

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1042
29 de agosto de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**LA INTEGRACION ECONOMICA EN LOS AÑOS NOVENTA:
PERSPECTIVAS Y OPCIONES */**

*/ Este documento fue preparado por la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. No ha sido sometido a revisión editorial.

91-8-1345

INDICE

	<u>Página</u>
I. ANALISIS DEL NUEVO IMPULSO COBRADO POR LA INTEGRACION	1
A. INTRODUCCION	1
B. LOS ACONTECIMIENTOS RECIENTES	3
II. PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACION EN LOS NOVENTA	8
A. UNA PROYECCION OPTIMISTA	8
B. OPCIONES PARA LA MULTILATERALIZACION DEL LIBRE COMERCIO	13
C. OTROS POSIBLES ESCENARIOS	17
III. FORTALECIMIENTO DE LA BASE INSTRUMENTAL DE LA INTEGRACION	20
A. EL CONDICIONAMIENTO DEL INSTRUMENTAL	20
B. ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS	21
IV. EL PAPEL DE LA INTEGRACION EN EL DESARROLLO ECONOMICO	26
A. LOS PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROCESO DE DESARROLLO	26
B. EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO	26
C. EL AJUSTE DE LAS ECONOMIAS	27
D. LA REACTIVACION ECONOMICA	28
E. LA REINSERCIÓN INTERNACIONAL	29
Notas	32

I. ANALISIS DEL NUEVO IMPULSO COBRADO POR LA INTEGRACION

A. INTRODUCCION

A juzgar por la reciente proliferación de acuerdos celebrados entre diversas combinaciones de países, que apuntan a una significativa y rápida liberación del intercambio mutuo, la integración parece estar cobrando en la presente década un impulso que estaba ausente en el decenio recién terminado. Por cierto, casi todas estas iniciativas se encuentran aún en estado embrionario y los obstáculos por vencer son considerables, pero lo que está fuera de duda es que últimamente el ambiente en que se gestan estas nuevas iniciativas se ha vuelto más propicio.

El cambio señalado se está manifestando con similar intensidad adentro de cada uno de los cuatro esquemas de integración que desde hace años operan en la región --ALADI, Grupo Andino, MCCA y CARICOM--, aunque en el primero de los mencionados las novedades se concentran en las subagrupaciones que han surgido en su seno. Son también sorprendentemente semejantes los objetivos y las metas concretas que son adoptados en los acuerdos. Pocos fueron los indicios que hacían presumir estas mutaciones, que por su carácter vigoroso y por la dirección a que apuntan, equivalen a un verdadero vuelco en cuanto a la orientación y al ritmo del movimiento integracionista. Figura como primer antecedente el Acta de Integración firmado entre Argentina y Brasil en 1986, que en los años siguientes fue ampliado y profundizado a través de protocolos y acuerdos adicionales. En el transcurso de unos pocos meses del año 1990 este ejemplo es seguido por entendimientos que se produjeron adentro de los tres otros esquemas subregionales de integración, apuntando en cada caso a la pronta y total liberalización del intercambio entre sus países miembros, complementado por compromisos de establecer un arancel externo común con respecto a terceros. Resulta también sorprendente el momento en que se decide por la aceleración de los propósitos integracionistas, ya que éstos datan de hace muchos años atrás, sin que hasta el momento se haya alcanzado un grado satisfactorio de cumplimiento de los mismos.

La aparición de varios factores contemporáneos pueden contribuir a entender mejor esta reactivación del proceso negociador. Todo parece indicar que los países habían perdido la fe en los modelos tradicionales de integración y de desarrollo, como fueron ensayados a partir de los años cincuenta. Un creciente número de países está abrazando modelos de desarrollo que se basan fundamentalmente en la apertura al comercio internacional y en la liberalización en general de sus economías. Existe, además, una posibilidad real de que el comercio internacional se vaya organizando

de acuerdo con un modelo que prevé la liberalización del comercio adentro de las distintas agrupaciones de países y la administración del mismo entre estos bloques. Así, por ejemplo, la culminación de la unificación del mercado europeo, prevista para el fines del año 1992, debe haber añadido un elemento de desafío al desempeño poco alentador de la integración latinoamericana. El imprevisto lanzamiento de la Iniciativa para las Américas, a mediados de 1990, otorgó un matiz de urgencia a los planes regionales que ya estaban gestándose. Por último, los países pueden estar buscando un elemento de presión externo en favor de sus planes reformistas que provendría de los compromisos asumidos en acuerdos internacionales que suponen tales cambios. Sea como fuera, estos elementos no llegan a explicar de todo porque estos cambios se implantan ahora, ni tampoco aseguran su éxito futuro.

Parece útil colocar este impulso revitalizador en su contexto histórico, ya que esto permitiría aquilatar mejor en qué se diferencian los recientes esfuerzos de los desplegados anteriormente. Antes de la puesta en vigencia de los esquemas multilaterales de integración, los países de la región se relacionaban entre sí mediante una cada vez más intrincada red de entendimientos bilaterales. Estos mostraban tener una muy limitada capacidad para impulsar el intercambio mutuo, que continuaba estancado a los ínfimos niveles que son típicos de las relaciones entre países que se ubican en la periferia. A fines de los años cincuenta se cristalizaron en la región los primeros esquemas multilaterales de integración, mediante los cuales los países trataron de romper este círculo vicioso y acceder a niveles superiores de desarrollo mediante la diversificación de su aparato productivo. No obstante, también este modelo de interrelacionamiento pareció alcanzar sus límites hacia mediados de la década de los setenta, cuando los países demostraban un decreciente interés en otorgar concesiones de carácter multilateral. A esta falta de disposición se suma en los años ochenta el profundo deterioro sufrido por las economías regionales y la consecuente paralización y retroceso que afecta el proceso de integración. La reacción es flexibilizar los esquemas y en respuesta a la declinación del multilateralismo se observa un marcado retorno hacia diversas formas de entendimientos bilaterales, que en aquellas circunstancias tan adversas permiten a los países ejercer un control estrecho sobre los efectos de estos compromisos. Por su mismo carácter restrictivo es poco lo que se puede avanzar por esta vía que ya en el pasado mostró sus limitaciones.

B. LOS ACONTECIMIENTOS RECIENTES

El antes aludido acuerdo de integración celebrado entre Argentina y Brasil parece marcar el inicio de una época de nuevas oportunidades para la integración, que se destaca por compromisos mucho más exigentes en cuanto a los plazos a cumplir, un universo más amplio de productos a favorecer con concesiones y por el compromiso de abordar áreas antes no tocadas por la integración, como es la armonización de políticas económicas claves. Es el tipo de acuerdo que ahora se está imponiendo en la región, aunque hay que remarcar que estos siempre se dan en el marco de un limitado número de países. Pareciera que se esté optando por una efectiva aceleración de la integración mutua, basada en una rápida desgravación de los aranceles y en la remoción de todo obstáculo que afecte al intercambio. Este rasgo es común a todos los entendimientos recientes y constituye su esencia, aunque cada uno de ellos viene además equipado con sus propios mecanismos accesorios. Para facilitar la comprensión de esta nueva realidad, se presenta a continuación una visión esquemática del cambio que ha ocurrido en cuanto a la naturaleza de los principales objetivos, estrategias, instrumentos y práctica de la integración. En el cuadro se remarcan principalmente aquellas pautas en que esta nueva filosofía de la integración se distingue de la imperante en las décadas pasadas, sin detenerse en las particularidades de cada esquema o acuerdo.

CAMBIOS EN LA ORIENTACIÓN DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN	
PAUTAS QUE SE IMPONEN A PRINCIPIOS DE LOS NOVENTA	PAUTAS VIGENTES EN LAS PASADAS TRES DECADAS
OBJETIVOS	
Constitución de un mercado común o zona de libre comercio en plazos muy breves y programados. (La ALADI aún mantiene enfoque de zona preferencial negociada).	Constitución de un mercado común, zonas de libre comercio o zonas preferenciales en el mediano o largo plazo mediante negociaciones sucesivas.
ESTRATEGIAS	
Predilección por creación intrarregional de comercio y apertura simultánea al mercado mundial.	Principalmente desviación de comercio a través de la sustitución regional de importaciones.
No hay predilección por ningún sector económico. (Grupo Andino y Mercosur retienen aspectos sectoriales)	Políticas conjuntas de industrialización y de autoabastecimiento colectivo en alimentos.
Papel complementario de la inversión extranjera, equiparación de ésta con la inversión nacional. (El Tratado de la ALADI no cubre esta área)	Políticas conjuntas tendientes a orientar la inversión extranjera y admisión condicionada de ésta.
Predomina el principio de la reciprocidad. (En el Grupo Andino se admite reciprocidad relativa)	Tratamiento preferencial a los PMDR presente en muchos de los mecanismos y programas especiales.

CAMBIOS EN LA ORIENTACIÓN DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN	
PAUTAS QUE SE IMPONEN A PRINCIPIOS DE LOS NOVENTA	PAUTAS VIGENTES EN LAS PASADAS TRES DECADAS
Liberalización de las economías y predominio del accionar de los agentes económicos privados.	Papel orientador del Estado e ingerencia directa de ésta en la actividad económica.
Resurgimiento del multilateralismo dentro del contexto de subagrupaciones compuestas por pocos países.	Compromisos multilaterales iniciales fueron progresivamente socavados por el resurgimiento del bilateralismo.
INSTRUMENTOS Y PRÁCTICAS	
Desgravación programada y acelerada del universo arancelario con sólo escasas excepciones.	Desgravación multilateral programada fue progresivamente reemplazada por desgravación negociada bilateralmente.
Aproximación acelerada a un AEC de bajo nivel y poco diferenciado o compromiso de un arancel máximo común. (Tratado de la ALADI no cubre esta área)	Aproximación gradual a un AEC elevado y muy diferenciado o compromiso de un Arancel Externo Mínimo Común. (ALALC constituyó una excepción)
Eliminación de todas las restricciones para-arancelarias.	Creciente proliferación de restricciones para-arancelarias.
Promoción del comercio intraindustrial.	Principalmente intercambio inter-industrial.
Amplia cooperación en servicios y liberalización de los movimientos de los factores productivos.	Integración básicamente limitada al área de los bienes.
Armonización progresiva de las políticas económicas.	La armonización figuraba entre las metas pero de hecho no se logró nunca.
Reconstitución y refuerzo de los sistemas de compensación de pagos.	Instalación y crisis de los sistemas de compensación de pagos.

Evidentemente, este breve inventario no hace justicia a los rasgos específicos de cada uno de los acuerdos recientemente celebrados, pero tiene justamente la virtud de llamar la atención sobre el alto grado de similitud existente entre sus planteamientos básicos. Efectivamente, dentro del contexto de los cuatro esquemas de integración se han gestado recientemente iniciativas tendientes a convertirlos en mercado comunes o zonas de libre en plazos desacostumbradamente cortos, que van desde unos pocos meses hasta un máximo de cinco años. Estas iniciativas comprometen tanto los esquemas en su integridad como las subagrupaciones que están surgiendo en su seno. A modo de ilustración se pasa una rápida revista a los principales acuerdos celebrados en este sentido, advirtiendo que este nómina no agota el tema.

El acercamiento entre Argentina y Brasil finalmente desembocó en la firma del Tratado de Asunción, en marzo de 1991, que da vigencia al Mercado Común del Sur, o "Mercosur", agrupación subregional dentro de la ALADI que además comprende a Paraguay y Uruguay, y que apunta a la concreción de un mercado común a fines de 1995. En el norte de la región se ha formado el "Grupo de los Tres" entre Colombia, Venezuela y México, que a su vez pretende instaurar entre éstos países una zona de libre comercio a principios de aquel mismo año. Chile ha adoptado una posición que podría denominarse polivalente y que se refleja en la firma de acuerdos bilaterales con Argentina (Acta de Santiago-agosto 1990), México (septiembre de 1990) y Venezuela (abril de 1991), cada uno de ellos abocados al logro de mercados ampliados o zonas de libre comercio entre los países firmantes para mediados de los años noventa. El conjunto de los países de la ALADI están además evaluando el funcionamiento de esta Asociación a fin de determinar la conveniencia de adecuación de su estructura "a las nuevas realidades comerciales dentro y fuera de la región", conforme a una pauta propuesta por los Presidentes del Grupo de Río. Dicha pauta coincide con la nueva orientación que prácticamente todos los países del Grupo están imprimiendo a su política comercial y que en esencia privilegia la efectiva liberalización de su intercambio con la región y con el resto del mundo.

Los países miembros del Grupo Andino suscribieron en noviembre de 1990 el Acta de La Paz, en la cual se comprometen a adelantar la conformación de la zona de libre comercio al 31 de diciembre de 1991, y para esa misma fecha tener definido el Arancel Externo Común de modo de tener constituido su mercado común en el año 1993 o a más tardar en 1995. También el Mercado Común Centroamericano entró en una etapa de reconstitución y aceleración de sus propósitos integracionistas. En el contexto de su Plan de Acción Económica de Centroamérica (PAECA), sus cinco países miembros decidieron recientemente reemplazar sus tratados bilaterales ahora vigentes por una zona de libre comercio que tiene que estar constituida en 1992, y ésta, a su vez, tiene que evolucionar hacia una comunidad económica "en el plazo más breve posible". En enero 1991, el Presidente de México y los cinco Presidentes centroamericanos firmaron un acuerdo marco tendiente a crear una zona de libre comercio entre estos países en el mediano plazo. Por último, los Jefes de Estado de la CARICOM reunidos en la Cumbre de Kingston de agosto 1990, decidieron que el nuevo Arancel Externo Común tiene que entrar en función en el transcurso de 1991, mientras que todas las restricciones al intercambio mutuo, incluyendo los aranceles, tienen que estar eliminados a mediados del mismo año.

En resumen, lo que se observa en los últimos dos años es una marcada intensificación de la actividad negociadora, que además demuestra las siguientes diferencias características con respecto

al historial de la integración de los tres quinquenios anteriores --puede considerarse que la etapa de la integración clásica multilateral se estancó en definitivo alrededor del año 1975 y que en los años ochenta ésta entró en franca decadencia--:

i) Se afirma la tendencia a formar agrupaciones que no necesariamente coinciden con las subregiones del pasado. Los acuerdos se celebran entre unos pocos países geográficamente cercanos que ya tienen vinculaciones comerciales relativamente fuertes. La excepción a esta regla la constituyen varios acuerdos celebrados por Argentina, Chile y México;

ii) Se produce un notorio acortamiento de los plazos previstos para el cumplimiento de las metas, en contraste con la práctica de los años ochenta cuando los plazos casi siempre tenían que ser alargados;

iii) En vez de la negociación por ítem se favorecen ahora los compromisos de liberalización programada del universo de los productos, con sólo escasas excepciones, apuntando a la conformación de zonas de libre comercio o mercados comunes;

iv) Todas estas iniciativas se inscriben en una tendencia cada vez más difundida en la región hacia la liberalización en general de las economías y hacia la apertura al comercio exterior en lo específico. La Iniciativa para las Américas podría ser un apoyo a esta tendencia siempre que se logre materializar con la mayoría de las agrupaciones, y no mediante la negociación país por país.

Sin lugar a duda, el modelo de integración que ahora parece imponerse difiere bastante del practicado en los últimos quince años, pero a la vez retrocede en algunos aspectos esenciales hasta el modelo ortodoxo que estaba en la base de los antiguos esquemas. Nuevamente se recurre a la desgravación "bajo presión", que en un plazo relativamente corto debería liberar "lo esencial" del intercambio, con el fin de alcanzar primero una zona de libre comercio y luego un mercado común. Lo que ya no parece contar con apoyo son los mecanismos como la programación conjunta de la industria y el tratamiento común a la inversión extranjera, o medidas de apoyo a los PMDR que trascienden una simple extensión de los plazos de desgravación. Los modelos más amplios de integración son abandonados por uno con un contenido más simple que básicamente recurre a los mecanismos clásicos de formación de zonas de libre comercio, y en algunos casos, de uniones aduaneras o mercados comunes. En estos últimos casos se opta además por un AEC bajo y poco diferenciado, conforme a la visión ortodoxa.

El retorno a los conceptos ortodoxos de la integración viene al cabo de largos años en que se intentaron diversos expedientes. De hecho, los cuatro esquemas de integración recurrieron en su momento a una amplia gama de medidas a fin de lograr su saneamiento y de recuperar su dinamismo.

En las fases iniciales se trató por todos los medios de cumplir con los compromisos ya adquiridos, entre otros, incitando a los países a intensificar la desgravación y la eliminación de las restricciones para-arancelarias. A falta de suficiente avance se ensayó la ampliación de los plazos por simple acuerdo de las partes, a fin de adecuar el cumplimiento de las metas a una coyuntura que se percibía como desfavorable. En momentos que resultó particularmente difícil progresar en la formación del mercado ampliado, algunos esquemas optaron por la reorientación del proceso, abordando nuevos campos para la acción comunitaria, tales como la atención a las necesidades básicas, la participación de los agentes económicos o la participación democrática en general, la adopción de una posición conjunta en materia de política y de relaciones externas, la cultura y la educación, los servicios, el sector agropecuario, etc. También se han dado algunas tentativas bastante aventuradas de aceleración sobre la marcha, manteniendo la orientación inicial y tratando de recuperar el tiempo perdido, pero éstas no rindieron mayor efecto. El Programa de Recuperación y Expansión del Comercio --PREC-- de la ALADI quizás constituye el ejemplo más conocido pero no el único de estos esfuerzos para recobrar el impulso original.

Cuando todos los plazos habían sido agotados y la situación en lo legal se hizo insostenible, se optó por una adecuación formal del marco jurídico a la situación de hecho, ampliando los plazos y flexibilizando el instrumental. En esta línea se inscriben la transformación de la ALALC en la ALADI y los protocolos modificatorios del Acuerdo de Cartagena. Facilitada por estas adecuaciones se produjo en la década de los ochenta una nueva proliferación de entendimientos bilaterales que eran asimismo limitados en cuanto a la cobertura de productos y su duración, mientras que también se estrenan mecanismos para recuperar el intercambio como el comercio compensado.

Por último, al inicio de los noventa se impone la celebración de acuerdos dentro de subagrupaciones de países, que apuntan a una aceleración de la integración mutua, dando énfasis a la liberación comercial en plazos perentorios. De este modo el proceso de integración ha dado una vuelta completa sobre si mismo, recurriendo a esquemas de corte liberal, aunque ahora dentro de agrupaciones de limitado tamaño cuyos límites no siempre coinciden con los tradicionales.

II. PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACION EN LOS NOVENTA

A. UNA PROYECCION OPTIMISTA

En el caso que se alcanzaran todos los propósitos de integración que están vigentes en este momento, a mediados de la presente década la integración en la región presentaría la siguiente fisonomía:

i) El Mercosur estaría operando como una unión aduanera con una total liberación del intercambio entre los cuatro países miembros y un AEC de nivel relativamente bajo. Contempla además la libre movilidad de los factores de producción y la gradual armonización de las políticas económicas que inciden en el intercambio, acercándose así efectivamente a un mercado común;

ii) A fines de 1991 el Grupo Andino debe haberse convertido en una zona de libre comercio y en dicho momento también tiene que haberse materializado la libre circulación de capitales subregionales y la supresión de visas para nacionales de la región. Adicionalmente, hacia 1995 debe estar en plena aplicación el AEC y la armonización de las políticas macroeconómicas, con lo cuál prácticamente se habría transformado en un mercado común;

iii) Desde 1992 en adelante el MCCA debería estar operando como una zona de libre comercio, la cual "en el plazo más breve posible tiene que evolucionar en una comunidad económica centroamericana".

iv) La CARICOM se habrá convertido en una zona de libre comercio desde mediados de 1991 y el AEC tiene que estar en plena aplicación a principios de 1994.

v) Existiría virtual libre intercambio entre Chile y Argentina, entre Chile y México (acompañado por un arancel máximo común de 10%) y entre Chile y Venezuela, mientras que el Grupo de los Tres compuesto por Colombia, México y Venezuela operaría como una zona de libre comercio. Asimismo, México y los países integrantes del MCCA habrían llegado muy cerca de desgravar completamente su comercio mutuo --la total liberalización se alcanzaría en 1997-- y estos últimos países habrían llegado a la mitad del programa de desgravación mutua con Venezuela.

vi) Debería estar en plena aplicación el programa de desgravación acordado entre México y los Estados Unidos y este último país ya debería haber adelantado las negociaciones previstas en la Iniciativa para las Américas con países que se perfilan como candidatos prioritarios (Chile, Jamaica, Venezuela, Colombia y el Mercosur en grupo).

CUADRO 1

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: COMERCIO INTRA ESQUEMAS
(Exportaciones FOB en millones de dólares)

	1970	1975	1980	1981	1982	1985	1988	1989
1. INTRA ALADI	1,264.1	4,010.2	10,926.8	11,913.2	9,934.1	7,125.3	9,699.8	10,945.8
2. INTRA MCCA	286.9	541.3	1,173.8	972.3	786.8	488.2	502.3	571.3
3. INTRA CARICOM	42.2	216.8	350.6	372.9	380.1	276.4	173.3	236.7
4. TOTAL INTRA ESQUEMAS	1,593.2	4,768.3	12,451.2	13,258.4	11,101.0	7,889.9	10,375.4	11,753.8
5. TOTAL INTRA AM.LATINA	1,992.2	6,245.3	14,723.9	16,629.8	14,250.4	10,557.2	12,442.0	14,738.1
6. PORCENTAJE INTRA ESQ./ INTRA A. LATINA (4:5)	80.0	76.4	84.6	79.7	77.9	74.7	83.3	79.8

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1990, Santiago de Chile.

Suponiendo que todo ocurra conforme a los compromisos asumidos, entonces se daría una situación en que a mitad de esta década, prácticamente todos los países de América Latina y del Caribe participarían en por lo menos un esquema de integración que haya alcanzado el libre intercambio o un mercado común. Por la manera que estos esquemas se insertan en el conjunto del comercio intrarregional, la mayor parte de éste estaría amparado por zonas de libre comercio, mercados comunes o comunidades económicas. Efectivamente, en el cuadro 1 se puede verificar que el intercambio realizado adentro de los tres esquemas tradicionales de integración por sí sólo ya explica alrededor del 80% del total del comercio intralatinoamericano.

A primera vista la integración de la región habría cobrado un avance espectacular que supera con creces todo lo alcanzado en las décadas anteriores, cuando solo parte de dicho intercambio estaba apoyada por márgenes de preferencia muchas veces inciertos e insuficientes. Así, por ejemplo, en el transcurso de su existencia, la ALALC vio disminuir el porcentaje de su intercambio consistente en productos negociados desde un máximo histórico de 86.6% laboriosamente alcanzado en 1967, hasta cifras inferiores al 40% a fines de los años setenta. Al ser reemplazada la ALALC por la ALADI, este porcentaje decayó hasta un 26% en 1981, para lentamente recuperarse en el transcurso de los ochenta, sin sobrepasar el 40% a fines de esa década.^{1/}

No obstante, en primer lugar hay que destacar que muchos de los acuerdos tienen que ser perfeccionados aún, es decir, no han pasado todavía por todas las instancias formales que les conviertan en compromisos que atan a las partes. No es imposible que en el transcurso de su proceso de formalización algunos de estos acuerdos sufran mutaciones importantes, o inclusive que uno u otro no llegue a concretarse. En segundo lugar, al revisar con más detención el mapa conformado por las indicadas zonas de integración, se detectan varias lagunas en lo que podría ser una zona de libre comercio latinoamericana. En primer lugar, hay que destacar que las zonas antes indicadas prácticamente no se comunican entre sí en términos de concesiones otorgadas, ni en cuanto al intercambio existente entre ellas. De este modo se prolongaría y probablemente se profundizaría la tendencia presente desde hace años en que el intercambio se desenvuelve dentro de compartimientos estancos. En el cuadro 2 se ha recogido información que permite apreciar que el comercio adentro de los tres esquemas efectivamente explica la mayor parte del intercambio intralatinoamericano, dado que el intercambio entre los países latinoamericanos que no son miembros de ningún esquema de integración prácticamente no agrega nada, mientras que el denominado comercio entre esquemas explicaría apenas un 16.5% (año 1988) del total de intercambio que ocurre entre los países latinoamericanos y del Caribe. En el cuadro 3 se encuentra el detalle del comercio entre esquemas,

CUADRO 2

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: DESCOMPOSICION DEL COMERCIO INTRALATINOAMERICANO EN
COMERCIO INTRA Y ENTRE ESQUEMAS, PERIODO 1970-1988

	1970	1975	1980	1981	1982	1985	1988
(Exportaciones FOB en millones de dólares)							
1. TOTAL INTRA ESQUEMAS	1,593.2	4,768.3	12,451.2	13,258.4	11,101.0	7,889.9	10,431.9
2. INTRA RESTO A. LATINA	3.1	53.6	16.5	14.8	34.3	27.5	30.6
TOTAL ENTRE ESQUEMAS BRUTO (GRUPO ANDINO-RESTO ALADI)	777.4 (381.5)	2,943.7 (1,520.3)	6,046.2 (3,790.0)	7,866.1 (4,509.5)	7,401.6 (4,286.5)	5,471.0 (2,831.2)	5,468.8 (3,400.5)
3. TOTAL ENTRE ESQUEMAS NETO	395.9	1,423.4	2,256.2	3,356.6	3,115.1	2,639.8	2,068.3
4. TOTAL INTRA AMERICA LATINA (1+2+3)	1,992.2	6,245.3	14,723.9	16,629.8	14,250.4	10,557.2	12,530.8
(en porcentajes del comercio intralatinoamericano)							
1. TOTAL INTRA ESQUEMAS	80.0	76.4	84.6	79.7	77.9	74.7	83.3
2. INTRA RESTO A. LATINA	0.2	0.9	0.1	0.1	0.2	0.3	0.2
TOTAL ENTRE ESQUEMAS BRUTO (GRUPO ANDINO-RESTO ALADI)	39.0 (19.1)	47.1 (24.3)	41.1 (25.7)	47.3 (27.1)	51.9 (30.1)	51.8 (26.8)	43.6 (27.1)
3. TOTAL ENTRE ESQUEMAS NETO	19.9	22.8	15.3	20.2	21.9	25.0	16.5
4. TOTAL INTRA AMERICA LATINA (1+2+3)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1989, Santiago de Chile.

Nota : Resto América Latina comprende Panamá, República Dominicana, Suriname, Haití y Bahamas.

CUADRO 3

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: DETALLE DEL COMERCIO ENTRE ESQUEMAS

	1970	1975	1980	1981	1982	1985	1988 a)
(Exportaciones FOB en millones de dólares)							
RESTO ALADI - GRUPO ANDINO	381.5	1,520.3	3,790.0	4,509.5	4,286.5	2,831.2	3,400.5
RESTO ALADI - MCCA	25.9	131.5	355.1	594.1	520.6	394.0	471.0
RESTO ALADI - RESTO A. LAT.	22.3	168.5	211.5	507.4	484.4	432.8	445.4
GRUPO ANDINO- RESTO A. LAT.	80.2	427.0	496.2	718.4	746.2	732.0	320.6
GRUPO ANDINO- MCCA	59.2	315.2	543.5	508.4	381.4	454.7	311.5
RESTO ALADI - CARICOM	24.0	36.3	94.5	227.1	189.9	117.6	170.1
RESTO A. LATINA - MCCA	22.1	68.0	138.9	125.7	123.4	120.2	122.2
GRUPO ANDINO - CARICOM	150.4	186.0	58.2	342.5	364.3	252.2	108.3
RESTO A. LATINA - CARICOM	5.6	56.6	262.4	251.5	172.5	104.7	84.1
MCCA - CARICOM	6.2	34.3	95.9	81.5	132.4	31.6	35.1
TOTAL ENTRE ESQUEMAS	777.4	2943.7	6046.2	7866.1	7401.6	5471.0	5468.8
(en porcentajes del total entre esquemas)							
RESTO ALADI - GRUPO ANDINO	49.1	51.6	62.7	57.3	57.9	51.7	62.2
RESTO ALADI - MCCA	3.3	4.5	5.9	7.6	7.0	7.2	8.6
RESTO ALADI - RESTO A. LAT.	2.9	5.7	3.5	6.5	6.5	7.9	8.1
GRUPO ANDINO- RESTO A. LAT.	10.3	14.5	8.2	9.1	10.1	13.4	5.9
GRUPO ANDINO- MCCA	7.6	10.7	9.0	6.5	5.2	8.3	5.7
RESTO ALADI - CARICOM	3.1	1.2	1.6	2.9	2.6	2.1	3.1
RESTO A. LATINA - MCCA	2.8	2.3	2.3	1.6	1.7	2.2	2.2
GRUPO ANDINO - CARICOM	19.3	6.3	1.0	4.4	4.9	4.6	2.0
RESTO A. LATINA - CARICOM	0.7	1.9	4.3	3.2	2.3	1.9	1.5
MCCA - CARICOM	0.8	1.2	1.6	1.0	1.8	0.6	0.6
TOTAL ENTRE ESQUEMAS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1989, Santiago de Chile.

Nota: Resto América Latina comprende Panamá, República Dominicana, Suriname, Haití y Bahamas.

a) Estimación

observándose que casi las dos terceras partes de dicho intercambio ocurre entre, por un lado, los países del Grupo Andino y, por el otro, los demás países miembros de la ALADI.

En segundo lugar, tiende a perderse la dimensión multilateral de la ALADI, al desgregarse ésta en varias subagrupaciones, sin que ellas se reconozcan un tratamiento preferencial mutuo. Países como Bolivia y Chile realizan una parte importante de su intercambio con otros países de Cono Sur, pero este hecho no se refleja mayormente en los acuerdos recientemente celebrados. Asimismo, el aislamiento de México con respecto a Sudamérica no se alteraría significativamente a partir de los entendimientos alcanzados dentro del Grupo de los Tres y con Chile. Finalmente, tampoco se habría facilitado la comunicación comercial entre la costa del Pacífico y la del Atlántico. En el cuadro 4 se encuentra reflejada la importancia absoluta y relativa de las veinte corrientes comerciales bilaterales de mayor peso adentro de la ALADI. Ahí se observa no solamente que el intercambio intra-Aladi registra una fuerte concentración entre los países del Cono Sur, sino también se destacan las vinculaciones de Chile y Bolivia con los países del Mercosur y se confirma que México mantiene un intercambio comparativamente marginal tan sólo con Brasil y Argentina. Por último, Chile es el único país en el lado del Pacífico que se relaciona de modo significativo con dos países del Atlántico --Argentina y Brasil-- que, por cierto, también son las dos economías mayores de Sudamérica.

B. OPCIONES PARA LA MULTILATERALIZACION DEL LIBRE COMERCIO

Aún con las limitaciones señaladas, el panorama arriba descrito resulta bastante alentador y cabría preguntarse entonces como avanzar con la integración en la segunda parte de los noventa. Lógicamente, los países interesados podrían decidir cubrir las lagunas antes señaladas mediante acuerdos de libre comercio. Es de suponer también que un número creciente de países de América Latina y del Caribe logre acceder a la Iniciativa de las Américas, abriendo así nuevas perspectivas a sus corrientes comerciales de mayor peso. En la medida que los distintos esquemas subregionales alcancen el libre comercio interno, se iría acercando el momento en que éstos pueden entablar negociaciones tendientes a multilateralizar el libre comercio entre ellos. Por último, todos éstos componentes podrían fusionarse en una zona hemisférica de libre comercio, tal como está prevista en la Iniciativa para las Américas, aunque por su complejidad ésta ya parece ser tarea para la década subsiguiente.

CUADRO 4

ALADI: PRINCIPALES EJES DE INTERCAMBIO BILATERAL, AÑOS 1960, 1981 Y 1987 A 1989.
(en porcentajes de las exportaciones intra-ALADI)

	1960			1981			Promedio años 1987 a 1989		
	Principales ejes de intercambio bilateral	Porcentaje del total	Porcentaje del total	Principales ejes de intercambio bilateral	Porcentaje del total	Porcentaje del total	Principales ejes de intercambio bilateral	Porcentaje del total	Porcentaje del total
1	Argentina <====>	24.5	Argentina <====>	Brasíl <====>	12.4	Argentina <====>	Brasíl <====>	15.6	
2	Brasil <====>	15.2	Brasil <====>	México <====>	11.7	Brasil <====>	Chile <====>	9.2	
3	Argentina <====>	13.0	Brasil <====>	Venezuela <====>	11.3	Brasil <====>	Uruguay <====>	6.5	
4	Argentina <====>	10.5	Brasil <====>	Chile <====>	7.8	Brasil <====>	Venezuela <====>	6.0	
5	Argentina <====>	4.4	Colombia <====>	Chile <====>	5.6	Brasil <====>	Paraguay <====>	5.2	
6	Uruguay <====>	4.1	Brasil <====>	Uruguay <====>	4.4	Brasil <====>	México <====>	4.6	
7	Chile <====>	3.5	Brasil <====>	Paraguay <====>	4.2	Argentina <====>	Chile <====>	4.3	
8	Brasil <====>	3.1	Argentina <====>	Paraguay <====>	4.1	Colombia <====>	Venezuela <====>	4.1	
9	Brasil <====>	3.0	Colombia <====>	Venezuela <====>	3.4	Argentina <====>	Bolivia <====>	3.3	
10	Argentina <====>	2.9	Argentina <====>	Chile <====>	3.2	Brasil <====>	Perú <====>	3.0	
11	Argentina <====>	2.7	Brasil <====>	Perú <====>	2.8	Argentina <====>	Uruguay <====>	2.9	
12	Chile <====>	1.8	Argentina <====>	México <====>	2.6	Argentina <====>	México <====>	2.6	
13	Argentina <====>	1.1	Bolivia <====>	Brasil <====>	2.2	Bolivia <====>	Brasil <====>	2.5	
14	Ecuador <====>	1.0	Argentina <====>	Paraguay <====>	2.0	Chile <====>	Venezuela <====>	2.4	
15	Bolivia <====>	0.8	Argentina <====>	Uruguay <====>	1.9	Brasil <====>	Colombia <====>	2.2	
16	Colombia <====>	0.7	Brasil <====>	Colombia <====>	1.8	Argentina <====>	Perú <====>	1.9	
17	Paraguay <====>	0.6	Chile <====>	México <====>	1.3	Colombia <====>	Chile <====>	1.8	
18	Ecuador <====>	0.6	Argentina <====>	Venezuela <====>	1.2	Colombia <====>	Perú <====>	1.7	
19	Chile <====>	0.5	Chile <====>	Uruguay <====>	1.2	Brasil <====>	Ecuador <====>	1.6	
20	Colombia <====>	0.5	Brasil <====>	Ecuador <====>	1.1	Colombia <====>	México <====>	1.5	
	SUB TOTAL	94.5	SUB TOTAL		86.1	SUB TOTAL		82.8	
	OTROS	5.5	OTROS		13.9	OTROS		17.2	
	TOTAL EXPORTACIONES INTRA-ALADI	100.0	TOTAL EXPORTACIONES INTRA-ALADI		100.0	TOTAL EXPORTACIONES INTRA-ALADI		100.0	

Fuente: Calculado sobre la base de: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, Edición 1990, Santiago de Chile.

Este modo de proceder, aparentemente simple y lógico, no está exento de problemas de índole formal y práctico. Por ejemplo, en el caso del Mercosur la conformación del mercado común debería encuadrarse dentro del marco legal creado por el Tratado de la ALADI. Este se destaca por su flexibilidad y los cuatro países podrían simplemente proceder a firmar un Acuerdo de Complementación cuatripartito, lo que les facultaría no extender las concesiones mutuas a los demás países miembros de la Asociación. No obstante, la acelerada desgravación recíproca terminará prontamente por afectar las concesiones otorgadas por los primeros a los últimos. El Tratado prevé que en este caso las partes celebren consultas con el fin de llegar a soluciones mutuamente aceptables. En la práctica este recurso ha sido escasamente utilizado, posiblemente porque las perforaciones han sido poco significativas hasta el momento o porque le falta efectividad a este mecanismo de compensación. En la medida que el Mercosur empiece a desviar corrientes comerciales intrarregionales se incrementará la posibilidad de reclamo y de conflicto. Ante esta perspectiva, los países del Mercosur tienen la alternativa de encerrarse dentro de su esquema subregional o de ir extendiendo concesiones a los países afectados. En este contexto, vale destacar que el recientemente celebrado Tratado de Asunción, que instaura el Mercosur, explícitamente admite que sus países signatarios pueden seguir celebrando acuerdos parciales con otros países pertenecientes a la ALADI y que, en este caso, sólo están obligados a efectuar consultas con los demás países signatarios. En efecto, estipula que la Cláusula de la Nación Más Favorecida se aplica tan sólo en los casos de concesiones otorgadas a países fuera del ámbito de la ALADI. Finalmente, en su anexo sobre el programa de desgravación indica que este no corresponde en los Acuerdos Parciales, los Acuerdos de Complementación y demás acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Montevideo entre los cuatro países signatarios y entre éstos y los demás países miembros de la ALADI. Aparentemente, los cuatro países no desean limitar ex-ante sus posibilidades de entendimientos con otros países de la ALADI. Finalmente, el Tratado de Asunción también prevé la posibilidad que se adhieran a él otros países miembros de la ALADI.

Por su parte, el Grupo Andino se basa desde su inicio sobre una excepción a la Cláusula de la Nación más Favorecida en su relación con los demás países de la ALADI, y la aceleración de sus planes podría requerir que el Grupo se encierre aún más dentro de sí mismo. Ante esta perspectiva, conviene recordar que el intercambio intra-andino, después de 20 años de esfuerzos de integración, aún no supera el 3.8% de las exportaciones totales de sus países miembros.^{2/} No obstante, los recientes acuerdos celebrados dentro del marco del Grupo de los Tres hacen entrever la disposición de Colombia y Venezuela de seguir entendiéndose con países fuera del Grupo Andino. Hasta la

fecha, el MCCA y la CARICOM demuestran poco interés en extender sus concesiones a los demás países de América Latina --solamente se han producido acercamientos con México y Venezuela--, y también éstos esquemas están aquejados por el reducido tamaño de sus mercados internos y por el estado deprimido en que se encuentra su intercambio intrasubregional. En el caso del MCCA existe la excepción del Acuerdo de Tuxtla Gutiérrez, firmado en enero de 1991 entre los cinco presidentes centroamericanos y su homólogo mexicano, y que apunta al establecimiento gradual de una zona de libre comercio entre los países suscriptores, a finiquitarse el 31 de diciembre de 1996.

Es probable que cada esquema esté demasiado absorbido por su esfuerzo propio de integración como para poder abordar negociaciones con otros esquemas en el corto y mediano plazo. Como se mostró, estos últimos flujos de comercio son muy reducidos y este hecho por sí solo tampoco incita a un despliegue de energías en su favor.

Por el contrario, si los países que ahora participan en las distintas subagrupaciones y acuerdos parciales deciden abordar sobre una base individual las negociaciones con el objeto de liberalizar el comercio entre esquemas, entonces pueden surgir serias dificultades de tipo formal y logístico, tanto en la fase de la negociación, como en la aplicación de los acuerdos. El proceso de negociación se volvería particularmente intrincado si los países optan por entendimientos muy parciales en cuanto al número de países involucrados y al grado de cobertura de los productos. La multiplicidad de las negociaciones coparía la capacidad de los equipos nacionales. El camino hacia una zona regional de libre comercio se vería crecientemente obstaculizado por una verdadera telaraña de entendimientos parciales, cada uno con sus propias estipulaciones, lo que haría muy engorrosa su multilateralización. Por último, pero por eso no menos importante, los agentes económicos y las aduanas nacionales se verían demasiado exigidos en su capacidad de interpretación y de aplicación de la resultante diversidad de aranceles y demás reglamentos del intercambio. Más conflictiva aún se presenta la negociación y implantación de un AEC y la armonizaciones de los demás políticas claves, pero estas materias podrían ser abordados gradualmente en la medida que se vaya haciendo realidad la integración de los mercados.^{3/}

La Iniciativa para las Américas presenta otro factor que puede complicar el panorama, ya que hasta el momento los países han demostrado preferencia por el acercamiento bilateral a los Estados Unidos. Por cierto, a un año de su anuncio no se había gestado en la región una posición unificada por parte de sus posibles beneficiarios. A mediados de 1991, los Estados Unidos ya habían suscrito en su contexto ocho acuerdos marco "de intención" con sendos países latinoamericanos y del Caribe, lo que pareciera confirmar la tendencia señalada. Sin embargo, en la misma Iniciativa se expresa una

preferencia por la negociación de acuerdos con grupos de países y, el 19 de junio de 1991, las naciones integrantes del Mercosur suscribieron el primer acuerdo de corte multilateral con los Estados Unidos. Noticias de la prensa también informan sobre acercamientos entre este último país y la CARICOM y el Grupo Andino, respectivamente, con el objeto de llegar a entendimientos con estas agrupaciones. En la medida que los acuerdos en su versión definitiva, tengan contenidos parecidos, no debe ser en principio demasiado difícil su incorporación en la zona hemisférica de libre comercio.

En resumen, el proceso de convergencia podría verse facilitado en el caso que los acuerdos vayan todos apuntando a zonas de libre comercio o mercados comunes de amplia cobertura y de pocas excepciones. En este último caso, la convergencia entre los distintos esquemas puede ser no complicada, ya que tendrían mucho en común, y por lo tanto, serían pocas las diferencias a negociar. Esto, por lo menos, parece ser la experiencia del acercamiento que se ha producido entre la Comunidad Económica Europea y la EFTA, que prácticamente han logrado el libre intercambio entre todos sus estados miembros. Por lo contrario, si a la diversidad geográfica que representan los acuerdos parciales se va sumando una variedad de tipos de entendimientos en cuanto a su contenido, entonces puede preverse que la multilateralización de dichos arreglos tendrá que vencer muchos obstáculos relacionados con los intereses ya establecidos y que este proceso necesariamente ocupará mucho tiempo. Por los motivos señalados, podría ser muy conveniente que las negociaciones hacia la zona latinoamericana de libre comercio se den una vez que se encuentren perfeccionados cada uno de los esquemas subregionales y que éstas se realicen en una sola instancia donde participan todas las partes interesadas en dicho fin.

C. OTROS POSIBLES ESCENARIOS

El panorama arriba desarrollado corresponde al más optimista de los que son posibles. En el otro extremo se ubica un escenario, por cierto nada improbable, en que las distintas subagrupaciones no logren llevar adelante dentro de los plazos acordados sus planes de liberar el comercio entre sus países miembros, lo que podría traducirse en última instancia en un abandono de estos propósitos. Por supuesto, también existe un gama de opciones intermedias en que se mantienen los objetivos originales, pero sus plazos de implantación son alargados a causa de diversos factores adversos. La experiencia de los pasados treinta años sugiere que éstas últimas serían las más probables de materializarse. Más de un PMDR puede insistir en que se les otorgue mayores facilidades para

cumplir con sus diversas obligaciones. Todos los países firmantes pueden enfrentar dificultades de índole coyuntural o formal para mantenerse dentro de los plazos acordados. En la medida que avance la desgravación puede levantarse una fuerte oposición de los sectores productivos y laborales que se sientan afectados o amenazados en sus intereses por la competencia externa. El hecho que ahora los países cuenten con regímenes democráticos da mayor legitimidad al proceso y sin lugar a dudas facilita la comunicación entre las partes, pero también puede traducirse en demoras en la ratificación de los acuerdos o la denegación de aprobación por parte de la instancia legislativa. En este sentido hay que recalcar que todos los acuerdos han sido gestionados por el poder ejecutivo, muchas veces sin mayor consulta a los sectores más interesados. Pero el factor que más puede afectar los planes de integración, es la persistencia del insatisfactorio desempeño de las economías y de sus desequilibrios macroeconómicos. No presentan buenas augurios para la integración un conjunto de economías en recesión, con altas tasas de inflación, aquejadas por una crónica escasez de divisas y con un control insuficiente de sus principales políticas macroeconómicas.

Estas consideraciones ayudan a distinguir con mayor nitidez los elementos que condicionarían las perspectivas de la integración en los próximos años. En primer lugar hay que enfatizar que el cambio en el ambiente en que se desenvuelve la integración es un hecho altamente positivo, ya que ha demostrado tener en sí suficiente fuerza para superar el letargo en que se encontraba el proceso. Además, puede preverse que esta coyuntura favorable se prolongue por par de años más, apoyándose justamente en el ímpetu existente. No obstante, para que los planes actuales prosperen y se realicen dentro de los plazos previstos, sería necesario que se cumpla una serie de condiciones.

Es cierto que el nuevo impulso cuenta con varios factores coadyuvantes, como son el renovado interés en la integración en reacción a la formación de bloques económicos entre países industrializados, apoyándose además en el acercamiento geo-político que se ha producido entre los países desde que retornaron a regímenes democráticos, y en la cada vez más generalizada tendencia hacia la apertura de las economías, la liberalización de la actividad económica en general y los esfuerzos de ajuste que están llevando a cabo las economías que inducen a una armonización de hecho de algunas políticas esenciales para el intercambio. Por último, pero por eso no menos importante, se impone con urgencia la gran tarea de la transformación productiva, y también en esta puede jugar un papel valioso lo que se ha denominado "la integración hacia afuera", tal como se argumenta en el capítulo IV.

Por otra parte, también se encuentran presentes varios elementos de incertidumbre, que pueden ser causa de demora y de dispersión del movimiento integrador. Como se anotó, la misma

tendencia a la subregionalización contiene en sí aspectos que pueden llevar a la desagregación del impulso integracionista. Igualmente con respecto a la Iniciativa para las Américas se ha manifestado la inquietud que ésta se convierta en una fuerza centrípeta. También podría ocurrir que los países finalmente opten por una apertura muy liberal hacia el mercado mundial, lo que dejaría muy poco margen para la aplicación del instrumental de integración.

Adicionalmente, se hace cada vez más evidente que la marcha exitosa de la integración supone la superación de los graves problemas coyunturales y estructurales que desde hace un decenio aquejan a prácticamente todos los países de la región. Difícilmente habrá suficiente liquidez para reactivar el comercio intrarregional mientras que no se logre bajar sustancialmente la relación entre el servicio de la deuda externa y las exportaciones. El control de la inflación pasa por el restablecimiento de los principales equilibrios macro-económicos. La experiencia ha demostrado que resulta particularmente complicado aislar el nivel real del tipo de cambio de las altas y variables tasas de inflación y este factor de incertidumbre termina por afectar el nivel y la composición del intercambio.

III. FORTALECIMIENTO DE LA BASE INSTRUMENTAL DE LA INTEGRACION

A. EL CONDICIONAMIENTO DEL INSTRUMENTAL

El instrumental que se utilice no es independiente del escenario en que se ubicaría la integración en el presente decenio. En el capítulo anterior se describieron en resumidos términos unos pocos escenarios que son factibles de desarrollarse en el ámbito regional en el corto y mediano plazo. Partiendo de la versión más optimista nos encontraríamos entonces a mediados de la década con varios esquemas subregionales que habrían evolucionado hasta zonas de libre comercio, mercados comunes o comunidades económicas. Esta avance se insertaría en una tendencia general de apertura al comercio internacional y de liberalización de las economías, que se expresan en una racionalización de las políticas comerciales y las económicas en general.

En el escenario internacional están por definirse varias cuestiones importantes que tendrán su incidencia en la capacidad y el interés de los países de la región para integrarse. De hecho, el sistema del comercio mundial se encuentra aún ante la disyuntiva de seguir evolucionando hacia una mayor grado de libertad, o en cambio, si se afirmarían las tendencias ya presentes, a la administración del comercio entre los grandes bloques. Aunque no esté del todo claro lo que pasará entre los países industrializados, lo que sí parece haberse impuesto es la tendencia a la formación de bloques. El que está más a la vista es, sin lugar a dudas, la Comunidad Económica Europea, pero también en el Sud-Este Asiático está surgiendo un bloque de hecho que tiene su centro de gravedad en el Japón, y que cuenta con una creciente participación de los países de industrialización reciente (los "NIC's") ubicados en dicha zona. Está desintegrándose el CAME, pero es probable que varios de sus países miembros accedan a la CEE. Esta última puede convertirse en un megabloque cuando lleguen a un buen término las negociaciones que se están llevando a cabo entre la Comunidad y la AELI a fin de constituir entre sus países miembros una zona de libre comercio.

En este contexto, resulta de mucha importancia que el 24 de mayo recién pasado fuera extendida la autorización al Ejecutivo norteamericano de la vía rápida ("Fast Track"), lo que pone a éste en condiciones de entablar sus negociaciones comerciales internacionales con decisión, ya que no tendrá que solicitar la aprobación del Congreso en cada etapa del proceso. Esta facultad se aplicará en primer lugar en los esfuerzos para reflotar la Ronda Uruguay, lo que junto con la mejor disposición de las principales partes hace prever que ésta llegará a su culminación hacia fines de 1991, aunque en términos bastante más modestos que los originalmente previstos.

En el ámbito de las relaciones interamericanas tiene que ser precisada todavía la modalidad mediante la cual se llevarían a cabo las negociaciones para tener acceso a la Iniciativa para las Américas. Ello, junto con la antes mencionada tendencia al bilateralismo, hace prever un proceso más bien lento de negociaciones. Es de suma importancia que los países elegibles asuman una actitud activa en este proceso de definición, no solamente por su incidencia en las perspectivas de la integración, sino también porque existe una posibilidad real de que la Iniciativa se diluya bajo las presiones proteccionistas en los Estados Unidos. Las tratativas con México para que este país acceda al Area de Libre Comercio del Norte ("NAFTA") se completarán a principios de 1992, para entrar en vigencia a fines de ese año. Recién entonces puede esperarse que Estados Unidos aborde las negociaciones con los otros candidatos y cuya orden de prioridad pareciera ser Chile, Jamaica, el Mercosur, Costa Rica y así sucesivamente. Como se ha argumentado, las Agrupaciones como el Mercosur, el Grupo Andino y el MCCA deberían preferentemente negociar en conjunto, pero esto supone que sus países integrantes hayan alcanzado un alto grado de uniformidad en cuanto a la orientación dada a su modelo económico. Se recuerda que para los Estados Unidos un objetivo esencial de la Iniciativa es inducir los países de la región a la liberalización de sus economías.

B. ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS

Frente a esta realidad caracterizada por su indefinición, a los países de la región les conviene adoptar una posición que contemple varios planos de respuesta. En primer lugar, habrá que proseguir con el proceso de apertura al comercio internacional de aquellas economías que aún se encuentran protegidas de modo excesivo. Esta apertura no solamente favorecerá el intercambio con el mundo, sino asimismo dará lugar a una intensificación del comercio intrarregional. Idealmente, el mercado regional debería retomar una función que ya ejerció en el pasado, cuando las exportaciones de los productos de mayor sofisticación en primera instancia se colocaron en dicho mercado, para luego, después de un período de ensayo, ser colocados en el mercado internacional. De este modo se podría dar respuesta al deseo de los países de usar el mercado regional como apoyo para incrementar sus exportaciones a destinos extrarregionales como parte de su estrategia de "integración hacia fuera", en oposición al proceso estrecho de sustitución de importaciones basado sobre la "integración hacia adentro".

En segundo lugar, resulta indispensable que los países redoblen sus esfuerzos para mantener abiertos y mejorar el acceso a sus principales mercados de exportación, que son los Estados Unidos

y la CEE. En esta tarea ocupa un papel clave la Ronda Uruguay. Está cada vez más presente el desafío que significa el proceso de desarrollo espectacular que se ha desatado en el Sud-Este Asiático, y en este sentido hay que recalcar que es solamente marginal la inserción que ha logrado América Latina en la Cuenca del Pacífico. Sin embargo, es de esperar que estos principales socios comerciales insistirán cada vez más en la reciprocidad, es decir, en un acceso expedito al mercado latinoamericano. En su afán de abrir sus economías es de importancia que los países no pierdan de vista el potencial que les ofrece la integración, máxime en el momento actual en que en otras regiones se observa el afianzamiento y el fortalecimiento de los esquemas de integración y de los bloques económicos. En este concierto internacional, dominado por bloques, los países latinoamericanos solamente serán tomados en cuenta en la medida que la región logre una integración real, lo que además les daría una base sólida para adoptar una posición armonizada hacia fuera.

La integración también tiene su lógica propia, que aunque condicionada por los objetivos generales de desarrollo, encuentra su expresión en el instrumental que es específico de estos procesos. Por definición, para conservar su potencial de integración es esencial que los países de la región se otorguen un tratamiento que resulta más favorable que el dispensado a terceros países. A juzgar por la drástica reducción de aranceles y por la eliminación de restricciones para-arancelarias que los países están emprendiendo, pareciera que en la presente década ellos desean dar prioridad a la creación de comercio, esto a diferencia de la práctica del pasado que se plasmó principalmente en una desviación del mismo. Lo anterior implica que la liberalización del intercambio mutuo debe avanzar de modo más rápido que la apertura general. Además, el proceso de rebaja de los aranceles hacia terceros debería dejar en pie una estructura arancelaria que aún permita otorgar preferencias arancelarias efectivas en favor del proveedor regional. Lo que es cierto para el ámbito de los bienes también se aplica para el intercambio de servicios y los movimientos de personas y capitales, aunque en estos últimos casos el instrumental a aplicar nuevamente es distinto.^{4/}

En la medida que los aranceles vayan bajando, adquiere aún más importancia la eliminación de las barreras para-arancelarias y los demás elementos distorsionadores del intercambio. Fueron éstos y no los aranceles la principal causa de la aguda declinación que sufrió el comercio intrarregional en la década pasada. También en el momento actual sigue presente la posibilidad que los países recurren repentinamente a cuotas, licencias previas, derechos compensatorios, limitaciones a la disposición de divisas, franquicias arancelarias o que otorguen subsidios a las exportaciones. Pero lo que quizás más preocupa a los agentes privados frente a la perspectiva del libre intercambio son las prácticas no

transparentes en estas materias, ya que ellas tienen un costo difícil de prever. En cambio, si los países realmente logran cumplir con los compromisos que en esta materia han asumido en relación al comercio intrarregional, entonces este recibiría un poderoso estímulo que se ampliaría en el transcurrir del tiempo al desenvolverse el intercambio en condiciones de mayor seguridad.

Un área estrechamente relacionada con la anterior la constituye la facilitación del comercio. Tomando en consideración el carácter muchas veces irracional y arbitrario de obstáculos que se oponen al intercambio recíproco, la eliminación de las trabas de orden administrativo aportaría importantes beneficios e implicaría escasos costos para el Estado. Más costoso resultará sin lugar a dudas el mejoramiento de la infraestructura física y del transporte, aunque también hay que considerar que frecuentemente la infraestructura existente admite un grado mucho mayor de aprovechamiento, lo que inclusive resulta en una rebaja de los costos unitarios. La idea central es que todas estas trabas sean reducidas a su mínimo inevitable, de modo de que el intercambio intrarregional realmente empiece a usufructuar sus ventajas de cercanía, en vez de estar desfavorecido en comparación con el comercio extrarregional por la existencia de barreras a los dos lados de la frontera.

Otra área de medidas que hay que abordar de modo prioritario es la del financiamiento del intercambio, toda vez que la falta de liquidez fue el origen de la imposición de las restricciones antes mencionadas. En el MCCA y la CARICOM los esquemas de compensación de pagos dejaron de funcionar en la década pasada, y desde entonces los países han desplegado múltiples intentos de reflotarlos, los que recién en los últimos meses parecen cobrar algún resultado. El sistema de pagos de la ALADI siguió funcionando, aunque en repetidas ocasiones algunos países tuvieron que recurrir a la cancelación bilateral de los saldos. Para evitar dificultades futuras el sistema fue fortalecido recientemente, dando mayores seguridades a los países acreedores. Esto parece señalar el camino por donde debe transitar el afianzamiento de los sistemas que están siendo lanzados de nuevo. Se trata de instrumentos eminentemente técnicos que deben responder a criterios de sano manejo financiero si se desean evitar problemas en el futuro, en donde es perfectamente factible que se repitan los problemas de iliquidez entre los países. Estos últimos problemas deberían ser atendidos mediante otros mecanismos especializados, tal como el Acuerdo de Santo Domingo, cuya funcionamiento está suspendido desde 1983 cuando su agotó su capacidad financiera. La cooperación en el financiamiento debería extenderse también a las exportaciones a terceros países, ya que son éstas la principal fuente de liquidez para el circuito regional de pagos. Deben sistematizarse los intentos que ya han habido en este campo, buscando vías para asegurar la obtención y la recuperación de los fondos requeridos

para mecanismos subregionales de financiamiento y fomento de las exportaciones. Tal como demuestra la experiencia reciente del MCCA, es factible que algunas agrupaciones obtengan recursos desde los países desarrollados para estos fines.

Los campos arriba señaladas figuran entre los más expeditos para avanzar con el proceso de integración, con beneficios significativos a corto plazo y con costos comparativamente bajos. Al lograrse las tareas señaladas los países se acercarán rápidamente al momento en que tendrán que abordar un campo mucho más intrincado, como es la armonización de las principales políticas económicas que inciden en el intercambio. En algunos casos ya existen compromisos bastante concretos en este sentido, como en el Tratado del Mercosur y en el Grupo Andino a partir del Acta de La Paz. Por cierto, si los países realmente desean consolidar el libre comercio en condiciones de estabilidad y competencia leal, entonces indefectiblemente tendrán que emprender la armonización de políticas tan claves como los aranceles a terceros, la política cambiaria y las medidas fiscales que afectan el comercio, las compras estatales y las normas de origen y de salvaguardia, los derechos anti-dumping y la inversión extranjera. Esta tarea, que hasta hace poco parecía imposible de llevar adelante dentro de plazos previsibles, en parte se ha aligerado por el hecho que las políticas nacionales parecen estar convergiendo hacia un denominador común a través de los programas de ajuste y de liberalización de las economías.

Así, por ejemplo, son cada vez más los países que emprenden la tarea de rebajar sus aranceles con el objeto de alcanzar una estructura tarifaria poco diferenciada y de reducido nivel. Chile y Bolivia cuentan desde varios años con un arancel único y bajo (actualmente de 11% y 10% respectivamente); Argentina fijó en abril de 1991 tres niveles arancelarios --0%, 11% y 22%--; Brasil adoptó un cronograma para bajar sus aranceles promedios de 25% en el presente año hasta 14% en 1994, con una tarifa máxima de 40%; Colombia tiene una escala tarifaria de nueve niveles hasta 50%; Ecuador esta racionalizando sus estructura tarifaria con el objeto de alcanzar este mismo máximo en el transcurso de 1991; México implantó en 1987 una rebaja arancelaria, siendo actualmente el arancel más frecuente el 20% y existiendo además aranceles de 15%, 12%, 10% y 5%; Paraguay también racionalizó sus aranceles, que ahora no superan el 56.5%; Perú implantó en marzo de 1991 un sistema arancelario de solo tres niveles --15%, 25% y 50%--; Uruguay tiene ahora cuatro niveles --15%, 25%, 35% y 40%--, y Venezuela esta aplicando un cronograma de reducción arancelaria que en marzo de 1993 resultaría en tan solo tres niveles: 5%, 10% y 20%. Por otra parte, los mismos desajustes fiscales obligan a la eliminación de los subsidios y son también el principal motivo para la privatización de las empresas estatales. Resulta llamativa la coincidencia en cuanto a

las metas a que apuntan todos los países miembros de la AIADI. Entre los países del MCCA está en marcha un proceso semejante, mientras que los países del Caribe tradicionalmente han contado con una estructura arancelaria más homogénea y de bajo nivel.

Asimismo, un creciente número de países está ingresando al GATT y esto los encuadra dentro de determinadas normas en cuanto a medidas anti-dumping, normas de origen y medidas de salvaguardia y de fomento a las exportaciones y otras similares. Los países tratan además de racionalizar sus políticas cambiarias mediante prácticas que aseguran un tipo de cambio real alto y estable. Aún en una materia antes tan conflictiva como el manejo de la inversión extranjera ha surgido un consenso de facto, en el sentido de que ahora todos los países están interesados en atraer el capital extranjero a través un conjunto de normas inspiradas en el libre cambismo y la equiparación con la inversión nacional.

La puesta en práctica de todos estos propósitos, no obstante, topa con muchas dificultades de orden práctico, institucional y político. Los serios desajustes que aún afectan a algunas de las principales economías de la región hasta el momento han impedido que se adquiriera un control duradero sobre algunas políticas tan esenciales como la cambiaria y la fiscal, lo que ha significado que las condiciones de competencia entre estos países aún registran continuas alteraciones. Las políticas de rebaja arancelaria son resistidas por los intereses nacionales que se sienten afectados y corren el peligro de ser interrumpidas en coyunturas adversas. Existe asimismo la tentación de recurrir nuevamente a restricciones para-arancelarias cuando las rebajas arancelarias ponen en peligro la sobrevivencia de sectores considerados prioritarios. Varios países, entre ellos especialmente los PMDR, han solicitado plazos mayores para cumplir con compromisos en materia de desgravación arancelaria y acercamiento a un arancel externo común. Por los motivos señalados resulta aventurado asegurar que hacia mediados de esta década realmente se haya logrado un avance sustancial en la armonización de las principales políticas económicas.

IV. EL PAPEL DE LA INTEGRACION EN EL DESARROLLO ECONOMICO

A. LOS PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROCESO DE DESARROLLO

Antes de poder asignar un papel a la integración en el proceso de desarrollo económico para los años noventa, habrá que tener una visión lo más clara posible de los objetivos y metas a que apuntaría dicho proceso. Aunque en principio los países puedan tener planes de desarrollo distintos que responden a las necesidades y disponibilidades particulares de cada uno de ellos, la coincidencia en éstas a causa de las condiciones en que los países han emergido de la década pasada, parece legitimar la formulación de los siguientes grandes objetivos comunes:

- i) La superación del problema de la deuda externa;
- ii) El ajuste de las economías a fin de lograr un cierto grado de estabilidad;
- iii) El relanzamiento del proceso de crecimiento; y
- iv) La conquista de una inserción ventajosa en la economía y el comercio internacionales.

Una revisión de los objetivos arriba esbozados revela que éstos no son independientes entre sí. De hecho constituyen un conjunto interrelacionado que solamente puede ser llevado adelante con éxito si se van cumpliendo las sucesivas etapas del proceso de ajuste y de reorientación de las economías. En la realización de cada uno de estos objetivos la integración y cooperación regionales pueden jugar un papel cuya importancia varía según el carácter del objetivo en cuestión. Para su análisis se requiere de una mayor especificación de los objetivos y ésta se discute en los acápites siguientes.

B. EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

La superación del problema de la deuda supone que la relación servicios de la deuda/valor de las exportaciones alcance un nivel manejable. Este objetivo se puede alcanzar tanto a través de una reducción del servicio como mediante el incremento de las exportaciones. Un aumento sustancial del saldo comercial a nivel regional debe darse por definición a través de una elevación de aquellas corrientes que son dirigidas a terceros países, opción que es analizada más adelante. En principio la cooperación regional ofrece varios expedientes para reducir el servicio, aunque la experiencia poco favorable de la década pasada sugiere no albergar demasiadas expectativas en este sentido. Pareciera que en los años noventa el problema de la deuda de algún modo será superado tanto a través del

proceso de crecimiento, como mediante las diversas modalidades de la renegociación de la deuda. En el caso que los países no logren ponerse formalmente de acuerdo sobre la estrategia de negociación, por lo menos puede haber una coordinación de hecho de las posiciones individuales. Además, los países pueden insistir frente a sus acreedores en que reciban un tratamiento igual al país que ha logrado más ventajas, es decir, la puesta en práctica de una especie de Cláusula de la Nación más Favorecida en cuanto a las condiciones de renegociación de la deuda.

La recomposición satisfactoria de la situación financiera externa también atañe a la obtención de financiamiento fresco. Nuevamente se presenta la alternativa de una posición más o menos coordinada del acceso al mercado voluntario de crédito, mientras que al mismo tiempo hay que ir desarrollando la contribución que puede aportar la inversión intralatinoamericana. Para fomentar esta última podría acordarse la liberalización preferencial de su movilización dentro de la región y de la remisión de las utilidades devengadas, la celebración de tratados para evitar la doble tributación y otras medidas que ofrecen mayor seguridad y atracción a la inversión mutua.

C. EL AJUSTE DE LAS ECONOMIAS

El proceso de ajuste de las economías latinoamericanas necesariamente pasa por el restablecimiento del equilibrio externo. La integración regional puede contribuir a fortalecer la posición externa mediante la reactivación del comercio intrarregional y por el apoyo del mercado regional a los esfuerzos para incrementar la exportación a terceros. Mientras en la década pasada el intercambio mutuo fue severamente afectado por la decisión de los países de restringir la importación de todo origen, lo que impuso en la región una especie de espiral viciosa hacia la baja del mismo, ahora parecen darse las condiciones no solamente para su recuperación, sino también para su intensificación. Un creciente número de países ha decidido abrir sus economías al comercio internacional mediante la rebaja de sus aranceles, y quizás más importante aún, a través de la eliminación de todo tipo de trabas al intercambio. Este esfuerzo puede ser acompañado por la liberalización de las importaciones provenientes de la misma región, con lo cual se pondría en movimiento un círculo virtuoso donde el proceso de apertura es alimentado de modo prioritario con importaciones desde la misma región. De este modo, se podría producir una rápida recuperación de los flujos comerciales afectados por la crisis de los ochenta. Sin embargo, el proceso no debe detenerse en este punto. Al abrirse los países más rápidamente entre sí que con respecto a terceros países, se instauraría una efectiva preferencia regional que puede dar un impulso adicional al

intercambio. A diferencia de lo ocurrido en el pasado cuando la integración operaba principalmente por la desviación de importación desde terceros, ahora se agregaría a ésta un importante componente de creación de comercio entre los países de la región.

D. LA REACTIVACION ECONOMICA

La recuperación del crecimiento es una meta prioritaria para prácticamente todos los países de la región y también en este aspecto la integración puede hacer un aporte específico. En no pocos países la recesión prolongada ha determinado que la capacidad productiva instalada aún se encuentra subutilizada. Por otra parte, para reactivar sus economías requerirán acrecentar determinadas importaciones. En los casos que se detecten coincidencias entre estas necesidades y las capacidades de oferta, los países correspondientes pueden decidir celebrar acuerdos específicos que busquen explotar estas vinculaciones potenciales. De este modo, se iría produciendo una reactivación en determinados sectores, sin que ésta repercuta negativamente en el balance comercial de la región con el resto del mundo.

Además, es de suponer que la apertura de las economías en sí misma tenga como corolario un efecto favorable sobre el grado de eficiencia con que éstas operan, siendo esto también válido para la creación de comercio dentro del contexto regional. Conforme a las teorías modernas, la liberalización comercial acompañada por una adecuada política cambiaria hará crecer no solamente el peso de las importaciones en relación al producto, sino impulsará asimismo las exportaciones que se tornan más competitivas. Aunque es cierto que determinadas actividades económicas pueden sufrir contracciones bajo el efecto de la incrementada competencia externa, otras deberían expandirse aprovechando su acceso a los mercados de exportación, y en suma el producto y el empleo deberían anotar incrementos en plazos relativamente cortos. La apertura preferencial hacia otros países de la región puede así dar un impulso inicial a la reactivación del proceso de crecimiento y, de paso, poner a la región en mejor pie para enfrentar la competencia con terceros.

Una condición necesaria para la reactivación se encuentra en el restablecimiento de la confianza de los agentes económicos en ciertos aspectos esenciales del funcionamiento de las economías, y entre éstos se ubica el acceso asegurado a un mercado regional en expansión. Entre los mecanismos a emplear para acercarse nuevamente a este fin figuran los entendimientos tendientes a la rebaja mutua de los aranceles y la remoción de toda restricción de tipo para-arancelario, semejantes a los que están proliferando en la región en estos momentos. Para que tengan el impacto

esperado, éstos deberán tener un grado de previsibilidad y de permanencia que no dejen dudas sobre la seriedad de los compromisos contraídos.

Como se aseveró en el capítulo anterior, en la medida que estos acuerdos prosperen y vayan avanzando hacia el funcionamiento de zonas preferenciales, de libre comercio o mercados comunes, necesariamente habrá que enfrentar la problemática de la armonización de políticas económicas claves. Los acuerdos de integración siempre han hecho referencia a esta materia, pero su nivel actual de amplitud y de premura no permitirá desatenderla como ha ocurrido en el pasado, a riesgo que la puesta en práctica de los mismos quede desvirtuada tempranamente. Es de esperar que los compromisos contraídos en el ámbito de integración ayuden a los países a racionalizar y estabilizar sus políticas macroeconómicas nacionales, en contrapeso a las presiones que ejercen los grupos domésticos de intereses.

E. LA REINSERCIÓN INTERNACIONAL

En cuanto a la reinsertión de la región en el comercio y la economía internacionales, se distinguen dos grandes vías de acción: una de corte ortodoxo a la cuál ya se hizo referencia; y las múltiples opciones que se presentan si además se admite la vía heterodoxa. En la práctica estas dos vías no son necesariamente excluyentes y de hecho el reciente planteamiento de la CEPAL sobre la "Transformación Productiva con Equidad" contiene elementos de ambas.

La tendencia de apertura hacia el mundo se inscribe primordialmente dentro de la alternativa ortodoxa, aunque puede también ser interpretada como la fase ulterior del proceso de sustitución de importaciones. Sea como fuera, casi todos los países han decidido abrir sus economías y a partir de este hecho pueden ser planteadas varias modalidades concretas de incorporación funcional de la integración y cooperación regionales a dicho proceso. Por lo pronto, la apertura está siendo gestionada de modo individual por los países, a pesar de la coincidencia en cuanto a metas y al momento histórico. Al abrirse unilateralmente los países están perdiendo oportunidades valiosas. En primer lugar existe la posibilidad que los países coordinen de algún modo sus procesos de apertura, esto no solamente para salvaguardar el potencial de integración, sino también para obtener concertadamente ciertos beneficios por parte de sus principales socios comerciales. Cada uno de los mercados nacionales por sí sólo quizás no presenta un atractivo lo suficientemente grande para que estos socios estén dispuestos a otorgar concesiones de contrapartida; no obstante, una elevación de las importaciones del conjunto corresponde a un monto que en principio es negociable. Vale reiterar

que este poder de negociación solamente adquiere credibilidad cuando se apoya en una base real de integración.

Por otra parte, una desgravación acelerada que reduce los aranceles a niveles que resultan bajos aún en el contexto internacional, deja poco margen para avanzar en la constitución de un mercado regional preferencial. Además, no sería imposible que la apertura general avanzara más aceleradamente que la apertura hacia los países de la región, y entonces se produciría una situación a todas luces indeseable de una preferencia negativa para las importaciones desde la región vis-a-vis las importaciones desde la extrarregión. Por los motivos señalados, es de importancia que la integración sea considerada en el proceso de apertura a fin de que ocupe un papel orgánico en el mismo, sin desconocer que la integración contempla además objetivos propios. Por otra parte, al afianzarse la tendencia a la subregionalización, habría que prestar especial atención a la congruencia de estos esfuerzos con el de la apertura general y a los requerimientos de convergencia en una zona ampliada de libre comercio y, por último, con el anhelado mercado común latinoamericano. En cada ámbito habría que sopesar entonces los beneficios que se pueden alcanzar mediante la concertación en comparación a los inconvenientes que también pueden traer aparejados las tentativas para llevar a la práctica posiciones conjuntas.

Además de las modalidades de apertura general y de apertura preferencial hacia la misma región existen otras vías de tipo más bien heterodoxa a través de las que se puede llegar a una inserción más favorable de la región en la economía mundial, y que guardan relación con su potencial de integración y cooperación. Entre estas figuran, en primer lugar, algunos mecanismos tradicionales de integración como los acuerdos de complementación, los acuerdos sectoriales, la cooperación en materia financiera y de pagos y la cooperación en investigación y desarrollo tecnológico. Los acuerdos de complementación se distinguen de los demás acuerdos comerciales en que buscan establecer y promover relaciones de especialización entre países, en vez de facilitar el intercambio sobre la base de las capacidades productivas existentes. Por este motivo deben contemplar compromisos duraderos de desgravación que permitan a los países efectuar las inversiones requeridas. Los acuerdos sectoriales tienen características parecidas, pero se limitan a un solo sector. A su vez, la programación industrial comprende, además de compromisos duraderos de acceso, ciertos mecanismos tendientes a la asignación exclusiva de determinados conjuntos de industrias a países individuales, esto con el objeto de llegar de modo eficaz a la situación de especialización. Ciertamente, ninguno de estos esquemas ha funcionado satisfactoriamente en el pasado. No obstante, resulta por lo menos rescatable el elemento de estabilidad que caracteriza a todos ellos. Al faltar las garantías duraderas de acceso no

se realizarán las inversiones previstas. Esta regla resulta especialmente cierta si en el futuro los países decidan dejar la asignación de producciones completamente a las fuerzas del mercado, tal como parece ser la tónica de los acuerdos celebrados recientemente. Es probable que los países estén más inclinados a pactar compromisos exigentes y a largo plazo en el contexto de agrupaciones más reducidas, donde es más factible prever sus consecuencias que en los casos de los esquemas tradicionales de integración. Queda aún por ver si los agentes económicos considerarán suficientes los compromisos referidos a la desgravación preferencial, el establecimiento de un arancel externo común y la armonización de ciertas políticas económicas claves.

Los cuatro esquemas tradicionales de integración han obtenido experiencias beneficiosas con la operación de sistemas de compensación de pagos, que en cada caso apoyaron decididamente al despliegue del comercio intrazonal. La experiencia recogida indica la conveniencia de fortalecer estos sistemas a fin de resguardarlos de los efectos de una situación de iliquidez generalizada entre sus países miembros. Así, por ejemplo, el sistema de compensación de pagos de la ALADI acaba de incorporar una nueva facilidad que justamente pretende dar mayores seguridades al país acreedor ante la eventualidad que un saldo quede impago. No obstante, estos sistemas no prevén el financiamiento de las exportaciones a terceros países y son justamente en éstas últimas en las que los países han puesto sus esperanzas para mejorar su situación externa. Sería muy provechoso si los países en conjunto lograsen instrumentar mecanismos regionales o subregionales de financiamiento a las exportaciones, los que inicialmente deberían contar con recursos suplementarios de proveniencia extrarregional.

Asimismo, cuenta con una aceptación creciente la noción que la ventajas comparativas dependen esencialmente de la incorporación de innovaciones tecnológicas. Conforme a este postulado, los países solamente pueden mantener su competitividad si desarrollan labores propios de investigación y adaptación tecnológica. No obstante, los requerimientos de la investigación de base muchas veces superan las disponibilidades de los países individuales en términos de recursos humanos y financieros. La cooperación en materia de investigación y desarrollo puede ayudar a los países a superar las barreras de escalas que les afectarían si pretendieran efectuar estos labores de modo individual. Desde hace años la Comunidad Económica Europea está desarrollando programas conjuntas en esta campo, en los cuales cooperan los agentes privados y los sectores estatales de sus países miembros. En el contexto latinoamericano los esfuerzos conjuntos indudablemente deben ser más modestos, pero podrían adoptar modalidades parecidas. Probablemente, la cooperación en este último caso también debería ser instrumentada por subconjuntos de países que tienen intereses

comunes en determinados sectores económicos, o que son miembros de un mismo esquema subregional de integración.

Notas

1/ Ver al respecto: CEPAL, ALALC: El programa de liberación comercial y su relación con la estructura y las tendencias del comercio zonal, E/CEPAL/L.195, 14 de mayo de 1979, Santiago de Chile, y CEPAL, La evolución reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe, LC/R.992, 15 de abril de 1991, Santiago de Chile.

2/ Este porcentaje corresponde al año 1989 y considera el intercambio de combustibles, Ver al respecto: Junta de Acuerdo de Cartagena, Indicadores mensuales, enero 1991, Lima.

3/ Ver al respecto: CEPAL, La coordinación de las políticas macroeconómicas en el contexto de la integración latinoamericana, LC/L.630, 4 de junio de 1991, Santiago de Chile.

4/ Véase al respecto: CEPAL, Integración y cooperación en los servicios: potencialidades y limitaciones en América Latina, LC/R.952, Santiago de Chile, 31 de diciembre de 1990.