intercambio de experiencias en torno a temas concretos, todo lo cual sienta las bases para redimensionar las actuales relaciones proyectándolas hacia escenarios de creciente interdependencia.

En materia de cooperación, es necesario destacar la vigencia - ya por más de cinco de años- del Acuerdo de San José. Mediante este convenio México y Venezuela aseguran el suministro de petróleo y otorgan facilidades financieras para un grupo de países, especialmente centroamericanos. Sin duda esta modalidad de cooperación constituye un importante precedente para proyectar y redimensionar las relaciones entre Centroamérica y el Caribe y los países miembros de la ALADI.

En términos de la evolución comercial, la situación puede resumirse de acuerdo con las cifras que se presentan en el Cuadro 8. Este muestra el bajo grado de interrelacionamiento comercial existente entre las diversas subregiones a lo largo del tiempo. La desarticulación prevaleciente al interior de América Latina y del Caribe, se apreciaría aún más grave si se excluyera el petróleo que, a apartir del Acuerdo de San José, se transformó en un factor relevante en materia comercial.

En los últimos años, estas relaciones se han estado tratando de intensificar. En materia comercial, las disposiciones del Tratado de Montevideo de 1980 -artículos 24 y 25- proporciona el marco jurídico apropiado al posibilitar la suscripción de acuerdos de alcance parcial entre los países de la ALADI y otras naciones latinoamericanas.

CUADRO 8

AMERICA LATINA: EXPORTACIONES ENTRE ESQUEMAS DE INTEGRACION

(cifras en millones de dólares corrientes FOB y porcentajes)

	1970	1975	1980	1984
<b>ALADI</b>				
Exp. Resto A.Latina	317.5	1021.0	1083.2	2001.0
% sobre total exp.	2.3	3.4	1.4	2.3
<b>G. ANDINO</b>				
Exp. Resto A.Latina	477.4	1578.2	2740.2	2370.3
% sobre total exp.	8.8	12.2	9.1	9.7
<b>M.C.C.A</b>				
Exp. Resto A.Latina	26.6	104.6	177.7	184.8
% sobre total exp.	2.4	4.5	3.6	4.4
<b>CARICOM</b>				
Exp. Resto A.Latina	20.9	42.9	241.4	160.0
% sobre total exp.	2.1	1.4	4.4	4.5

FUENTE : CEPAL : Diversos documentos.

El cuadro que se incluye a continuación muestra la relación de los acuerdos suscritos sobre la base de las normas del Tratado. Es evidente que estos nuevos arreglos comerciales constituyen un avance que debe ponderarse adecuadamente. Por un lado marcan una orientación política positiva. Sin embargo, se mantienen a un nivel extremadamente limitado, ya que sólo consagran preferencias arancelarias que tendrán un impacto restringido en las corrientes tradicionales de comercio y mucho menor en los aparatos productivos.

Parece urgente que, especialmente en el marco del MCCA, se realice un esfuerzo deliberado por canalizar estas iniciativas en forma coordinada -si es que no es viable una negociación conjunta- que se concentre en la creación de un nuevo marco de relaciones comerciales que afiance un proceso gradual de interdependencia económica.

CUADRO 9

ALADI: ACUERDOS DE ALCANCE PARCIAL SUSCRITOS CON OTRO PAISES

LATINOAMERICANOS(a)

ALADI	OTROS PAISES LATINOAMERICANOS	FECHA SUSCRIPCION
MEXICO	COSTA RICA	22.7.84
	GUATEMALA	4.9.84
	HONDURAS	3.12.84
	CUBA	11.3.84
	NICARAGUA	8.4.84
	PANAMA	22.5.85
ARGENTINA	COSTA RICA	31.8.83
	EL SALVADOR	27.8.83
	CUBA	16.3.84
COLOMBIA	GUATEMALA	1.3.84
	NICARAGUA	2.3.84
	COSTA RICA	2.3.84
	EL SALVADOR	24.5.84
	HONDURAS	30.5.84

(a) Los datos incluyen información, de acuerdos suscritos y protocolizados en la ALADI, hasta enero de 1986

FUENTE: ALADI: Diversos documentos.

7. Aspectos institucionales

Para avanzar hacia el establecimiento de una nueva estructura del comercio exterior latinoamericano, se requiere como condición indispensable una firme voluntad política y una adecuada

organización a nivel nacional y multilateral. Esta debe ser capaz de aplicar con eficiencia y de manera sistemática los principios básicos de un proceso de cooperación comercial regional.

Desde el punto de vista nacional, se hace indispensable solucionar la atomización institucional que existe en una mayoría de países. Esta dispersión explica que no siempre la política de comercio exterior muestra la necesaria coherencia y que sea el resultado de presiones sectoriales más que fruto de una visión integral sobre el problema externo. Eliminar tal contradicción no significa postular la implantación de una política centralizada. Cada país tendrá que buscar su propia organización. Lo que se pretende es resaltar que tiene que existir un punto organizativo de coordinación y ejecución, a nivel nacional del más alto rango político, y revestido de las capacidades administrativas suficientes para poner en marcha los acuerdos y negociaciones que bilateral o multilateralmente se pacten.

A nivel regional, se hace urgente crear una estructura o foro de cooperación comercial que consolide la acción de los centros de ejecución y coordinación nacionales. Se trata de impulsar la pronta creación de un foro de comercio, pagos y financiamiento dotado de suficientes capacidades de negociación multilateral y resolutivo a nivel nacional. La cooperación para que sea existosa, tiene que estar inmersa en un marco institucional adecuado. Este tiene que quedar definido por los actores centrales del proceso. En consecuencia, no puede pretenderse, que la cooperación sea impulsada por agentes distintos a los que diseñan y ejecutan las políticas nacionales. Por tanto, es indispensable que la acción multilateral esté engarzada directamente con los centros nacionales. La Rueda Regional de Negociaciones de la ALADI podría ser una buena oportunidad para operar en la forma descrita.

No obstante, el marco institucional de la ALADI requerirá de algunos ajustes. En primer lugar, se necesitará una Secretaría General dotada de capacidad de propuesta para acompañar a los gobiernos, quienes deberán ejercer un papel protagónico en el proceso. En segundo lugar, el Comité de Representantes debe ser complementado con la participación directa y comprometida de los altos funcionarios de gobierno responsables de las políticas económicas nacionales, sean de carácter interno o vinculadas al sector externo.

## E. LOS INSTRUMENTOS DISPONIBLES

El desafío de modificar la institucionalidad de la integración para

transformarla en un elemento importante en el diseño y ejecución de las políticas de desarrollo económico y social de la región, requiere partir de la aceptación de dos supuestos esenciales.

El primero se relaciona con la forma como se estima más viable promover la expansión del comercio. El segundo trata de una responsabilidad compartida por parte de todos los agentes de la integración y cooperación regionales y no sólo de un determinado organismo.

En el primer aspecto, el punto central se encuentra en reconocer que es necesario abordar la problemática del comercio desde un punto de vista diferente. Este implica postular que lo importante es lograr un tránsito gradual hacia un nuevo ordenamiento comercial que sea funcional a los objetivos y prioridades de la región. En este sentido, destaca la urgencia de promover una serie de actividades de cooperación que generen acciones comerciales estables y debidamente coordinadas. Es decir, se trata de apoyar la estructura comercial mediante acciones de cooperación, para vincularla directamente con las capacidades productivas. De esta manera se evitaría que proliferen corrientes efímeras de comercio, basadas en desequilibrios ocasionales.

Sobre este aspecto es importante tener presente la experiencia reciente. Debido a numerosas circunstancias que no es del caso repetir, en el período 1979-1981 se produjo un crecimiento notable en el comercio. Este incluyó un amplio grupo de productos que se intercambiaron por la conjunción de varios factores: facilismo financiero, alteraciones en los niveles cambiarios, consistentes políticas de exportaciones aplicadas por algunos países, entre otros. Muchas de estas corrientes no obedecían a razones vinculadas con el abastecimiento de insumos o con la satisfacción de necesidades reales. El advenimiento de la crisis creó un colapso comercial de innegables repercusiones. Eliminó las transacciones en este tipo de bienes y redujo fuertemente muchas importaciones zonales, en especial de productos manufacturados. Todo ello afectó significativamente las expectativas de los sectores privados. Estos, ante el nuevo cuadro, plantean posiciones y criterios antagónicos en torno a la capacidad de concertación regional y tienden a enclaustrarse en su respectivo mercado interno o lisa y llanamente a buscar, como opción más estable, los mercados de los países industrializados.

El enfoque de vincular la promoción del comercio con la estructura de la integración y de la cooperación, pretende constituirse en una respuesta consistente con las necesidades reales de los países, permitiendo la programación de las actividades empresariales y dotando al mercado regional de bases sólidas. De esta manera, también se hace posible diseñar mecanismos que incidan sobre los flujos más importantes del intercambio y adoptar posiciones funcionales con respecto a terceros países. Un planteamiento de tal naturaleza requiere la movilización de un

conjunto instrumental amplio y de nuevas modalidades de negociación. Los mecanismos aplicables deben ser compatibles con las necesidades de cada sector. Además es necesario que estén insertos en un marco global dentro del cual se establezcan las sincronizaciones indispensables para evitar duplicaciones e incluso movimientos contradictorios.

En relación al segundo supuesto --responsabilidad conjunta de los organismos-, es evidente que una movilización instrumental y conceptual como la que se postula en los párrafos anteriores, escapa de las atribuciones o competencias de una sola institución. Es efectivo que la ALADI deberá asumir una serie de responsabilidades, de conformidad a las facultades y mandatos que emanan del Tratado de Montevideo. Pero es innegable que el SELA, por su vinculación con la cooperación a nivel regional, deberá desempeñar un rol especialmente activo. Lo anterior sólo por mencionar el caso de dos instituciones con funciones y atribuciones amplias en el plano regional.

Tomando como base este enfoque general, a continuación se presenta un examen de los principales instrumentos. Por cierto no se intenta realizar una evaluación de cada uno de ellos. Conjuntamente con proporcionar una visión sumaria acerca del estado actual en que se encuentran, se procura apuntar un esbozo inicial acerca del tipo de papel que, en la óptica antes descrita, podría desempeñar cada cual.

#### 1. Preferencia Arancelaria Regional (PAR).-

Las características con que fue aprobada la PAR (\*) y las limitaciones que le impusieron los países --fundamentalmente debido a la reducida magnitud de las rebajas en los niveles arancelarios pactados y a la extensión de las listas de excepciones- determinó que este instrumento tenga sólo un carácter nominal. Es previsible que mientras no se estructure un nuevo mecanismo de pagos que en alguna medida "independice" al comercio recíproco de las restricciones de divisas, la PAR mantendrá su actual característica.

Es, por cierto, un mecanismo clásico de mercado. Su enfoque global permitiría que en el futuro llegue a desempeñar un papel de importancia en varios frentes. Uno: en la profundización de todos los aspectos multilaterales. Dos: en la política de regionalización de la ALADI, al permitir vertebrar acciones comerciales con todas las naciones de América Latina. Tres: en el marco de las negociaciones con terceros países o ante determinados foros internacionales. Cuarto: en la discriminación en favor de la oferta productiva proveniente de los países de mediano y menor desarrollo económico relativo. Quinto: en el fortalecimiento del proceso de convergencia instrumental.

## 2. El stand-still y el programa de eliminación de las restricciones no arancelarias.

Este programa debería viabilizar una preferencia práctica en favor de la oferta regional. Primero, mediante el compromiso de no introducir nuevas restricciones al comercio recíproco y, en segundo término, adoptando un programa acelerado -tres años según lo establecido en la II Reunión del Consejo de Ministros de la ALADI- de eliminación de estas medidas. La pronta aplicación de tales acuerdos depende fundamentalmente de la resolución del problema de los pagos. Es decir, de la adopción de algún mecanismo que facilite una evolución acelerada del intercambio intrarregional, relativamente al margen de la disponibilidad de divisas de cada país.

Mientras impere un escenario altamente restrictivo como el actual, los gobiernos serán renuentes a limitar la aplicación de medidas destinadas a contener los flujos de importaciones. La magnitud de la crisis puede llevar a que esta actitud se transforme en una política permanente en el ámbito regional.

En consecuencia, en una primera fase se podría intentar manejar las restricciones no arancelarias de manera de construir una preferencia operativa y, por tanto, real. La administración de este tipo de instrumentos, con apoyo en enfoques sectoriales puede transformarse en un importante elemento para fortalecer y materializar determinados acuerdos comerciales.

## 3. Acuerdos de Alcance Regional.

La forma como se han instrumentado los acuerdos en favor de los países de menor desarrollo económico relativo, revela que éstos tienen una connotación únicamente de tipo arancelario y que, en la mayoría de los casos, se han excluido elementos de cooperación económica que deberían ser factores determinantes en los mismos. En la actualidad tales mecanismos se encuentran distorsionados por este sesgo. Para reubicarlos sería necesario reformular sus bases operativas en el plano del comercio. En esta nueva función les debería corresponder un rol similar al que, en este caso, se ha definido para la PAR.

-----  
(\*). Según lo establecido en el Acuerdo de Alcance Regional N°4 habría entrado en vigencia el 1 de julio de 1984. A comienzos de 1986 sólo seis países (Paraguay, Brasil, Argentina, Perú Uruguay y Chile) habían incorporado este acuerdo a sus respectivas legislaciones internas.

#### 4. Acuerdos de Alcance Parcial.-

En esta primera etapa de la ALADI, su contenido ha sido fundamentalmente de índole arancelaria. La modalidad utilizada consagra relaciones bilaterales, y en la práctica limita el eventual acceso de otros países, lo que dificulta cualquier proceso de convergencia futura. No son instrumentos estables y las revisiones periódicas a que están sujetos crean incertidumbres que inciden negativamente en las posibilidades exportadoras. El Tratado consagra varios tipos de estos acuerdos. Los vigentes -en agosto de 1985-, son los siguientes :

a) La renegociación del patrimonio histórico de la ALALC dió lugar a la suscripción de 39 acuerdos bilaterales y uno plurilateral. Este regula el comercio negociado entre Argentina, Chile y Paraguay.

b) La adecuación de los acuerdos de complementación de la ALALC a las nuevas modalidades de la ALADI, dió origen a 24 acuerdos. De estos, 10 son bilaterales 6 trilaterales y los restantes reúnen como máximo a 7 países.

c) Se han suscrito 4 acuerdos de complementación económica. Uno regula el comercio de Uruguay con Argentina -CAUCE-, otro el de Uruguay y Brasil -PEC- y los restantes se refieren a sectores específicos.

d) En materia agropecuaria sólo se encuentra vigente un acuerdo suscrito entre Argentina y Uruguay.

e) Existen dos acuerdos especiales, establecidos en virtud de la Resolución 24 del Comité de Representantes, que impulsaron la adopción de medidas para procurar aliviar la crisis que enfrenta Bolivia.

f) Con países latinoamericanos no miembros de la ALADI se encuentran vigentes 14 acuerdos. Seis son convenios mexicanos, 5 colombianos y 3 argentinos. Incluyen a países centroamericanos y a Cuba.

#### F. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Como es lógico, no se ha pretendido abarcar toda la amplia temática que directa o indirectamente incide en una reorientación del comercio intralatinoamericano. Se ha intentado más bien concentrarse en algunos aspectos seleccionados que permitan poner en marcha un proceso de cooperación comercial. A partir de éste, sería factible



estructurar en forma gradual un nuevo ordenamiento o sistema del comercio exterior latinoamericano, que sea funcional a las necesidades y compatible con las potencialidades de que dispone la región.

La viabilidad de un esquema con las características planteadas depende, además, de diversas circunstancias de índole multilateral; pero básicamente de las políticas que a nivel nacional se apliquen en relación al aparato productivo y a ciertas variables relevantes como son las financieras y monetarias.

A continuación se plantean algunas reflexiones en torno a temas seleccionados, que inciden directamente en la posibilidad real de avanzar hacia la concreción de las metas que se han delineado. Sólo se pretende destacar la necesidad de darle a cada tema un tratamiento específico, de manera de acrecentar la cobertura e inserción de la cooperación comercial en el marco más amplio de las políticas nacionales y, en general, de la integración y cooperación latinoamericanas.

#### 1. Opciones negociadoras.

El lanzamiento de la Rueda Regional de Negociaciones ha permitido abrir el debate acerca de las modalidades prácticas para instaurar formas de concertación diferentes a los tradicionalmente empleados en el marco latinoamericano.

Así, la Delegación de Uruguay ante la ALADI (17) planteó que "es indispensable superar los métodos tradicionales de negociación que se han basado en el otorgamiento recíproco de concesiones, producto por producto ... Estamos proponiéndoles a cada uno de los países en particular un nuevo método. Ese método consiste en considerar un número lo más grande posible de productos que constituyen realmente un mercado potencial considerable... que abarquen actividades más o menos completas a nivel sectorial, que brinden reales opciones de intercambio de bienes industriales y, por tanto, se conviertan en estímulo para el desarrollo de actividades productivas. Un principio capital es convenir... la eliminación total de gravámenes y la eliminación completa de restricciones no arancelarias, con la correspondiente excepción... de aquellos productos que pueden ser considerados sensibles o que ya son objeto de un intercambio... los que requerirán un tratamiento especial".

Resulta claro que la tesis uruguaya apunta a superar las numerosas limitaciones de la negociación producto a producto, reemplazándola por un enfoque más generalizado que abre perspectivas de desarrollo productivo a través de la expansión del comercio en determinados sectores. La Secretaría General, al impulsar la

estructuración de "paquetes de negociación", persigue fines análogos. Lo básico con estos u otros métodos como los propuestos en el presente trabajo, es insertar la negociación en un marco con objetivos predeterminados de comercio, es decir, en un contexto guiado por metas de carácter indicativo, que induzcan determinados esfuerzos de reorientación a nivel global y sectorial.

Otro elemento esencial es que los resultados de la negociación sean estables, para posibilitar la adopción de las medidas internas de reactivación del aparato productivo en función de un mercado ampliado. Si esta articulación se logra, la cooperación comercial se transformaría en un factor activo para superar la parálisis de los aparatos productivos y la expansión de las exportaciones

## 2. El problema de los tipos de cambio.

Las políticas cambiarias que apliquen los países influirán fuertemente sobre el éxito de cualquier esquema bilateral o multilateral de comercio. Por perfecto que sea su diseño, se verá seriamente limitado por sobrevaluaciones o subvaluaciones de la moneda. Las alteraciones cambiarias crean flujos coyunturales de comercio, los cuales mayoritariamente no tienen una correlación directa con lo que sucede en la estructura productiva. Constituyen distorsiones que inciden gravemente en lo que podría denominarse corrientes naturales de intercambio.

La armonización de las políticas cambiarias ha sido planteada como una necesidad. Pero poco es lo que se ha podido avanzar, por las extremas complejidades que involucra. No parecen existir condiciones objetivas para incursionar en esa dirección. La única opción sería que todos los países procuraran manejar sus tipos de cambios a niveles reales, manteniendo una política estable y de ajustes periódicos, con lo que se evitaría desequilibrios en el comercio global y regional. Ello implica que se descarte la utilización de este instrumento para otros fines, como puede ser la atenuación de efectos inflacionarios.

Este es un tema que sólo se enuncia, por su directa influencia en la reorientación del comercio, por la extrema sensibilidad que requiere su manejo a nivel nacional, y por las dificultades de concretar acuerdos multilaterales sobre la materia.

## 3. Exportaciones de manufacturas : industrialización y vinculaciones con el aparato productivo.

Existe plena asociación entre los flujos de comercio exterior y las políticas -aperturistas o protectoras- que se apliquen en relación al aparato productivo. Tal funcionalidad determina que tomar decisiones en relación al sector externo, necesariamente demanda resoluciones previas acerca del perfil que se desea tengan los sectores productivos.

En la actualidad, el debate sobre estos aspectos sufre varias distorsiones como resultado de la "ideologización" del tema y de la permanente evolución de los acontecimientos. La transición hacia una nueva división internacional del trabajo y los profundos cambios que impone la acelerada innovación tecnológica, son probablemente los más relevantes a nivel mundial. En el plano regional, situaciones como el desmantelamiento de algunas ramas productivas y la notable contracción de los procesos de inversión, han incidido -entre variadas causas- para modificar y abrir interrogantes sustantivas sobre lo que podría calificarse como patrones clásicos de industrialización.

Por otro lado, la profunda crisis financiera de la región hace imperiosa la expansión de las exportaciones. Sin embargo, los productos básicos sufren espectaculares caídas en sus precios relativos y está disminuyendo, en términos absolutos, su utilización como insumos primarios, en especial en el caso de los productos mineros. A su vez, la demanda por productos agropecuarios se ve limitada por su exigua elasticidad ingreso. El esfuerzo por mejorar las condiciones de comercialización y el procesamiento local de los productos básicos, constituyen una opción para incrementar el valor agregado retenido en los países exportadores. No obstante, esta alternativa también tiene limitaciones, en especial cuando los nuevos productos se incluyen en los sectores denominados "sensibles" -por ejemplo, textiles y acero- que están sometidos a importantes barreras proteccionistas en los países industrializados.

Por estos motivos, para exportar más -a los centros desarrollados y también a América Latina y a todo el Tercer Mundo-, es indispensable un desarrollo diversificado, flexible y en profundidad, de las capacidades productivas de la región. Dentro de esa orientación, deberían ir apareciendo rubros manufacturados y de servicios con posibilidades de penetración en los "circuitos dinámicos" del comercio mundial.

Con frecuencia, esos rubros de manufacturas y de servicios podrían corresponder a sectores de tecnologías avanzadas o "de punta", en los que sería aconsejable la especialización selectiva, sobre todo para los países pequeños y medianos de la región. Un complemento lógico de lo anterior, debería ser el desenvolvimiento completo de las líneas de producción, incluyendo el uso de servicios, en los que los diferentes países tienen ventajas comparativas.

Así mismo, en los mercados internacionales también se

presentan oportunidades o "nichos" - como a veces se los denomina- para colocar productos industriales relativamente poco sofisticados. En este sentido, el caso de las grandes exportaciones brasileñas de jugo de naranja, - del orden de 600 millones dólares al año-, se ha constituido en una ilustración calificada al respecto. Del mismo modo, con el redespliegue industrial - aunque limitado- de los países desarrollados, tienden a generarse otros "nichos" que deben ser aprovechados con prontitud.

Desde otro punto de vista, más allá de las potencialidades del mercado intralatinoamericano, no se puede desconocer la importancia que tiene para América Latina y el Caribe el aprovechamiento de las demandas del resto de los países del Tercer Mundo. En esa dirección, la cooperación Sur-Sur puede desempeñar un papel de importancia para la expansión de las exportaciones latinoamericanas. Ello es válido inclusive para algunos productos básicos, siempre que logren establecerse flujos comerciales recíprocos de creciente importancia.

Por último, cabe hacer notar la trascendental función de la política de comercio exterior de los diferentes países de América Latina para coadyuvar en la expansión de las exportaciones. Solamente una política funcional con tal propósito sirve para potenciar los procesos productivos nacionales y promover adecuadamente las exportaciones.

La complejidad del tema exige que la región realice un profundo y detenido examen sobre la materia para, de manera gradual, avanzar hacia un esclarecimiento de opciones que tiendan apoyar las políticas nacionales. En este sentido, una visión regional y subregional podría considerar el diseño de nuevos enfoques para la programación sectorial que, utilizando la experiencia pasada, elabore un nuevo marco para la industrialización en el ámbito de los esquemas de integración. No está demás recordar, aunque parezca trivial, que no podrá haber un aumento considerable de las exportación de manufacturas sin un proceso eficaz de industrialización.

#### INDICE DE NOTAS

- 1.- Para mayor detalle sobre éste tema, véase CEPAL : Las relaciones económicas internacionales y la cooperación regional. (E/CEPAL/SES/20/ G.18), pág. 83.
- 2.- Declaración y Plan de Acción de Quito.- Enero, 1984.
- 3.- Declaración del Encuentro de Montevideo. Marzo, 1985.
- 4.- ALADI: Comercio intrarregional 1979/1983. (Estudio 30). Agosto, 1985.

- 5.- Op.cit.
- 6.- Revista Visión: J.J. Real :Las negociaciones en la ALADI. Agosto, 1985.
- 7.- ALADI/ SEC/ doc. 152 (\*)
- 8.- ALADI/ RP. RRN/ I/ dt. 1 (\*)
- 9.- ALADI/ SEC/ doc 152. 2 (\*)
- 10.- ALADI/ RE. RRN/ I/ dt. 2 (\*)
- 11.- Acuerdo de Cartagena: Informe Final de la Comisión. Mayo, 1985
- 12.- BID: Deuda externa : Crisis y ajustes. Pág 99 a 135. Junio 1985.
- 13.- CEPAL : Potencialidades de exportación de Argentina, Brasil y México a los países medianos y menores de la ALADI y el equilibrio comercial. ( LC/ R.450) Junio, 1985.
- 14.- CEPAL : Algunas modalidades de comercio en el intercambio regional. (LC/ R.440) Agosto, 1985.
- 15.- INTAL : Compras estatales e integración económica.
- 16.- ALADI/CEPAL/ PNUD: Canalización regional de la demanda del sector público. (estudio 29).
- 17.- ALADI: Intervención del Embajador de Uruguay ante la ALADI Sr. Gustavo Magariños. ( ALADI/CCN. RRN/ I/ vt. 4 )

(\*) Documentación relativa a la Rueda Regional de Negociaciones.