



72

Víctor L. Urquidi
y Gustavo Vega Cánovas
(compiladores)

UNAS Y OTRAS INTEGRACIONES

EL COLEGIO DE MÉXICO 
EL TRIMESTRE ECONÓMICO 

LECTURAS

LECTURAS

Serie dirigida por Carlos Bazdresch P.

72

UNAS Y OTRAS INTEGRACIONES

LECTURAS

72

Unas y otras integraciones

Seminario sobre integraciones
regionales y subregionales

VÍCTOR L. URQUIDI
Y GUSTAVO VEGA CÁNOVAS
(COMPILADORES)



EL COLEGIO DE MÉXICO
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

Primera edición, 1991

D.R. © 1991, El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.

D.R. © 1991, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, S.A. DE C.V.
Av. de la Universidad 975; 03100 México, D.F.

ISBN 968-16-3689-9

Impreso en México

A la memoria de Alexandre Stakhovitch

Si he de enfermar
evitaré de seguro a los doctores.
A mis amigos diré: llevadme
y en las lejanas estepas tendedme un lecho,
colgad a su entorno una cortina de brumas
y ponedme encima una lámpara —una estrella vespertina.

Sin que mediara acicate
me apresuré al encuentro con la vida,
y si ahora he de caer en justa lid
atad mi cabeza con un sendero de los cerros
y envolvedme con la luz del ocaso.

Nada de gránulos ni polvos;
que los rayos del sol centelleen sobre mí.
Para mis males no hay más cura
que el fulgor plateado de los arroyos, el brillo del césped.

La montaña y el cielo respiran el aire
de todos los tiempos;
ver, es saber que jamás morimos,
la vida es un día sin fin.
Carroza no pido, mas una nube
en que descienda, no por la senda del camposanto,
sino por la Vía Láctea.

Yaroslav Smelyakov

PRESENTACIÓN

En 1983, en siempre cordiales conversaciones mantenidas con Alexandre Stakhovitch,¹ funcionario de la Comisión de las Comunidades Europeas destacado en París, partió de él la idea de que una manera de aproximación entre la Comunidad Económica Europea y la América Latina pudiera ser organizar un seminario en que se trataran los procesos de integración económica en la América Latina a la luz de los llevados a cabo en otras regiones del mundo y aun en la propia Europa. Por esos días la integración económica latinoamericana, en sus diversos marcos de carácter jurídico, institucional y político, pasaba ya por grandes dificultades y daba muestras de agotamiento, por más que se mantuviera como un ideal por alcanzar. Stakhovitch había estado encargado con anterioridad, en la Comisión, de asuntos latinoamericanos, y conocía a fondo los antecedentes; en los años cincuenta había sido economista de la CEPAL en Santiago de Chile y había visto nacer las ideas y las propuestas acerca de la integración. La idea del seminario la consideraba él, al mismo tiempo, como un instrumento de acercamiento entre la Comunidad y diversas instancias académicas y de investigación en la América Latina. Durante el Séptimo Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Economía, celebrado en Madrid en septiembre de 1983, se había tratado también el tema de las integraciones, en una sesión coordinada por Germánico Salgado, en la que se presentaron trabajos sobre distintos casos regionales y en la que participó el propio Stakhovitch.

Dos años más tarde, desde su cargo como representante especial en la delegación de la Comunidad Económica Europea para la América Latina, con sede en Caracas, para la promoción de las relaciones de estudio e investigación entre las dos regiones, Stakhovitch presentó a El Colegio de México el anteproyecto

¹ Alexandre Stakhovitch, de origen ruso, educado en Francia y de nacionalidad francesa, ingresó a temprana edad a las filas del servicio público y se incorporó después a organismos de las Naciones Unidas, entre ellos la CEPAL, donde formó parte de la División de Estudios Industriales. Más tarde ingresó al personal de la Comisión de la Comunidad Económica Europea, en Bruselas. A su memoria hemos dedicado este libro, con una traducción al español de un bello poema de Yaroslav Smelyakov (traducida del inglés por Víctor L. Urquidi), cuyo original en ruso fue leído después de la ceremonia inaugural del seminario por Vassily Borisenko, cuando se guardó un minuto de silencio.

concreto del seminario. Una vez incorporados los puntos de vista de esta institución, y hechas, por otra parte, las gestiones necesarias para especificar el apoyo de la Comisión de la CEE, su organización se puso en marcha a principios de 1986. Stakhovitch, por desgracia, pereció a los pocos días en Guatemala, en trágico accidente de aviación en Tikal, donde sus restos, convertidos en humo y ceniza, quedaron para siempre esparcidos en la selva del Petén.

En medio del pesar que causó dicho infausto acontecimiento el embajador Luigi Boselli, representante regional de la Comunidad en América Latina, confirmó desde Caracas a Mario Ojeda Gómez, presidente de El Colegio de México, que existía la voluntad y el apoyo para que el seminario se llevara a cabo según se había programado, y El Colegio puso manos a la obra. Para ello se constituyó un comité de organización integrado por Víctor L. Urquidi (coordinador), Gerardo M. Bueno, Miguel S. Wionczek, Gustavo Vega Cánovas y Alberto Palma.

El seminario se efectuó los días 11 a 15 de mayo de 1987, en la sala Alfonso Reyes de El Colegio, con asistencia de más de 40 participantes de la América Latina, Europa, Asia y África, y de la Comunidad, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto para la Integración de América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación del Desarrollo, la Secretaría de la Asociación Latinoamericana de Desarrollo e Integración, el Sistema Económico Latinoamericano, la Secretaría de la Integración Económica Centroamericana, el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, con sede en Ginebra, y otros organismos e instituciones. Asistieron también observadores de organismos del sector público mexicano y de instituciones académicas y otras.²

El resultado, aparte del enriquecimiento intelectual que generó la discusión entre los participantes durante cuatro días y medio, se ofrece ahora en esta memoria, que consta de las siguientes partes: *Primera*: Sesión inaugural y constitución de las

² Pocos meses después de celebrado el seminario se recibió la triste noticia del fallecimiento de un destacado economista brasileño que había participado en él, don Rómulo Almeida, entonces director ejecutivo del Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, de Río de Janeiro, quien, entre otras cosas, había sido el primer Secretario General de la ALADI en 1960. Nos dejó su importante trabajo, "Reflexión sobre la integración latinoamericana", como valiosa guía para el futuro. Igualmente penoso fue el fallecimiento, a mediados de 1988, de Miguel S. Wionczek, investigador de El Colegio de México, quien había dedicado muchos años de su vida al tratamiento de los temas de la integración latinoamericana, entre otros, y que en el seminario tuvo muy significativas intervenciones.

mesas: discursos; *Segunda*: Experiencias y perspectivas de las integraciones: resumen general y conclusiones del seminario; *Tercera*: Ponencias; *Cuarta*: Documentos; y finalmente los apéndices: Temario, Lista de participantes, Lista de documentos, Bibliografía selecta adicional, y Glosario de siglas.

Los suscritos ofrecen su disculpa por el tiempo transcurrido entre el seminario y la publicación. En la segunda parte se ha intentado recoger, con base en un breve informe preliminar leído en la última sesión, así como en los documentos y las grabaciones, la sustancia del seminario y sus principales conclusiones. Se tuvieron en cuenta múltiples observaciones y aclaraciones hechas a esa versión preliminar por buen número de participantes, tanto en la sesión final del seminario como con posterioridad por medio de correspondencia y notas.

En los casos en que algún tema no llegó a tratarse pero se contaba con un documento solicitado a un participante —dos o tres personas no pudieron llegar a la reunión—, y en aquellos en que por la importancia del tema no se ha querido dejar de mencionarlo, los compiladores han incluido unos párrafos alusivos. Hemos resistido la tentación de añadir o tener en cuenta cualquier acontecimiento, idea o propuesta concreta surgidos con posterioridad a mayo de 1987, cuando se verificó el seminario. El tema ha continuado evolucionando, tanto en la América Latina como en Europa, Asia y África, así como en Norteamérica y el Pacífico; pero no correspondía tratar en este volumen esas nuevas consideraciones.

La tercera parte incluye en primer lugar el trabajo póstumo de Alexandre Stakhovitch, que había redactado a título personal, en español, para su consideración en el seminario. De él hemos tomado el título de este libro: *Unas y otras integraciones*. A continuación se presentan las ponencias en el orden de los grandes temas tratados: las tendencias de la economía mundial; las relaciones entre Europa y la integración latinoamericana; los convenios, procesos y mecanismos de integración económica regional y subregional en la América Latina y el Caribe; los convenios y procesos similares en Asia y en África. Cada ponencia o documento tiene su autor particular y lo expresado es de la responsabilidad exclusiva del mismo; los textos se han incluido sin modificación, salvo retoques de redacción o presentación. Los textos en portugués y en inglés fueron traducidos al español antes del seminario y revisados por los suscritos. Agradecemos cumplidamente a los traductores sus primeras versiones: Graciela Salazar, del portugués; Anthony Byrne, Cynthia Selde y Joaquín Urquidi, del inglés.

Esperamos que este libro no constituya “una obra más” sobre la integración latinoamericana, sino la expresión de reflexiones profundas de muchos de los economistas y otros que intervinieron desde el principio en estos procesos de integración económica, y de aquellos que en sucesivas etapas tuvieron a su cargo responsabilidades de dirección y de investigación, así como de inspiración prospectiva. La evaluación crítica que en los documentos incluidos se hace de muchos aspectos de la integración regional y subregional debería ser motivo para que los pasos que se den en el futuro se emprendan sobre bases más firmes, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la reciente experiencia de endeudamiento externo y crisis del desarrollo por lo que ha pasado América Latina, y a su vez, las experiencias positivas de que sigue dando muestras la Europa de los Doce.

México, noviembre de 1989

VÍCTOR L. URQUIDI
Y GUSTAVO VEGA CÁNOVAS,
El Colegio de México

Primera Parte
SESIÓN INAUGURAL
Y CONSTITUCIÓN DE LAS MESAS

INTRODUCCIÓN

El seminario acerca de las "Experiencias, condiciones y perspectivas de las integraciones económicas regionales y subregionales" se inició el 11 de mayo de 1987 con la asistencia del secretario de Comercio y Fomento Industrial de México, Héctor Hernández Cervantes, el presidente de El Colegio de México, Mario Ojeda Gómez, y el director para las Relaciones con los Países de América Latina y Asia, de la Comisión de la Comunidad Económica Europea, Ángel Viñas, quienes hicieron uso de la palabra. Presidieron la sesión asimismo Felipe Herrera, expresidente del Banco Interamericano de Desarrollo, y José Juan de Olloqui, director general de Banca Serfín. El secretario de Comercio y Fomento Industrial, Hernández Cervantes, declaró inaugurados los trabajos del seminario.

Acto seguido se constituyó la mesa del seminario, según se había acordado, siendo copresidentes Felipe Herrera y Ángel Viñas, y se procedió a iniciar las sesiones de trabajo. Por tener que ausentarse, Viñas fue sustituido en sesiones posteriores por Edwan Fouéré, delegado alerno de la representación de la Comisión de la Comunidad Económica Europea en América Latina, con sede en Caracas. Luigi Boselli, embajador representante de la Comisión en América Latina, al no poder asistir personalmente a la inauguración del seminario envió un mensaje de salutación y buenos augurios. La coordinación quedó a cargo de Víctor L. Urquidi y Gustavo Vega Cánovas, de El Colegio de México.

Al iniciarse la primera sesión de trabajo se guardó un minuto de silencio en memoria de Alexandre Stakhovitch. Hicieron uso de la palabra Víctor L. Urquidi, de El Colegio de México; Germánico Salgado, del Ecuador, y Eduardo Bolaños, de la Secretaría General de la Integración Económica Centroamericana.

DISCURSO DE MARIO OJEDA GÓMEZ, PRESIDENTE DE EL COLEGIO DE MÉXICO

Para El Colegio de México constituye un gran honor haber tenido la oportunidad de organizar, con la colaboración de la Comisión de la Comunidad Económica Europea, el seminario acerca de las "Experiencias, condiciones y perspectivas de las integraciones regionales y subregionales" que hoy inicia sus labores. A nombre de El Colegio doy a todos los participantes mi más cordial bienvenida y les deseo un fructífero intercambio de ideas y muy placentera estadía en México.

Quisiera expresar al señor secretario de Comercio y Fomento Industrial, Héctor Hernández Cervantes, mi especial reconocimiento por haber aceptado acompañarnos en este acto inaugural. Su presencia no sólo da realce a nuestro seminario, sino que simboliza el interés con que México ha visto siempre los procesos de integración económica regional y subregional, tanto en la América Latina como en otras latitudes. El señor secretario Hernández Cervantes fue alumno distinguido de El Colegio, y por ello nos complace doblemente tenerlo aquí entre nosotros este día.

La Comunidad Económica Europea, a través de su Comisión respectiva, ha llevado a cabo en los últimos treinta años una de las tareas de integración regional, por consenso de las partes, más trascendental de la historia moderna. Los resultados están a la vista y siguen siendo positivos aun en estos años recientes de relativo estancamiento de la economía mundial, de cambios en los modelos de productividad y de distorsiones en las corrientes principales del comercio internacional. Se comprende la lógica de la integración económica europea, sobre todo a partir de las convulsiones derivadas de la segunda Guerra Mundial, y la necesidad de reconstruir las economías europeas y devolverle a esa área el papel que le correspondía en el desarrollo industrial, tecnológico, agrícola y financiero del mundo. Pero es de admirar, en especial, la voluntad política de las naciones europeas para adoptar una meta común que superara, con mucho, el estrecho nacionalismo que había prevalecido en los años de preguerra. A la voluntad política los países de la Europa occidental añadieron su capacidad técnica y a la vez supieron aprovechar el apoyo que recibieron en momento oportuno de sus aliados de tiempo de guerra. Poco a poco, y con importantes proyecciones fuera del área europea hacia los países en desarrollo, incluidos los antiguos territorios coloniales, la Comunidad Económica Europea, nacida del Tratado de Roma, fue creando una entidad económica enteramente nueva, que —para emplear una frase trillada— es bastante más que la suma de sus partes.

Esta entidad se ha ampliado gradualmente, de manera que la Co-

munidad de los Seis se ha convertido en la Comunidad de los Doce con el reciente ingreso de España y Portugal, y a su vez ha establecido estrechas relaciones comerciales con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y empezado a efectuar negociaciones comerciales con el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). Además, ha participado en los organismos del sistema de las Naciones Unidas y ha establecido vínculos con diversos países de los distintos continentes con vistas a ensanchar y estimular el comercio y el desarrollo.

El ejemplo europeo sirvió de inspiración a otras áreas del mundo, lo mismo en Centroamérica y el Caribe que en otras subregiones de la América Latina y en esta región en su conjunto, y asimismo en África y en Asia. No todas estas experiencias han tenido pleno éxito, bajo sus distintas modalidades, a veces dispares. En algunas el resultado positivo de la integración ha durado algunos años; en otras, ha sufrido el efecto negativo de circunstancias externas o de dificultades internas; en otras más, la integración no ha pasado mucho más allá del papel en que fueron firmados los acuerdos. Por otra parte, es alentador que hoy día haya una búsqueda de correcciones a los sistemas y de nuevas formas de adelantar en los procesos de integración. Es evidente que el periodo de aprendizaje ha sido, y probablemente seguirá siendo, largo, pues la naturaleza de los problemas en los países en vía de desarrollo y en sus programas de cooperación mutua es distinta a la que dio origen a la Comunidad Europea.

En 1985 nos fue sugerido por la Comunidad Económica Europea, por medio de su delegación en la América Latina, con sede en Caracas, por conducto del distinguido embajador Luigi Boselli y del comisionado especial para este tipo de acontecimientos, Alexandre Stakhovitch, la conveniencia de convocar un seminario en que expertos de la América Latina y de otras regiones pudieran dialogar entre sí, y con los de la Comunidad Europea y otros, sobre las experiencias de los distintos procesos de integración. Acogimos de inmediato la idea y pusimos en marcha el proyecto, apoyado en las consultas que había hecho Stakhovitch en la CEE y en varios países latinoamericanos, en nuestro propio interés en la materia. El trágico accidente aéreo en que perdió la vida Stakhovitch detuvo un poco los planes, pero nos impulsó aún más a poner en ellos el mayor empeño, como homenaje a la memoria de nuestro amigo Stakhovitch.

Hoy se reúnen más de cuarenta expertos, muchos de ellos representantes de organismos internacionales y de integración, y entre ellos varios que en la América Latina se han distinguido de manera particular por su pensamiento y su acción en los procesos de integración, como Felipe Herrera, Rómulo Almeida, Germánico Salgado y Gert Rosenthal, para hacer efectivo el compromiso de abrir el diálogo y evaluar las perspectivas sobre la integración. Y no dudo que de esta reunión saldrán conclusiones valiosas para todos los participantes y para todos los interesados en el tema.

Para terminar quisiera referirme también en especial a la presencia entre nosotros de Ángel Viñas en su calidad de director para Asun-

tos de América Latina y Asia en la Comisión de la Comunidad Económica Europea, y de Edwan Fouéré, representante alterno de la delegación de la Comunidad en Caracas, y agradecer, por su conducto, a la Comunidad el apoyo que han prestado para la realización de este seminario. Asimismo es significativo contar en este acto inaugural con la asistencia de José Juan de Olloqui, quien, por conducto de Banca Serfin, instituyó el Premio de la Integración Económica Latinoamericana, cuyo primer agraciado fue Raúl Prebisch, también uno de los próceres modernos de la integración en nuestra región.

Cuenten ustedes, señores participantes, con la hospitalidad de esta casa para el buen desempeño de sus deliberaciones. Hago votos porque este seminario no sea sino el principio de una nueva perspectiva de unión latinoamericana de propósitos en materia económica y comercial, así como de cooperación con áreas de integración en otras partes del mundo.

DISCURSO DE ÁNGEL VIÑAS, DIRECTOR PARA LAS RELACIONES CON AMÉRICA LATINA Y ASIA, DE LA COMISIÓN EUROPEA

Mi presencia aquí se debe precisamente a uno de los acontecimientos que ha mencionado usted, señor presidente, en sus palabras iniciales: la ampliación de la Comunidad a Doce con la incorporación el 1 de enero de 1986 de España y Portugal. No es la primera vez que he venido a México, pero sí la primera que lo hago como funcionario de la Comunidad y como reciente funcionario comunitario, ya que no llevo en Bruselas más allá de mes y medio. La mitad del tiempo transcurrido desde entonces la he pasado en Asia; vengo ahora de Bangkok, y si he hecho este esfuerzo, al menos en lo que se refiere al traslado de una región del mundo a otra, ha sido precisamente para con mi presencia aquí testimoniar el interés que la Comisión Europea aporta a este seminario que ahora se inaugura, y también para hacer un recuerdo del colega desaparecido, Alexandre Stakhovitch, a quien yo no llegué a conocer pero de cuya personalidad singular he sido informado detenidamente en mi todavía corta estancia en la Comisión.

Este seminario, señor presidente, se realiza en unos momentos singulares en los que la Comunidad empieza a establecer unas líneas maestras de la política por seguir con respecto a la América Latina. Esto no se produce por casualidad: es el resultado, pienso, de tres grandes procesos que confluyen en esta área.

En primer lugar, y como proceso quizá subyacente más importante, el intento de la Comunidad Europea por aumentar su perfil propio en el marco de las relaciones internacionales. En segundo lugar, el hecho de que por primera vez en muchos años se dan cita en los países de este Continente una serie de factores que permiten a la Comunidad Europea intensificar o redefinir sus relaciones con el área: el hecho de que los procesos de democratización política cubran hoy ya, con algunas relevantes excepciones, prácticamente todo el hemisferio; el hecho de que haya surgido en los últimos años una serie de líderes jóvenes que han empujado estos esfuerzos de democratización. Y en tercer lugar —como español no tendría que ocultarlo—, el hecho de que la incorporación de España y Portugal a la Comunidad implica necesariamente la adopción de una perspectiva algo más extensa que la que la Comunidad había tenido —la de Diez— antes de que se produjera esta incorporación.

Es significativo a este respecto que en el Acta de Adhesión de España a la Comunidad Económica Europea se recogiera el interés del gobierno español por la ampliación de las relaciones entre la Comunidad y la América Latina, y lo es también que en la primera reunión del Con-

sejo Europeo de La Haya, una vez que se formalizó la adhesión de España, el 27 de junio de 1986, se invitara a la Comisión Europea a preparar una comunicación que examinara las posibilidades de reforzar las relaciones entre la Comunidad y este Continente. Este reforzamiento se produce, por otro lado, en paralelo a un fenómeno de importancia política —al menos desde el punto de vista europeo— como es el que se refiere a la creciente proyección de la Comunidad de cara a los países del Istmo Centroamericano, en el cual los intereses económicos comunitarios son relativamente reducidos, por lo que esta presencia ha de enfocarse desde un punto de vista estrictamente político.

Estamos ahora, señor presidente, en ese preciso momento en el que, a tenor del juego institucional de la Comunidad, el proyecto de comunicación de la Comisión que por iniciativa del Comisario, señor Claude Cheysson, fue terminado hacia el pasado mes de diciembre, está siendo examinado por los grupos de trabajo y de expertos del Consejo de Ministros de la Comunidad para que pueda ser, esperamos, adoptado formalmente en una de las próximas reuniones del Consejo de Ministros, verosíblemente a fines de este mes de mayo. En esta comunicación, la Comisión, teniendo en cuenta los constreñimientos que por desgracia pesan sobre la Comunidad, tales como las dificultades presupuestarias y las implicaciones de las líneas redefinitorias de la Política Agrícola Común —y teniendo en cuenta también las dificultades económicas a las cuales se enfrentan numerosos países latinoamericanos, particularmente en lo que se refiere al problema de la deuda—, sugiere la puesta en práctica de una estrategia global que utilizaría de manera más o menos coherente todos los instrumentos y todos los medios de que dispone la Comunidad. Considerando el alcance, la dimensión de estos problemas, la Comisión sugiere que esta estrategia comunitaria sea también reforzada por una mejor coordinación de los esfuerzos que los Estados miembros llevan a cabo bilateralmente con respecto a los países latinoamericanos.

La estrategia propuesta en la comunicación de la Comisión combina acciones clásicas que se reservan en la mayor parte de los casos a los países menos desarrollados y acciones en ámbitos o dominios nuevos que se dirigirán hacia países de grado de desarrollo relativo más elevado. Así, en lo que se refiere a los primeros, la Comisión ha sugerido que la ayuda pública al desarrollo sea aumentada pero que se centre en los países menos desarrollados, privilegiando la dimensión rural y teniendo como objetivo prioritario la búsqueda de una mayor seguridad alimentaria.

En segundo lugar, el apoyo a la integración regional a partir de la experiencia comunitaria en este dominio. Las innovaciones se inscriben principalmente en tres direcciones: *i*) la cooperación industrial y tecnológica y, a este tenor, la promoción de empresas conjuntas entre operadores europeos y latinoamericanos; *ii*) una concertación política —a la que yo, como exfuncionario del Ministerio de Relaciones Exteriores español tiendo a atribuir una gran significación— que permita

la posibilidad de intercambiar opiniones e impresiones sobre los grandes problemas políticos que afectan a las dos regiones en el plano internacional y regional en la línea de lo que se ha hecho, por ejemplo, hasta ahora, con los países del Grupo de Contadora.

Y en tercer lugar, una cooperación en el dominio económico internacional como la que se ha iniciado, por ejemplo, en el cuadro de la Conferencia de Punta del Este, de manera que las dos regiones puedan confrontar y coordinar sus posiciones sobre los grandes problemas macroeconómicos que determinan la calidad del entorno internacional y en particular la posibilidad de restaurar un crecimiento económico mundial más intenso.

Sólo me queda, señor presidente, expresar mi confianza en que en los próximos años la Comunidad Europea, por medio de un reforzamiento de los lazos institucionales y una redistribución de los recursos que se dirija en mayor medida a esta zona que en el pasado, pueda estar en condiciones —como es mi deseo— de contribuir a los procesos de integración que se dan cita en este Continente. Y desde luego, en esta tarea, señor presidente, no cabe duda de que podrán ustedes contar con toda mi colaboración y con todo mi apoyo.

DISCURSO DE HÉCTOR HERNÁNDEZ C., SECRETARIO DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

Es para mi un verdadero honor y privilegio poder asistir a la inauguración de este seminario, el cual constituye un testimonio elocuente de la importancia que reviste y del interés que suscita el tema de la integración. Estamos seguros que todos los que se encuentran reunidos en este foro aprovecharán los próximos días para realizar un intercambio de experiencias franco, cordial y fructífero.

La recesión económica internacional ha puesto en crisis las modalidades de integración vigentes y, en consecuencia, se han deteriorado tanto los fundamentos como la eficacia para alcanzar los fines propuestos por los diversos procesos de integración.

Las concepciones y los esquemas diseñados en el pasado se han mostrado insuficientes para enfrentar las situaciones actuales, caracterizadas por el lento crecimiento económico; la arritmia y la atonía en el comercio internacional; el proteccionismo en ascenso; la inestabilidad del sistema monetario y financiero internacional; la agudización de las asimetrías en las balanzas de pagos, y la proliferación de políticas unilaterales que frenan las causas integracionistas.

Así, hemos venido presenciando el estancamiento de los esfuerzos de la cooperación económica internacional; las actitudes orientadas a revertir los limitados logros alcanzados por la mayoría de las integraciones regionales y subregionales, y el retroceso en las relaciones interregionales.

Sin embargo, este devenir desalentador ha acicateado en algunas áreas del mundo, México entre ellas, la voluntad política y la creatividad teórica y práctica para producir nuevas modalidades de cooperación que coadyuven a superar el retroceso económico e integracionista de los últimos años.

En México esta problemática la estamos enfrentando partiendo de tres aspectos básicos y estrechamente interrelacionados: la situación de nuestro desarrollo interno y su vinculación eficiente con la comunidad de naciones; la necesidad de que esta vinculación se logre por medio del avance en los procesos de integración y, por último, lo imprescindible que es que cada país actualice sus políticas económicas con vistas a propiciar y facilitar el desenvolvimiento de los intercambios económicos entre las diversas regiones, sin importar su ideología o su sistema de gobierno.

De manera consecuente con ello nuestro país ha actualizado su política comercial, racionalizando la protección a su industria por medio de un instrumento ágil y transparente como lo es el arancel y

participando más activamente en el comercio internacional, aspecto en el cual se ubica la reciente decisión del país de incorporarnos al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), así como el incremento en las actividades realizadas con diversos procesos de integración como la Asociación Latinoamericana de Integración, la Comunidad Económica Europea y el Consejo de Ayuda Mutua Económica.

En el campo de la integración la participación de México ha sido activa desde 1960, año en que fue firmado el Tratado de Montevideo, que instituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Posteriormente y con el fin de establecer bases más firmes para alcanzar los objetivos integracionistas, se reestructuró el organismo, firmándose un nuevo Tratado en 1980, sobre cuya plataforma se rige actualmente el proceso de integración económica entre los 11 países miembros.

El gobierno de México ha participado activamente en la rueda regional de negociaciones de la ALADI, de cuyos resultados esperamos que con el apoyo y la voluntad política de los gobiernos sea posible acelerar el proceso de integración. En tal sentido, el pasado mes de marzo se logró un avance importante en la consecución de esta meta, ya que el Consejo de Ministros de los Países de la ALADI aprobó la ampliación de la preferencia arancelaria regional; la eliminación de restricciones no arancelarias; un programa para la recuperación y expansión del comercio, y un programa orientado a corregir o atenuar los desequilibrios en las balanzas comerciales.

Conscientes de que la integración no sólo debe cuajar en el aspecto comercial, también se inició la búsqueda de esquemas más profundos de complementación económica y de cooperación financiera y monetaria así como de fórmulas de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo de la región. En este último aspecto y utilizando los mecanismos novedosos que considera la ALADI, México ha celebrado Acuerdos de Alcance Parcial con los países centroamericanos, Panamá y Cuba, mismos que se caracterizan por el otorgamiento de concesiones sin reciprocidad y que ya representan un avance significativo, aún en vías de maduración, en el tránsito de la integración económica latinoamericana.

Si estimamos como prioritarios la recuperación del progreso económico y el mejoramiento de los niveles de vida de la población mundial, se vuelve indispensable revisar la rica experiencia integracionista de la posguerra y, partiendo de ella y de las condiciones contemporáneas, tan nutridas de complejidades, concebir modalidades de cooperación que sobrepasen la herencia histórica y el estadio actual y nos permitan construir perspectivas de integración que se sobrepongan a este tiempo pródigo en mudanzas y desafíos.

Por ello estamos convencidos de que el examen y el análisis de los procesos integracionistas que se proponen realizar los asistentes a este acto, servirá para estimular una discusión fecunda y creativa.

En esa perspectiva, me es grato hoy 11 de mayo de 1987, declarar inaugurado este seminario acerca de las "Experiencias, condiciones y perspectivas de las integraciones regionales y subregionales".

Segunda Parte
EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS
DE LAS INTEGRACIONES

RESUMEN GENERAL Y CONCLUSIONES¹

Víctor L. Urquidi y Gustavo Vega Cánovas

I. PERSPECTIVAS DEL COMERCIO MUNDIAL Y SU RELACIÓN CON LA INTEGRACIÓN REGIONAL

1. *El comercio mundial*

EN LA organización del seminario se partió del supuesto de que para la evaluación de los resultados y el examen de las perspectivas de la integración regional y subregional debería tenerse presente el marco general en el que pudiera percibirse el estado de la economía mundial y, en particular, las tendencias del comercio internacional. A fin de cumplir este propósito, Sidney Weintraub preparó un documento de las perspectivas del comercio mundial que abordó tres temas principales: el desarrollo del comercio mundial a partir de 1970; el comportamiento y la contribución de las agrupaciones de integración económica, y los sucesos recientes en el área de la política comercial y sus implicaciones para el comercio internacional.

Weintraub recordó que el periodo posterior a la segunda Guerra Mundial se caracterizó por un aumento significativo del comercio internacional. Esta tendencia se mantuvo durante los años setenta, cuando la tasa media anual de incremento del volumen de comercio fue superior al 7%. Durante los años ochenta dicha tasa se redujo, y en 1985 fue de sólo 1% y de hecho fue negativa en los países en vía de desarrollo. La situación a fines de 1986 era por consiguiente difícil para el sistema de comercio internacional y resultaban poco alentadoras las perspectivas de expansión del intercambio en el futuro. A este respecto, el autor destacó el fortalecimiento de las presiones proteccionistas y el que diferentes proyecciones hayan previsto tasas reducidas de incremento en los principales mercados de la economía mundial. El personal técnico del Fondo Monetario Internacional (FMI) prevé para los años venideros una tasa de crecimiento del producto interno bruto en los países industrializados de alrededor del 3% anual, y de entre 3 y 5% en los países en vía de desarrollo. Dado que dos tercios de las exportaciones mundiales se destinan a las economías desarrolladas de

¹ En lo que sigue se hace referencia a ponencias e intervenciones de los participantes; la redacción de este texto se verificó asimismo escuchando las grabaciones que se hicieron de todo el seminario, de las que se dispone un juego completo, con su guía. Se tuvieron en cuenta también otros documentos. Las ponencias y algunos de los documentos, con ajustes editoriales y de redacción menores, se presentan en la tercera y cuarta partes de esta memoria. Véase, además, los apéndices C, D y E.

mercado, las modestas expectativas de crecimiento no auguran bien en cuanto a la expansión del comercio mundial en el futuro cercano.

Weintraub subrayó que en la época de la posguerra proliferaron los acuerdos entre diversos grupos de países con objeto de promover su integración económica. La hipótesis con que se ha justificado en la esfera internacional la discriminación inherente a cualquier programa de integración económica, es que estos esquemas introducen suficiente dinamismo en los países miembros para que a fin de cuentas beneficien también las exportaciones de los países excluidos de la agrupación. El documento presentado pone a prueba esta hipótesis y expone la evidencia en una serie de cifras que abarcan la CEE, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC [EFTA]), la Asociación para la Integración Latinoamericana (ALADI, antes ALALC), el Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM), y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA).

Los resultados del análisis muestran que si bien en un principio se presentó una tendencia ascendente de las exportaciones entre los países miembros de las agrupaciones de integración económica, en la mayoría de los casos la tasa inicial de incremento no se sostuvo. Esto fue evidente en los casos de la AELC, la ALADI, el Pacto Andino, el MCCA y la CARICOM. Las excepciones a esta regla general fueron la CEE, la ANSEA y las relaciones Estados Unidos-Canadá, en que la tasa de crecimiento del comercio intra-agrupación fue la misma que la registrada por el comercio con el resto del mundo, y en algunos casos la superó. El corolario de este resultado, a saber, que en la mayoría de los casos el incremento del comercio entre los países no mantuvo el mismo ritmo que el comercio con el resto del mundo, es que por lo general las exportaciones de los países no miembros a los miembros no fueron perjudicadas por la discriminación en contra de ellas. Esta conclusión general lleva a Weintraub a plantearse si la formación de programas de integración económica constituye una quimera para los países participantes. En su opinión, para responder adecuadamente a esta cuestión sería necesario tener pruebas de lo que habría sucedido si no se hubieran formado los programas de integración económica. Sin embargo, lo que parece evidente es que el comercio intra-agrupación ha aumentado más que el comercio mundial sólo en los casos en que aquél no ha requerido un impulso excesivo por medios extra-mercado más allá de las simples preferencias arancelarias mutuas. En los casos en que se intentó la planificación industrial o se aplicó un mayor grado de protección respecto a las importaciones provenientes de países no miembros como mecanismos para ampliar el comercio intra-agrupación, como ocurrió en la América Latina, se tropezó con "graves dificultades".

En cuanto a los sucesos recientes en el área de la política comercial internacional y sus implicaciones para el comercio mundial —tercer tema principal de su trabajo— Weintraub destacó algunos procesos importantes. El primero de ellos es el viraje que se ha dado en las posiciones comerciales de muchos países, en particular el enorme excedente de importaciones de los Estados Unidos (170 mil millones de

dólares en 1986, cifra que ha seguido creciendo) y su contrapartida, los superávits comerciales de otros países industrializados (Japón, 86 mil millones de dólares, y Alemania Federal, 52 mil millones, ambos en 1986). Asimismo, los montos requeridos para pagar el servicio de la deuda de varios países importantes de la América Latina han tenido un doble efecto: por una parte, han provocado una disminución de sus importaciones, y por la otra, han dado lugar a campañas para promover sus exportaciones con el fin de mejorar su posición en cuenta corriente. Este movimiento ha afectado a los Estados Unidos más severamente que a otros países. En 1986 la proporción representada por las importaciones de manufacturas provenientes de países en desarrollo en las importaciones totales de las tres grandes áreas industrializadas fue: Estados Unidos, 63%; CEE, 23% y Japón, 7%. En comparación con otros países industrializados, el mayor grado de receptividad de los Estados Unidos a las exportaciones de bienes manufacturados provenientes de los países en desarrollo sólo podrá exacerbar aún más los efectos del proteccionismo estadounidense.

El avance del proteccionismo y los peligros de la proliferación del mismo fueron otros de los procesos examinados ampliamente por Weintraub. A este respecto citó una cifra elocuente: en 1980 el 50% del comercio mundial fue "administrado", en el sentido de que estaba afectado por algún tipo de control extra-mercado. Este control, además, es mayor en las categorías de productos en las que los países en desarrollo han adquirido una ventaja comparativa (por ejemplo confecciones, textiles y calzado), así como en las economías en que se está dando un proceso de cambio estructural en las industrias básicas (la siderúrgica y la construcción naval) y en el sector agropecuario. Otro cambio estrechamente vinculado con el anterior es el debilitamiento del principio incondicional de la nación más favorecida, lo que ha dado lugar a innumerables restricciones a las importaciones. Existen pocas razones para esperar que en el futuro se anulen estas formas de administración del comercio.

En sus conclusiones Weintraub señaló algunas de las principales consecuencias que se derivan de los procesos arriba resumidos. En primer lugar destacó la inevitabilidad de la expansión del comercio preferencial. La CEE sin duda ha inspirado las negociaciones que se están llevando a cabo entre Canadá y Estados Unidos; las preferencias especiales que aplica la CEE a países de Asia, el Pacífico y el Caribe propició que los Estados Unidos decidieran otorgar un trato especial a los países de la llamada Cuenca del Caribe. Pero el autor considera incierto el futuro de los acuerdos destinados a promover la integración económica entre los países. El proceso de integración es más probable que se intensifique en la CEE y la ANSEA y que se logre entre Canadá y Estados Unidos; pero no está claro que en la región latinoamericana y el Caribe se pueda avanzar mucho en lo que resta de este decenio o en el próximo.

Sea como fuere, la variable crítica para el futuro del comercio mundial, según Weintraub, es la tasa de crecimiento económico de los paí-

ses industrializados y de los países en desarrollo más avanzados. Una tasa elevada de incremento del PIB en los países industrializados podría compensar con volumen de comercio el alto grado de proteccionismo, reduciéndose las presiones proteccionistas. Para que los países en desarrollo puedan evolucionar, sus exportaciones deben crecer, sobre todo en el caso de los países deudores. Lo más probable, por desgracia, es que en el futuro inmediato el crecimiento económico de las economías industrializadas sea modesto.

En suma, mientras persistan los grandes desequilibrios en el comercio y en la cuenta corriente será difícil prever una trayectoria fluida para el comercio internacional. El déficit comercial de los Estados Unidos con el Japón ha provocado ya indicios de una guerra comercial. Cualesquiera medidas correctivas deberán incluir necesariamente una reducción del déficit fiscal estadounidense y un mayor estímulo de las economías de la Alemania Federal y el Japón. Una de las razones principales de la magnitud del déficit comercial de los Estados Unidos es el descenso radical que han experimentado las importaciones efectuadas por los países de la América Latina como resultado de las medidas que han aplicado para hacer frente a su crisis de endeudamiento externo. Ello ha afectado las exportaciones estadounidenses de una manera más radical que las de los demás países industrializados. De ahí que las medidas que se tomen destinadas a aliviar el peso del servicio de la deuda de los países de la América Latina permitirían a éstos destinar mayor proporción de sus ingresos en divisas a la importación de bienes en lugar de aplicarlas al pago de intereses, y esto seguramente contribuiría a la mejoría de la situación exportadora de los Estados Unidos.

Por último, Weintraub hizo votos porque las negociaciones comerciales bajo la Ronda Uruguay contribuyan a debilitar las presiones proteccionistas en los países industrializados. A este respecto recordó que, históricamente, las negociaciones comerciales en el GATT han servido a dicho propósito por la sencilla razón de que la búsqueda de la liberalización es incongruente con la implantación de nuevas medidas proteccionistas.

2. El papel del Japón

Akio Hosono presentó el caso particular del Japón y su nuevo papel en la economía internacional. El superávit de este país en los últimos años (86 mil millones de dólares en 1986) lo coloca en una posición acreedora de tal magnitud que se ha acelerado una serie de cambios en la política exterior del Japón, sobre todo en su dimensión económica. Entre ellos sobresalen dos principales que tienen especial significación para las relaciones de aquel país con la región latinoamericana.

En primer lugar, la revaluación del yen ha propiciado un aumento en el proceso de transnacionalización de la industria japonesa, lo cual

a su vez ha entrañado mayor interdependencia con el exterior en términos de mayores inversiones y producción japonesa en el extranjero. Estas inversiones se han dirigido fundamentalmente a los Estados Unidos (50% de la inversión japonesa se ubica en este país) y a los países de la ANSEA, pero empieza a orientarse a países de la América Latina en industrias como la electrónica y la automotriz.

En relación con lo anterior hizo también referencia a las iniciativas gubernamental y privada del Japón para superar las barreras de la distancia entre la América Latina y ese país mediante la posible construcción de un segundo canal de Panamá y del denominado "Puerto Asiático". De esa manera sería previsible la reducción de los costos de transporte a Asia de productos siderúrgicos y agropecuarios latinoamericanos.

Ante las dudas expresadas por un participante en el seminario de que el Japón modifique radicalmente su "modelo" exportador, Hosono reconoció que si se mide la inversión extranjera directa (IED) *per capita* o como proporción del PIB en los países industrializados, la IED *per capita* del Japón es de las más bajas: de 270 dólares frente a 964 de los Estados Unidos y 1 618 del Reino Unido; y el valor acumulado de la IED del Japón es sólo 3% del PIB frente a 7% en el caso de los Estados Unidos y 6% en el de la República Federal de Alemania. Sin embargo, también insistió en que estos montos se han alcanzado en los últimos años, lo cual revela el deseo de las industrias japonesas de aumentar sus inversiones en el exterior. En el caso de la inversión japonesa en la industria automotriz de los Estados Unidos y México, inclusive se va conformando una zona corredor que vinculará a México, Estados Unidos y Japón. El que las inversiones japonesas estén concentradas en los Estados Unidos y en los países miembros de la ANSEA se debe a la creciente trascendencia económica de la zona del Pacífico y al interés del Japón por apoyar el desarrollo de la misma. Sin embargo, en esta zona fácilmente puede incluirse a la América Latina mediante programas novedosos y mutuamente benéficos.

El segundo cambio importante en la política exterior del Japón se expresa en un aumento muy significativo de los programas de cooperación financiera del Japón hacia los países en desarrollo. Como un reconocimiento a las graves consecuencias que están teniendo las tendencias negativas de la economía internacional y en particular la deuda externa para el crecimiento de los países endeudados, el Japón no sólo ha propuesto la creación de fondos especiales en el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) para apoyar los programas de desarrollo, sino que ha aumentado sus programas financieros asistenciales para el desarrollo. Entre ellos destaca la tercera meta del nuevo programa de cooperación financiera que se propone canalizar 40 mil millones de dólares antes de 1992 a los países en desarrollo. Junto con lo anterior destacó que las instituciones financieras privadas del Japón han aumentado también considerablemente el monto de sus préstamos a los países en desarrollo, sobre todo a los más endeudados.

3. *Discusión*

En el debate que siguió a la presentación de los dos trabajos mencionados, algunos participantes sugirieron varios elementos que habría que añadir en el análisis de las perspectivas del comercio internacional y el papel del Japón en la economía internacional. Algunos participantes latinoamericanos insistieron en que en la evaluación de la integración regional y subregional no basta destacar el efecto de las mismas en el comercio intrarregional o subregional en su conjunto, sino que es necesario juzgar principalmente en qué medida se han cumplido los objetivos específicos de los esquemas de integración y los distintos elementos que los constituyen. En el caso particular de la América Latina se señaló que uno de los objetivos centrales de la ALALC había sido la promoción del comercio intrarregional de manufacturas y que desde esta perspectiva no es tan claro que se hubiese fracasado, aunque es preciso reconocer que se han logrado resultados bastante inferiores a los que se habían propuesto. Lo mismo puede decirse de los otros esquemas de integración latinoamericanos.

Asimismo se puso de relieve el efecto que ha tenido y puede seguir teniendo el endeudamiento externo de la América Latina en las perspectivas del comercio, sobre todo en las importaciones que la América Latina efectúa de los Estados Unidos y la Europa occidental. A este respecto se ofreció una síntesis de un estudio reciente preparado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) respecto a la sensibilidad del crecimiento de los países de la América Latina y del Caribe a una recuperación e intensificación del comercio recíproco, en comparación con la sensibilidad del crecimiento de dichos países a la corrección del desequilibrio que significa su transformación en exportadores netos de capital. De acuerdo con ese estudio, si el comercio intrarregional se incrementara del 14 al 17% del volumen total del comercio de la América Latina, se podría esperar aumentar el crecimiento del PIB regional apenas en 0.6% como máximo. En contraste, es muy grande la sensibilidad del crecimiento de la América Latina y el Caribe a una reducción de su exportación de ahorros en forma de pago de intereses sobre la deuda externa. Si la América Latina consiguiera reducir en un 30% el monto del servicio de intereses de la deuda externa, que en 1986 ascendió a 23 mil millones de dólares, dicha reducción permitiría un crecimiento del 2% del PIB regional en la medida en que este ahorro se aplicara a fines productivos. Se insistió también en que la perspectiva pesimista acerca del comercio mundial y los precios de los productos básicos tradicionales debería hacer reconsiderar los procesos de integración regional y subregional para estimular el comercio intra y subregional. A la vez, sin embargo, las regiones latinoamericana y otras requieren buscar nuevas maneras de inserción en los mercados mundiales, en forma competitiva y a la luz de los cambios tecnológicos que están ocurriendo.

El representante del GATT, Peter Williams, recordó el nuevo interés que han mostrado algunos países en desarrollo por dicha institución.

Destacó el reciente ingreso de México y la solicitud de ingreso de la República Popular China al GATT así como el deseo de mayores vinculaciones por parte de países como Costa Rica, El Salvador y Honduras. Destacó la importancia de la nueva Ronda de Negociaciones Multilaterales (Ronda de Uruguay), la cual abordará algunos de los problemas más acuciantes del comercio mundial incluidos nuevos temas como el intercambio de servicios. Reconoció, sin embargo, que gran parte de los problemas actuales se explican en función del desequilibrio en las cuentas comerciales bilaterales de las principales potencias económicas. Respecto a esto poco puede hacer el GATT y más bien se requiere la coordinación de las políticas macroeconómicas entre los países respectivos. Se refirió al trabajo preparado por un grupo de economistas del GATT respecto al comercio internacional en 1986, el cual encontró que el volumen del mismo tuvo un incremento de 10% respecto a 1985 al tiempo que las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo crecieron 13%. Estas cantidades, según Williams, deberían modificar la visión tan pesimista de las perspectivas del comercio internacional. Sin embargo, uno de los participantes latinoamericanos insistió en que era importante aclarar que en ese crecimiento de 13% en el comercio de manufacturas de los países en desarrollo en 1986 no había habido participación de los países latinoamericanos.

En cuanto al nuevo papel del Japón en la economía internacional, en el debate se mostró escepticismo por el significado de los cambios a los que hizo referencia Hosono. En particular se destacó que es poco probable que varíe radicalmente el "modelo" exportador del Japón. Se señaló también que el análisis detallado de la inversión japonesa en la América Latina revela que ella se ha estado reduciendo en términos reales en los últimos años ante lo que se percibe como problemas de inestabilidad política, de deuda y otros en la región. En lo que atañe a los préstamos de las instituciones financieras privadas japonesas, éstos se han hecho para financiar el servicio de intereses sobre la deuda externa de países como Brasil y México; los créditos concesionales se han dirigido más bien a Asia y África. Se destacó la renuencia japonesa a abrir su economía a las importaciones de productos agrícolas, así como la distinta orientación de organizaciones como la JETRO en los países latinoamericanos y en los asiáticos. En estos últimos, la JETRO apoya la promoción de exportaciones hacia el Japón, mientras que no lo hace en los primeros. Se sugirió proponer la adopción de algunas de las propuestas que han hecho académicos japoneses como la de establecer fondos financieros japoneses para el desarrollo urbano en la América Latina o esquemas parecidos que poco se conocen en esta región.

II. LOS SISTEMAS Y LOS ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL Y SUBREGIONAL

Se hicieron exposiciones sobre la CEE, el Consejo Nórdico, la América Latina en general, la ALALC/ALADI, el Pacto Andino, el Mercado Común

Centroamericano, el SELA, el Acuerdo Argentina-Brasil y la Asociación de Cooperación del Sur de Asia (ACSA [SAARC]). Por lo que hace a la CARICOM, la ANSEA, las integraciones subregionales de África, la AELC y el CAME se contó con documentos recibidos, pero no hubo exposiciones sistemáticas ni discusión sobre esos casos.

1. Europa

a) *La Comunidad Económica Europea*. El caso de la CEE fue examinado sobre la base de las presentaciones de Ángel Viñas y Albrecht von Gleich.

Viñas destacó en su presentación los elementos singulares de la CEE, las lecciones que se pueden derivar de la experiencia europea para otras regiones, los retos más importantes que afronta la CEE en la actualidad y las perspectivas de la integración europea. Entre los elementos singulares mencionó que la CEE es una construcción nueva con una personalidad propia e innovadora tanto en el campo de la concertación económica intracomunitaria como en el campo más amplio de las relaciones económicas internacionales. La novedad de su construcción consiste en que no es un Estado federal ni una confederación de Estados, sino un instrumento en torno del cual se han diseñado soluciones a los problemas específicos de la integración de la Europa occidental. Un segundo elemento singular de la CEE es que es el resultado de una combinación de éxitos y fracasos parciales de fórmulas de aproximación sectorial y funcional a partir de 1945; éxitos como los que se registran en el terreno del desmantelamiento de las barreras al comercio y la introducción de esquemas multilaterales de pago, o los acuerdos del carbón y el acero, o la unión de los países del Benelux; fracasos como los fallidos intentos de uniones aduaneras parciales o los de la creación de una comunidad europea de defensa salvada mediante la creación de esquemas de seguridad en torno de la OTAN. Un tercer elemento de la CEE que se destacó es la construcción institucional *ad hoc* establecida en los Tratados de Roma. Éstos establecen un reparto de competencia singular y subrayan los aspectos económicos centrados en la creación de una unión aduanera adicionada por algunas políticas comunes y los instrumentos para desarrollarlas. El acento en lo económico se justificó en la creencia de que la interpenetración económica facilitaría la sucesiva voluntad política para avanzar en la creación de una Europa federal.

Al final Viñas destacó que esta creencia, adicionada con el juego flexible de las instituciones comunitarias, ha permitido un proceso de acomodo de intereses nacionales y supranacionales, configurándose un juego de suma positiva que ha llevado desde los años sesenta a sucesivas ampliaciones de la Comunidad de Seis, ampliaciones que se vieron en dificultades (especialmente en el periodo del presidente De Gaulle en Francia) pero que, una vez superadas éstas, facilitaron que la aceptación política de la Comunidad se desplazara desde partidos políticos

de derecha y de centro-derecha a partidos de izquierda y centro-izquierda. La experiencia ha puesto de relieve que hoy por hoy la CEE es una pieza esencial para apoyar los intereses nacionales específicos y propios de los países que la constituyen.

¿Qué lecciones se pueden derivar de la experiencia europea para otras experiencias integracionistas? A este respecto se destacaron tres elementos. En primer lugar, se señaló que la experiencia europea muestra la importancia de la voluntad política en el avance de la integración por encima de las dificultades económicas. La construcción europea no se desarrolló en un periodo de auge entre los países miembros, sino que se consolidó y avanzó creando mecanismos de integración aun en periodos de crisis. Una segunda lección que se puede sacar de la experiencia europea es de tipo técnico-institucional. En la Comunidad se ha innovado en la construcción de un espacio económico integral no sólo por medio del establecimiento de una tarifa exterior común sino con la formulación de mecanismos que permiten favorecer la movilidad de los bienes y los factores de la producción dentro de las fronteras de la Comunidad; mecanismos novedosos para crear una zona de estabilidad monetaria en una era en que la inestabilidad monetaria general era bastante acentuada; mecanismos presupuestarios de gestión y control para la financiación y la puesta en práctica de políticas comunes, las cuales han ido ampliando su campo de acción desde 1962, cuando surgió la política agrícola común (PAC [CAP]) y que hoy se ha extendido a otros ámbitos. En suma, de esta acumulación de técnicas innovadoras y del análisis de las deficiencias de su funcionamiento se pueden sacar lecciones positivas para otras experiencias integracionistas.

En forma análoga, se pueden sacar lecciones de las deficiencias de la construcción europea en el plano de las técnicas de aplicación y gestión de la misma. Estas deficiencias se han convertido precisamente en los principales desafíos a que se enfrenta la CEE en la actualidad. Entre ellas sobresale el funcionamiento del denominado triángulo institucional (Comisión, Consejo de Ministros y Parlamento Europeo). La carencia, por ejemplo, de una instancia de arbitraje en el Consejo de Ministros origina que cada Consejo fije sus objetivos presupuestarios, lo que propicia indisciplina en la gestión presupuestaria e incoherencia para hacer frente al reto de las políticas comunes. Esto ha llevado a que en el Acta Única Europea, que se espera que pronto entre en vigor, se haya propuesto aumentar la responsabilidad del Parlamento Europeo como órgano colegislador.

Otra deficiencia que se ha destacado es que los mecanismos actuales no bastan para alcanzar los procesos de ajuste y cohesión económica regional. En algunos casos la separación entre regiones se ha acentuado en lugar de disminuir, requiriéndose nuevos mecanismos de compensación y de ajuste estructural. Igualmente, la experiencia europea ha mostrado la necesidad de políticas comunes de desarrollo científico y tecnológico que permitan superar la denominada "euroesclerosis", es decir, la relativa incapacidad de los países miembros de

concertar esfuerzos para competir en la carrera científica y tecnológica. También se destacó la necesidad de mejorar el sistema monetario europeo que ha mantenido cierta estabilidad pero que ha quedado muy atrás de lo que se buscaba en un principio. Igualmente se destacó la urgencia de un reforzamiento de los aspectos sociales de la integración europea; con la decadencia del crecimiento europeo se plantean problemas de desempleo, del ambiente y otros. Asimismo, una gran necesidad que habrá de colmarse de manera decisiva es la coordinación de las políticas macroeconómicas entre los países miembros.

En resumen, la CEE debe entenderse como una construcción europea esencialmente económica y una vía racional y segura para alcanzar ciertos objetivos políticos limitados, en los cuales también se ha logrado un progreso considerable. De ella pueden sacarse innumerables lecciones para otras experiencias de integración. El Acta Única prevé un mercado común totalmente integrado, realización ciertamente difícil pero que constituye un reto inevitable y necesario.

b) *Relaciones de la CEE con la América Latina.* Otro aspecto de gran importancia examinado en esta parte del seminario fue el relativo a las relaciones externas de la CEE, en particular frente al resto de Europa y frente a los países en desarrollo, sobre todo los latinoamericanos. Albert von Gleich hizo una extensa presentación en la cual analizó las relaciones exteriores de la CEE con los países de la América Latina. Subrayó el hecho de que los últimos veinte años se han caracterizado por la disminución relativa de los flujos tradicionales de comercio, por un lado, y la intensificación de la cooperación financiera y tecnológica, por otro. Esta realidad ha propiciado la reducción de la importancia de las políticas e instrumentos multilaterales de la Comunidad frente a la América Latina y el incremento consiguiente de la importancia de las políticas bilaterales que aún poseen los Estados miembros. En otras palabras, no obstante la armonización de las políticas económicas que debe culminar en el perfeccionamiento del mercado común en 1992, las relaciones de la Comunidad con terceros países continuarán sometidas en gran parte a las políticas y a las negociaciones de los Estados miembros. Éste es el caso de las políticas de exportación (salvo las reglas de financiamiento y de garantías), las áreas financieras con las corrientes de capitales, las inversiones en el exterior, y la cooperación industrial, tecnológica y científica. Así, frente a la Comunidad Económica Europea la América Latina no debería fijarse sólo en las instituciones comunitarias sino también, y en forma muy importante, buscar el diálogo con los gobiernos y los sectores privados por país. Asimismo, la región debería concentrar sus esfuerzos en la ampliación de mercados interregionales por medio de empresas en Europa que puedan ofrecer productos o generar demanda para productos de origen latinoamericano, empresas transnacionales europeas en la América Latina que participen más activamente en las exportaciones hacia la CEE, bancos comerciales europeos con el fin de mejorar los sistemas y los volúmenes de financiamiento de las exportaciones latinoamericanas a la Comunidad Económica Europea, e instituciones de comercialización y

de información sobre productos como *tradings*, consorcios, organismos de distribución, etcétera.

En cuanto a las relaciones entre la CEE como bloque y la América Latina, se coincidió en el debate general en que dichas relaciones han avanzado lentamente, si bien en fechas recientes se advierten nuevos pasos de la CEE hacia la reformulación de esta política. Se mencionaron los convenios con la mayoría de los países latinoamericanos, en particular el suscrito con Centroamérica, que está ya en plena vigencia y aplicación. Por otro lado, se insistió en que los países latinoamericanos no aprovechan suficientemente las oportunidades que ofrece la CEE. Tampoco ha habido un interlocutor institucional latinoamericano suficientemente definido. Algunos inclusive ven el diálogo CEE-América Latina como frustrante, mientras en cambio existe diálogo permanente con los países de la ACP (África, Caribe y Pacífico). Se hizo también la observación de que el *lobby* asiático en la CEE está muy bien organizado y tiene gran efectividad.

Por lo demás, se destacó que la CEE tiene ante sí retos primordiales de índole interna. Se privilegian el comercio intra-CEE y la cohesión comunitaria, mientras la respuesta a los problemas globales es menos rectilínea.

Con todo, la CEE se considera como el modelo para todos los procesos de integración económica global, aunque se admite que las condiciones que han dado origen a los esquemas de integración en Europa y en la América Latina, así como en otras regiones, han sido distintas. Se destacó también el significado político de la CEE para la América Latina, por el acento que se pone en la democracia como proceso político y su proyección en la América Latina. El Parlamento Europeo se citó también como modelo.

La presencia de España en la CEE fue examinada por Victorio Valle Sánchez y en otras intervenciones. España ha definido una posición de apoyo a los intereses de la América Latina, y últimamente ha hecho propuestas concretas en la Comisión de la CEE para consideración del Consejo de Ministros. Se esperaría, por otra parte, que la América Latina presentara a la CEE sus propias iniciativas e hiciera propuestas más positivas, además de estrechar sus relaciones con la Comisión en todos los órdenes.

La CEE, en suma, debe verse como una entidad en constante proceso de cambio, pero incremental, no radical; no es de prever en la CEE una reestructuración completa.

c) *La Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)*. Aun cuando este caso no alcanzó a discutirse, fue mencionado varias veces en el seminario. Se contó con un documento de la secretaría de la AELC que señala que en sus 25 años esta Asociación evolucionó de una "reacción política" y un experimento económico en 1960 a un sistema estable en 1986. Por medio de la Convención de Estocolmo, Austria, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, el Reino Unido, Suecia y Suiza, que no habían ingresado a la CEE, establecieron un acuerdo prototipo de libre comercio, en los términos del artículo XXIV del GATT.

La AELC se ha convertido en un elemento permanente de la integración económica de la Europa occidental, en el marco de una cooperación internacional más amplia. Es el principal grupo de países en el intercambio de la CEE —y viceversa—, pero al mismo tiempo todos sus miembros favorecen la liberalización del comercio mundial. Al asociarse a la CEE el Reino Unido y Dinamarca, los seis miembros actuales de la AELC —todos ellos altamente industrializados, con elevado ingreso *per capita*, bajas tasas de inflación y de desempleo— representan apenas el 0.7% de la población global, pero llevan a cabo alrededor del 6% del comercio mundial y su exportación por habitante es la más elevada de todos los países de mayor relieve. Fue concebida la AELC como organismo económico para liberar el intercambio industrial entre sus miembros y favorecer el comercio mundial. Se ha adaptado a las circunstancias cambiantes y ha mantenido sus metas de largo plazo. Para 1966 había eliminado todos los aranceles sobre bienes industriales en su comercio intrazonal. En 1972-1973 se firmaron acuerdos de libre comercio entre los países de la AELC y la CEE, a fin de tender puentes dentro de Europa y mantener el libre intercambio con el Reino Unido y Dinamarca. En 1976 se estableció el Fondo de Desarrollo Industrial de la AELC para Portugal y se firmó un acuerdo multilateral con España, asegurando la transición de este país a la CEE. Se ha mantenido también estrecha cooperación con Yugoslavia en materia comercial, industrial, de transporte y turística.

En 1984 los miembros de la AELC y de la CEE emitieron la Declaración de Luxemburgo, dirigida a crear un espacio económico dinámico en la Europa occidental, y en Visby, el mismo año, la AELC hizo un llamado a crear un “auténtico mercado interno para los bienes industriales” en la Europa occidental mediante la supresión de las barreras técnicas al intercambio, la simplificación de los requisitos de origen y la simplificación de los controles en las fronteras. En el GATT los países de la AELC han desempeñado un papel activo en las negociaciones relativas a la Ronda de Uruguay; la AELC se propone fortalecer al GATT para contribuir a la liberalización del comercio mundial.

d) *El Consejo Nórdico*. Este organismo, que guarda cercanas relaciones con la CEE y la AELC, fue detallado por Seppo Suokko, quien destacó que la intensa integración de los países nórdicos en los últimos veinte años ha sido favorecida tanto por el alto grado de interdependencia económica de los participantes como por la similitud en sus formas de vida, gustos, religión, conceptos morales y aun en las condiciones climáticas. El Consejo Nórdico se creó en 1962 con el Tratado de Helsinki, por el que los países signatarios se comprometieron a incrementar la cooperación en el ámbito económico y en las áreas de la legislación, la cultura, las políticas económicas y sociales, y el transporte y las comunicaciones. Con las reformas al Tratado de Helsinki de 1971 y 1985 la cooperación nórdica incluyó todos los asuntos políticos, excepción hecha de los relativos a las políticas exterior y de defensa.

Con base en los sistemas parlamentarios y gubernamentales locales se creó un cuerpo parlamentario llamado Consejo Nórdico y un or-

ganismo de gobierno conocido como el Consejo Nórdico de Ministros. El primero, que no es instrumento político supranacional, actúa como foro para articular las discusiones entre los parlamentos y los gobiernos de los países miembros. El Consejo tiene funciones de consultoría y de fiscalía y emite recomendaciones al Consejo de Ministros y a los gobiernos nacionales. El Consejo Nórdico de Ministros está autorizado a tomar decisiones de carácter obligatorio dentro del marco del acuerdo de cooperación vigente.

Un aspecto de particular significación para la América Latina derivado de la experiencia de los países nórdicos es la cooperación en los foros económicos internacionales. Los países nórdicos tienen como objetivo de primera prioridad la continuidad de su desarrollo económico y el aumento del empleo, para lo cual se empeñan en aprovechar conjuntamente las oportunidades que proporcione la cooperación internacional. Sobre esta base se han acercado durante los últimos años a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para favorecer una política económica que promueva el crecimiento económico de los países desarrollados y una mejor coordinación de las políticas económicas entre los países industrializados más importantes. Igualmente han participado intensamente dentro del GATT en apoyo de un nuevo ciclo de negociaciones, una de cuyas áreas prioritarias sería la expansión del comercio entre los países en desarrollo y los industrializados.

e) *Nota acerca del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME)*. El seminario preveía originalmente la consideración de la experiencia integracional del Consejo de Ayuda Mutua Económica constituido por los países de organización económica socialista. Sin embargo, la Secretaría Ejecutiva del CAME informó en su oportunidad no poder hacerse representar, aun cuando remitió diversos documentos informativos, los cuales se hicieron circular entre los participantes. De ellos destacan tres (referentes a la situación que guardaba el CAME en 1985): *i*) uno que explica el origen del CAME, su propósito y sus objetivos, su estructura y su financiamiento, y describe su funcionamiento; *ii*) otro sobre los principios de la organización y las formas de colaboración entre sus miembros en materia de planificación, y *iii*) un trabajo que examina las modalidades más destacadas de dicha colaboración y las relaciones del CAME con la América Latina.²

De hecho el caso del CAME no fue objeto de discusión en el seminario, aunque hubo algunas referencias al mismo. La presente nota tiene por objeto sólo resumir algunos de los puntos más importantes acerca de este mecanismo.

El CAME se creó en 1949 como instrumento para ensanchar la cooperación económica recíproca, sobre base multilateral, entre la Unión

² Véase CAME. *Preguntas y respuestas*, Moscú, secretaría del CAME, 1985; "Colaboración entre los países miembros del CAME en la esfera de la planificación", Moscú, secretaría del CAME, 1985, y A. I. Olshany, *Colaboración de los países miembros del CAME y del Consejo de Ayuda Mutua Económica con los países de América Latina*, Moscú, secretaría del CAME, 1985.

Soviética y los países "que habían emprendido la vía de las transformaciones socialistas";³ los miembros fundadores fueron Bulgaria, Rumania, la URSS y Checoslovaquia, y se adhirieron la República Democrática Alemana en 1950, Mongolia en 1962, y Cuba y Vietnam en 1978. El objetivo del CAME ha sido definido como el de contribuir al "desarrollo más racional de la economía nacional, al ascenso del nivel de vida de la población y al fortalecimiento de la unidad y la cohesión de [sus] países miembros", así como contribuir "al perfeccionamiento de la integración económica socialista, al fomento planificado de la economía nacional, a la aceleración del progreso científico-técnico [y] al ininterrumpido crecimiento de la productividad del trabajo. . ." La cooperación se inició en el área del comercio exterior y se extendió después a la coordinación del desarrollo; en 1969, en la XXIII Reunión del Consejo del CAME, "se reconoció necesario perfeccionar y buscar nuevas y más eficientes formas y métodos de cooperación económica" . . . dirigidos "hacia una integración económica más estrecha". En junio de 1984 se celebró en Moscú una Conferencia Económica Cumbre que "elaboró un rumbo estratégico encaminado al sucesivo desarrollo de la integración socialista y a la profundización de la cooperación económica y científico-técnica". Se afirma que "toda la actividad del CAME conforme a sus Estatutos está supeditada a los supremos intereses políticos [de sus miembros]" y que el CAME "está basado en el principio de la igualdad soberana de los países que [lo] integran".

Las actividades se han desarrollado mediante numerosas comisiones permanentes y comités en diversos campos, que reportan al Comité Ejecutivo y al órgano superior, el Consejo. Una de sus tareas fundamentales ha sido "profundizar la especialización y la cooperación de la producción sobre una base multilateral". Para comienzos de 1985 se habían concertado 150 acuerdos multilaterales sobre especialización, de ellos 110 en las ramas de construcción de maquinaria, y más de mil convenios bilaterales. Con base en estos mecanismos se aduce que el intercambio comercial recíproco entre los países miembros se incrementó casi 40 veces sobre los niveles de 1960. Se ha contribuido asimismo a la solución de diversos problemas concretos de desarrollo en el largo plazo en las esferas energética, agrícola y alimentaria, de construcción de maquinaria, de artículos industriales de consumo público y de transporte. El CAME abordó también la coordinación de los planes quinquenales de sus países miembros, y se crearon un Banco Internacional de Cooperación Económica y un Banco Internacional de Inversiones. En la XXXVI Reunión del Consejo se establecieron los programas para el periodo 1986-1990. En la XLI Reunión, en diciembre de 1985, se aprobó un Programa Integral del Progreso Científico-Técnico hasta el año 2000, destacando la industria electrónica, la automatización integral, sistemas flexibles de producción, la energética nuclear, nuevos materiales y biotecnología, temas que fueron determina-

³ Las frases entrecorridas en los párrafos que siguen se han tomado de los documentos citados en la nota anterior.

dos “considerando las principales tendencias de la revolución científico-técnica y del desarrollo del pensamiento científico”.

En 1987 se inició una política de apertura hacia las relaciones económicas y comerciales con la CEE, tanto multilateral como bilateralmente.⁴ En cuanto a la América Latina, según datos del CAME, en el periodo 1960-1983 el intercambio comercial de los países miembros con los de esta región (omitida Cuba) se multiplicó por 15 —aun cuando la proporción de las exportaciones del CAME en las importaciones totales de la América Latina fue pequeña (5.1% aún en 1983)—; el grueso del comercio se llevó a cabo con la Argentina y el Brasil. Entre 1970 y principios de los años ochenta se concertaron “más de 300 convenios intergubernamentales bilaterales sobre el desarrollo de los vínculos económicos, comerciales y científico-técnicos”. La secretaría del CAME estableció relaciones formales con la CEPAL desde 1975 y ha desarrollado otras formas de relación y cooperación, inclusive con el Grupo Andino y el SELA.

2. La América Latina y el Caribe

a) *Situación general.* Fue natural que la consideración de los programas, convenios, proyectos y mecanismos para la integración regional y subregional en la América Latina se encuadrara en la experiencia y las nuevas perspectivas de desarrollo de la región en su conjunto y de sus principales países. Varios de los trabajos presentados, entre ellos uno de Felipe Herrera, de amplia visión general, y los de Rómulo Almeida y Germánico Salgado —los tres actores importantes en significativos aspectos y etapas de la integración—, hicieron valiosas consideraciones generales acerca de la economía de la América Latina y los procesos de integración. Asimismo, en ponencias como la de Manuel José Cárdenas, y en muchas de las intervenciones en el debate, en que participaron nuevos actores de los mecanismos de integración latinoamericanos, se presentaron también ideas de alcance global y estratégico, y reflexiones sobre los marcos generales y los elementos condicionantes de la integración.

No sería posible transmitir en estas páginas de resumen la riqueza de las ideas sostenidas o propugnadas ni la plena amplitud de los temas. Desde luego que la crisis económica y financiera por la que ha pasado la América Latina desde 1982 —y en algunos países desde fines de los años setenta— ha dado un sello especial a la situación que han guardado los procesos de integración económica en los últimos tiempos, y a ellos se aludió con frecuencia. Sin embargo, frente a los altos ideales y propósitos de la integración desde 1960, también se verificó la naturaleza de las dificultades y las limitaciones —no sólo técnicas sino también políticas— que han afectado la integración desde sus prin-

⁴ Véase el artículo de Thomas Hanke, en *Die Zeit*, Hamburgo, 20 de marzo de 1987, reproducido en español en *Tribuna alemana. Selección quincenal de la prensa alemana*, núm. 948, Hamburgo, 15 de abril de 1987.

cipios. Inspirada o no concretamente en el Tratado de Roma de 1957 y en la experiencia europea, la integración latinoamericana no se inició con los grandes alcances de aquélla, aun cuando no le faltaron miras e ideales de larga tradición, redefinidos a la luz de una realidad de los años cincuenta y sesenta en que la América Latina descubría nuevos ritmos de industrialización y de cambio estructural. Como bien se dijo, después de la Europa occidental —y pese a sus muchas dificultades, tropiezos y aun fracasos— la integración económica ha avanzado más en la región latinoamericana que, por ejemplo, en África o, desde un punto de vista formal (aunque no real), en el sudeste de Asia. Tuvo sus momentos y etapas decisivos, por ejemplo, en 1960 tanto en Centroamérica con el Tratado de Managua como en el resto de la región con la suscripción del primer Tratado de Montevideo. Estos pasos trascendentales fueron precedidos de cuidadosas consideraciones en los gobiernos y en el medio internacional, sobre todo en la CEPAL. Debe reconocerse, en todo caso, que los planteamientos de integración de la propia CEPAL se enmarcaban en la política general de sustitución de importaciones para estimular la industrialización —el ámbito de un mercado común, y como etapa intermedia una asociación de libre comercio, simplemente ampliaba y aceleraba las posibilidades de esa sustitución de importaciones a escala regional y subregional.

Se dio impulso no solamente a actividades industriales integradoras, sino a la formación de instituciones de apoyo, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, que inició sus actividades en 1961. En Centroamérica se crearon mecanismos, que aún subsisten, de respaldo y fomento de actividades de integración, más allá del comercio recíproco, en la industria, los servicios, los asuntos monetarios y de pagos, la estadística, la administración pública, la ciencia y la tecnología, y otros. La experiencia de la ALALC creó la costumbre de la discusión y la negociación multilateral entre sus miembros.

Factores diversos, tanto internos en la región como de origen externo, impidieron que después de 1965, no obstante el reconocimiento internacional de la importancia de los procesos de integración latinoamericana, se mantuviera el impulso inicial. El Acuerdo de Cartagena intentó rescatar la idea original y aun profundizarla para los países que lo firmaron, pero aun el Grupo Andino tuvo que enfrentarse a nuevos problemas no previstos. Más adelante, al crearse el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en 1975, se procuró dar mayor cohesión a algunos aspectos de la colaboración latinoamericana frente al mundo exterior, y mayor precisión a algunos mecanismos concretos de colaboración. La inestabilidad económica y financiera internacionales de los años setenta, el deterioro de la relación de precios del intercambio para gran número de países latinoamericanos, la crisis energética y acontecimientos financieros vinculados a ésta, fueron factores de grave incertidumbre para algunos países y de retraso en los procesos de integración. En Centroamérica los acontecimientos políticos de fines de los años setenta debilitaron los impulsos subregionales, que ya habían sufrido algún quebranto hacia fines de los se-

senta. Los intentos de integración en el Caribe tropezaron con graves dificultades de índole económica general, lo que también ocurrió con el Grupo Andino. El incumplimiento de los plazos y las condiciones de la ALALC provocaron una "operación de rescate" mediante la creación de la ALADI en 1980. El fuerte endeudamiento externo y sus consecuencias llevaron a la América Latina en 1982 a una situación en que los países dejaron en plano bastante secundario los procesos de integración, con el fin de enfrentarse a sus crisis particulares de liquidez y de servicio de la deuda, con sus ineludibles consecuencias en los programas de desarrollo, en los problemas de financiamiento interno, en la confianza empresarial, en la gestión monetaria y financiera, y en las estrategias mismas de desarrollo.

El largo periodo de ajuste por el que han pasado las economías latinoamericanas, sin reanudación propiamente del crecimiento ni de los procesos de desarrollo como antes se concebían, y la incertidumbre respecto a los nuevos cambios estructurales requeridos y a la posición de la América Latina en la cambiante economía mundial, con sus grandes transformaciones tecnológicas y aun geopolíticas, han establecido, como bien puede suponerse, interrogantes de gran magnitud a los esquemas y los procesos de integración regional y subregional. Algunos de los problemas han reforzado la idea de la cooperación y la integración, y aun la cohesión regional ante el problema de la deuda externa; otros han tenido efectos centrifugos ante la disparidad de situaciones por países. Se han hecho intentos importantes de proclamar objetivos y de recomendar nuevos conjuntos de políticas tendientes a la integración y a reforzar el desarrollo, por ejemplo, mediante el Acta de Quito de 1984. Se han absorbido también lecciones de otros mecanismos de integración, como el de la CEE y otros europeos. Se han tenido en cuenta asimismo las implicaciones de la creación de grandes bloques comerciales entre algunos países de otras áreas o regiones —la propia CEE de los Doce; el acercamiento anglocanadiense; la cooperación en el sudeste de Asia, y la prominencia de nuevos actores económicos de orden mundial, como el Japón—; se ha resuelto participar más activamente en las negociaciones multilaterales de comercio (el GATT); se han renegociado las deudas externas; se han desestatizado algunas economías para dar mayor impulso a los sectores industriales privados, con la cooperación de capital extranjero, y se han buscado nuevos mecanismos más concretos para algunos aspectos de la integración, por ejemplo, el Acuerdo Argentina-Brasil de 1986.

Todos estos temas fueron tratados en el seminario. A continuación se resumen los debates relativos a las integraciones latinoamericanas y se da cuenta de la consideración de los casos de África y Asia, que fueron temas de obligada referencia, como la fueron antes los europeos. Al final se informa de algunas consideraciones y conclusiones sobre las perspectivas inmediatas y de mediano plazo de las integraciones latinoamericanas, teniendo en cuenta el conjunto del seminario.

b) ALALC/ALADI. Se llevó a cabo un extenso análisis, como era de prever, acerca del caso ALALC/ALADI. Para ello se contó, entre otros, con tra-

bajos presentados por Juan Mario Vacchino, Rómulo Almeida, Manuel José Cárdenas, Germánico Salgado y Luiz Carlos Costa Rego.

El proceso de integración expresado en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) estuvo determinado por la combinación de dos factores principales: por un lado, como respuesta a los problemas de estrangulamiento externo del desarrollo latinoamericano y a la saturación del proceso de sustitución nacional de importaciones al final del decenio de los años cincuenta, y, por el otro, debido a la necesidad de resolver los problemas creados por la red de convenios bilaterales de comercio y de pagos entre los países del Cono Sur.

En efecto, las condiciones favorables del comercio exterior latinoamericano durante la inmediata posguerra, exteriorizadas en una sostenida demanda de sus productos básicos y en un satisfactorio nivel de precios, cambiaron considerablemente durante los años cincuenta. El lento crecimiento de las exportaciones y el deterioro de la relación de precios del intercambio debilitaron la capacidad de compra externa y alentaron a la mayoría de los países latinoamericanos, aunque en distinto grado, a internarse por el camino de la industrialización sustitutiva de importaciones. El estrangulamiento externo, surgido de los desequilibrios del comercio con los países industrializados, serviría de impulso a los planes integracionistas, que prometían superarlo por la vía de la expansión del comercio recíproco y de la complementación industrial, accediendo a una nueva fase en el proceso de crecimiento, en la cual la sustitución de importaciones debía verificarse a escala regional.

Por otra parte, ya durante la segunda Guerra Mundial habían aumentado en número e importancia, especialmente entre los países del Cono Sur, los acuerdos bilaterales de comercio y de pagos, lo cual llevó a una expansión y diversificación del comercio intrazonal, el que llegó a representar, en 1954, el 11% del comercio total. Este crecimiento, sin embargo, no pudo evitar el surgimiento de diversos desequilibrios en las relaciones entre pares de países, que engendraban el congelamiento y la subutilización de los saldos en moneda de cuenta de los acuerdos de pago vigentes. Fue entonces cuando se comenzó a buscar la solución al problema en alguna forma de multilateralización de las relaciones comerciales.

La fórmula propuesta en aquel momento por la CEPAL para iniciar un proceso gradual y progresivo de integración latinoamericana se asentaba sobre tres conceptos básicos: preferencia comercial, reciprocidad, y compensación multilateral de pagos. Sin embargo, durante el desarrollo de las negociaciones intergubernamentales la fórmula de la preferencia comercial latinoamericana, que contradecía el principio de la cláusula de la nación más favorecida del GATT, fue sustituida por la de la creación de una zona de libre comercio. Esta última podría ser autorizada bajo el artículo XXIV del Acuerdo del GATT, y se escogió para evitar las críticas y la adopción de represalias por las otras partes contratantes del GATT. Era, además, un instrumento más dúctil y apto para regular la transición desde el proteccionismo comercial y la ac-

ción económica aislada hacia métodos multilaterales de intercambio y cooperación. A fin de cuentas se quiso evitar asumir cualquier compromiso que condujera a ceder o compartir colectivamente alguna parte del poder nacional de decisión. En otras palabras, la zona de libre comercio se adaptaba sin mayores dificultades al papel secundario que se le asignó a la integración regional en las estrategias y las políticas nacionales de desarrollo, que se trazaron en función de dos órdenes primarios y prioritarios: la realidad nacional y la inserción dentro del sistema internacional. Ello explica la falta de facultades en favor de los órganos de la ALALC y, más en general, la ausencia de toda forma de organización comunitaria.

Como resultado de lo anterior, el proceso de integración en la ALALC, luego de un comienzo auspicioso que duró algo más de un lustro, entró en un largo periodo de estancamiento, por falta de voluntad política y por insuficiente convergencia de intereses políticos y económico-comerciales. A finales de 1978 se estableció un programa de tareas y negociaciones para su reestructuración. De dicho programa y de los debates que se generaron surgieron algunas conclusiones acerca de los factores que habían llevado al estancamiento. Las metas del Tratado de Montevideo en cuanto a la desgravación del comercio zonal y en lo referente al logro de un desarrollo equilibrado y una distribución equitativa de los beneficios no se habían alcanzado. En otras palabras, los mecanismos establecidos en el Tratado y los creados mediante sucesivas resoluciones habían resultado inadecuados para lograr una participación creciente de los países de menor desarrollo económico relativo en el comercio intrazonal y en los beneficios que se obtuvieron del mismo. Lo anterior se había producido pese al considerable incremento de las corrientes comerciales entre los países miembros de la ALALC.

Se subrayó que la ALALC no había resultado ser un mecanismo de integración, sino más bien de liberalización del comercio intrarregional. El avance había sido lento y se había tropezado con falta de apoyo y de suficiente compromiso por parte de los países más grandes (Argentina, Brasil y México). El incumplimiento de los plazos y la gradual erosión de la multilateralidad habían predominado en la organización, y se habían creado desequilibrios entre los países grandes y los medianos y pequeños. No surgieron mecanismos de compensación para estos últimos, al tiempo que los proyectos de complementariedad casi no habían sido implantados. También se destacaron problemas como el del transporte, la distancia, la falta de participación del sector empresarial, la inestabilidad monetaria y financiera, etcétera.

El decaimiento de la ALALC llevó, para salvar la idea de la integración, a la creación en 1980 de la ALADI, que se caracteriza por mantener el marco multilateral, aunque permite un gran número de excepciones, incluyendo acuerdos de alcance parcial (es decir, bilaterales, triangulares o cuasi-bilaterales, sectoriales, etcétera). Se han previsto mecanismos de compensación multilateral, pero sin que se apliquen. Los acuerdos de alcance parcial, que ya son más de cien, no

han sido evaluados hasta ahora. También se ha carecido de un claro mínimo común denominador multilateral, al que las concesiones bilaterales no serían sino adiciones, a la vez que los márgenes de preferencia previstos por la ALADI son débiles.

No debe extrañar, en consecuencia, que surgieran, durante la vigencia inicial de la ALALC, intentos de algunos países de marchar más de prisa, por ejemplo el Pacto Andino, y recientemente, en 1986, el Acuerdo Argentina-Brasil. En el caso del Uruguay, éste ha entrado en arreglos especiales con la ALADI y con la Argentina y el Brasil; pero es un caso no extensible fácilmente a otros países latinoamericanos de menor desarrollo. Por su parte, el Pacto Andino no ha llevado a cabo negociaciones de conjunto con la ALADI y Centroamérica ha quedado prácticamente marginada.

En conclusión, la heterogeneidad, la presión de intereses, la frecuente falta de apoyo de los países más importantes, los problemas infraestructurales, la dificultad de instrumentación, y las divergencias políticas y de intereses económicos, han impedido llegar a la altura de la problemática global de la América Latina como región de gran potencialidad, grandes recursos y evidentes posibilidades de integrarse en la economía mundial mediante exportaciones de manufacturas, sin necesariamente descuidar sus procesos internos de industrialización. El mercado potencial interno de la región no puede reservarse a la industria latinoamericana, pero tampoco ha sido aprovechado.

c) *El Pacto Andino*. El caso del Pacto Andino fue tratado en varias de las ponencias, tanto en el contexto general de la integración como en su experiencia específica. Germánico Salgado expuso cómo el Acuerdo de Cartagena surgió de la frustración que algunos países miembros de la ALALC sintieron por los escasos avances de ésta. En particular se trató de cuatro países de importancia económica intermedia dentro de la ALALC (Colombia, Chile, Perú y Venezuela) y dos países de los denominados de menor desarrollo relativo (Bolivia y Ecuador). Sin abandonar a la ALALC este grupo de países (el que se autodenominó grupo subregional) se propuso una forma más ambiciosa de integración por medio de una planeación conjunta en áreas de especial interés, destacando el sector industrial (y en particular en los bienes de consumo duradero, los productos intermedios y los bienes de capital). La idea central era crear un sistema que asegurara "un desarrollo armónico y equilibrado" para todos los países miembros, lo cual significó el establecimiento de un tratamiento preferencial efectivo para los países más débiles del grupo. Subsidiariamente se buscaba proporcionar al grupo de países andinos suficiente peso para negociar en bloque en términos de mayor igualdad con los países más avanzados de la ALALC (Argentina, Brasil y México).

Con la finalidad de alcanzar estos objetivos el Acuerdo de Cartagena estableció disposiciones para crear en diez años una unión económica de nuevo cuño, de mayor amplitud que una unión aduanera, pues implicó la armonización de políticas en áreas como la de tecnología, inversión extranjera y política industrial. Sin embargo, dicha unión no

puede considerarse un mercado común pues no se establecieron disposiciones específicas para facilitar el libre movimiento de los factores de la producción. Para alcanzar un desarrollo industrial conjunto se estableció una estrategia industrial y una serie de políticas para la subregión andina. La creación de un mercado subregional se alcanzaría mediante la liberalización automática y lineal de los aranceles, acompañada de un proceso en dos etapas de creación progresiva de un arancel común. El desarrollo "armónico y equilibrado" se alcanzaría mediante una serie de disposiciones específicas dirigidas a proteger a los países más débiles de la unión (Ecuador y Bolivia) tales como el establecimiento de periodos más largos para liberalizar los aranceles, o la exclusión de sus productos de la política del arancel común.

Un elemento particularmente novedoso del Pacto Andino fue la creación de una serie de instituciones dotadas de poderes supranacionales como la Comisión o el Consejo, este último con poderes exclusivos de hacer propuestas de políticas y de tomar resoluciones en ciertas áreas así como de asegurar la observancia del acuerdo. Otro elemento novedoso fue la creación del Fondo de Inversiones.

Sustentado en este andamiaje institucional, el Pacto Andino en sus primeros años de operación mostró fuerte vitalidad y obtuvo resultados espectaculares. Se señaló que ello se debió a la voluntad política de los gobiernos participantes por cumplir con los plazos establecidos en el Acuerdo de Cartagena. El comercio entre los países se multiplicó y a pesar de todas las dificultades que surgieron durante las negociaciones, el primer programa sectorial de desarrollo industrial, relativo a la industria metalmeccánica, fue acordado en 1972. Es más, Venezuela, país que inicialmente había permanecido fuera del Acuerdo, solicitó su admisión en 1973.

No obstante, poco tiempo después empezaron a surgir las dificultades que condujeron a los graves problemas en que se encuentran los países miembros del Acuerdo en la actualidad. De entre ellas se destacaron: *i*) los cambios radicales en las políticas económicas de algunos de los países miembros en relación con las prioridades que iban a conceder, la sustitución de importaciones y la liberalización y la apertura de sus economías a intereses extranjeros, lo cual se expresó particularmente en el caso de Chile, país que se retiró del Acuerdo; *ii*) un incumplimiento recurrente de los artículos del Acuerdo por parte de todos los países miembros, inicialmente respecto a ciertos asuntos concretos, pero a partir de 1980 expresado en todos los ámbitos y agudizado por la reducción del comercio originada en la crisis económica internacional; y *iii*) las dificultades excepcionales implicadas en la preparación y la negociación de los programas sectoriales de desarrollo industrial, lo cual condujo en más de un caso a soluciones muy insatisfactorias en términos de un incremento de la eficiencia. De los únicos tres programas acordados (metalmeccánica en 1972, petroquímica en 1975 e industria automotriz en 1979) sólo dos han sido parcialmente puestos en práctica y todos han sufrido reformulaciones que no han sido acordadas. Una dificultad final que ha tenido un importante efec-

to en el curso del Acuerdo han sido las disputas territoriales (entre el Perú y Ecuador) y las diferencias políticas surgidas entre los países miembros por la insistencia de la organización en imponerse un carácter democrático al tiempo que los desarrollos políticos de algunos de los países miembros fueron contrarios a los principios democráticos.

Se reconoció que el efecto principal de estos problemas ha sido llevar las negociaciones entre los miembros del Acuerdo a una casi total parálisis en las cuestiones principales como el arancel externo común, la liberalización y los programas industriales. Aunque se ha hecho algún progreso en ciertos ámbitos, en la actualidad las divergencias entre los miembros del Pacto y los efectos de la crisis externa han reducido sus actividades a su mínima expresión, y será difícil que el Pacto recupere su dinamismo anterior.

d) *El Mercado Común Centroamericano (MCCA)*. Se examinó el caso del MCCA con base en los trabajos preparados por Gert Rosenthal, Raúl Sierra Franco y Gabriel Siri. Se coincidió en que este esquema de integración ha sido uno de los más exitosos que se han establecido en la América Latina y que ha contribuido eficazmente al desarrollo económico de los países miembros, no obstante que dicho proceso ha tenido que hacer frente a múltiples dificultades especialmente a partir de 1980. En efecto, se recordó cómo desde que entró en vigor el Tratado General de Integración Económica en septiembre de 1962 para los cinco países centroamericanos, sus economías experimentaron un crecimiento sostenido del PIB de 5% anual en términos reales y un crecimiento del comercio intrarregional desde 9 millones de dólares hasta 1 100 millones en 1980. Esto significó que la proporción del comercio intracentroamericano en el comercio total de la región pasó del 4% en 1951 a más del 22% en 1978, a la vez que el coeficiente de industrialización de la región en su conjunto (el producto industrial como porcentaje del PIB) creció de menos del 12.5% en 1960 al 17% en 1980. Todo esto fue facilitado por una infraestructura física y productiva creada *especialmente* y por un marco institucional ideado para conducir este proceso.

Desde 1980, sin embargo, la integración centroamericana ha sufrido un retroceso desastroso. Desde ese año la caída del comercio intrasubregional (y la consiguiente erosión de la interdependencia económica), ha sido estrepitosa y progresiva, hasta llegar a una cifra mínima de 370 millones de dólares en 1986; o sea, en términos reales, a un monto equivalente al registrado antes de 1970. Sin embargo, al contrario de lo que pudiera pensarse, en el deterioro rápido del comercio intrarregional ha sido mucho mayor la influencia de la crisis económica general, que con diferencias de grado ha afectado a todos los países de la América Latina y el Caribe, que la de las hondas divergencias políticas surgidas en los últimos años entre los países de la región centroamericana. Por ser muy dependientes de la evolución del comercio internacional las economías de Centroamérica, ante el fuerte deterioro de la relación de precios del intercambio a partir de 1978-1979, experimentaron creciente déficit de balanza de pagos en cuenta corriente. Como otros países latinoamericanos, los gobiernos de Centroamérica

recurrieron al endeudamiento externo y tuvieron que hacer frente a un elevado servicio de intereses sobre esa deuda. De ahí que las economías centroamericanas a partir de los primeros años del presente decenio han padecido una aguda escasez de divisas así como una abrupta caída en el nivel de importaciones, la oferta y el ingreso nacional.

Desde el punto de vista de la integración subregional el fenómeno más importante fue un grado de escasez de divisas que imposibilitó a algunos gobiernos para financiar el pago de los saldos deudores en su comercio intrarregional por medio de la Cámara de Compensación Centroamericana. Esta Cámara pasó de ser un mecanismo de compensación de pagos a un mecanismo de financiamiento de saldos y luego se perjudicó considerablemente su funcionamiento. En 1980 las transacciones registradas en la Cámara fueron equivalentes a 1 256 millones de dólares; la cifra bajó a 500 millones en 1984 y a menos de 300 millones en 1986.

A esta situación se agregó un cambio abrupto en la estructura del comercio intrarregional, ocasionado por la menor participación relativa de Nicaragua en las exportaciones y su creciente importancia relativa en las importaciones, convirtiéndose, por mucho, en el país con los mayores déficit.

Los países miembros del MCCA han reaccionado ante la crítica situación general demostrando que en la integración encuentran un valor por encima de cualquier divergencia política, por lo que los gobiernos centroamericanos han procurado tenazmente mantener los niveles del comercio recíproco mediante diversos mecanismos. Primero, los bancos centrales de los países con superávit comercial extendieron créditos bilaterales a los países deficitarios; también se amplió la capacidad de financiamiento de la Cámara de Compensación. En 1981 se estableció un mecanismo denominado Fondo Centroamericano del Mercado Común para financiar los saldos deudores que resultaran del comercio entre los países de la región. La intención de este fondo era obtener financiamiento externo adicional a fin de hacer viable el intercambio regional. Sin embargo, los intentos de obtener tal financiamiento externo se han frustrado una y otra vez.

En el debate se examinaron los factores que explican la renuencia de la "comunidad internacional" a financiar el comercio intrarregional centroamericano. Se hizo hincapié en que aunque se han ofrecido razones técnicas, la realidad es que en su actuación frente a la integración centroamericana los actores externos han ponderado consideraciones cuya índole es más política que económica (que es el caso de algunas fuentes bilaterales que han señalado no estar dispuestas a apoyar un mecanismo que en forma indirecta se convierta en un apoyo a Nicaragua), lo que establece un claro contraste con la aparente actitud de los propios gobiernos centroamericanos. Lo anterior explica que si bien el flujo externo de recursos oficiales destinados a Centroamérica, al menos de fuentes de Estados Unidos y Europa occidental, ha sido considerable durante los últimos años, sólo se destinó una proporción modesta a las actividades regionales y nada se asignó a mantener el

régimen del intercambio comercial. Por ejemplo, el gobierno de los Estados Unidos, que es la principal fuente bilateral de la región, destinó más del 90% de su cooperación externa por la vía bilateral, no obstante el apoyo explícito que su política exterior brinda a la idea de la integración centroamericana. Se destacó que la única excepción a la poca disposición del exterior de apoyar la integración centroamericana ha provenido de algunos países latinoamericanos como Venezuela y México, sobre todo de este último. El mecanismo creado por estos países a mediados del decenio pasado financió suministros de petróleo por un monto de más de mil millones de dólares y permitió impulsar un conjunto de proyectos nacionales en la región. Asimismo México, en 1984, otorgó un apoyo superior a 57 millones de dólares al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

En resumen, el MCCA atraviesa por una grave crisis cuya explicación se encuentra más bien en factores de tipo económico. Aunque muchos de los convenios originales de la integración, de los años cincuenta y sesenta, pueden considerarse obsoletos, ha habido una constante renovación. Pese a las dificultades se advierte aún claramente el espíritu integracionista. Se han mantenido los mecanismos de cooperación, no obstante que el comercio intrarregional ha descendido radicalmente. Pero la relativa separación entre el ámbito económico y el político en el quehacer de la integración centroamericana no ha encontrado correspondencia entre los principales actores externos en el escenario centroamericano, con la excepción de algunos países latinoamericanos como Venezuela y México.

De acuerdo con algunos participantes, en este panorama sombrío una opción para Centroamérica podría ser el establecimiento de vínculos más estrechos con los demás países de la América Latina, sobre todo los más avanzados. Se sugirieron algunos mecanismos para alcanzarlo como la apertura comercial, por medio del otorgamiento de preferencias arancelarias y no arancelarias a la región centroamericana; en el campo financiero, la incorporación de Centroamérica al Acuerdo de Asistencia Financiera de Santo Domingo (AAFSO) o la canalización a la región centroamericana de financiamiento adicional mediante organismos subregionales como el BCIE, así como inversiones conjuntas. La cooperación técnica podría extenderse a la agricultura y las obras rurales, así como a la investigación tecnológica. A este respecto se destacó que la asesoría que México ha venido prestando en materia de integración eléctrica ha sido valiosa y podría ampliarse para establecer políticas conjuntas en el aprovechamiento de recursos energéticos. Existe también más participación general de grupos empresariales y de la opinión pública en la integración de Centroamérica. Se insistió en que Centroamérica está necesitada del apoyo del exterior para su desarrollo e integración, a fin de retomar los procesos ya iniciados.

En América Central el diálogo económico subregional no se ha interrumpido. Muchas de las tareas técnicas de la integración continúan avanzando y se sigue cooperando en sectores fundamentales, por ejemplo en la interconexión eléctrica, las telecomunicaciones, la investiga-

ción tecnológica, la administración pública, etcétera. Los mecanismos básicos subsisten.

e) *Nota sobre la CARICOM.*⁵ Por no haber podido participar un representante de la Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM), no se trató este importante arreglo de integración subregional. Establecida en 1973 en Chaguaramas, Trinidad, la CARICOM comprende a Barbados, Belice, las Bahamas, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago, y además a los siguientes países pequeños de habla inglesa del Caribe: Antigua, Barbuda, Dominica, Granada, Montserrat, San Cristóbal-Nevis, Santa Lucía, Saint Vincent, las Granadinas y las Islas Vírgenes Británicas. Este grupo subregional tiene una población total de 5.5 millones, con un ingreso *per capita*, del conjunto, de unos 1 600 dólares en 1980. Este último, sin embargo, varía de 3 324 dólares en Trinidad y Tobago, a 368 dólares en Saint Vincent. En el Tratado de Chaguaramas se previeron disposiciones que otorgan trato especial a los países de menor desarrollo, tales como Belice y las islas pequeñas arriba citadas.

Los tres propósitos de la CARICOM son: lograr la integración por medio de un Mercado Común del Caribe, alcanzar la cooperación funcional y coordinar las políticas económicas exteriores. Sin embargo, la CARICOM no es un mercado común en su acepción rigurosa, ya que no existe libre movimiento de los factores de la producción, sean el capital, la mano de obra o los bienes intermedios. En 1982 el comercio intrasubregional constituyó casi el 9% del comercio total del grupo.

Los principales elementos para promover el comercio intrarregional, tales como el Protocolo para la Comercialización de la Agricultura, no han tenido el éxito esperado. El arancel común no ha sido aceptado por todos los países miembros y ha tenido escasas consecuencias en su aplicación ya que los gobiernos pueden establecer unilateralmente aranceles respecto a la mayoría de las materias primas y los bienes intermedios y de capital. La limitante más importante del intercambio es la situación de balanza de pagos de algunos de los miembros, y esto explica que el comercio dentro de la CARICOM haya dejado de crecer desde 1975. La Cámara de Compensación de Pagos, establecida en 1979, dejó de operar en 1983 por falta de fondos. Las políticas para programar la actividad industrial con base en criterios de eficiencia no han sido generalmente aceptadas por los gobiernos miembros.

En cuanto a la cooperación funcional, el resultado ha sido más positivo, y se ha extendido a la salud, la educación y la cultura. En el campo de la cooperación en política exterior ha habido consenso en torno de cuestiones como el *apartheid*, el Derecho del Mar, las negociaciones con la CEE, etcétera. Los puntos de vista de los países de la CARICOM en los foros internacionales coinciden fundamentalmente.

El éxito apenas parcial, y el potencial, de la CARICOM dependen en gran medida del sentido de comunidad de sus miembros, que deriva de sus raíces comunes históricas, étnicas, lingüísticas, culturales y constitucionales.

⁵ Véase ECLAC Secretariat, Puerto España, Trinidad, "A View of the Caribbean", Angus Maddison (comp.), *Latin America, the Caribbean and the OECD*, París, ocde, 1986, pp. 91-115.

f) *Posibles nuevos rumbos*. Como se relató antes, las sucesivas dificultades de los procesos de las integraciones latinoamericanas a partir de los años setenta y, sobre todo, el efecto de los desequilibrios internos y externos asociados al excesivo endeudamiento externo general de la América Latina, pusieron en entredicho el porvenir de todos los mecanismos de integración. Se reaccionó de diversas maneras a estos nuevos retos, y todavía no están concluidos ni el diagnóstico ni el examen de posibles rectificaciones y soluciones en la esfera de los gobiernos y de los organismos internacionales.

El SELA y el Acta de Quito. Se ha mencionado antes el SELA como mecanismo de acción concertada y de apoyo, y debe recordarse que éste y la CEPAL fueron llamados en cierto momento crítico, en 1983, por el presidente del Ecuador, Osvaldo Hurtado, a hacer una evaluación y a formular recomendaciones. De ellas⁶ y de la reunión de alto nivel, a la que asistieron varios presidentes latinoamericanos, resultó el Acta de Quito de 1984.⁷

Respecto a si los intentos de integración latinoamericana pudieran fortalecerse mediante mecanismos de negociación como el SELA, creado en 1975, se recordó que esta entidad, que incluye a Cuba y a países nuevos del Caribe, no se estableció concretamente para la integración. De la intervención de Carlos Moneta quedó claro que el SELA no es un mecanismo de integración sino un cuerpo técnico de apoyo a un Consejo Económico Latinoamericano que tiene entre sus funciones la de llevar a cabo negociaciones entre la América Latina y los países desarrollados, y promover acciones concertadas en determinados campos que los países miembros decidan, tales como el transporte marítimo y otros. De hecho no ha contado siempre con apoyo suficiente de todos sus miembros y ha sido visto con desconfianza en el exterior. Le falta articulación con los actores reales; por otro lado, su peso específico se ha reducido en la medida en que las condiciones externas se han deteriorado. Aun desde el Acta de Quito de 1984 la influencia del SELA ha avanzado poco. Lo anterior hace improbable que la integración latinoamericana pudiera recuperar impulso por medio de este organismo alterno.

En el Acta o Declaración de Quito, suscrita por los jefes de Estado o de gobierno presentes, o sus representantes, en enero de 1984, se proclamó la necesidad de la cooperación regional latinoamericana, al parecer sobre bases más realistas que antes; al mismo tiempo, con relación a la crisis del endeudamiento externo y otras características negativas de la economía internacional, se demandaron acciones por parte de los países industrializados del Norte. El Plan de Acción aprobado en Quito previó mayor intercambio de información y asistencia técnica intralatinoamericanos, y consultas recíprocas más intensas en materia

⁶ Véase Carlos Alzamora, SELA, y Enrique V. Iglesias, CEPAL, *Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional*, Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, doc. E/CEPAL/G. 1246, 16 de mayo de 1983.

⁷ *Declaración de Quito y Plan de Acción*, Conferencia Económica Latinoamericana, Quito, 9-13 de enero de 1984.

financiera y en particular acerca del endeudamiento externo, y se acordó reactivar y ampliar los mecanismos de compensación de saldos para estimular el comercio intrarregional. Se recomendó asimismo eliminar las barreras no arancelarias y desarrollar un sistema general de preferencias arancelarias entre los países miembros de la ALADI y entre éstos y los demás de la América Latina y el Caribe, así como consultas y negociaciones por intermedio del SELA. Se consideró necesario lograr cooperación efectiva en cuestión de alimentos y energéticos. Apenas en muy segundo plano se suscribieron recomendaciones acerca de cooperación en desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología, transporte y seguros, y servicios de consultoría e ingeniería. Se preveía también que se fortaleciera la capacidad de negociación internacional de los países de la región como un todo. En cambio de todo esto, los documentos de Quito no se ocuparon de política económica, financiera o monetaria internas, ya que se adjudicó mucho mayor peso a los aspectos salientes de la crisis económica internacional que a los múltiples desequilibrios internos ocurridos en casi todos los países de la región latinoamericana durante los años setenta y principios de los ochenta.

Debe admitirse, no obstante, que de los elevados planteamientos del Acta de Quito y del Plan de Acción respectivo, no exentos de cierta hipérbole,⁸ no se derivaron propuestas concretas de orden general, ni adelantos básicos en los diferentes esquemas de la integración latinoamericana. Se suscribieron algunos convenios bilaterales en materia de cereales y energéticos, y se concedieron algunos créditos intralatinamericanos. Se habló mucho de una renovada voluntad política, que por desgracia no ha fructificado. Fueron pocos los gobiernos que se hicieron eco de las recomendaciones emanadas de Quito. Para 1987 no se había avanzado en el nuevo hincapié propuesto en Quito, y tampoco el SELA había logrado ubicarse en el problema.

Ya en 1986 la Argentina y el Brasil habían iniciado la búsqueda de un mecanismo bilateral, por más que enmarcado en consideraciones de posible flexibilidad multilateral, y habían resuelto firmar un acuerdo bilateral conforme a sus particulares intereses.

El Acuerdo entre el Brasil y la Argentina. Con base en las exposiciones de Abraham Stein, Luiz Carlos Costa Rego, Félix Peña y varios otros participantes, se abordó en el seminario la discusión del acuerdo de integración y cooperación económica entre la Argentina y el Brasil, suscrito en julio de 1986, como nueva modalidad de integración que permita superar el *impasse* en que se encuentran los mecanismos de integración en la América Latina y como posible fórmula de salida de la desastrosa crisis económica que aqueja a la región.

⁸ Por ejemplo, la declaración de Enrique V. Iglesias, entonces director ejecutivo de la CEPAL, en el sentido de que "la cita de Quito... ha significado el reencuentro de la América Latina y el Caribe con el camino de su unidad, mediante el 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". Véase "Evaluación de la CEL [Conferencia Económica Latinoamericana] por el secretario ejecutivo de la CEPAL, Enrique V. Iglesias", *Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, núms. 389-390, enero de 1984.

Debe recordarse que el peso de la Argentina y el Brasil en el comercio intralatinoamericano ha sido siempre bastante grande y que hasta cierto grado ha existido bastante complementación entre ambas economías. En 1986 el acercamiento fue favorecido además por consideraciones políticas. El Brasil, de cualquier manera, como se desprende del trabajo de Costa Rego, ha sido tradicionalmente una economía relativamente más dinámica e innovadora, y ha desempeñado en la América Latina algún papel económico y tecnológico protagónico, lo que hacía hasta cierto punto natural que compartiera iniciativas como la que culminó en el acuerdo bilateral con la Argentina. Podrá o no ser verdad que entre el Brasil y los demás países de la región latinoamericana ha existido cierta "distancia", inclusive cultural y lingüística; pero no puede desatenderse la tendencia brasileña a actuar por cuenta propia en los asuntos latinoamericanos. El acuerdo con la Argentina entraña por lo menos la idea de no disociarse el Brasil del resto, y por lo menos de intensificar un proceso de integración con la Argentina.

Se subrayó que el convenio entre la Argentina y el Brasil⁹ debe considerarse en todo caso como el resultado de una voluntad de decisión política de los jefes de Estado de los respectivos países, y de la conciencia de que la integración llegará a hacer posible una mayor utilización de la capacidad instalada de ambas economías, en gran parte ociosa a causa de la crisis de los últimos años. La Argentina, por ejemplo, se beneficiaría al abrirse un nuevo mercado para sus productos agropecuarios en una coyuntura en que sus exportaciones de dichos productos habían ido decreciendo por la elevación del nivel proteccionista de los mercados europeos. Para el Brasil el acuerdo con la Argentina representa una buena alternativa de abasto de importaciones en el corto plazo en una situación de expansión en que la demanda rebasa con mucho la oferta. Para ambos países se presentan amplias oportunidades de intercambiar productos industriales y servicios.

Por otra parte, el acuerdo de integración trata de alcanzar objetivos muy claros en el mediano y el largo plazos, sobre todo en el desarrollo de sectores intensivos en tecnología, tales como la biotecnología y la informática. El acuerdo prevé la creación de un mercado común, destacando los bienes de capital, y con una serie de características que harán progresiva la complementación y la integración. Se prevén acuerdos específicos, conforme a los protocolos, en sectores concretos, empresas conjuntas, estímulo a la investigación tecnológica, etcétera. En fin, se establecen acuerdos dirigidos a conducir a ambos países a un crecimiento autosostenido de tal modo que en el siglo XXI puedan competir en igualdad de condiciones con las naciones más desarrolladas.

Se subrayó que el programa de integración entre ambos países presenta algunos elementos de innovación. En primer lugar se hizo mención de los mecanismos mediante los cuales se logró alcanzar la

⁹ Véase el documento sintético presentado por Abraham Stein, "Programa de integración y cooperación económica Argentina-Brasil: un modelo innovativo", reproducido en la cuarta parte de este volumen, y la recopilación documental hecha por INTAL, *Integración Latinoamericana*, núm. 122, abril de 1987, pp. 70-90.

adhesión del empresariado de ambos países a la integración. Se recordó cómo la tendencia natural del empresariado es preservar la porción del mercado en donde opera en lugar de prepararse para responder a los efectos dinámicos del mercado ampliado que genera la integración. Esta resistencia de los operadores económicos resulta normalmente de su preocupación porque las diferencias estructurales y de políticas económicas entre los países por integrarse puedan producir una corriente comercial en un sentido no deseado, de modo que penalicen la acción del empresariado en su propio mercado.

Esta preocupación fue en particular evidente entre el empresariado argentino, en virtud de las diferencias estructurales entre la economía argentina y la brasileña en el ámbito sectorial (en términos de diferencias de precios en los insumos, en los salarios y en particular en las tasas de interés). Se temía que esto diera lugar a que los brasileños obtuvieran la mayoría de las ventajas en caso de liberarse el intercambio. La solución que se encontró a partir de los denominados "focos de integración" permite señalar las diferencias de estructura y de contexto económico (tasa de interés, precios de insumos esenciales, etcétera) y establecer mecanismos de compensación con los cuales infundir confianza a los empresarios de que las corrientes comerciales primeras, que son las más conflictivas, sean equilibradas y por lo tanto no sean penalizadas en la transición al mercado integrado.

Para asegurar una corriente comercial equilibrada, además de los mecanismos internos de compensación que cada país aplicará en función de las diferencias entre ambas economías, el acuerdo agrega la definición de valores "gatillo" de desequilibrio de corrientes comerciales, que activan mecanismos para favorecer el restablecimiento del equilibrio pactado.¹⁰ Se recalcó que los instrumentos para lograr la adhesión de los empresarios han resultado de tal manera exitosos que una vez superada la etapa de desconfianza, los propios empresarios se han constituido en elementos activos de integración espontánea en el sentido de que han prenegociado nuevas incorporaciones a la lista común o han hecho avanzar la integración en otros sectores no previstos en los protocolos. Éste es el caso de la industria automotriz, en la que se formó la primera empresa binacional llamada Autolatina, que resultó de una fusión de la Volkswagen del Brasil con la Ford de la Argentina.

Un segundo elemento innovador del programa es que se concentra en una integración intersectorial muy específica (es decir, que se abandona el concepto de integración en función de ventajas comparativas estáticas) y se busca la integración en un sector muy dinámico (el de bienes de capital) en ambos países. Esta concentración de los esfuerzos en un sector específico permitió identificar ramas o subramas del mismo en que ambos países eran mutuamente competitivos. Así, aunque la Argentina en general tenía en el sector un desarrollo relativo

¹⁰ Estos mecanismos pueden consultarse en los Protocolos núms. 6, caps. 2 y 3; y 7, cap. 2. Véase la fuente indicada en INTAL, *loc. cit.*, en la nota anterior.

menor, descubrió al integrarse la lista común una serie de productos en los cuales dicho sector era altamente competitivo y que la falta de penetración de éstos en el mercado brasileño se debía no tanto a barreras arancelarias sino a las no-arancelarias (BNA). En el acuerdo no sólo se establece un mercado común con arancel cero sino que se crean mecanismos para eliminar las BNA. A este respecto se señaló que la eliminación de este tipo de barreras no ha resultado fácil, sobre todo por el hecho de que la ejecución del acuerdo coincidió con el agotamiento del Plan Cruzado en el Brasil, lo cual trajo aparejados problemas de balanza de pagos y un retraso en el proceso de cumplimiento de los plazos de eliminación de las BNA.

Se examinaron también dos elementos innovadores adicionales del acuerdo, el referente a empresas binacionales (objeto de los Protocolos números 5 y 7, que establecen un fondo de 200 millones de dólares para alentar la creación de este género de empresas) y las disposiciones que disminuyen el margen de preferencia que se concede a las empresas nacionales para las empresas de ambas naciones en las licitaciones del sector público de cada país en ramas y sectores que no abarca el Protocolo número 1.

En fin, el acuerdo sin duda contrasta con la actitud de la Argentina y el Brasil hacia la ALALC/ALADI, cuando había circunstancias de todo orden no siempre favorables, además de idiosincrasias, entre ellas la supuesta "distancia" cultural que, según algunos brasileños, separa al Brasil del resto de la América Latina. El acuerdo, por otra parte, plantea nuevos desafíos, entre ellos el de si la bilateralidad llegará a privar sobre la multilateralidad. Se señaló que el carácter expansivo del programa no se limita al ámbito de los países signatarios, sino que define la posibilidad y los requisitos para la incorporación de otros países de esa región a los acuerdos parciales de complementación, y se mencionó la casi inmediata incorporación del Uruguay a este programa. Sin embargo, también se destacó la negativa expresada por el gobierno brasileño a considerar la posible adhesión de México al mismo.

Sea como fuere, se reconoció que el acuerdo firmado entre el Brasil y la Argentina traduce la voluntad política y explícita de los gobernantes de ambos países. Esto, junto con el carácter bilateral, el gradualismo y la flexibilidad de los programas propuestos, así como el equilibrio del intercambio de ambos países, le confería al acuerdo, en la fecha en que se llevó a cabo el seminario, amplias posibilidades de éxito.

g) *Casos de integración horizontal o sectorial en la América Latina. Latinequip.*¹¹ El seminario abordó el examen de algunos casos de integración horizontal o sectorial derivada de proyectos comunes entre grupos de países. Abraham Stein presentó el caso de Latinequip, empresa trinacional de Argentina, Brasil y México, creada para promover el intercambio y la producción ampliada de bienes de capital. En el análisis se destacaron algunos de los elementos novedosos que han

¹¹ Véase el documento de referencia presentado por Abraham Stein, "Latinequip: una forma concreta de integración", incluido en la cuarta parte del presente volumen.

convertido a Latinequip en un proyecto exitoso y atractivo para diversos sectores en países de la región latinoamericana.

Aunque la idea original de Latinequip en su sentido de empresa multinacional latinoamericana surgió en los años setenta, no fue sino hasta 1985 cuando se llevó a la práctica para promover la exportación de bienes de capital entre los países de la región. En la actualidad está formada exclusivamente por tres países accionistas, Argentina, Brasil y México, mediante organismos financieros nacionales; no obstante, en sus estatutos se especifica la posibilidad del ingreso de otros países. De hecho Latinequip tiene celebrado un convenio de colaboración con el Fondo de Inversiones de Venezuela, el cual puede llegar a evolucionar hacia una participación accionaria.

Se explicó que una de las principales razones que llevaron a la concentración de esfuerzos en el mercado de bienes de capital es el hecho de que dicho mercado representaba en 1985 el 20% del volumen total del comercio internacional de la América Latina. En consecuencia, pese a la recesión del inicio de los años ochenta significaba 20 mil millones de dólares, de los cuales las exportaciones de origen latinoamericano representaban sólo el 5%. El indagar las razones de este pobre desempeño latinoamericano en el mercado de bienes de capital fue por cierto una de las primeras tareas de Latinequip. Un primer resultado importante de esa labor fue el descubrimiento de que no era que faltara tecnología regional sino que existía escasa información acerca de la oferta exportable de bienes de capital, así como el crédito disponible para promover el comercio de esos bienes. Esto llevó a que en una primera etapa Latinequip se concentrara en la provisión de este tipo de información de importancia decisiva. A esta actividad se añadieron labores de creación de representaciones comerciales y de gestiones ante organismos regionales, como el BID.

En otras palabras, el objetivo central de Latinequip de promover las exportaciones de bienes de capital de origen latinoamericano se ha interpretado en forma amplia como activación del volumen de comercio, pero también del intercambio de ingeniería y tecnología y de provisión de apoyos financieros y técnicos. De hecho estos apoyos financieros y técnicos que los funcionarios de Latinequip denominan ingeniería financiera han resultado de tal importancia que, de acuerdo con la información más reciente, habían significado un incremento de exportaciones latinoamericanas de bienes de capital por un total de 30 millones de dólares y la consolidación de una cartera superior a los 400 millones de dólares, de los cuales se esperaba que 100 millones tuvieran rápida ejecución. Se adujo que esta exitosa experiencia de Latinequip debería llevar a que se identificaran otros sectores o ramas en donde implantar proyectos de integración comunes de ese tipo.

Otros mecanismos de cooperación económica. Se mencionaron, para consideración futura, otras instituciones y mecanismos como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX), la Corporación Interamericana de Inversiones, el Banco Árabe de Desarrollo Latinoamericano,

la Asociación Latinoamericana de Bienes de Capital, y otros. En el caso centroamericano se hizo breve referencia a mecanismos como los de cooperación agrícola, y los financieros y de pagos.¹²

El ILPES dio a conocer un importante documento en que se examinan diversas modalidades y opciones en materia de cooperación intergubernamental y no gubernamental en la América Latina.¹³

Áreas de cooperación cultural y política. En el curso del seminario se hizo mención de organismos del área cultural, como el Convenio Andrés Bello y el Consejo Superior Universitario Centroamericano, que convendría examinar en ocasión futura.

3. Asia y África

a) *La Asociación de los Países del Sur de Asia (APSA [SAARC]).* Aparte de la CEE y el Consejo Nórdico, el único acuerdo regional extralatinoamericano examinado en el seminario fue el relativo a la Asociación de Países del Sur de Asia (APSA). Para ello se contó con un trabajo de V. R. Pancharumukhi,¹⁴ quien hizo una exposición de sus antecedentes y alcances. Esta asociación integra a siete países: India, Pakistán, Bangladesh, Sri Lanka, Nepal, Bhutan y Maldivas, y se encuentra aún en su infancia, pues fue organizada apenas en diciembre de 1985. La APSA no supone un proceso de integración, ni de liberalización del comercio, sino de cooperación en diversos órdenes, particularmente en el ámbito de la información. Los jefes de gobierno o de Estado han mostrado gran interés en la asociación; en sólo dos años se han reunido dos veces, lo cual contrasta con los países de la ANSEA, que tardaron un buen número de años antes de volver a reunirse luego de su fundación en 1967. Sin embargo, se señaló que el clima político en la región del Sur de Asia es todavía de desconfianza y de temor de que un acuerdo más amplio resultaría de mayor beneficio a los países grandes como la India. Se han propuesto en cambio acuerdos de complementariedad o producción conjunta entre pares o grupos de países como en el caso de la India, Bangladesh y Nepal para la producción y el mercadeo del yute, o el establecimiento de una empresa conjunta para el mercadeo del té en el caso de la India y Sri Lanka. Se reconoció, con todo, que es aún muy temprano para evaluar esta organización.

b) *La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA [ASEAN]).* La ANSEA, sobre la cual se contó con un documento de Amado A. Castro y Li-

¹² Respecto a los múltiples organismos de cooperación, públicos y privados, véase CEPAL, *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional en América Latina y el Caribe*, LC/G.1422, Santiago de Chile, 22 de mayo de 1986, segunda parte.

¹³ Véase Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, *Cooperación e integración regional en la reactivación y en el desarrollo: el papel de la planificación*, VI Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, La Habana, 23-26 de marzo de 1987. ILPES, Santiago de Chile, doc. LC/IP/L.19, 27 de febrero de 1987, en particular los Anexos 1-4.

¹⁴ Véase la tercera parte de este volumen, pp. 67 ss.

lia R. Bautista,¹⁵ no alcanzó a ser examinada en el seminario. Esta Asociación se compone en la actualidad de seis países miembros: Brunei (de reciente ingreso), Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia. Promueve la cooperación regional en las áreas económica, social y cultural, y en materia de ciencia y tecnología. Los países de la ANSEA, junto con los demás países asiáticos de reciente industrialización, acumularon en los años sesenta tasas de incremento del PIB de entre 6 y casi 10%, aunque en el presente decenio han menguado.

La subregión se caracteriza por ser una importante fuente de muchos de los productos primarios del mundo. Produce 95% del abacá del mundo, 83% del aceite de palma, 77% del hule natural, 64% del cobre, 59% del coco y 44% del estaño, y también cantidades importantes de cacao, café, tapioca y muchos otros productos.

Aunque la ANSEA aparenta ser una agrupación lógica, hay factores que han dificultado la cooperación, como la diferencia entre los países participantes en cuanto a la historia, sistemas políticos, religiones y lenguas; el hecho de que sean países productores de bienes primarios hace que a menudo compitan entre sí y que haya poca complementariedad; en lo geográfico tienen pocas fronteras en común y las distancias entre ellos son grandes. Estas diferencias han llevado a los países de la ANSEA a reconocer que el desarrollo industrial ofrece las mejores posibilidades para una complementariedad emergente y es en este sector y en el comercial donde la cooperación ha alcanzado avances considerables.

La cooperación industrial ha tomado dos formas básicas: los Proyectos Industriales ANSEA (AIP) y el Esquema de Complementación Industrial ANSEA (AIC). En cuanto a los AIP se señaló que su negociación fue larga y laboriosa pero al fin han entrado en operación dos: una planta de fertilizantes de urea en Sumatra, Indonesia, y otra en el estado oriental malasio de Sabah. Se ha aceptado un tercer proyecto, una planta de fabricación de cobre, pero se ha demorado su puesta en práctica en gran parte por el problema de la deuda externa filipina. Singapur propuso originalmente un proyecto de motores diesel, pero éste no se aceptó; promueve ahora una planta para producir vacuna contra la hepatitis B. Tailandia propuso un proyecto de fabricación de *soda-ash* de sal mineral, el cual se aprobó, pero más tarde fue retirado al descubrirse que las proyecciones económicas del mismo no eran favorables.

Los Esquemas de Complementación Industrial (AICs) consisten en un primer paquete de partes para vehículos automotores, cuyo intercambio comercial intra-ANSEA ascendió a apenas 13.6 millones de dólares en 1982-1985. El esfuerzo más reciente por aumentar la cooperación industrial es el programa de Empresas Conjuntas Industriales de la ANSEA (AIJV). Éste requiere que participen empresarios del sector privado provenientes de un mínimo de dos países participantes. La participación de los países miembros debe ser cuando menos del 51% en su conjunto. Sus productos gozarán de preferencias arancelarias, origi-

¹⁵ Véase el documento respectivo en la tercera parte, pp. 67 ss.

nalmente fijadas en el 50% y ahora aumentadas al 75%. Desde 1983 han sido aprobados nueve proyectos AIV por los ministros de economía de la ANSEA.

La cooperación en el comercio, iniciada con la firma del Acuerdo sobre Arreglos Preferenciales de Comercio (ANSEA/PTA) por los cancilleres el 24 de febrero de 1977, ha avanzado considerablemente. Los instrumentos del comercio preferencial son los contratos de largo plazo, el apoyo financiero para las adquisiciones a tasas de interés preferenciales, la preferencia en los pedidos de parte de entidades gubernamentales, la extensión de preferencias arancelarias, la liberalización de medidas no arancelarias sobre bases preferenciales y otras medidas. Hasta ahora se han hecho más de 20 mil rebajas arancelarias, que representan el 12.4% de las importaciones totales de estos renglones, equivalente a menos del 2% del comercio intra-ANSEA. Un estudio posterior estimó que a pesar del gran número de renglones o fracciones cubiertas en la ANSEA/PTA, un total de sólo 5% del comercio ANSEA se encuentra afectado por el PTA. Se reconoció, por consiguiente, que aún queda mucho por hacer en este renglón.

Otros rasgos de la cooperación de la ANSEA son la dependencia con respecto al sector privado y la estrecha cooperación con terceros países; la racionalidad económica que se expresa, por ejemplo, en el abandono de proyectos cuando se comprende que no son económicamente viables; la orientación al exterior; la franqueza en la toma de decisiones; un papel limitado para la secretaría de la ANSEA, cuyas funciones son de coordinación, información y relaciones públicas; el carácter gradual y el consenso que privan en el proceso de toma de decisiones, y, finalmente, la fuerte voluntad política para cooperar.

c) *Los mecanismos de integración regionales y subregionales en el continente africano.* Sobre este tema se recibió el trabajo de Bingu Wa Mutharica, quien a última hora no pudo estar presente en el seminario, por lo que los casos africanos no se examinaron. Se destacó que en el continente africano en los últimos 25 años se ha avanzado considerablemente en el establecimiento de arreglos institucionales de cooperación e integración; existen alrededor de 120 arreglos de cooperación e integración regionales y subregionales que abarcan desde las uniones aduaneras y monetarias y las zonas comerciales preferenciales hasta las asociaciones agrícolas y productoras de minerales, así como las científicas y de investigación. El propósito de estos esfuerzos mancomunados es la maximización del potencial de desarrollo y el incremento del poder de negociación de África frente a terceros países o bloques. También debe entenderse como una respuesta africana a su frustración por la falta de contestación de la comunidad internacional, sobre todo de los países avanzados, a los graves problemas (pobreza y hambruna) a que se enfrenta la región. La integración africana, por consiguiente, es un esfuerzo por promover no sólo la autovaloración colectiva mediante el comercio intrarregional como se establece en el Plan de Acción de Lagos para el Desarrollo Económico de África 1989-2000, sino también como una vía para promover el desarrollo económico mediante

programas de desarrollo industrial y de vinculaciones socioeconómicas entre los países africanos.

El potencial de la integración africana parece importante según se desprende del Plan de Acción de Lagos y del Programa Prioritario de Recuperación Económica de África 1986-1990. Ha faltado, eso sí, la transformación de estos compromisos en proyectos financieros viables. Así, aun cuando existen cerca de 120 arreglos de cooperación e integración regionales y subregionales y casi todos los países africanos pertenecen a más de uno de estos esquemas, muchos de ellos no han acabado de despegar o han fracasado, que son los casos de la Comunidad Africana Oriental y la Unión Aduanera y Económica del África Central. Sin embargo, buen número de estos grupos o bloques económicos cuenta con una dotación muy rica de recursos naturales que incluyen energéticos y metales preciosos como cobre, níquel, zinc, oro, plata y manganeso, entre otros. Por ejemplo, el Área Preferencial de Comercio de los Países de África Sudoriental (PTA-ÁFRICA) es una de las regiones más ricas de África, poseedora de todos los recursos indispensables para generar y mantener un crecimiento autosostenido. Esto requerirá una clara conciencia de los factores que configuran la estructura de costos y beneficios dentro de un área integrada para asegurar una adecuada distribución de los beneficios para los países miembros.

Una de las esferas de mayor potencial cooperativo en África es la difusión y la adaptación de tecnología. La adquisición de tecnología para el desarrollo industrial ha sido y sigue siendo un problema para África, ya que las empresas transnacionales continúan dominando la investigación, el desarrollo y la venta de tecnología a los países africanos. Esto es válido para prácticamente todos los principales sectores económicos, pero en especial para la extracción de minerales y la comercialización de productos agropecuarios en gran escala, lo cual impide que los países africanos puedan ejercitar plenamente su soberanía sobre sus recursos naturales. Para aliviar este problema se han iniciado proyectos de cooperación técnica y tecnológica en todos los campos.

En otras palabras, en África se empieza a reconocer el papel y el efecto de los factores externos en los procesos de integración, en especial el de las empresas transnacionales, y se ha buscado asegurar que dicho efecto no frustre los programas de desarrollo. Para ello se han iniciado programas de monitoreo de las tecnologías disponibles en la región que formen la base de nuevos programas de cooperación técnica que sirvan para reducir o minimizar la dependencia tecnológica.

Por otra parte, aunque existe esta clara voluntad política y compromiso hacia la integración, un problema importante derivado de la herencia colonial que se ha presentado recurrentemente, y que dificulta para ciertos países comerciar con otros en la región, es el relativo al mantenimiento por parte de algunos países de fuertes vínculos comerciales y económicos sea en Europa occidental y Norteamérica o con los países socialistas; inclusive algunos países se ven obligados a mantener vínculos con Sudáfrica. Estos vínculos determinan que el grado de su participación con el resto del grupo integrador sea inferior al

ideal, sin que sean aprovechadas en toda su extensión las ventajas potenciales de la integración.

En suma, África ha tenido un largo periodo de experiencia en arreglos de integración regionales y subregionales que se remontan hasta el periodo colonial. En general esa experiencia de integración ha sido valiosa para sensibilizar a los gobiernos africanos respecto a la necesidad de la acción conjunta. Aunque todavía están por establecerse esquemas de planeación y programación conjunta o de adoptarse políticas económicas y monetarias comunes, la maquinaria institucional se encuentra bien desarrollada y en su lugar. Incluso, es innegable que existen casos individuales de integración subregional que han alcanzado con mucho éxito sus objetivos formales; por ejemplo, el Área Preferencial de Comercio (PTA) y la Conferencia Coordinadora de los Países del África Meridional.

III. PERSPECTIVAS Y CONDICIONES DE LA INTEGRACIÓN EN LA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Teniendo como trasfondo todo lo analizado durante el seminario se reservó la última sesión del mismo para examinar las perspectivas de los mecanismos de integración. Las experiencias de los diversos casos de integración regional y subregional constituyeron sin duda un marco de gran significación para considerar y evaluar las experiencias latinoamericanas y del Caribe. El caso de la CEE y su complemento, la AELC, fueron vistos sin duda alguna como los que reunían el mayor conjunto de condiciones favorables, tanto políticas como económicas y financieras, así como culturales. Fue obvio que la experiencia latinoamericana, enmarcada en una etapa de desarrollo individual de cada país miembro muy inferior a las etapas ya alcanzadas por los países europeos, contrastaba fuertemente. Si la idea central de la integración pareció un concepto cargado de alta racionalidad económica —y más aún en el caso subregional de Centroamérica—, fue inevitable que el intento, desde su surgimiento en los años cincuenta y sesenta, adquiriera características, en la práctica política de los países, que diferían de manera apreciable de aquel concepto. Los países latinoamericanos, en desarrollo, dotados de recursos naturales pero no de una base industrial amplia y ajustada a la competencia internacional, y con grandes carencias institucionales, necesitaban plantearse un acercamiento gradual. De hecho, pese a la retórica de aquel tiempo, la fragmentación económica de los países de la región, sus dependencias externas en materia de comercio exterior, financiamiento y tecnología, y aun su notoria falta de comunicación entre sí —inclusivo en los casos centroamericano y del Caribe—, hacían muy difícil el cumplimiento de los objetivos de la integración y demasiado fácil la adopción de metas limitadas a las que, al fin y al cabo, tampoco los gobiernos y los principales actores del sector privado prestarían suficiente atención. La desigualdad de dimensión económica, estructura

industrial e intereses entre los países resultó ser un obstáculo latente de la mayor significación. Aun en el caso de la CEE se previeron, con abundantes recursos financieros, programas especiales para los países de menor poder económico, y al pasar de la CEE de los Seis a la de los Doce, los últimos nuevos miembros ingresaron con tratamientos diferenciales válidos durante varios años.

La integración económica latinoamericana en general ha contado siempre con ideales elevados, los cuales no han llegado a transformarse en políticas capaces de producir resultados tangibles de fondo. El incremento del comercio intrazonal de la ALALC, y el mucho más intenso del MCCA, no tuvieron complementariedades económicas duraderas de carácter estructural, ni un desarrollo institucional semejante al de la CEE. El caso de los muchos intentos africanos de integraciones subregionales evidencia más aún estos problemas, y el caso de la ANSEA no garantiza avances hacia una integración regional plena.

Sin duda la crisis económica y financiera por la que ha pasado la América Latina desde principios de los años ochenta ha constituido un factor negativo para la integración, como se demostró en el seminario. Y en lugar de estimular el esfuerzo integrador, la adversidad extrarregional —agravada por el problema del endeudamiento externo— tuvo el efecto contrario, de tal manera que a tendencias ya desfavorables en los principales mecanismos —ALALC, MCCA, Pacto Andino— se añadieron nuevos factores de desintegración. El comercio intrazonal descendió en todos los casos y los proyectos industriales se suspendieron o quedaron en suspenso.

No obstante, en el ánimo de los participantes en el seminario el ideal de la integración económica regional y subregional no perdió su vigencia. No sólo se consideró que los muchos mecanismos multilaterales latinoamericanos de cooperación e integración creados a lo largo del periodo 1960-1986 deberían fortalecerse y ampliarse, haciéndolos más efectivos a la vez, sino que se vio con cierto optimismo la búsqueda de nuevas opciones y formas de arreglo integracionista que, a partir de la formación de la ALADI, y posteriormente con el impulso del SELA y la Declaración de Quito de 1984, se ensayaron y promovieron. Aun las formas inicialmente bilaterales, tales como las del Acuerdo Argentina-Brasil de 1986, se vieron como susceptibles de ampliarse y de hacerse compatibles con los mecanismos multilaterales. Algunos participantes, imbuidos de considerable optimismo, subrayaron los aspectos positivos de estos nuevos intentos, más limitados, de generar procesos de integración. En cambio, otros percibieron los nuevos mecanismos bilaterales como opuestos a la multilateralidad, por más que tuvieron su explicación concreta en las circunstancias. Algunos expresaron también dudas sobre la eficiencia de la ALADI y su capacidad para llevar a cabo Acuerdos de Alcance Parcial que progresivamente se extendieran hacia metas multilaterales más amplias. De cualquier manera, tanto la ALADI, que no ha dado muestras de gran dinamismo, como el Acuerdo Argentina-Brasil, han estado sujetos a eventualidades no previstas. El segundo no era aún susceptible de evaluarse por ser muy

reciente. Asimismo, las perspectivas de mecanismos específicos como el de Latinequip, si bien pudieran ser buenas a la larga, no dan aún idea de la solidez de sus bases ni de su capacidad de expansión o de su invulnerabilidad a las condiciones negativas generales de la integración.

Durante el seminario se recogieron ideas muy sugestivas de muchos de los participantes, y varias de las ponencias son testimonio de ellas. Sin embargo, en el fondo tuvo que reconocerse que, además de las circunstancias económicas y financieras internacionales, y los no menos apremiantes problemas internos de equilibrio fiscal y estabilidad de precios, siguen predominando muchos factores de peso en terrenos en que los técnicos en integración y desarrollo latinoamericano, inclusive los organismos internacionales como la CEPAL, poco pueden hacer: los problemas de los sistemas políticos, los conflictos entre determinados países o grupos de países, la falta de liderazgo y de voluntad, el interés aún limitado de los grupos empresariales, y la falta de participación y conciencia por parte de la sociedad civil —en una frase, la falta de compromiso sólido en favor de la integración. Se coincidió en que se requiere hacer mucho en todos los campos.

No cupo duda en los análisis de que el tema de la integración económica latinoamericana, en sus diversas modalidades, no puede ya abordarse sino ante las nuevas realidades del mundo externo en los terrenos económico, industrial y tecnológico, comercial y de servicios, y de agrupamientos entre países. Al mismo tiempo, los escenarios de la propia América Latina han sido y siguen siendo cambiantes. Ya no se plantea el aislamiento como estrategia, sino la correlación con fenómenos de alcance global. Pueden prevalecer elementos negativos provenientes de la economía mundial, y en particular del tratamiento del problema de la deuda externa, pero pueden existir también oportunidades importantes. Algunos países —y esto es verdad de todo esquema de integración— pueden aprovecharlas individualmente, y otros pueden encontrar mejores rutas asociándose y cooperando entre sí. Las dos opciones no son incompatibles. La adversidad externa puede ser un acicate para la integración regional y el esfuerzo propio, mas no todo deberá depender de factores negativos; con más razón deberán utilizarse los positivos.

Cualquiera que sea la ruta integradora que se siga, el problema central, a juicio de los participantes en el seminario, seguirá siendo el de cómo asegurar la distribución equitativa de los costos y los beneficios, tanto económicos como políticos, entre los miembros de una agrupación o asociación, sea bilateral o multilateral, regional o subregional. Es obvio que cualquier esquema de integración deberá prever la situación de los países de menor desarrollo relativo. Deben asimismo fortalecerse los criterios de convergencia. La acción debe abarcar todos los aspectos posibles, desde mejorar la infraestructura y las instituciones, hasta la educación, la cooperación científica y tecnológica, la comunicación, la conciencia de lo que es la América Latina, la cooperación cultural y los múltiples mecanismos menores de acercamiento y colaboración. Como bien se dijo: no basta liberar el comercio.

Los procesos de integración, que están en crisis, son objeto de excesiva retórica latinoamericanista no respaldada por acciones efectivas. Aun los mecanismos vigentes se caracterizan por una enorme distancia entre los planteamientos y las declaraciones, por una parte, y las acciones prácticas, por la otra. Algunos participantes insistieron en que para que los acuerdos no queden en enunciados de buenas intenciones, es indispensable que en cada caso se preparen y analicen ampliamente guías de acción operativa.

El seminario tuvo, por su propia naturaleza, un alcance relativamente limitado. Muchos de los temas que aquí se citan carecieron de oportunidad y tiempo para su análisis. No obstante, tuvieron gran realce y alto valor las reflexiones de personas que en el origen de muchos de los mecanismos integradores desempeñaron un papel muy destacado, y que no han perdido de vista los fines más elevados y de proyección futura de la integración latinoamericana. Como lo subrayó en particular el copresidente latinoamericano del seminario, Felipe Herrera, el destino de la América Latina está en juego, y ello requiere el concurso de todos los sectores, lo mismo en el terreno económico que en el cultural y el político. La idea de crear un Parlamento Latinoamericano (y en Centroamérica uno referido a esa subregión) no debe ser ajena, como en otras partes del mundo, sobre todo en Europa, a la idea de la integración y del fortalecimiento del desarrollo mancomunado. Ello implica a su vez la necesidad de que se mantenga vigente el mecanismo de las reuniones cumbre de los jefes de Estado de la región, y de que se establezcan mecanismos permanentes, con apoyo técnico de los organismos multilaterales latinoamericanos, para tratar al más alto nivel los temas específicos.

El seminario dejó clara conciencia, por último, del valor permanente de intercambios y discusiones como los presentes, que emanaron de un interés intelectual de funcionarios de la Comisión de la Comunidad Económica Europea y de investigadores académicos, personalidades y funcionarios de los países de la América Latina y de otras regiones. La comparación y el contraste de "Unas y otras integraciones", si bien no fueron sistemáticos, arrojaron ideas y conclusiones del mayor interés, y pusieron de relieve la conveniencia y la necesidad de continuar profundizando en los problemas de la integración regional y subregional, y en las perspectivas y las modalidades de estos procesos, vistos como parte de la evolución global hacia niveles de vida más elevados y con bases de desarrollo más duraderas.

Tercera Parte
PONENCIAS

1. UNAS Y OTRAS INTEGRACIONES

Alexandre Stakbovitch[†]

Una de las características más importantes del hecho regional reside en que sus limitaciones no son tan rígidas ni pueden ser tan impermeables como otras demarcaciones políticas.

RAFAEL CALDERA, *Reflexiones de La Rábida*, p. 76

I. LAS EXPERIENCIAS CONSIDERADAS

EL TEXTO que sigue representa un intento de sintetizar las características, las estructuras, los éxitos y los fracasos de una docena y media de experiencias de integración que han tenido lugar en las diferentes regiones del mundo desde hace unos treinta años.

Aunque la integración haya sido objeto de numerosísimos estudios —algunos de ellos de gran profundidad y valor científico— creemos observar que ninguno abarca la totalidad de las experiencias concretas tenidas en el mundo en nuestra generación: la mayoría ofrece un análisis por menorizado de una sola experiencia o de pocas, y muchas son teóricas.

Habiendo tenido el privilegio de vivir cerca de una serie de experiencias de integración en varias partes del mundo, pienso que una breve descripción comparativa de todas ellas facilita una reflexión acerca del porvenir de ese fenómeno característico de nuestro tiempo. He tratado de prescindir de “eurocentrismo” y de formalismo, procurando simplificar y echar mano de mi experiencia personal.

Los objetos de estudio —brevemente presentados desde un inicio aquí— son las siguientes experiencias.¹

1. Países en desarrollo

a) *África*. Comunidad Económica de África Occidental (CEAO; 6 países —Bomako—, 1978), heredada de la UAEAC [UDEAC] (Abidjan, 1973) y de UPAO (1959); Comunidad Económica de los Estados Africanos Occidentales (CEEAO [ECOWAS]; 16 países —Tratado de Lagos—, 1975); Comunidad Económica de África Central (CEAC [UDEAC]; 5 países —Tratado de Brazzaville—, 1964-1974, llamada con la inclusión de los países anti-

¹ Excluidos los acuerdos de menos amplitud, inclusive los bilaterales y sectoriales (por ejemplo, el acuerdo sobre la industria automotriz Estados Unidos-Canadá) y de ciertas integraciones parciales entre países del Norte y del Sur.

guamente belgas a formar la Comunidad Económica de los Estados de África Central, CEEAC [ECACS], 10 países); Comunidad Económica de África Oriental (3 países, 1959); Consejo de Coordinación para el Desarrollo del Sur de África (CCDSA [SADCC]; 10 países —Lusaka—, 1980); Área de Comercio Preferencial de los Estados de África del Sur y del Este (ACP [PTA], 21 países), en formación.

b) *Asia*. Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA [ASEAN]); Cooperación Regional para el Desarrollo (CRD [RCD]); Asociación de los Países del Sur de Asia (APSA [SAARC]).

c) *América Latina*. Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI, ex ALALC); Mercado Común Centroamericano (MCCA; países del Istmo, menos Panamá); Acuerdo de Cartagena-Pacto Andino (Colombia, Perú, Venezuela, Bolivia y Ecuador); CARICOM (ex CARIFTA; países del Caribe, más Guyana).

d) *Otros*. Experiencias subregionales (Río de la Plata, Amazonas); el papel del SELA.

2. Países industrializados

Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME; países europeos de economía socialista, más Cuba, Mongolia y Vietnam); Asociación Europea de Libre Comercio (AELC [EFTA]); Comunidad Económica Europea (CEE).

Conviene observar lo siguiente: *i*) que se trata —y es nuestra definición de la integración— de intentos de combinar libremente y de manera permanente e institucionalizada, varias economías nacionales en una agrupación regional o subregional; *ii*) que puedan ser generales o sectoriales, completas o no; *iii*) que estas experiencias, en el momento en que se escribe este texto, tienen grados de antigüedad variados y han llegado a niveles de maduración extremadamente diferentes (las Comunidades Europeas y el Mercado Centroamericano existen desde hace 30 años; la Asociación de los Países del Sur de Asia desde hace algunos meses);² *iv*) al sumar a lo que precede las diferencias entre las dimensiones geográficas y económicas de los distintos grupos examinados, las desigualdades dentro de la disponibilidad, y el volumen y la calidad de las informaciones sobre ellos, la comparación se hace difícil.

Las generalizaciones osadas —eventualmente aproximativas— y los juicios sumarios son así inevitables.

II. ANÁLISIS DE LAS MOTIVACIONES

De manera general, si estos diferentes experimentos han nacido después de la última guerra por todas partes del mundo, es por haberse instaurado condiciones político económicas durante ese periodo que tienen carácter suficientemente general. Se resumen de la siguiente manera:

² Por lo que se refiere al "Mercado Común Árabe", éste no ha tenido, siquiera hasta la fecha, ningún principio de realización.

a) Por una parte, la jerarquización política, económica (y estratégica) de los centros de poder y de decisión en el mundo se ha percibido, de manera flagrante, a partir del momento en que un número mucho mayor de países independientes ha aparecido en el tablero de ajedrez mundial: países pequeños —en relación con las grandes potencias— los Estados Unidos, la URSS, y en ciertos aspectos el Japón y el Canadá, y en otros, China y la India.

Las medianas y las pequeñas potencias (y en particular las antiguas grandes potencias, tales como el Reino Unido, Francia, España, excluidas de la primera categoría sobre todo después de la pérdida de sus imperios coloniales), han tomado conciencia más y más de que no podían competir con las superpotencias —económica, comercial, estratégica y políticamente— sino uniéndose.

Basta examinar un mapa político del mundo para comprobar cuán poderosamente las *dimensiones* geográficas, demográficas —tanto como los recursos y los grados de desarrollo— difieren. Ejemplos de diferencias: *i*) en superficie: entre varios millones de kilómetros cuadrados y algunos millares (con exclusión de los micropaíses); *ii*) en población: entre mil millones y algunos millones, y *iii*) en fuerzas armadas: entre centenas de divisiones y algunos batallones.

En los países antiguamente coloniales, especialmente los africanos, este hecho es reforzado por el carácter arbitrario de las fronteras heredadas del periodo colonial, que no corresponden a ninguna lógica geográfica o étnica, pero que se han mantenido a falta de otra estructura para no tener que volver a revisar todo de nuevo.³ La tendencia a la integración es así lógica y general.

b) Por otra parte, casi todo proceso de integración implica la búsqueda de un *aumento de la capacidad de negociación exterior* —un efecto de masa—, aun si frecuentemente no sea sino relativo o condicional.

c) De una manera más general, el fenómeno de las *economías de escala*, sea para la producción o la comercialización, se ha hecho más y más sensible. En muchos casos —pero no siempre— una producción y una comercialización en más amplia escala (a partir de un solo establecimiento o de varios) resultan más económicos que en escala pequeña. Las economías de escala se unen a las ventajas clásicamente ligadas al desarrollo del comercio y a la extensión de los mercados.

d) Desde hace unos veinte años han aparecido nuevas entidades, nuevos centros de decisión y de poder, que no son Estados soberanos. Se trata de las *empresas transnacionales*, fenómeno conocido pero quizá insuficientemente reconocido como de importancia. Muchas de esas empresas tienen un presupuesto comparable al de un Estado mediano y mucho mayor que el de los países en desarrollo en cuyo seno ejercen sus actividades. La integración ayuda a encontrar un equilibrio con las empresas transnacionales.

e) Más allá de las consideraciones meramente económicas, y sobre

³ Durante el periodo colonial esta fragmentación estaba compensada por ciertos elementos integradores (moneda, aduana, transportes, entre otros). La mayoría ha desaparecido después de la independencia.

todo de las comerciales, ciertos grupos de países se han visto incitados a la integración por motivaciones menos cuantificables, más hondas, de carácter étnico, sociocultural, estratégico y más generalmente *político*. Entre éstas, especialmente en Europa, la *búsqueda y el mantenimiento de la paz*.

III. MÉTODOS DE INTEGRACIÓN

Los métodos usados para obtener cierto grado de integración son bastante variables. De manera general pueden ser clasificados como sigue:

- i) Métodos que utilizan principalmente la *liberalización* —preferentemente completa y escalonada en el tiempo con precisión y automaticidad— del intercambio de bienes (visibles e invisibles), de personas, de capitales, de informaciones, de experiencias. Se trata de la forma más clásica, usada entre otras en la CEE, pero también en el Mercado Común Centroamericano, el Grupo Andino y en diferentes experiencias africanas.
- ii) Métodos que no implican la liberalización sino que proceden por *proyectos (o políticas) comunes* (entre otras, de inversiones). Éstos son menos frecuentes, aunque más particularmente adaptados a los casos de agrupamientos en grados de desarrollo diferenciados, o a aquellos donde sea débil la complementariedad. El principal ejemplo es la ANSEA, pero también la RCD, el MCCA en su primera versión (planificación conjunta de las inversiones) y, dentro de algunos sectores, el Grupo Andino.⁴ Independientemente de otras consideraciones, los métodos basados en los proyectos y las políticas de inversión quedan más dependientes de la voluntad política, y son así más precarios que los basados en la liberalización, en especial si ésta es automática.

Las experiencias del tipo i) son más numerosas que las del tipo ii).

IV. APRECIACIÓN GLOBAL DE LOS ÉXITOS Y DE LOS FRACASOS

Ante todo se puede afirmar sumariamente lo que sigue: *ninguna experiencia ha conocido un éxito total, y pocas de ellas han conocido un éxito que pueda juzgarse satisfactorio*. Queda entendido que estas evaluaciones deben ser fuertemente matizadas de acuerdo con las circunstancias y con los medios empleados.

Toda una serie de experiencias, entre otras en África,⁵ han dejado

⁴ El CAME es otro ejemplo importante, pero las motivaciones son distintas (véase más adelante).

⁵ "África... un cementerio de intentos regionales", E. Pisani, *La main et l'outil* [La mano y la herramienta], París, R. Laffont, 1984, p. 144. Sin embargo, más adelante el autor enumera varios intentos que permiten alguna esperanza.

un saldo de fracaso total. De algunas de ellas, como por ejemplo el Mercado Común del África Oriental, subsisten apenas las memorias.

Lo que precede haría pensar que en casi todos los casos (menos quizá para la AELC), la meta ha sido demasiado ambiciosa. Típicamente, con loable impulso político pero insuficientemente asentado en realidades, y después de estudios insuficientes⁶ se redactan y se aprueban preámbulos de muy altos vuelos y artículos demasiado ambiciosos. Luego queda uno decepcionado porque se realiza poco.

Entre los más notables tipos de fracasos se pueden anotar los siguientes: *i*) primero, lo que probablemente es lo más grave, rupturas *formales* (Pacto Andino: salida de Chile, siguiendo la adopción por ese país de una política económica ultraliberal después de 1973), o de hecho (MCCA) de ciertos países miembros, que conducen hacia cambios de composición, y *ii*) la *no realización de economías de escala*, factor esencial de la integración. Por ejemplo, aun en Europa, después de 30 años de integración, se advierten extremadamente pocas formaciones de empresas más allá de las fronteras nacionales, portadoras de economías de escala. En cambio, fuera de las estructuras de integración —y aprovechando a veces las facilidades ofrecidas por ellas pero actuando en contradicción con sus disposiciones relativas a los convenios— se ha visto florecer las empresas transnacionales y también los cárteles, cuyos centros de poder escapan a los órganos de integración.

A este respecto conviene observar que las políticas de integración, sobre todo las industriales y las agrícolas, tienden a realizarse principalmente en los sectores antiguos, no dinámicos, y no allí donde habrían sido más capaces de ser útiles, es decir, en los sectores nuevos y dinámicos, de los cuales se han apoderado muchas veces las ET.

En fin, si la integración económica y comercial ha dado algunos resultados, la integración política progresa más lentamente aún, sin hablar de la social y la cultural.

V. EXAMEN DE LAS EXPERIENCIAS DE INTEGRACIÓN INDIVIDUALES

1. Países en desarrollo

a) *África*. Las primeras integraciones africanas fueron emprendidas durante el periodo colonial y conocieron formas y fortunas variadas. Antes de la colonización habían existido extensos imperios que no sobrevivieron. Luego de las independencias, fluctuaciones y contradicciones, conflictos políticos y disparidades de política económica —sobre un fondo de excesiva heterogeneidad de tamaños y homogeneidad estructural—⁷ han condenado al fracaso numerosas iniciativas.

África es probablemente el continente donde, a la vez, las ganancias

⁶ Casi no se recuerda que el Tratado de París fue elaborado en ausencia de casi cualquier estudio acerca de las industrias del carbón y del acero, y que el Tratado de Roma lo fue con poco estudio de las estructuras de los seis países. ¡Bastaba la confianza!

⁷ Véase más adelante las pp. 86 ss.

resultantes de la integración serían las más marcadas, pues permitirían compensar la balcanización; pero es donde no hay complementariedad y las dificultades lingüísticas y étnicas —y la pobreza— son las más fuertes. En este contexto pueden considerarse algunos magros éxitos como un modesto estímulo.

El *Plan de Acción de Lagos* (1980) es un intento destinado a coordinar y estimular las iniciativas enumeradas antes. Tendería, por medio de una “super-integración” de los cuatro grupos geográficos en juego —CEEAO, UAEAC, PTA, África del Norte—, a crear a plazo un Mercado Común Africano único. Concretamente, la CEEAO, a pesar de una estructura institucional relativamente sólida, ha registrado una reducción del débil comercio intra. La situación no es mucho mejor para la CEEAO a pesar de intenciones ambiciosas que rebasan el campo económico; la UDEAC parece demasiado pequeña, y la ECCA, el SADCC y la PTA demasiado recientes para permitir un juicio concreto. Es útil observar que el comercio interafricano total sólo representa 4% del conjunto del comercio exterior de los países africanos miembros de los organismos examinados aquí.

Notemos, en fin, que la CEEAO, la CEEAO y la UAEAC tienen como meta el establecimiento de mercados comunes y que todos los sistemas examinados prevén proyectos y políticas comunes pasando más allá de la liberalización.

b) *Asia*. Si dejamos de lado el RCD, sobre el cual estamos mal informados, pero que tendría características similares a las observadas en la ANSEA (estimulación de ciertas inversiones sin medidas comerciales) y el proyecto del Sur de Asia que ha arrancado hace sólo unos meses, lo esencial consiste en la ANSEA, organización ya bastante antigua (1967), compleja, evolutiva, y de la cual es particularmente difícil estimar el grado de realización.

De hecho se partió de lo que era sólo una *declaración de intenciones de los cinco gobiernos*⁸ de países que agrupan 260 millones de habitantes, con dimensiones y desarrollos extremadamente diversos (Singapur muy pequeño y desarrollado; Indonesia muy grande y pobre; Malasia, Filipinas y Tailandia intermedias). No se ha firmado ningún Tratado; los parlamentos no existían en varios casos, y no se podía ratificar en la forma usual, mencionando objetivos y algunos medios de acción. Después aparecieron proyectos que abarcaron determinados sectores y acciones en común (el turismo, por ejemplo). Con posterioridad se creó un secretariado en Jakarta.

Las selecciones en materia de métodos y de políticas no se han hecho todavía. Reflejan las formas particulares de solidaridad entre los países de la ANSEA: “La integración no es un fin en sí mismo; el comercio no es un instrumento principal.” La complementariedad de las economías es demasiado débil y las corrientes comerciales tradicionales van dirigidas hacia el exterior de la zona.⁹ En fin, el control que los

⁸ Brunei se ha adherido recientemente.

⁹ En 1977 el comercio exterior intra-ANSEA no representaba sino 14% del comercio exterior total de los cinco países.

gobiernos ejercen sobre las economías en rápido crecimiento es muy fuerte en todas partes. Ésta parece ser la razón principal por la que, después de algunos intentos, la ANSEA ha adoptado en materia de integración postulados fundamentalmente distintos de los latinoamericanos, africanos y europeos (salvo el CAME).

De hecho *no hay liberación* del comercio intra. Las pocas preferencias otorgadas se limitan a los productos de base (3% del comercio intra). Cuatro *proyectos de inversiones industriales* mayores han sido aprobados y repartidos: sosa en Tailandia, urea en Indonesia y Malasia, abonos fosfatados en Filipinas. Estos proyectos están todavía lejos de ser plenamente realizados (en 1983). Habrían de seguir otros proyectos —acero, petroquímica—, pero las dificultades y las rivalidades nacionales parecen ir creciendo. Un financiamiento exterior mayor, de fuente japonesa (70%), ha sido la clave de las primeras decisiones comunes de inversión.¹⁰

Ninguna ampliación de los mercados —aun correspondiente a las inversiones “comunes” (o, mejor, coordinadas) ya decididas— ha podido intervenir. Lo mismo vale para la política de precios, que podría equilibrar, o controlar, las situaciones de monopolio regional creadas. Esto a pesar de un acuerdo de base sobre la complementación industrial (1981) y de planes poco transparentes relativos al petróleo y el arroz. Las relaciones con las empresas transnacionales estarían “sometidas a estudio”. Por otra parte, *un grado elevado de coordinación política* se ha alcanzado de manera pragmática, en particular con relación a los problemas de la región indochina vecina.

En fin, el funcionamiento de la ANSEA se basa en el consenso (*mukafat*), sin normas jurídicas, y por tanto no implica automatismos. De manera general los intercambios de flujos comerciales —y los grados de integración que denotan— han sido débiles en África y en Asia, y más notables en la América Latina, como se explica a continuación.

c) *América Latina*. La ALADI (270 millones de habitantes en 1981) muestra la máxima extensión geográfica y la mínima homogeneidad de tamaños y políticas (“pastoralización”, “friedmanismo”, sustitución de importaciones). Reagrupa a los 11 principales Estados de la América Latina y ha representado la continuación de la ALALC, creada en 1960 (Tratado de Montevideo), y prácticamente inactiva durante los años setenta.

Los tratados se limitan en esencia a la liberalización, pero no implican plazos rigurosos. Las negociaciones multi y bilaterales son lentas y engorrosas. Los esfuerzos por introducir otros instrumentos (incluso trueque) no permitieron revitalizar el conjunto. El nuevo Tratado de Montevideo (1980) se propone extender la zona preferencial limitada que se había perfilado en el antiguo, tratando a la vez de evitar las dificultades ligadas al predominio de los tres grandes países de la América Latina e introduciendo nuevas flexibilidades más allá de las considerables que existieron de hecho en la aplicación del primer Tratado.

¹⁰ Nótese la analogía con la primerísima fase del Mercado Común Centroamericano (véase más adelante) y hasta con la CEE (préstamo del Eximbank de 100 millones de dólares en los años cincuenta).

El acuerdo de Santo Domingo/Panamá (1981) representa una extensión al campo financiero (ayuda a los países que tengan dificultades de liquidez exterior). Además, existe un sistema de compensación de saldos, que ha demostrado cierto éxito.

La creación del *Grupo Andino* no dejó de crear problemas para la ALADI (Acuerdo de Cartagena, 1966, 74 millones de personas, 5 países). Se trata del proyecto más elaborado y definido con más precisión. En líneas generales el Grupo debía proceder por varios medios: *i*) liberalización —unión aduanera limitada—, que ha funcionado pero de manera irregular. El comercio intra-andino ha aumentado fuertemente desde 1955; *ii*) en cambio, la institución de un arancel exterior común ha fracasado. Por consiguiente, se trata de una zona de libre intercambio incompleta todavía, y *iii*) programación en común de sectores dinámicos tales como la industria metalmeccánica y la petroquímica (fracaso en el caso de la siderurgia y de los automotores), los transportes y la tecnología, y *iv*) reglamentos generales comunes, en particular para los asuntos fiscales y las inversiones extranjeras (Decisión 24, 1970).

En su conjunto, después de un bastante buen comienzo, ayudado por una estructura institucional relativamente sólida (Comisión, Junta),¹¹ no llegó el “segundo sopló”, y el Grupo se encuentra en una etapa de búsqueda de identidad. Las mayores dificultades han resultado del hecho del retiro de Chile, debido a la adopción por ese país de una política exterior liberal incompatible con las disposiciones del Pacto, entre otras con el reglamento relativo a las inversiones extranjeras.

Venezuela se unió a los 5 —luego a los 4— pero se integra difícilmente por motivos de su nivel de salarios mucho más elevado. Además, la desconfianza que perdura entre Ecuador y el Perú, y las contradicciones políticas en Bolivia han hecho la situación más complicada. En fin, las disposiciones que favorecieron a los dos países relativamente menos desarrollados (Ecuador, Bolivia) han sido difíciles de aplicar, y nada sencillo ha resultado evaluar su eficacia.

El resultado ha sido que varias fechas límite previstas por el Acuerdo de Cartagena no han podido cumplirse. El número de casos de no aplicación de los acuerdos es considerable, y el funcionamiento del *Fondo de Reserva Andino* (1978) y de la *Corporación Andina de Desarrollo* se ha debilitado a la larga.¹²

Notemos, sin embargo, que el Grupo Andino ha podido firmar acuerdos comerciales y económicos con los Estados Unidos (1979), y con la Comunidad Europea (1983), logrando así cierto grado de representatividad exterior.¹³

Cabe citar, en fin, la existencia de acuerdos separados, pero coordinados en el campo cultural social, educativo y de salud.

El *Mercado Común Centroamericano* (MCCA; 5 países, 21 millones de

¹¹ El Grupo Andino dispone de una Corte de Justicia y de un Parlamento, que no tienen sin embargo poder de control y de censura sobre las otras instituciones.

¹² También funciona el Sistema Andino de Propiedad Industrial, así como el de Información Tecnológica.

¹³ Señalemos la creación muy reciente —y más bien formal— del “Peso Andino”.

personas; Tratado de Managua, 1960), a pesar de su reducido peso económico es interesante por ser el más antiguo mercado común promulgado, contemporáneo de la CEE, pero también por haber conocido una historia institucional variada.

En una primera etapa se avanzó hacia la unión aduanera y se intentó promover, entre otros programas, una repartición de las inversiones (química, vidrio plano, caucho). Esta etapa tropezó con muchos obstáculos, entre ellos la oposición de los Estados Unidos, y duró poco tiempo. Luego, el MCCA se contentó con liberalizar el intercambio, creando, dentro de su conjunto multilateral en curso de integración, unos "bolsillos" bilaterales de ausencia de comercio. Por otro lado, se presentaron graves problemas, tales como la "guerra del fútbol" entre El Salvador y Honduras.

A pesar de una situación político-étnico-estratégica más y más tensa —ahora dramática— y de la estructura social distinta de Costa Rica, el Tratado de Managua no ha sido denunciado y ha alcanzado cierta medida de representatividad exterior.¹⁴ Un cierto grado de interdependencia se ha desarrollado en la región centroamericana. El arancel exterior común está en vía de reestructuración, en calidad de instrumento de desarrollo. Los órganos periféricos, tales como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE; recursos totales: 1 200 millones de dólares) siguen funcionando.

La historia de la región del *Caribe* se ha hecho difícil debido a las diferencias lingüísticas. Actualmente la CARICOM (Tratado de Chaguaramos, 1979, 4,5 millones de habitantes) reúne *sólo países anglófonos*, en un sistema que tiene en principio el carácter de un mercado común (liberalización total, tarifa exterior común [?]), un Banco de Desarrollo del Caribe (400 millones de dólares de recursos totales) y ciertas políticas comunes, tanto como un sistema de compensación de saldos comerciales. Lo reciente de esta comunidad hace difícil una apreciación, pero el dinamismo se ha debilitado a causa del desequilibrio entre países miembros y de problemas de balanza de pagos, así como por desacuerdos políticos.

Observamos por fin que ciertos organismos subregionales sectoriales (*Río de la Plata, Amazonia*) se caracterizan por una gran lentitud en su desarrollo operativo.

El *Sistema Económico Latinoamericano* (SELA) desempeña un papel particular —probablemente único— dentro del conjunto de los organismos intergubernamentales dedicados a la integración en la América Latina. Apoya "los procesos de integración de la región y favorece las acciones coordinadas de aquéllos" (Convención de Panamá, 1975, artículo 5, "Objetivos", sección 2). Según los textos y la práctica de un decenio el SELA desempeña en materia de integración un papel indirecto. No tiene influencia inmediata en los mecanismos regionales —y principalmente subregionales— descritos aquí.

¹⁴ Han comenzado las negociaciones con la CEE, con la participación de Panamá por primera vez.

Los objetivos de integración del SELA a que se hace referencia están algo debilitados —a nuestro parecer— por menciones mucho más frecuentes y más acentuadas, dentro del mismo texto base, de objetivos y procesos de *cooperación y de coordinación* para los cuales la experiencia práctica comprueba que, lejos de ayudar a la integración, a menudo la retardan. Además (“Preámbulo”), no sólo no se prevé ningún abandono de soberanía, sino que el *respeto de las soberanías* está reafirmado. El presupuesto del SELA es muy modesto (unos 3 millones de dólares anuales) y limita severamente sus posibilidades de acción.

A pesar de estas limitaciones, desempeña un papel consecuente y dinámico dentro del proceso de integración en la América Latina por medio de sus contribuciones intelectuales y analíticas. En este aspecto ha recogido en cierta medida la antorcha de la CEPAL, que desde 1947 trabaja para la América Latina y su integración.

2. Países industrializados

El Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME, 1947, 430 millones de habitantes) se caracteriza por el hecho de que, si bien la política estratégica y la “política política” están altamente integradas entre los países socialistas del Este europeo, bajo el liderazgo de la URSS, es notable que las *disposiciones* que rigen las relaciones económicas y comerciales en el seno del CAME son mucho *menos apremiantes* que las de los Tratados de Roma y de París.¹⁵

Por otra parte, el modo de funcionamiento de este organismo deriva del hecho de que las economías de sus países miembros estén *planificadas* —sea cual fuere el juicio que se emita sobre los métodos y los resultados de esta planificación. De hecho el CAME se aplica a hacer *compatibles*, y dentro de cierta medida complementarios, los planes de sus miembros, según procesos complicados, variables en el tiempo y el espacio. La forma más reciente consiste en el trazado de “programas complejos” que rebasan ampliamente el comercio.

Otro rasgo del CAME es que sus países miembros tienen todas monedas no convertibles cuyo valor exterior está muy fuertemente devaluado con respecto a su valor de paridad. Es un factor decisivo que impide la liberalización del comercio, por lo demás estrictamente controlado por cada capital. Una de las funciones del CAME es la de fijar dentro de las negociaciones complejas y a veces muy difíciles, las condiciones de las principales transacciones entre los países miembros, las que, sin esta organización, tendrían que hacerse con base en el trueque.

Entre otros asuntos, el CAME fija los valores de los *precios* de venta de la energía y de las materias primas, que en la forma principalmente de exportaciones soviéticas a sus vecinos representan las principales corrientes comerciales dentro del grupo. Teóricamente estos cambios

¹⁵ Cuba, la República Popular de Mongolia y Vietnam se han unido a los miembros europeos del CAME. Ciertos países con regímenes socialista-comunistas cooperan con esta organización, pero en forma no institucionalmente organizada.

se hacen con base en precios estables, es decir, que no reflejan las fluctuaciones del mercado mundial; aunque de vez en cuando hay ajustes inevitables. (Este proceso presenta cierta analogía con los precios agrícolas de la CEE.)

Dicho esto, es difícil emitir juicio sobre los efectos de este sistema, tanto más que se dispone de poca documentación y, antes que nada, porque es prácticamente imposible separar las políticas, los éxitos y los fracasos de la planificación de conjunto, de la de cada Estado miembro.

Por lo que se refiere a las relaciones exteriores, la Carta original del CAME no implicaba función exterior alguna: la organización no tenía capacidad de negociación en derecho internacional. Posteriormente ciertas modificaciones han sido agregadas y han permitido al CAME firmar un acuerdo con un país no miembro: Finlandia.

La *Comunidad Económica Europea* (CEE) tiene por estatuto básico el Tratado de Roma (1957) y la constituyen hoy 12 países, con 320 millones de habitantes. Hablaremos esencialmente de la Comunidad Económica Europea, y accesoriamente de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA). (El Tratado del EURATOM se ha vuelto casi caduco.)

En lo que sigue nos esforzamos por ser muy selectivos dentro de los campos tratados, teniendo en cuenta la meta perseguida en el presente documento y la necesidad de respetar cierto equilibrio entre las experiencias analizadas. Sin embargo, la riqueza de la experiencia europea durante treinta años justifica algunos desarrollos descriptivos y críticos más amplios. Cabe recordar, muy brevemente, que desde el punto de vista institucional la CEE está organizada como sigue:

- i) Un Consejo, organismo intergubernamental, que toma la mayoría de las decisiones. Aunque el Tratado de Roma prevé que las decisiones deben ser tomadas en general por mayoría (calificada), los Estados miembros exigen la unanimidad en casi todos los casos —los importantes, pero no todos. La Comisión participa de las deliberaciones del Consejo. Éste toma el nombre de “Consejo Europeo” tres veces al año, cuando reúne a los jefes de Estado o de gobierno.
- ii) Una Comisión, organismo integrado, que toma sus decisiones por mayoría. Ella tiene funciones (esenciales, pero algunas veces más amplias) de proposición al Consejo, y también de gestión directa (por ejemplo, agricultura, competencia).
- iii) Un Parlamento, elegido desde 1979 por sufragio directo, que tiene funciones de control, presupuestarias (parciales) y de fiscalización eventual de la Comisión.
- iv) Un Tribunal de Justicia, que ha emitido centenas de fallos, de los cuales ninguno ha sido puesto en tela de juicio. El derecho europeo prevalece, en caso de conflicto, sobre los derechos nacionales.
- v) Un Consejo Económico y Social tripartito: trabajadores, empleadores, intereses generales, que emite avisos.
- vi) Un Tribunal de Cuentas.

a) *La liberalización*. Desde un punto de vista formal ha sido plenamente alcanzada para los intercambios de *bienes visibles* entre los países miembros (Grecia no ha accedido sino en 1981 y se encuentra aún en periodo transitorio; España y Portugal siguen). Se puede afirmar que la realización, técnicamente simple, precisa y muchas veces anticipada en relación con los textos del Tratado de Roma, de esta liberalización del comercio es el éxito más indiscutible en materia de integración y ha servido de modelo para otros. Correlativamente, un arancel exterior común ha sido instalado de acuerdo con reglas precisas.

En las corrientes comerciales han intervenido modificaciones estructurales profundas que han dado lugar a una fuerte interdependencia comunitaria, así como a cierto grado de especialización *intra*-industrial.

Sin embargo, la *agricultura* se rige por reglas particulares, con fijación centralizada de los *precios* —aislados de los del mercado mundial. Estas disposiciones originan en su aplicación constantes dificultades debidas, entre otras causas, al notable divorcio entre los precios interiores comunitarios y los mundiales, que con frecuencia son mucho más bajos.

Existen además muchas tensiones externas e internas. Más especialmente, las numerosas fluctuaciones monetarias de los últimos decenios, de hecho no previstas en los Tratados, que se redactaron en la hipótesis de que se mantendría el régimen de Bretton Woods, han conducido a un conjunto de tipos de cambio ficticios y al restablecimiento de barreras en las fronteras bajo la forma de "montos compensatorios".

Los intercambios y las prestaciones *invisibles*, y entre otros los de los sistemas de transporte, de banca y de seguros, están lejos de haber sido liberalizados después de 25 años de existencia de la Comunidad.

Los intercambios de *personas* son débiles todavía, a pesar de los pacientes esfuerzos de la Comisión: equivalencia de diplomas, clave de la libertad de establecimiento *intra*-comunitario, y ayudas a la formación y a la reinstalación (entre otros los despidos en la CECA).

Lo que es menos aparente es que la supresión de las barreras tarifarias no representa sino la punta del *iceberg* proteccionista, pues se mantienen las *restricciones cuantitativas*, en cuya materia los Estados miembros no dejan su gestión a Bruselas. Subsiste igualmente la aplicación de las *cláusulas de salvaguardia* interiores (artículo 115). Las barreras *no arancelarias*, animal híbrido, interior y exterior, son a la vez monstruo de Loch Ness y mal necesario.

Es evidente que los *sistemas fiscales* pueden distorsionar la liberalización formal. La Comunidad trabaja para la unificación de la imposición indirecta (impuesto al valor agregado), pero hay mucho por hacer todavía; lo mismo por lo que se refiere a los tipos de cambio y las tasas de interés. Por estas razones —y otras— los puestos de aduana y de finanzas quedan todavía activos en las fronteras intracomunitarias, a pesar de los esfuerzos emanados de las instancias más altas de la Comunidad.

Las *reglas de competencia*, entre otras en materia de ayudas gubernamentales, perfeccionadas con base en el Tratado de Roma, son difi-

ciles de aplicar, especialmente en lo que respecta a las empresas públicas o las mixtas.

El resultado de este complejo conjunto de corrientes y contracorrientes es una liberalización general segura, pero muy incompleta todavía, con notables efectos modificadores de estructuras. Se advierte, en todo caso, que la discriminación nacional de los precios perdura un cuarto de siglo después de la institución de la Comunidad, tanto como las formalidades en las fronteras.

b) *Las políticas comunes.* A este respecto la situación es muy diversa y necesita un examen pormenorizado, aunque sumario.

La política de desarrollo de la Comunidad. Son 66 los países —la mayoría situados en África, algunos en el Caribe y otros en el Pacífico—, antiguas colonias francesas, inglesas, belgas, holandesas, italianas, portuguesas y españolas, que están asociadas a la Comunidad dentro de un sistema “pluri-bilateral” (Convención de Lomé III, 1984) que comprende: *i*) una amplia medida de liberalización unilateral del comercio mediante franquicia de derechos (salvo los productos agrícolas templados), y sin reciprocidad; *ii*) una poderosa ayuda, de 1 600 millones de dólares al año, gestionada, en principio, en forma paritaria, y *iii*) esbozos de políticas comunes y de mecanismos de compensación (STABEX, SYSMIN). Observamos que el sistema de convenciones de Lomé no es perenne, sino que se renegocia con regularidad.

La Comunidad ha concluido con todos los países del *Mediterráneo* (salvo Libia) acuerdos bilaterales no integrados entre sí, similares a los que acabamos de mencionar.

Para los países en desarrollo de Asia y de la América Latina existen: *i*) el sistema de *preferencias generalizadas*, que vale principalmente para los productos manufacturados y se aplica a varios miles de millones de importaciones de dólares comunitarias; *ii*) un sistema de *ayuda para los países no asociados* cuyo monto va creciendo rápidamente y ha pasado de los 250 millones de dólares al año, con prioridad para los países más pobres (en la América Latina Haití, Bolivia y Honduras), con atención esencial a los *proyectos agroalimentarios*, y con proyectos complementarios en los campos energético, alimentario (en natura), de investigación, de formación, etcétera.

Este sistema representa una tendencia sana pero difícilmente aplicable a la gestión paritaria. Por otra parte, tiende a corregir el “faraonismo” de los primeros acuerdos de Lomé y presta especial atención a los aspectos socioculturales y a los microproyectos adaptados a las estructuras locales. Se trata de una gestión sana en su conjunto, asegurada por representantes en el sitio.

La política comercial de la Comunidad. Esta política es compleja y se estructura por categorías de países: *i*) los países miembros de la Comunidad; *ii*) los países occidentales desarrollados;¹⁶ *iii*) los países de economía socialista, y *iv*) los países en desarrollo.

¹⁶ Están en régimen de cambio libre (bilateral) con la Comunidad los productos industriales de Suecia, Noruega, Islandia, Finlandia (régimen particular), Austria, Suecia y Portugal. Una cláusula de salvaguardia asegura, implícitamente, una cierta y progresiva ali-

La CEE participa en las diferentes "rondas" de negociaciones arancelarias del GATT, preparadas a menudo por la OCDE. Pero el GATT mismo se basa aún en las ideas que prevalecían en los años cincuenta —supuesta situación comparable de los operadores comerciales; estabilidad monetaria; falta de consideración de las reglas relativas a las inversiones. Por consiguiente, el GATT ha sido parcialmente rebasado, tanto más cuanto que, hasta ahora, se aplica casi solamente al intercambio de bienes visibles.

Además, la aparición de los países de reciente industrialización (NICs), la situación precaria de las industrias europeas del siglo XIX dentro de la competencia mundial y, de una manera más general, el desorden monetario, la evolución más y más desfavorable de los costos relativos comunitarios con respecto a los de los principales competidores, causan y seguirán causando graves problemas de equilibrio general, con gran frecuencia en detrimento de la Comunidad.

A pesar de los esfuerzos durante la Ronda de Tokio, el problema de las barreras no arancelarias ha sido abordado apenas en forma preliminar. El de las fluctuaciones de los tipos de cambio, que ganan más y más importancia con respecto a los derechos de aduana, nominalmente reducidos a muy poca cosa, subsiste y apremia más.

El conjunto que precede se ha cristalizado dentro de una situación intolerable para la Comunidad con el Japón, y difícil con los Estados Unidos.

En fin, en materia agrícola las reglas del GATT se aplican mal. Cada país subsidia según procedimientos poco comparables, y los litigios tienden más bien a crecer.

Con los países socialistas la Comunidad no tiene que decir gran cosa. Por un lado, está el hecho que las relaciones comerciales con estos países (con la excepción parcial de China) son una parte demasiado importante de las relaciones políticas, bilaterales y globales, para que los Estados miembros de la CEE hagan éstas a un lado. Por otra parte, técnicamente ha sido más fácil para los países miembros el "retener" la gestión de estas relaciones basadas en la utilización de restricciones cuantitativas, por lo que los países miembros habían retenido en general *toda* la gestión de esas restricciones, y no la han transferido a la Comunidad, como se esperaba en 1958.

Por lo que hace a los países en desarrollo *no asociados* de la América Latina y Asia,¹⁷ además del sistema de preferencias generalizadas y ayuda (ya explicado) la Comunidad ha concluido buen número de acuerdos de carácter jurídico con terceros países importantes: India, Pakistán, Argentina, Brasil, México, Uruguay, y aun con grupos de países: ANSEA y Pacto Andino. La dificultad reside en el hecho que hay que atenerse a la no preferencialidad (con la importante excepción de las preferencias generalizadas para los bienes manufacturados que se aplican a todos los países en desarrollo). Así, se llegó a "textos-marcos"

neación de las condiciones de producción de esos países sobre las cada vez más armonizadas que prevalecen en la comunidad núcleo.

¹⁷ Respecto a los *asociados* véase antes pp. 73 ss.

que favorecen iniciativas y acciones comunes. Tales acciones pueden tener lugar, por ejemplo, en relación con la política de materias primas, pero también para las empresas industriales de capital mixto.

Sin embargo, todo esto ha llegado en el momento en que los países en desarrollo se han vuelto extremadamente renuentes a concluir acuerdos que limiten de alguna manera su total libertad de acción en el campo de las materias primas.

Por lo que se refiere a las empresas de capital mixto, éstas necesitarían quizá una política interior industrial. El principal ejemplo que destaca, después de casi 30 años de esfuerzos en este campo, es el de la inversión comunitaria en la mina de hierro de Carajas en el Brasil (600 millones de dólares).

La política agrícola de la Comunidad. En materia agrícola se ha citado ya la política que ha mantenido la CEE y que afecta a todo orden de países no miembros o no asociados.¹⁸

Las políticas económica, financiera y monetaria y de concurrencia. En el campo de la economía en general, y entre otros el de la política de corto plazo, los órganos comunitarios desempeñan sobre todo un papel consultivo.

En cambio, el *Sistema Monetario Europeo* (en el que no participa el Reino Unido) regulariza, bastante eficazmente, los tipos relativos de las monedas y asegura una medida de convergencia de las políticas económicas nacionales. Se trata de una estructura evolutiva destinada a conducir hacia una Unión Monetaria. Con la misma meta se ha creado el ECU (Unidad Monetaria Europea), moneda compuesta, de definición análoga a los DEG (Derechos Especiales de Giro) del FMI, cotizada en varias bolsas y en la cual la Comunidad suscribe empréstitos. Este nuevo instrumento comunitario se agrega al Banco Europeo de Inversiones y representa con él una masa bastante considerable, gestionada comunitariamente (un total de 11 mil 300 millones de ECUS en 1983).

En retrospectiva, la Comunidad, que fue creada en 1957 como un conjunto de carácter más que nada comercial, ha evolucionado natural y progresivamente, sin desvíos, hacia la realización de una unidad económica. (Se hablará más adelante de los aspectos puramente políticos.)

La política industrial. El caso principal de integración sectorial, aunque imperfectamente realizado, ha sido el de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero. El respectivo Tratado de París (1950) comprende reglas precisas y complejas en materia de precios de competencia, un régimen de ayuda a las inversiones y a la investigación, disposiciones sociales emergentes y sobre todo un financiamiento independiente (emasculado desde 1968), pero sin política exterior (que apareció en el Tratado de París en 1957). Durante mucho tiempo las disposiciones de la CEEA fueron erosionadas por los Estados miembros, pero principalmente por las empresas siderúrgicas y carboneras. Parecía no quedar gran cosa, tanto más que los dos campos de aplicación, que habían

¹⁸ Véase antes pp. 79 ss.

sido escogidos en 1950 por motivos esencialmente políticos, no se prestaban a las economías de escala y fueron llevados a declinar en los decenios subsiguientes.

No obstante, este ocaso ha sido fuente de renovación, entre otras, en materia siderúrgica: las disposiciones del Tratado de la CEE para el caso de crisis (artículos 58 y 61) se han aplicado al final de los años setenta, y vivimos todavía bajo su signo. Los servicios de la comunidad desempeñan un papel importante en la gestión comercial siderúrgica europea, pero teniendo como contrapartida que tolerar los cárteles.

Para los demás sectores industriales Bruselas ha vacilado por mucho tiempo, y sigue vacilando. Se ha empezado por una concepción minimalista: crear infraestructuras, y facilitar las cosas para la iniciativa privada, lo que no ha tenido éxito por bastantes motivos, de los cuales el principal es que las industrias europeas no se han sentido nunca participantes y se quedaron sin convicción para la integración. No se han creado empresas comunes, mientras que florecen las empresas transnacionales (con base en los Estados Unidos, Japón y Suiza).

Actualmente la situación es más voluntarista y sigue dos direcciones: *i*) para las industrias del siglo XIX —acero, textiles, construcción naval—, más y más amenazadas por el Japón y los países de industrialización reciente, una política defensiva que consiste en gestión de repliegue (más o menos compatible con la política comunitaria con respecto a los países en desarrollo); *ii*) para las industrias de porvenir, entre otras la microelectrónica, la informática y las biotecnologías, intentos de organizaciones dinámicas cuyos ejemplos más patentes son el interesante programa ESPRIT, así como el denominado EUREKA, y *iii*) en lo que respecta a la *política energética* la Comunidad ha sufrido la separación del carbón (CECA), el fracaso del EURATOM, y la falta de un modo de acción sobre el petróleo.

La política científica y tecnológica. Sea bajo los auspicios de la OCDE, la CEE o el EURATOM, la Comunidad ha establecido en forma gradual importantes laboratorios que le pertenecen, principalmente en el campo nuclear, comprendiendo el muy importante proyecto JET (varios miles de millones de dólares) para la fusión nuclear; ha gestionado indirectamente programas comunitarios que representan una fracción apreciable de los desembolsos totales para investigación y desarrollo experimental en los países miembros; ha establecido sistemas de cooperación interior y exterior, y ha creado un sistema de previsiones de mediano plazo (FAST).

La política social. La política social europea representa 1 500 millones de dólares al año, administrados por medio de un Fondo Social Europeo. Las modificaciones fundamentales en la situación del empleo —pues el desempleo pasa del 11% de la fuerza de trabajo— imponen iniciativas nuevas en este sector y su gestión, y un esfuerzo particular en favor de los jóvenes y de las mujeres trabajadoras, así como de los migrantes.

La política regional. Muchas de las esperanzas puestas en ella se han frustrado por la aplicación casi general del “justo regreso”, principio

perverso según el cual no debe haber transferencias inter-Estados miembros. El costo anual es de 1.5 millones de dólares.

La política de educación. Las bases jurídicas son débiles, pero existe actividad real entre otras cosas en lo que concierne a los migrantes, a la enseñanza de las lenguas y a la educación de los minusválidos.

La política cultural. Ésta es apenas naciente.

Cooperación política. La palabra "política" debe ser tomada en el sentido de política exterior. Esto no está previsto en los Tratados, pero se afirma progresivamente por medio de procedimientos especiales, por ejemplo cohesión en los organismos internacionales (artículo 116). La cooperación política es particularmente activa en lo que se refiere a los problemas del Medio Oriente (Diálogo Euro-árabe) y de la América Central (Conferencia de San José, 1984).

VI. CONDICIONES DE ÉXITO Y CAUSAS DE LOS FRACASOS

Lleguemos ahora al examen de las condiciones de los éxitos y las causas de los fracasos de los esfuerzos de integración realizados en el mundo en el curso de los últimos treinta años.

Este análisis —y ésta es su originalidad— vale tanto para los países desarrollados como para los en desarrollo. Observemos, sin embargo, que en el caso de estos últimos las dificultades —entre otras las ligadas a las infraestructuras— son más grandes, y que los esfuerzos necesarios para el éxito de las tentativas de integración son asimismo correlativamente más grandes. Las condiciones de complementariedad entre los países en desarrollo son también más difíciles de realizar.

Por otra parte, generalizando apenas, se puede decir que ningún éxito concreto y notable ha sido registrado hasta ahora por las tentativas de integración que no impliquen liberalización comercial. Así nos limitaremos, en el breve análisis que sigue, a la mayoría de esas tentativas que implican una liberalización de los intercambios. Observamos asimismo que no han prosperado, relativamente, sino las integraciones que entrañen, a partir de los compromisos iniciales, una *automatización en la liberalización* (con calendario preciso).

1. Condiciones de éxito

La primera, difícil de delimitar, es la *voluntad política*. No existen pruebas de ella y los matices son infinitos. De manera general se pueden clasificar las motivaciones políticas observadas hasta ahora en dos categorías: *i*) las voluntades *positivas*, tales como las procedentes de la proximidad geográfica, la homogeneidad étnica y lingüística, la armonía histórica y los ideales comunes, entre otros el de la búsqueda y el mantenimiento de la paz (resorte esencial de la integración europea), y *ii*) la experiencia enseña que lo que precede no es suficiente y que es necesario que se unan a ello motivaciones *negativas o defensivas*.

vas, como el temor de hegemonías exteriores, entre otras las estrategias estatales o privadas (por ejemplo las de las empresas transnacionales), pero también la ausencia de incompatibilidades demasiado marcadas en las filosofías, las estructuras y las orientaciones políticas y económicas.

Si se tiene en cuenta la conjunción de las dos formas de motivaciones o de voluntades se puede observar, sin demasiada parcialidad, que el conjunto es más fuerte en Europa, que lo es medianamente en la América Latina, y que es débil en Asia y sobre todo en África.

De hecho, si en ninguna parte la integración es una "ardiente obligación" ella es tomada a veces en serio, aun por sus adversarios. Al mismo tiempo se presentan, sin duda, potentes factores negativos. A este respecto existen límites relativos a los grados de divergencia en las instituciones y las estructuras nacionales que las voluntades más firmes no pueden tolerar sino mediante transacciones poco sanas.

2. Condiciones estructurales

Son de dos tipos: homogeneidad de dimensión y homogeneidad de políticas económicas.

En cuanto a la primera —la dimensión relativa de los participantes—, es esencial que no existan participantes demasiado grandes. Idealmente es deseable que los principales países constituyentes sean todos del mismo orden de tamaño demográfico y económico. Tal es el caso —circunstancia fortuita y feliz— de Alemania, Francia, el Reino Unido e Italia en la Comunidad Europea, y tal es probablemente la razón principal de su relativo éxito. (Sin esto, hay que inventar unos sistemas de compensación y liberalización asimétricos, que funcionan con dificultades.)

Los países más pequeños —en el caso de la Comunidad los tres del Benelux, Dinamarca, Grecia e Irlanda— desempeñan un papel de ningún modo despreciable al lado de los cuatro "pilares", favoreciendo las reagrupaciones y ayudando en las conciliaciones. (Además, las reglas de los Tratados de Roma y de París conducen hacia una sobrerrepresentación institucional de los países pequeños, bien clara en el caso de Luxemburgo.)

A la inversa, en la América Latina el Brasil es "*grande demais*", y si pensáramos en reagrupaciones de los países hispanófonos tendríamos dos polos dominantes: Argentina y México, también desproporcionados con respecto a los países medianos. Además, en la América Latina (pero no en Asia) ocurre que cuanto más grande sea el país más desarrollado es, lo que de cierta manera eleva el efecto dimensión "al cuadrado".

Asimismo, en el seno de la ANSEA Indonesia representa una masa demasiado grande, como también Nigeria en África, y aun Zaire, Costa de Marfil y Kenia dentro de sus respectivas regiones.

A la inversa, la homogeneidad demográfica y económica de los pro-

tagonistas parece haber sido la razón del modesto, pero apreciable, éxito del Grupo Andino.

Al abordar el problema de la homogeneidad de las políticas económicas entramos a un campo donde el número de parámetros crece en medida difícilmente manejable. Contentémonos así con cierto número de verificaciones pragmáticas en espera de que cuanto más grande sea la homogeneidad más fácil sea la integración. Por ejemplo: *i*) por lo que se refiere al conjunto de las políticas macroeconómicas (fiscal y monetaria, de crédito, de seguridad social, etcétera), la historia de la CEE da un ejemplo elocuente de la posibilidad de buscar, encontrar y aplicar transacciones tolerables entre las posiciones, al inicio diametralmente opuestas, de Alemania y Francia; *ii*) en el campo de la política comercial exterior las oposiciones entre proteccionistas y liberales pueden encontrar soluciones, por una vez, cuantitativas en los cálculos que llevan al nivel de protección exterior del conjunto (CEE y, sobre todo, Grupo Andino y MCCA); *iii*) comprobaciones similares, pero más complejas pueden hacerse en el campo de la política y de la integración monetarias (Comunidad Económica Europea); *iv*) en lo que concierne a los *postulados* ninguna de las integraciones observadas en los cuatro continentes se habría emprendido si cada uno de los miembros asociados se hubiera empeñado en el respeto absoluto de los postulados que tradicionalmente animan su política. Francia se ha convencido paulatinamente de las virtudes del libre intercambio, mientras la República Federal de Alemania ha sido llevada a hacer planificaciones casi clandestinamente, y *v*) quedan, en fin, las "*políticas políticas*". En esto las contradicciones son mucho más graves en la América Latina que en una Europa uniformemente liberal, democrática y de fronteras seguras.

Unas observaciones pragmáticas permiten "balizar" el terreno. A pesar del gran número de reivindicaciones territoriales no estabilizadas en la América Latina y de las tensiones político-estratégicas resultantes, el Pacto Andino ha sobrevivido a las tensiones Perú-Ecuador y Bolivia-Chile. Incluso, quizá, las ha atenuado. Pero también el mismo Pacto ha conocido la salida de Chile a partir del momento en que la política *económica* de ese país —y entre otras cosas su actitud con respecto a la Decisión 24 relativa a las inversiones extranjeras— dio lugar a un enfrentamiento no negociable.

Asimismo, el Mercado Común Africano del Este ha sucumbido frente a las oposiciones de dirigentes demasiado fuertes. Observemos que las diferencias contundentes entre los *grados* de las medidas de *nacionalización* dentro de la CEE no han impedido seriamente la integración europea (no más que la bipartición entre monarquías y repúblicas) y no son ni siquiera puestas de relieve. Pero también que ni el Pacto Andino, ni aún, al límite, el Tratado de Roma, han llevado a establecer unidades económicas, ni siquiera mercados comunes perfectos. Esto se debe, ante todo, a la heterogeneidad de las políticas —y de sus postulados— en el seno de los dos conjuntos.

Llegamos al problema, complejo y controvertido, de la *dialéctica de*

la homogeneidad y de la heterogeneidad dentro del contexto de los procesos de integración.

Es bueno precisar los conceptos: i) los *económicos*: niveles medianos de desarrollo, medidos por ejemplo por el PIB por habitante; ii) *estructuras*: prevalencia relativa de tal o cual sector; iii) *políticas económicas*: destinadas, entre otras cosas, a acrecentar los niveles, a modificar las estructuras y a alcanzar tal o cual meta social o política.

Esto nos lleva a recordar los *postulados* económicos (casi perdidos en su aplicación, pero en la mayoría de las veces políticos en su origen); la nacionalización-empresa libre-cambio libre-autarquía-planificación, y las *políticas-políticas*: autoritarismo-liberalismo-objetivos estratégicos.

Considerándolo todo, y si hacemos pasar la larga enumeración que precede por una "criba" que aleje las experiencias muertas al nacer y recuerde solamente aquellas cuya existencia concreta esté bastante documentada, se puede afirmar lo que sigue.

Primero, lo que se ha dicho antes respecto a las *dimensiones*, por ejemplo demográficas, de los asociados. En otros términos, la homogeneidad en lo que respecta a esas dimensiones.

Segundo, por lo que se refiere a *niveles medianos* de desarrollo, todo concurre para estimar que una homogeneidad bastante grande es deseable pero no suficiente por sí misma (CEE, MCCA, y, caso contrario, ALALC, integraciones africanas).

En este punto cabe hacer dos observaciones. Por una parte, aparece como natural compensar a los asociados de menor desarrollo mediante reglas (de liberalización) asimétricamente emitidas en forma sistemática, o por medio de arreglos financieros. Las experiencias de la CEE, de la ALALC y del Grupo Andino comprueban que esos mecanismos son muy difíciles de negociar (ignorancia de los parámetros económicos fundamentales, y entre otras cosas, de las elasticidades y del juego de factores meramente políticos) y más difíciles aún de aplicar. Por la otra, los sistemas basados en políticas comunes más bien que en la liberalización son, por su naturaleza, más proclives a ser "manipulados" y, por consiguiente, adaptados a esa dimensión suplementaria que es la heterogeneidad (de los niveles medianos).

Bastante diferentes son las conclusiones relativas a las *heterogeneidades de estructura* (los niveles medianos suponiéndose homogéneos). Dentro de las integraciones basadas en la liberalización estas heterogeneidades son favorables al desarrollo de los intercambios (casos Alemania-Francia y, más en general, Norte-Sur en la CEE).

Dentro de las integraciones basadas en políticas, la heterogeneidad es favorable cada vez que una selección está en juego.

3. *Condiciones logísticas*

Debe cumplirse igualmente cierto número de condiciones logísticas. Entre otras, para lograr una buena integración, la experiencia demues-

tra que el proceso de integración representa un esfuerzo considerable de carácter intelectual, político, administrativo, jurídico, de formación y de información.

Queda entendido que una homogeneidad institucional y jurídica es necesaria, lo que hace bien precarias las tentativas de integración entre Estados sometidos a regímenes totalitarios o a revoluciones capaces de modificar la composición de los grupos en curso de integración.

Desde el punto de vista meramente práctico y técnico una base de infraestructura es imprescindible. Las sesiones de trabajo son, inclusive, muy largas.¹⁹ Esto hace conveniente, si no imprescindible, que se otorgue muy amplia delegación de poderes a los organismos centrales, y entre otros, a las representaciones permanentes de los Estados miembros en la sede de los organismos de integración. Asimismo, aventaja que las distancias (calculadas en horas de traslado) sean lo bastante cortas para que los ministros de asuntos exteriores, de economía, de industria, de agricultura y otros más, puedan reunirse, no de vez en cuando sino en forma regular.

En cambio, la misma experiencia prueba que si se pone el precio —hay por ejemplo en Bruselas un millar de traductores e intérpretes— la heterogeneidad lingüística, típica de Europa, no es un obstáculo insuperable.

4. *Innovación e imaginación*

En fin, y ésta es la condición más difícil de delimitar, la construcción de una integración representa una innovación, una creación continua, pero antes que todo una obra de *imaginación*. Es esencial que se dediquen a ella *las mejores mentes* de los *mejores funcionarios y hombres de Estado* de los países de que se trate. Su trabajo, trabajo de pionero, es extremadamente intensivo. Algunos, los mejores, han perdido allí su salud, y aun la vida. A este respecto, los organismos más antiguos y los más ricos pueden, dentro de cierto límite, proporcionar su ánimo, su estímulo, su ayuda —y su consejo cuando sea solicitado— a los más jóvenes. Pero esto debe hacerse con el cuidado constante de la imparcialidad y el respeto.

5. *Causas de fracasos*

Ellas son ampliamente correlativas a las condiciones de éxito. Enumerémoslas rápidamente: *i*) voluntad política insuficiente, y entre otros factores, retorno en fuerza de los nacionalismos y los conflictos que conducen a retiros de participación; *ii*) condiciones estructurales inadecuadas: existencia de países dominantes, desarrollo demasiado

¹⁹ Como ejemplo, se ha calculado que cada uno de los ministros principales de los países miembros de la CEE pasa la décima parte de su tiempo en Bruselas, o sea más de un mes al año.

desigual; pero también complementariedad insuficiente; equilibrio inadecuado de homogeneidad y heterogeneidad; *iii*) conceptos económico-comerciales insuficientemente profundizados o poco realistas; *iv*) ausencia de infraestructuras institucionales suficientemente fuertes; *v*) ausencia de personalidades suficientemente talentosas, formadas y motivadas, y *vi*) conviene agregar aquí un aspecto simple: como más o menos los diversos organismos funcionan por unanimidad, *cuanto más grande sea el número de países miembros tanto más difícil será el funcionamiento.*

Estas características son aditivas.

VII. OBSERVACIONES FINALES

El proceso de integración, elemento característico de la segunda mitad de la historia del siglo xx, es un ejercicio nuevo, mal conocido, técnicamente complejo, pero ante todo psicológicamente difícil.

Como toda innovación, está considerado por algunos como una provocación. Exige la rarísima combinación de excelencia en dos funciones psicológicas fundamentales: la *pasión* de tomar las iniciativas y romper con las costumbres, y la *inteligencia metódica* para construir, afirmar, ser naciente y no dejarse vencer.

2. PERSPECTIVAS DEL COMERCIO MUNDIAL

Sidney Weintraub

I. INTRODUCCIÓN

EL PERIODO posterior a la segunda Guerra Mundial presenció un aumento continuo y significativo del comercio internacional. Durante los años sesenta la tasa media anual de crecimiento del volumen de comercio fue superior al 7%.¹ Todos los diferentes grupos de países participaron en este incremento de las exportaciones, pero la tasa más baja de crecimiento fue la de los países africanos, que en general son los menos desarrollados. Durante los ochenta la tasa de crecimiento se redujo a la mitad de la que se registró en los setenta. El volumen de exportaciones mundiales aumentó sólo el 1% en 1985 y de hecho decreció en los países en desarrollo.²

En la época de la posguerra proliferaron los acuerdos entre diversos grupos de países con objeto de promover la integración económica. La razón fundamental por la cual se acordaron, de conformidad con el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), las instancias en que se permitiría la excepción a la cláusula de la nación más favorecida, es que el dinamismo ocasionado por un comercio fundamentalmente libre entre un grupo de países conduciría al crecimiento del comercio entre esos países y el resto del mundo. Hay evidencia de que esto es lo que ha sucedido. De hecho, salvo el caso de la Comunidad Económica Europea (CEE), las tasas de crecimiento de las exportaciones dentro de los grupos de integración económica se han rezagado con respecto al crecimiento de las exportaciones de estos países con el resto del mundo.

Algunos países, sobre todo los de industrialización reciente (NIC), han tenido experiencias de muy buen éxito con respecto al comportamiento de sus exportaciones. Este éxito se relaciona muy poco con su participación en programas de integración económica. Así, a pesar de que el crecimiento de las exportaciones mundiales declinó durante los ochenta, ello afectó a los países de industrialización reciente menos que a cualquier otra agrupación de países. Además, ha habido una marcada concentración de las exportaciones en sectores específicos y hacia mercados específicos. Esta combinación de un alto ritmo de crecimiento de las exportaciones de un número limitado de países, aunado a la penetración significativa de mercados concretos, ha estimulado el surgi-

¹ Personal técnico del Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, Washington, 1986, p. 200.

² *IMF Survey*, 28 de julio, 1986, p. 225.

miento de presiones tanto específicas como generalizadas en favor de la protección.

Este trabajo tocará tres temas principales: el desarrollo del comercio mundial a partir de 1970; el comportamiento y la contribución de las agrupaciones de integración económica, y el peligro actual de una proliferación del proteccionismo, así como los esfuerzos para prevenirla, sobre todo mediante la celebración de una nueva ronda de negociaciones comerciales bajo los auspicios del GATT. Se concluirá con un examen de las implicaciones de estos sucesos y con algunas sugerencias al respecto.

II. EL DESARROLLO DEL COMERCIO MUNDIAL

El cuadro 1 muestra el valor de las exportaciones mundiales por diferentes agrupaciones de países, en dólares corrientes, en 1970, 1980 y 1985. Los datos, debido a que están expresados en dólares corrientes, son útiles sólo para ver la distribución del comercio entre las diferentes agrupaciones de países.

CUADRO 1. Comercio mundial, 1970, 1980, 1985^a
(Miles de millones de dólares corrientes)

<i>Exportaciones a</i>		<i>Mundo</i>	<i>Economías de mercado desarrolladas</i>	<i>Economías de mercado en desarrollo</i>	<i>Economías de planificación centralizada</i>
<i>Exportaciones de</i>					
Mundo	1970	312	220	57	29
	1980	1 995	1 343	464	144
	1985	1 933	1 283	429	198
Economías de mercado desarrolladas	1970	224	172	41	7
	1980	1 261	894	293	47
	1985	1 275	939	257	63
Economías de mercado en desarrollo	1970	55	40	11	3
	1980	559	393	139	16
	1985	457	291	126	31
Economías de planificación centralizada	1970	33	8	6	19
	1980	155	48	23	79
	1985	201	53	46	103

FUENTES: 1970, Naciones Unidas, *Handbook of International Trade and Development Statistics: Supplement 1985*, P. A1; 1980, *Supplement 1983*, p. A1; 1985, Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, vol. XL, núm. 6, junio de 1986, p. xviii.

^a Es posible que las cifras totales no correspondan a la suma de las partes debido a: i) aproximaciones, y ii) la omisión de algunos países que no forman parte de ninguna de las tres agrupaciones. Los datos de 1985, que provienen de los boletines mensuales, son preliminares y están sujetos a revisiones posteriores. Estas cifras difieren un poco de las citadas en GATT, *International Trade 1985-86*, debido al uso de metodologías distintas, pero las tendencias generales del comercio mundial son las mismas en ambos casos.

En 1970 las exportaciones de los países en desarrollo representaron cerca del 18% del total mundial, mientras que ascendieron al 24% en 1985. Este incremento refleja no sólo el crecimiento que experimentaron las exportaciones de petróleo, sino también el éxito que han tenido los países de industrialización reciente. En 1985 las economías desarrolladas despacharon y recibieron cerca del 65% de las exportaciones mundiales. En contraste, las economías de planificación centralizada despacharon y recibieron sólo el 10%, aproximadamente, de las exportaciones mundiales en el mismo año.

Otro punto que se destaca en el cuadro 1 es el estancamiento del valor de las exportaciones mundiales entre 1980 y 1985. El valor total de las exportaciones mundiales decreció a pesar de los efectos de inflación implícitos en las cifras en dólares corrientes. Ello refleja decrementos en los valores unitarios del comercio.

En el cuadro 2 se desglosa el valor del comercio mundial en 1970, 1980 y 1984 por agrupación de países y tipos de bienes. Este cuadro,

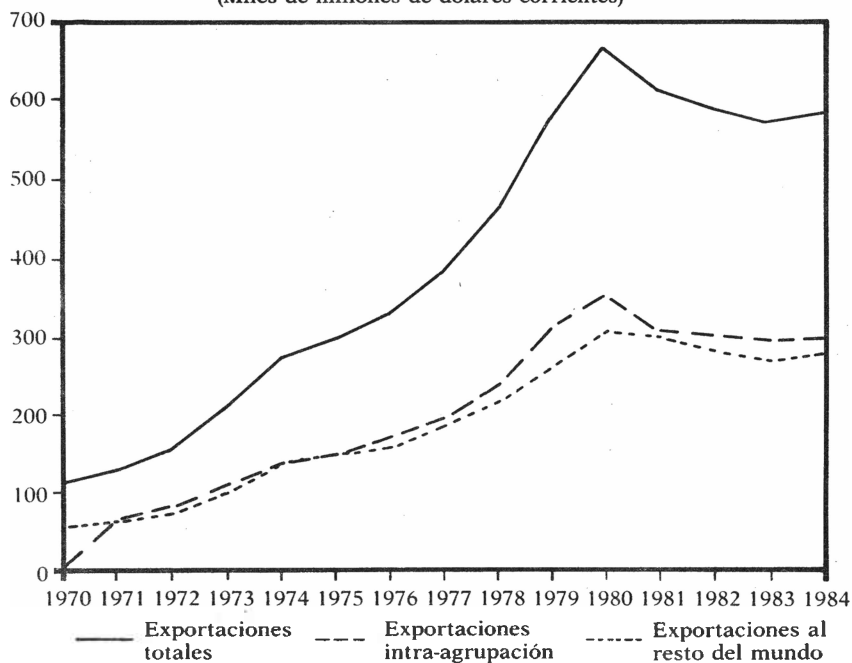
CUADRO 2. *Exportaciones mundiales por agrupación de países y por clase de productos, 1970, 1980, 1984^a*
(Miles de millones de dólares corrientes)

Clase de productos		Mundo	Economías de mercado desarrolladas	Economías de mercado en desarrollo	Economías de planificación centralizada
Combustibles, minerales y metales	1970	29	8	18	3
	1980	479	87	347	45
	1984	377	97	217	63
Alimentos	1970	46	27	15	4
	1980	222	144	63	15
	1984	209	131	64	13
Otros productos primarios	1970	51	31	14	5
	1980	210	132	57	21
	1984	173	111	45	16
Maquinaria y equipo de transporte	1970	90	79	1	10
	1980	511	437	27	47
	1984	566	466	49	50
Otras manufacturas	1970	125	100	13	12
	1980	695	537	105	54
	1984	683	486	138	58

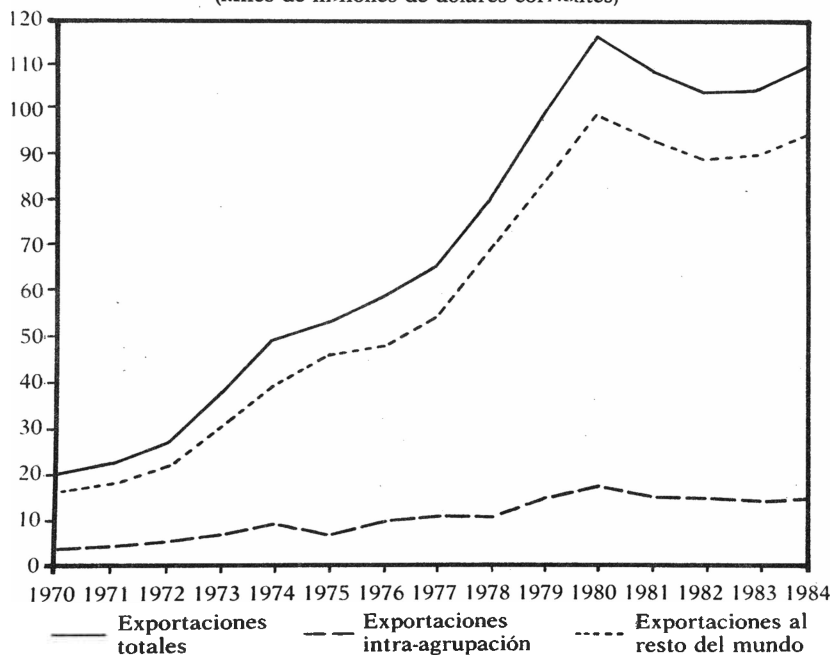
FUENTES: 1970 y 1980, Naciones Unidas, *Handbook of International Trade and Development Economics: Supplement 1983*, pp. A14-A45; 1984, Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, vol. XL, núm. 5, mayo de 1986, pp. xxiv-lviii.

^a Es posible que las cifras totales no correspondan a la suma de las partes debido a aproximaciones. También es posible que las cifras totales de las columnas no correspondan a las totales de las exportaciones mundiales en 1970 y 1980 que aparecen en el cuadro 1, debido a la exclusión de los países que no son miembros de ninguna de las tres agrupaciones.

GRÁFICA 1. Exportaciones de la CEE
(Miles de millones de dólares corrientes)



GRÁFICA 2. Exportaciones de la AELC
(Miles de millones de dólares corrientes)



que también se expresa en dólares corrientes, es una amplificación del cuadro 1. Las exportaciones de petróleo, minerales y metales crecieron de menos del 9% del total en 1970 a más del 22% en 1980, para caer en 1984 a cerca del 19% de las exportaciones mundiales totales. Las manufacturas siguieron una tendencia complementaria, al caer del 63% de las exportaciones totales en 1970 al 57% en 1980, para recuperar en 1984 su participación anterior de aproximadamente el 62%. En 1984 las manufacturas representaron cerca del 74% de las exportaciones de las economías de mercado desarrolladas, mientras que estos productos representaron sólo el 36% de las exportaciones de las economías en desarrollo. Finalmente, los productos primarios, excluidos los combustibles, los minerales y los metales, e incluidos los alimentos, constituyeron cerca del 20% del valor de las exportaciones mundiales en 1984. La tendencia que siguieron los precios de los productos básicos fue irregularmente ascendente durante la mayor parte de los setenta, pero a partir de 1981 ha sido descendente.³

En el cuadro 2 se puede observar que durante los últimos quince años las manufacturas han sido el área con la tasa de crecimiento más estable entre todas las exportaciones mundiales. Para las economías de mercado en desarrollo las exportaciones de bienes manufacturados aumentaron de menos del 7% del total en 1970 a 15% en 1984. Estas cifras ocultaron las diferencias que existen entre los países en desarrollo, algunos de los cuales son exportadores importantes de manufacturas, al tiempo que otros, que por lo general son los menos desarrollados, desempeñan un papel insignificante en el total de las exportaciones de estos bienes. En 1985, por ejemplo, un grupo de sólo diez países registró el 83% de las exportaciones de bienes manufacturados efectuadas por países en desarrollo.⁴

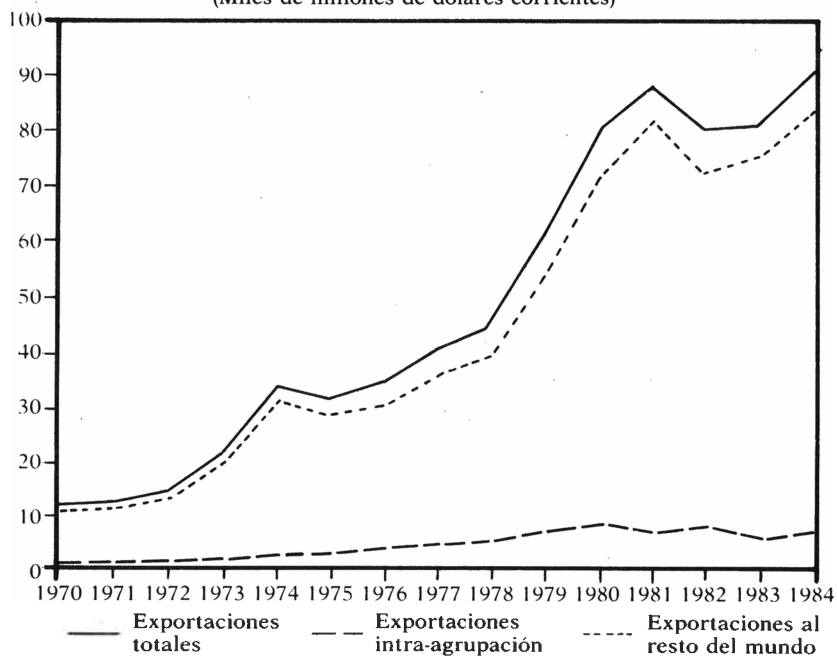
Son poco alentadoras las perspectivas para el crecimiento del comercio mundial en el futuro. A este respecto cabe señalar el fortalecimiento de las presiones proteccionistas, pero es de mayor peso el hecho de que diferentes proyecciones han previsto para el futuro bajas tasas de crecimiento global en los principales mercados de la economía mundial. El personal técnico del Fondo Monetario Internacional (FMI) prevé para los años venideros una tasa de crecimiento en los países industrializados de alrededor de 3% anual, y de entre 3 y 5% en los países en desarrollo.⁵ Dado que dos tercios de las exportaciones mundiales se destinan a las economías de mercado desarrolladas (cuadro 1), estas modestas expectativas de crecimiento no auguran bien en cuanto a la expansión del comercio mundial durante lo que resta del actual decenio.

³ División de Mercancías del Departamento de Investigación, *Primary Commodities: Market Developments and Outlook*, Washington, Fondo Monetario Internacional, mayo de 1986, pp. 1-4.

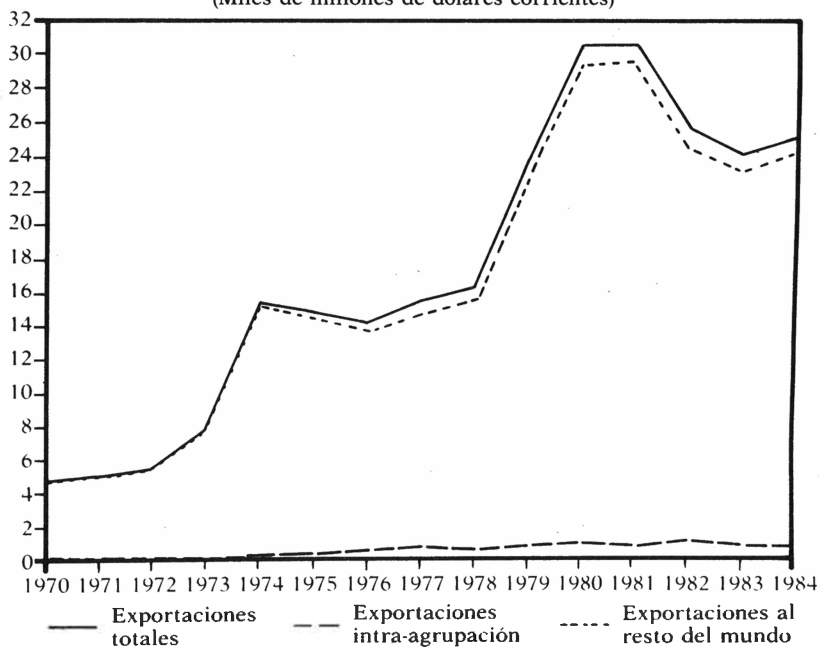
⁴ Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), *International Trade 1985-86*, Ginebra, 1986, p. 16. Los diez países fueron Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong, Brasil, Singapur, India, Malasia, Tailandia, Argentina y las Filipinas. Esta lista no tiene en cuenta el valor agregado en la industria maquiladora mexicana.

⁵ Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, p. 1.

GRÁFICA 3. Exportaciones de la ALADI
(Miles de millones de dólares corrientes)



GRÁFICA 4. Exportaciones del Grupo Andino
(Miles de millones de dólares corrientes)



III. LA CONTRIBUCIÓN DE LAS AGRUPACIONES DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

La justificación internacional que se ha dado para aceptar la discriminación inherente a cualquier programa de integración económica, es que estos programas introducen suficiente dinamismo económico en los países miembros para que finalmente beneficien también las exportaciones de los países excluidos de la agrupación. En las gráficas 1 a 8 se expone la evidencia empírica para esta hipótesis en una serie de cifras que abarcan la Comunidad Económica Europea (CEE), la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC [EFTA]), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM), y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA).⁶ Se intentó preparar una gráfica similar para el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), pero fue imposible debido a problemas con los datos. Se incluye una gráfica para el comercio entre los Estados Unidos y el Canadá. Al redactar el presente ensayo estos dos países realizaban negociaciones para crear una posible área de libre comercio entre ambos.

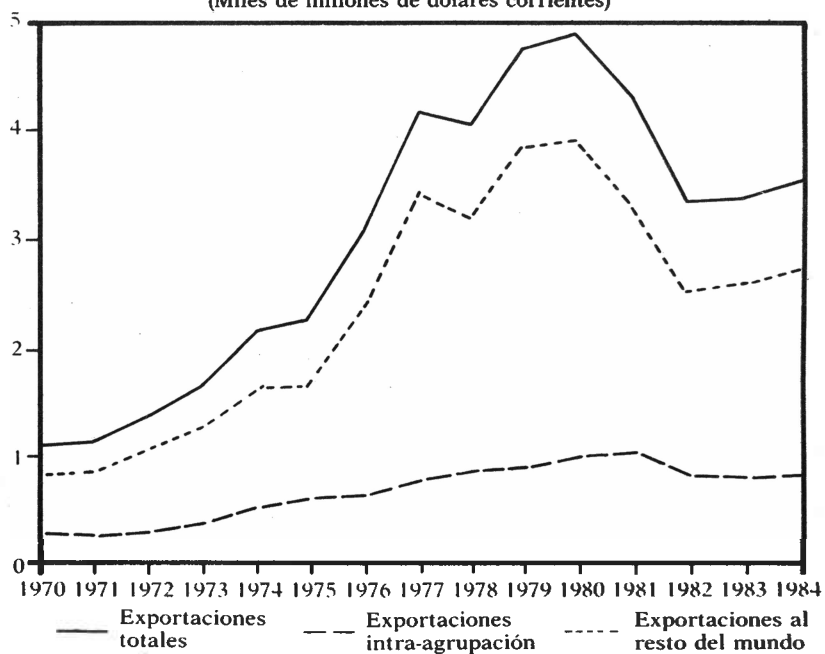
Las gráficas muestran una tendencia ascendente de las exportaciones entre sus miembros en los años inmediatamente posteriores a la formación de los programas de integración económica; sin embargo, en la mayoría de los casos la tasa inicial de incremento no se sostuvo. Esto fue evidente en los casos de la AELC, la ALADI, el Pacto Andino, el MCCA y la CARICOM. Las excepciones a esta regla general son la CEE, la ANSEA, y las relaciones Estados Unidos-Canadá, en las que la tasa de crecimiento del comercio intra-agrupación mantuvo el mismo paso —y en algunos casos lo superó— que el registrado por el comercio con el resto del mundo. Este resultado merece algunos comentarios. Los Estados Unidos y el Canadá no han negociado un acuerdo de integración económica, y el incremento relativo registrado en su comercio recíproco se debe a otras razones; éstas incluyen la contigüidad, el comercio entre empresas y sus filiales que operan en ambos países, y las estructuras que se han venido formando durante muchos años.⁷ Se ha incluido la ANSEA entre los esquemas de integración económica, pero en realidad ésta constituye la agrupación menos formal entre todas aquellas para las cuales hemos elaborado gráficas.

El corolario del resultado arriba citado —que en la mayoría de los casos el incremento del comercio entre los países miembros no mantuvo el mismo ritmo que el comercio con el resto del mundo— es que por lo general las exportaciones de países no miembros a los miembros no fueron perjudicadas por la discriminación en contra de ellas. Esto no se percibe como tal en las gráficas. El único caso en que un

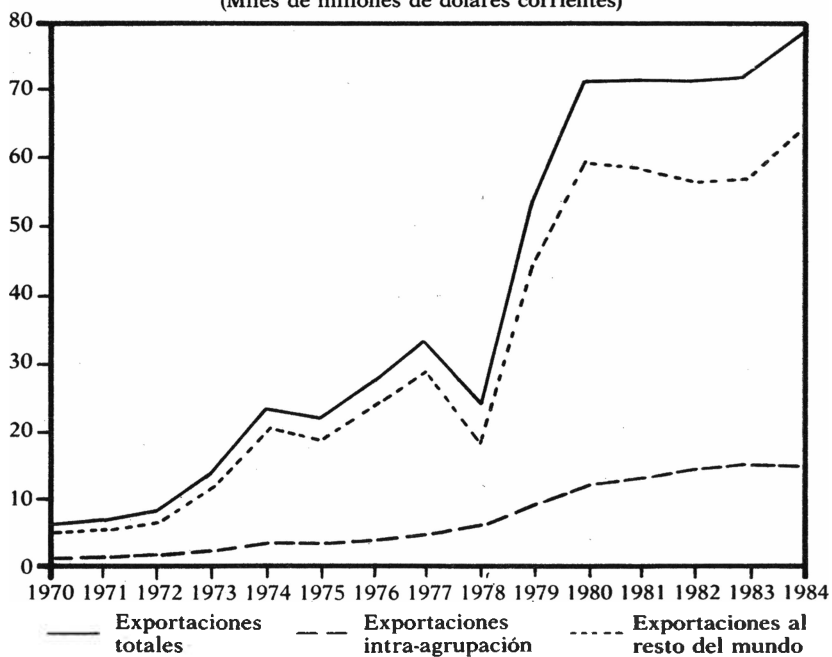
⁶ Se explica la metodología que se utilizó para la preparación de estas cifras en el apéndice de este artículo (pp. 105-107). El trabajo detallado para preparar las gráficas, además de los cuadros 1 y 2, fue hecho por José A. Casco Flores.

⁷ En rigor, la gráfica no muestra el comercio total entre los dos países, sino sólo la estructura de las exportaciones canadienses a los Estados Unidos.

GRÁFICA 5. Exportaciones del MCCA
(Miles de millones de dólares corrientes)



GRÁFICA 6. Exportaciones de la ANSEA
(Miles de millones de dólares corrientes)



incremento del comercio intra-agrupación no fue acompañado por un aumento de las exportaciones de terceros al grupo es el de Canadá-Estados Unidos en los ochenta, y en este caso no hubo discriminación con respecto a exportaciones de terceros al grupo.

¿Podríamos concluir, entonces, con base en estos datos, que la formación de programas de integración económica constituye una quimera para los países implicados? Esta pregunta, desde luego, no es fácil de contestar sin tener otras pruebas de lo que habría sucedido si no se hubieran formado los programas de integración económica. Lo que parece haber ocurrido es que el comercio intra-agrupación experimenta un aumento relativamente mayor que el comercio mundial sólo en los casos en que no requiere un impulso excesivo por medios extra-mercado más allá de las simples preferencias arancelarias mutuas. Los programas de integración de la América Latina constituyen el mejor ejemplo de esta conclusión. Se intentó la planificación industrial como mecanismo para ampliar el comercio intra-agrupación y para distribuir los beneficios de la integración económica de una manera relativamente equitativa. Esta técnica tropezó con "graves dificultades".⁸

Otra respuesta puede ser que la integración económica apoyada en la aplicación de mayor grado de protección respecto a las importaciones provenientes de países no miembros, o sea los programas que buscaban simplemente ampliar el proceso de sustitución de importaciones, no sirvieron para estimular el dinamismo del comercio intra-agrupación ni de las exportaciones al resto del mundo. La integración económica en la América Latina descansó mucho en medidas proteccionistas con objeto de ampliar la dimensión del mercado; éste no fue el caso de la CEE, la AELC y la ANSEA, o de la relación Canadá-Estados Unidos.⁹

IV. SUCESOS RECIENTES EN EL ÁREA DE LA POLÍTICA COMERCIAL

Actualmente existen dos procesos que están desarrollándose al mismo tiempo y que afectarán el futuro del comercio mundial, uno de los cuales es desfavorable y el otro prometedor. El proceso prometedor es el inicio en el Uruguay de otra ronda de negociaciones comerciales a fin de promover el comercio mundial. El proceso preocupante es la progresión del proteccionismo, sobre todo en los países desarrollados. Los dos son difíciles de valorar, el primero porque apenas se están iniciando las negociaciones y el segundo porque el crecimiento de las barreras al comercio se ha dado en su mayor parte de manera oculta.¹⁰

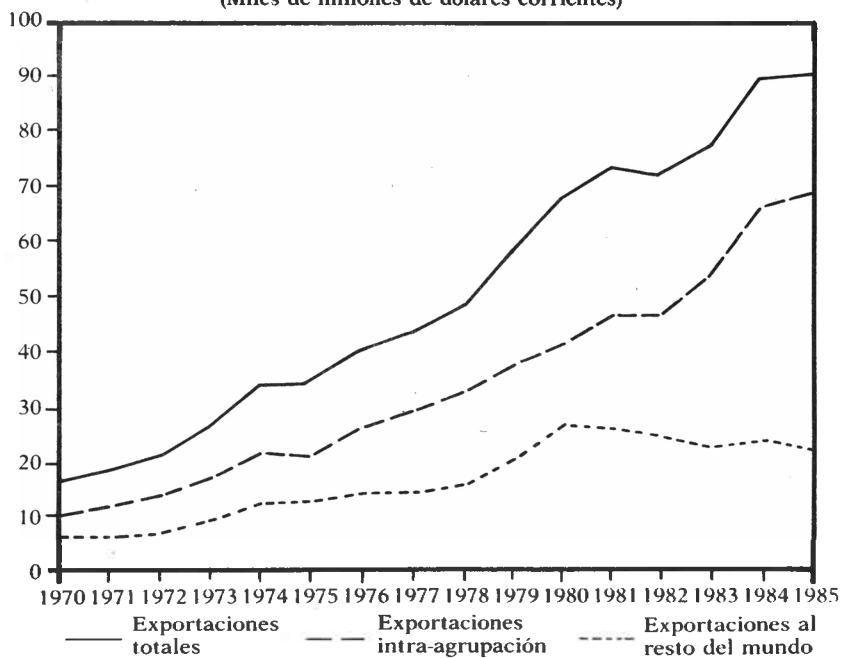
El suceso más significativo durante los años ochenta en cuanto a

⁸ Mario I. Bléjer, "Economic Integration: An Analytical Overview", en Banco Interamericano de Desarrollo, *Economic and Social Progress in Latin America: Economic Integration*, Washington, p. 33.

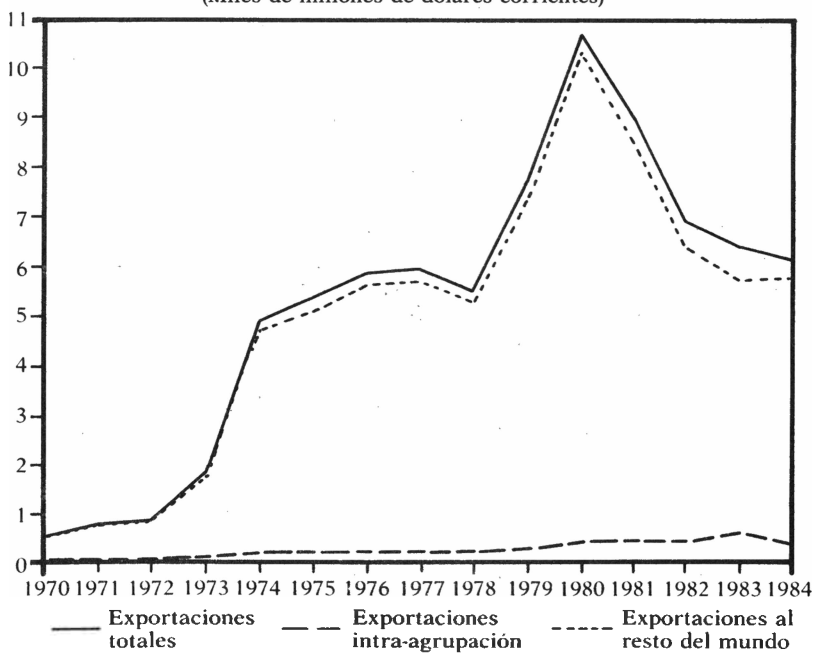
⁹ *Ibid.*

¹⁰ Shailendra J. Anjaria, Naheed Kirmani y Arne B. Petersen, *Trade Policy Issues and Developments*, Washington, Fondo Monetario Internacional, 1985, p. 2.

GRÁFICA 7. Exportaciones del Canadá
(Miles de millones de dólares corrientes)



GRÁFICA 8. Exportaciones de la CARICOM
(Miles de millones de dólares corrientes)



su efecto en el comercio mundial quizá sea el viraje que se ha dado en las posiciones comerciales de muchos países. Esto lo ha ejemplificado de la manera más gráfica el enorme déficit comercial de los Estados Unidos (170 mil millones de dólares en 1986, cifra que ha seguido creciendo) y su contrapartida, los superávits de otros países industrializados (Japón, 83 mil millones de dólares, y Alemania Federal, 52 mil millones, ambos en 1986). Asimismo, los montos requeridos para pagar el servicio de la deuda de varios países importantes de la América Latina han tenido un doble efecto: han conducido a una disminución de sus importaciones y a la puesta en práctica de campañas para promover sus exportaciones con el fin de mejorar su posición en cuenta corriente. Este proceso ha afectado a los Estados Unidos más severamente que a otros países.

En comparación con otros países industrializados, el mayor grado de receptividad de los Estados Unidos respecto a las exportaciones de bienes manufacturados provenientes de los países en desarrollo sólo podrá exacerbar más aún los efectos del proteccionismo estadounidense. En 1986 la proporción representada por las importaciones de manufacturas provenientes de países en desarrollo en las importaciones totales de las tres grandes áreas industrializadas fue: Estados Unidos, 63%; Comunidad Económica Europea, 23%, y Japón, 7 por ciento.¹¹

Existen varios estudios relacionados con los efectos que en el comercio ejercen diferentes medidas proteccionistas, tanto arancelarias como no arancelarias.¹² Es claro que estas restricciones estorban el comercio, aun cuando los supuestos restrictivos que requiere la mayoría de estos modelos impiden que sus efectos se midan con precisión. La mayoría de los modelos son estáticos y no tienen en cuenta el dinamismo que el crecimiento económico (o la ausencia del mismo) proporciona a las corrientes comerciales en los principales mercados. Tal es, en particular, el caso de los Estados Unidos, cuya propensión marginal a importar es muy grande.¹³ Esto fue muy benéfico para los países exportadores (incluidos los exportadores de los países en desarrollo) durante los años recientes en que los Estados Unidos acusaron tasas relativamente altas de crecimiento económico; sin embargo, los efectos restrictivos en el comercio se sentirían igualmente si el crecimiento de la economía estadounidense se redujera.

En 1980 casi 50% del comercio mundial fue administrado, si por esto queremos decir que fue sujeto a algún tipo de control extra-mercado.¹⁴ Este control es mayor en las categorías de productos en las cuales los países en desarrollo han adquirido una ventaja comparativa

¹¹ *The Economist*, 14 de marzo, 1987, p. 11.

¹² Anjaria, Kirmani y Petersen, *op. cit.*, pp. 22-24, citan algunas de estas medidas.

¹³ George Holliday y Arlene Wilson, "Trade Issues: An Overview", en *Congressional Research Service Review: Trade*, vol. 8, núm. 2, febrero de 1987, p. 1, señalan que el promedio para los Estados Unidos entre el cambio en las importaciones y el cambio en el producto interno bruto es de 2 a 2.5 mientras que para el Japón es de 1 a 1.

¹⁴ Ésta es la definición que usa S. A. B. Page, "The Revival of Protectionism and its Consequences for Europe", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 20, septiembre de 1981, p. 29.

(por ejemplo, confecciones, textiles y calzado), en las economías en que se está dando un proceso de cambio estructural en las industrias básicas (como la siderúrgica y la construcción naval) y en el sector agropecuario. No hay razones para esperar que disminuya esta administración del comercio.

Otro proceso que se ha dado en años recientes en el campo de la política comercial ha consistido en los crecientes casos de alejamiento del principio incondicional de la nación más favorecida. Algunas de estas divergencias han sido autorizadas por el GATT, ya sea en sus cláusulas constitutivas (que es el caso de los movimientos en favor de la creación de áreas de libre comercio y mercados comunes, y del establecimiento de preferencias arancelarias para países en desarrollo) o mediante autorización especial (por ejemplo, el Acuerdo Multifibras y las preferencias que se otorgan a países específicos en contraste con las preferencias generalizadas). Sin embargo, existen otras que caen fuera del dominio del GATT. Estos últimos casos incluyen las restricciones a las importaciones no autorizadas por el artículo XIX, las que discriminan entre los países proveedores, y las presiones que conducen a restricciones a la importación.

Este uso de un tratamiento más bien condicionado del principio de la nación más favorecida constituye una forma de administración del comercio y resulta improbable que se anule, igual que las otras formas de administración. De hecho, el tema clave en el análisis internacional es si se deben permitir oficialmente o no algunas de estas formas de control, mediante la revisión, por ejemplo, del artículo XIX en el sentido de permitir la discriminación en las restricciones a la importación, en lugar de aceptarlas en la práctica a pesar de su ilegalidad internacional. Un tratamiento condicionado del principio de la nación más favorecida puede ser promotor del comercio, así como lo pudo haber sido el artículo XXIV en muchos casos; o igual puede restringir el comercio, que es el caso del Acuerdo Multifibras. Lo que sí es claro, sin embargo, es que el artículo I del GATT, que engloba el principio de la nación más favorecida, se viola tanto como se aplica.¹⁵

V. LAS IMPLICACIONES PARA EL COMERCIO MUNDIAL

Algunas tendencias que acabamos de mencionar tienen un elemento de inexorabilidad. Durante los primeros dos o tres decenios posteriores a la segunda Guerra Mundial los países industrializados experimentaron un periodo de liberalización del comercio. Si bien esto podría continuar en cierta medida (por ejemplo, en lo referente a nuevas reducciones de aranceles, la simplificación de los trámites aduaneros, tal vez alguna apertura adicional en lo que se refiere al acceso de pro-

¹⁵ Sidney Weintraub, "Selective Trade Liberalization and Restriction", en Ernest Preeg (comp.), *Hard Bargaining Ahead: U. S. Trade Policy and Developing Countries*, New Brunswick, Nueva Jersey, Transaction Books for the Overseas Development Council, 1985, pp. 167-184.

veedores extranjeros a las compras que haga el sector público y un comercio más libre en cuanto a los servicios), existen al mismo tiempo fuerzas que conducen a la aplicación de restricciones al comercio. Estas fuerzas son impulsadas por las posiciones de balanza de pagos de los países deudores en desarrollo y por los cambios estructurales profundos que se están dando en muchos países.¹⁶

También parece inevitable el crecimiento del comercio preferencial. La implantación de algunas preferencias tiende a engendrar la aplicación de otras en represalia. La creación de la CEE fue seguida por la creación de la AELC y después por el libre comercio entre estos dos grupos. El ejemplo de la CEE sin duda inspiró las negociaciones que ahora se están llevando a cabo entre Canadá y Estados Unidos, a pesar de que la mayor parte de su comercio recíproco ya está libre de aranceles. La CEE aplica preferencias especiales a países de Asia, el Pacífico y el Caribe, y los Estados Unidos siguieron su ejemplo al dar un trato especial a los países de la Cuenca del Caribe. Es difícil criticar estos arreglos discriminatorios si de hecho conducen a un mayor crecimiento entre sus beneficiarios, dado, en especial, que existen pocas pruebas de que hayan estorbado el comercio mundial.¹⁷

Sin duda el problema de los *free-riders*¹⁸ provocará que se siga abandonando en la práctica la cláusula incondicional de la nación más favorecida. Lo más probable es que los países no dispuestos a abrir sus concursos oficiales de proveedores a licitación internacional se enfrenten a su exclusión de los concursos ofrecidos por los gobiernos de otros países. Es poco probable que los países que no estén dispuestos a negociar condiciones más libres con respecto al comercio en servicios puedan impedir a otros países que lo hagan de manera de excluir a los *free-riders* de los beneficios.

No es que el GATT se esté volviendo por fuerza anacrónico; sin embargo, este acuerdo contiene muchas disposiciones que si bien eran adecuadas para la época inmediatamente posterior a la guerra, ahora no lo son. Estos cambios se han debido a la aparición de muchas naciones en desarrollo cuyas voces no se escuchaban en ese entonces; a la posición más competitiva que han adquirido muchos de los países en desarrollo más avanzados, y a los desequilibrios que han ocurrido en las corrientes del comercio mundial así como en las posiciones en cuenta

¹⁶ William R. Cline, *Exports of Manufactures from Developing Countries: Performance and Prospects for Market Access*, Washington, Brookings Institution, 1984, apunta que el proteccionismo estadounidense se agrava cuando se concentra el crecimiento de las importaciones en un número limitado de sectores de productos, sobre todo en los de mano de obra intensiva (pp. 123-125). Esto, sin duda, ocurre también en otros países industrializados.

¹⁷ Richard N. Cooper, "Toward a Policy Synthesis: Panel Discussion", en William R. Cline (comp.), *Trade Policy in the 1980s*, Washington, Institute for International Economics, 1983, p. 737, señala que el valor del art. XXIV es que los *free-riders* son eliminados de cualquier beneficio del libre comercio, lo que no ocurre bajo la cláusula incondicional de la nación más favorecida.

¹⁸ El término *free-rider*, significa literalmente alguien que viaja gratis a expensas de otro. En este contexto significa un país que recibe los beneficios de algún arreglo sin tener que acatar las reglas del mismo o adquirir ningún compromiso.

corriente como resultado de diversas crisis internacionales y de acontecimientos internos en los países clave. De hecho algunas de las divergencias que se han dado con respecto a las disposiciones originales del GATT pueden ser promotoras del comercio, que es el caso de las disposiciones que liberalizan el comercio entre un grupo limitado de países. Otras, sin embargo, sin duda restringen el comercio y son éstas las que plantean las perspectivas más preocupantes con respecto al futuro del intercambio mundial. La secretaría técnica del GATT ha sostenido que si bien estas medidas restrictivas no necesariamente conducen a una guerra comercial abierta, sí promueven el estancamiento del comercio internacional mediante el "efecto acumulativo que ejerce la competencia distorsionada en las decisiones y la confianza empresariales".¹⁹

Es incierto el futuro de los acuerdos destinados a promover la integración económica entre los países. Se han creado intereses muy poderosos dentro de los esquemas más establecidos, que es el caso de la CEE, y una reversión al *statu quo ante* resulta casi impensable. Los Estados Unidos y el Canadá podrán o no llegar a un acuerdo que establezca un área de libre comercio; sin embargo, la integración del comercio entre estos dos países es un hecho confirmado. La ANSEA ha aumentado paulatinamente el grado de integración de su comercio y no existen razones para esperar que se invierta este proceso. La región más problemática ha sido la de la América Latina y el Caribe, donde los programas de integración comercial han tropezado con graves problemas. Es poco probable que se abandonen estos esfuerzos de integración, pero no está aún claro si podrán progresar mucho en lo que resta de este decenio o en el próximo.

La variable decisiva para el futuro del comercio mundial es la tasa de crecimiento económico de los países industrializados y de los países en desarrollo más avanzados. Una tasa elevada de crecimiento económico en los países industrializados podría compensar con volumen de comercio el alto grado de proteccionismo, y de hecho, una tasa alta de crecimiento reduciría las presiones proteccionistas. Para que los países en desarrollo puedan lograr éste sus exportaciones deben crecer, sobre todo en el caso de los principales países deudores. Lo más probable, por desgracia, es que en el futuro inmediato el crecimiento económico de las economías industrializadas sea modesto.

VI. ALGUNAS CONCLUSIONES

Mientras persistan los grandes desequilibrios en el comercio y en la cuenta corriente será difícil prever una trayectoria fluida para el comercio mundial. El déficit comercial de los Estados Unidos con el Japón ha provocado ya indicios de una guerra comercial. Existen varias medidas correctivas, pero éstas deben incluir, al menos, una reducción

¹⁹ *International Trade 1985-86*, p. 11.

del déficit fiscal estadounidense y un mayor estímulo de las economías del Japón y la Alemania Federal. Es discutible que las prácticas comerciales desleales que realicen otros países exacerben realmente el déficit comercial estadounidense, pero lo que sí es claro es que los Estados Unidos no podrán corregir su déficit en cuenta corriente mientras dependan de ahorros externos para financiar su déficit presupuestario.²⁰ También es discutible que el Japón sea incorregiblemente proteccionista, pero sí es obvio que no es uno de los principales importadores de bienes manufacturados provenientes de cualquier país extranjero. Es discutible que la República Federal de Alemania haya estado haciendo lo suficiente para estimular su economía, pero no es discutible que su gran superávit comercial está desestabilizando la situación del comercio mundial.

Una de las razones principales del tamaño del déficit comercial de los Estados Unidos es el descenso que han experimentado las importaciones efectuadas por los países de la América Latina como resultado de las medidas que han aplicado para enfrentar su crisis de endeudamiento externo. Ello ha afectado las exportaciones estadounidenses de una manera más radical que las de los demás países industrializados. Las medidas destinadas a aliviar el peso del servicio de la deuda de los países de la América Latina permitirían que éstos asignaran una mayor proporción de sus ingresos en divisas a la importación de bienes en lugar de aplicarla al pago de intereses, y esto seguramente contribuiría a la mejora de la situación exportadora de los Estados Unidos.

Por último, si realmente la historia es un buen antecedente, un empeño vigoroso con respecto a negociaciones comerciales bajo la Ronda Uruguay deberá contribuir a debilitar las presiones proteccionistas en los países industrializados. Es más difícil que los países industrializados implanten nuevas medidas de protección si al mismo tiempo se está buscando liberalizar el comercio internacional, en comparación con una situación en que no existieran tales negociaciones.

VII. APÉNDICE METODOLÓGICO

Las definiciones de las diferentes regiones del mundo son las siguientes. Los países con economías de mercado desarrolladas comprenden: Canadá, Estados Unidos, la CEE, la AELC, España, Israel, Japón, Sudáfrica, Australia y Nueva Zelanda. Yugoslavia ha sido incluido en este grupo. La Comunidad Económica Europea (CEE) incluye Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, Francia, Alemania Federal, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos y el Reino Unido. La Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) incluye Austria, Finlandia, Islandia, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza.

²⁰ Holliday y Wilson, *op. cit.*, p. 1, afirman que las prácticas comerciales desleales que realizan otros países no constituyen una causa importante del déficit comercial estadounidense.

Los países en desarrollo son los de la ALADI, el MCCA, la CARICOM, la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO) y la ANSEA; Bermudas, Cuba, República Dominicana, Islas Malvinas, Guayana Francesa, Groenlandia, Guadalupe, Haití, Martinica, Antillas Holandesas, Panamá, Surinam, Argelia, Marruecos, Túnez, Egipto, Libia, Sudán, Camerún, República del África Central, Chad, Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, Guinea, Liberia, Sierra Leona, Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Mali, Mauritania, Níger, Senegal, Cabo Verde, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Nigeria, Togo, Burundi, Ruanda, Zaire, Angola, Botswana, Comores, Djibouti, Etiopía, Kenia, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Santo Tomás y Príncipe, Seychelles, Somalia, Suazilandia, Uganda, Tanzania, Zambia, Zimbabwe, Barein, Chipre, Yemen Democrático, Irán, Iraq, Jordania, Kuwait, Líbano, Omán, Qatar, Arabia Saudita, Siria, Turquía, Emiratos Árabes Unidos, Yemen, Bangladesh, India, República de Corea, República Democrática Popular de Laos, Sri Lanka, Afganistán, Birmania, Campuchea Democrática, Hong Kong, Macao, Maldivas, Nepal, Pakistán, Samoa Americana, Fiji, Polinesia Francesa, Guam, Kiribati, Nueva Caledonia, Papua, Samoa, Islas Salomón, Tonga, Vanuatu, y Malta.

La ALADI comprende Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Uruguay y el Grupo Andino. El Grupo Andino incluye Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

El MCCA incluye Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

La CARICOM la integran las Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, y Trinidad y Tobago.

La ANSEA consta de Brunei, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia.

Las economías de planificación centralizada son Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, República Democrática Alemana, Hungría, Polonia, Rumania, la URSS y la República Popular China.

El cuadro 1 se deriva de las cifras del valor del comercio, expresadas en dólares corrientes, publicadas en el *Handbook of International Trade and Development Statistics, Supplement, 1985 y 1983*, de las Naciones Unidas. En este cuadro los valores de 1985 se derivaron del *Monthly Bulletin of Statistics*, de las Naciones Unidas, vol. XL, núm. 6, junio de 1986, p. xviii. Las agrupaciones económicas, como por ejemplo las economías de mercado desarrolladas, las economías de mercado en desarrollo y las economías de planificación centralizada se definen de acuerdo con el criterio arriba mencionado.

Se deriva el cuadro 2 de las cifras del valor del comercio publicadas en el *Handbook of Trade and Development Statistics: Supplements 1985 y 1983*, de las Naciones Unidas, y del *Monthly Bulletin of Statistics*, también de las Naciones Unidas, vol. XL, núm. 5, mayo de 1986, pp. xxxiv-lviii. Las cifras del valor de las exportaciones siguen el sistema de la Standard International Trade Classification (SITC), segunda revisión. En este cuadro los combustibles, los minerales y los metales son los bienes de la clasificación 3 de la SITC. Los productos alimenticios están in-

cluidos en las secciones 0, 1, 4 de la SITC y en la división 22. Otros productos primarios comprenden la sección 2 de la SITC, exceptuada la división 22 y añadida la división 68. Maquinaria y equipo de transporte son los bienes de la sección 7 de la SITC. Otras manufacturas se calculan como residuo del valor total de las exportaciones de manufacturas, representados en las secciones 5 a 9 de la SITC, menos la sección 7 y la división 68.

Se derivaron las cifras para la CEE, la AELC, la ALADI, el Grupo Andino, el MCCA, la CARICOM y la ANSEA de los valores de las exportaciones que publica el Fondo Monetario Internacional en *Direction of Trade Statistics Yearbook*, 1986, 1985, 1982 y 1969-1975. Las definiciones de los grupos económicos son congruentes con las definiciones dadas arriba, expresadas en miles de millones de dólares (y congruentes también con los cuadros 1, 2 y 3). Las exportaciones totales son el valor de las exportaciones reportadas por todos los miembros del grupo. Las exportaciones intra-agrupación consisten en el valor de las exportaciones entre los miembros del grupo. Las exportaciones del resto del mundo son la diferencia entre las exportaciones totales y las exportaciones intra-agrupación.

En el caso del Grupo Andino, que es un subgrupo de la ALADI, sólo se consideraron las exportaciones de los países miembros de este subgrupo. Sin embargo, en el caso de la ALADI las exportaciones son las totales de todos los países miembros, como se definió al principio de la metodología.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), *International Trade 1985-86*, Ginebra, 1986.
- Anjaria, Shailendra J., Naheed Kirmani, y Arne B. Petersen, *Trade Policy Issues and Developments*, Washington, Fondo Monetario Internacional, 1985.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Economic and Social Progress in Latin America: Economic Integration*, Washington, 1984.
- Bléjer, Mario I., "Economic Integration: An Analytical Overview", en Banco Interamericano de Desarrollo, *Economic and Social Progress in Latin America: Economic Integration*, 1984, Report, Washington, pp. 5-34.
- Cline, William R., *Exports of Manufactures from Developing Countries: Performance and Prospects for Market Access*, Washington, Brookings Institution, 1984.
- Cooper, Richard N., "Toward a Policy Synthesis: Panel Discussion", en William R. Cline (comp.), *Trade Policy in the 1980s*, Washington, Institute for International Economics, 1983, pp. 729-746.
- División de Mercancías del Departamento de Investigación, *Primary Commodities: Market Developments and Outlook*, Washington, Fondo Monetario Internacional, mayo de 1986.
- Holliday, George, y Arlene Wilson, "Trade Issues: An Overview", en *Con-*

gressional Research Service Review: Trade, vol. 8, núm. 2, febrero de 1987, pp. 1-5.

IMF Survey, 28 de julio, 1986.

Page, S. A. B., "The Revival of Protectionism and its Consequences for Europe", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 20, septiembre de 1981, pp. 17-40.

Personal técnico del Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, Washington, Fondo Monetario Internacional, abril de 1986.

Weintraub, Sidney, "Selective Trade Liberalization and Restriction", en Ernest Preeg (comp.), *Hard Bargaining Ahead: U. S. Trade Policy and Developing Countries*, New Brunswick, Nueva Jersey, Transaction Books for the Overseas Development Council, 1985, pp. 167-184.

3. LAS RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE EL JAPÓN Y LA AMÉRICA LATINA

Akio Hosono

I. INTRODUCCIÓN

EN LOS años recientes tanto las situaciones económicas del Japón y de la América Latina como sus posiciones dentro de la economía internacional han cambiado de manera radical. El superávit en cuenta corriente de la balanza de pagos japonesa se elevó de 49 mil 200 millones de dólares en 1985 a 86 mil millones en 1986. Al mismo tiempo, el Japón ha llegado a ser uno de los países acreedores más importantes en el mundo. Por lo anterior, se espera que el Japón desempeñe un papel más activo en la economía mundial, que incremente sus importaciones provenientes del resto de mundo y que amplíe su cooperación económica a los países en desarrollo.

La América Latina, por otra parte, ha alcanzado un grado considerable de industrialización —sobre todo en las áreas de las industrias química y pesada— y ha aumentado sus exportaciones de productos manufacturados. No obstante, al impulsar el proceso de industrialización y de liberalización de sus economías, la mayoría de los países de la región ha acumulado deudas externas de tal magnitud que tan sólo el pago de sus intereses representa aproximadamente 35% de sus exportaciones.

Este trabajo analizará las características fundamentales de las relaciones económicas entre la América Latina y el Japón en este nuevo contexto internacional. Se tocarán los principales temas en este sentido: el comercio, la cooperación económica y el financiamiento otorgado por las instituciones financieras japonesas, entre otros, con el objeto de sugerir posibles campos de acción que favorezcan relaciones económicas mutuamente ventajosas, así como áreas y formas de cooperación económica prioritarias para el futuro. En la siguiente sección se procura señalar la posición que ocupan las relaciones económicas Japón-América Latina en la economía mundial y su importancia y su contribución mutua a sus propias economías; se sugiere también la orientación futura de las relaciones económicas y la cooperación entre ambas áreas. En la sección III se analizan las características y los factores generales de las relaciones comerciales entre el Japón y la América Latina que parecen ser pertinentes para examinar el tema presentado en la sección II. Además, se trata el tema de los financiamientos otorgados por las instituciones financieras privadas del Japón a los países de la América Latina.

II. HACIA EL DESARROLLO SOSTENIDO DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS Y DE LOS ESFUERZOS DE COOPERACIÓN ECONÓMICA

Las relaciones económicas entre la América Latina y el Japón han seguido una trayectoria de desarrollo y de diversificación en una amplia gama de áreas, como la de la cooperación económica, que ha incluido proyectos grandes de infraestructura; la cooperación con instituciones financieras de la América Latina; la inversión directa en estos países y el financiamiento del sector privado; la cooperación técnica, y el simple comercio. Se espera que en el futuro estas relaciones continúen su expansión hacia operaciones aún más diversas, lo que requerirá que ambas partes, además de aprovechar lo aprendido hasta ahora, pongan atención y esmero en los siguientes puntos.

Primero, para establecer mejores relaciones en el futuro habría que comprender de una manera adecuada, y desde un punto de vista más amplio, el nuevo entorno de las relaciones Japón-América Latina. Esta nueva visión debe tener en cuenta no sólo las tendencias generales de las relaciones económicas internacionales sino, además, los cambios que han ocurrido como consecuencia de las posiciones relativas de estas economías en la esfera mundial, las ventajas mutuas que se han derivado de estas nuevas relaciones y los vínculos de competencia y de interdependencia que existen con respecto a otros países o grupos de países.

Segundo, a fin de satisfacer las necesidades de esta nueva era habrá que formular un nuevo enfoque en concordancia con las relaciones económicas y los esfuerzos de cooperación técnica. Para ello habrá que resolver los obstáculos al desarrollo económico que han venido afrontando los países de la América Latina, así como los que han dificultado las relaciones entre ella y el Japón, como por ejemplo el problema que ha representado la gran distancia que separa estas dos regiones.

Tercero, con objeto de establecer relaciones económicas y de cooperación cada vez más amplias e importantes, será necesario que ambas regiones logren una comprensión mutua más profunda y que se promueva extensivamente el intercambio cultural y personal en diversos campos de interés.

En el siguiente apartado se examina cada uno de estos tres puntos.

1. *La América Latina y el Japón en la economía internacional*

Existe un fuerte temor de que la economía mundial está encaminada hacia una etapa de proteccionismo. A fin de prevenir una situación de esta naturaleza el Japón, junto con otros países tanto desarrollados como en desarrollo, ha promovido la celebración de una nueva ronda de negociaciones del GATT, así como otros esfuerzos similares. El Japón, en particular, ha decidido implantar de manera independiente una

reducción de su arancel aduanero respecto a un número considerable de productos industriales. Además, ha puesto en operación lo que anunció previamente como un programa de acción para incrementar sus importaciones. Desde 1971 el Japón ha venido aplicando el Sistema General de Preferencias (SGP) con el fin de aumentar las importaciones provenientes de los países en desarrollo.

En estas circunstancias, es necesario que se comprenda de manera precisa la naturaleza de las situaciones que ahora atraviesan tanto la América Latina como el Japón en la economía mundial en su totalidad. Con base en ello se podría buscar establecer en el futuro relaciones económicas de mutua ventaja. No obstante que muchos países latinoamericanos padecen ahora un fuerte endeudamiento externo acumulado, la mayoría ha logrado negociar la reestructuración de sus deudas y ha pasado a la etapa de la reconstrucción de sus economías. En el largo plazo los abundantes recursos naturales con los cuales están dotados la mayoría de los países de la América Latina les han deparado una creciente importancia mundial, y se les clasifica como países de reciente industrialización o semidesarrollados.

El Brasil, por ejemplo, ha obtenido buenos resultados de su industrialización y ha logrado elevar rápidamente sus exportaciones de bienes manufacturados. Además, este país ha emprendido un amplio programa de desarrollo de sus recursos naturales y su economía ha llegado a ocupar el séptimo lugar mundial. Después del Brasil se supone que México y otros países gozan de gran potencial industrial y de abundante dotación de recursos naturales.

En cambio el Japón, a pesar de carecer de recursos naturales, pudo disfrutar hasta principios de los años setenta un periodo largo de crecimiento económico acelerado, y actualmente su economía, después de haber superado los efectos de dos crisis petroleras, representa el 10% del producto bruto mundial. Sobre todo durante los años recientes el Japón ha alcanzado un creciente nivel de desarrollo tecnológico, incluida el área de la "alta tecnología", como la electrónica y la mecatrónica. Además, el documento titulado *Perspectivas y guía para la economía en los años ochenta*, publicado por el gobierno japonés, prevé para la última parte de los ochenta una tasa anual de crecimiento de aproximadamente 4% en términos reales. Esto implicaría un ritmo relativamente dinámico de desarrollo económico y de comercio internacional frente a lo que se espera de las demás economías industrializadas. El Japón ha llegado también a desempeñar un papel más importante en el rubro de exportación de capital.

Dado lo anterior, ha crecido en importancia el papel que tienen las relaciones económicas mutuas entre el Japón y la América Latina. Existe aún la posibilidad de acrecentar más la contribución mutua dinámica que puedan ofrecer las economías de uno y otra, lo que permitirá mayor diversificación en el futuro.

Otro aspecto relacionado con lo anterior es la creciente trascendencia que ha ido adquiriendo el área económica del Pacífico, así como la del nuevo movimiento que ha surgido destinado a incrementar los

efectos que pueda tener esta agrupación. Para decirlo más concretamente, los países de Asia, es decir, no solamente el Japón sino también algunos países de reciente industrialización, como Corea, Taiwán y los países miembros de la ANSEA, han podido lograr notables grados de desarrollo en sus respectivas economías. Además, muy recientemente la República Popular China ha adoptado una política económica abierta. Al mismo tiempo, las relaciones entre los países asiáticos y los de Oceanía, como Australia y Nueva Zelandia, son ahora más estrechas que nunca. De esta manera se ha venido desarrollando el área de la Cuenca del Pacífico hasta llegar a competir en importancia con el área económica del Atlántico, que cuenta ya con una larga trayectoria.

Por lo anterior Asia está llegando a gozar de mayor importancia para los Estados Unidos. A finales de los setenta el comercio entre los Estados Unidos y los países de la Cuenca del Pacífico fue por primera vez superior al que sostenían los Estados Unidos con los países europeos, y esta brecha ha continuado ensanchándose. En lo referente al comercio entre el Canadá y la Cuenca del Pacífico, este comercio ha alcanzado también un nivel superior al que se lleva a cabo entre aquel país y los del área del Atlántico.

De esta manera, entre finales de los setenta y principios de los ochenta la Cuenca del Pacífico ha cobrado una trascendencia cada vez mayor, hecho que debe tenerse en cuenta al analizar las relaciones económicas entre el Japón y la América Latina.

2. Desarrollo reciente de las relaciones económicas; nuevas áreas de interés y enfoques referentes a la cooperación económica

Al buscar campos más amplios susceptibles al desarrollo de nuevas relaciones económicas recíprocas, así como nuevas direcciones para la diversificación y áreas y enfoques más adecuados para la cooperación económica, habría que tomar en consideración lo mencionado arriba con respecto a las posiciones que ocupan el Japón y la América Latina en la economía mundial, la contribución mutua que hacen y los papeles complementarios que desempeñan, así como los obstáculos que hay que vencer.

a) *El concepto básico de la cooperación económica recíproca.* Primero, la cooperación económica entre el Japón y los países de la América Latina debe concebirse de tal manera que se puedan ampliar, diversificar u orientar las relaciones económicas entre las dos regiones, contribuyendo al mismo tiempo al logro de los objetivos de desarrollo establecidos por cada área en sus estrategias para eliminar los obstáculos subyacentes al proceso. Debe considerarse asimismo la posición de cada país en cuanto a recursos, incluidos los naturales, la fuerza de trabajo y el capital, así como el nivel de desarrollo alcanzado.

A este respecto, el documento del gobierno japonés que citamos anteriormente subraya la importancia que tiene la cooperación económica

efectiva y destaca que hay que tener en cuenta las diferencias que existen entre los diversos procesos y etapas de desarrollo económico de cada país al evaluar el cumplimiento de los programas de cooperación económica. Entre los elementos básicos de este documento se destaca la identificación de cuatro fases de desarrollo económico que experimenta cualquier país.

De acuerdo con este documento, los países que se encuentran en las fases más adelantadas de desarrollo —como por ejemplo los de la América Latina cuyas economías se caracterizan por procesos de sustitución de importaciones en las industrias química y pesada, y por el proceso de promoción de las exportaciones de bienes manufacturados— requieren la cooperación del sector privado, caracterizada por poseer iniciativa y energía, con el fin de aportar fondos y tecnología para el desarrollo de esas áreas, así como de las que son intensivas en el uso de tecnología.

Segundo, un plan de cooperación económica debe basarse en una amplia visión de la situación y no en una proyección de corto plazo. En otras palabras, uno de los requisitos fundamentales es la diversificación de las relaciones económicas con el fin de apoyar un proceso de “complementación dinámica” de largo plazo.

Además, la cooperación económica para ser amplia y efectiva debe comprender la cooperación en varios campos, como por ejemplo el comercio internacional, la inversión directa, la realización de varios proyectos y la transferencia de tecnología, o una combinación de todos ellos.

Tercero, para asegurar que se obtengan los mejores resultados de la cooperación económica, es necesario que se examine en forma concreta la selección de cada campo que sería sujeto de atención, así como el orden de prioridad. Lo anterior implica que ambas partes deben esforzarse por ajustar e implantar el programa de cooperación a fin de maximizar los beneficios.

La introducción de innovaciones tecnológicas e institucionales en los sectores industrial, agrícola y del transporte (que apoyan el comercio en general), podría constituir un ejemplo de los esfuerzos de cooperación económica que produzca los mejores resultados. Dado que la tecnología es flexible en cierta medida, es posible aplicar tecnologías que concuerden con las situaciones locales de los países de la América Latina. Sin embargo, un proceso realmente exitoso de transferencia de tecnología no implica sólo la introducción de tal o cual tecnología sino que supone además mejoras en las organizaciones institucionales y en la calidad de los recursos humanos del país receptor, a fin de que éste pueda absorber y aprovechar al máximo la tecnología. O sea que si el país receptor de la tecnología no lleva a cabo los esfuerzos adecuados la transferencia no tendrá éxito, sea cual fuere el esfuerzo que haga el país proveedor de la tecnología. Por lo tanto, la transferencia de tecnología requiere esfuerzos de ambas partes para tener resultados positivos, es decir que se necesita cooperación en el sentido correcto de la palabra.

b) *Áreas y mecanismos de la cooperación.* Como ya se dijo, existen

varios posibles campos susceptibles a la realización de esfuerzos de cooperación. Sin embargo, el alcance y el modo de operar, así como los probables efectos de dichos esfuerzos, varían mucho según sea el campo en cuestión. Por ejemplo, en el comercio y el transporte se requiere cooperación a fin de poder expandir y diversificar las relaciones económicas. Como consecuencia de este proceso participan otros sectores, como las industrias que producen manufacturas para la exportación, las que explotan los recursos naturales, el sector pesquero y otros muchos. Los proyectos que se lleven a cabo en estas áreas afectarán de manera significativa la totalidad de las relaciones económicas entre los países.

Por otra parte, en la agricultura y en muchas industrias los esfuerzos de cooperación pueden contribuir a crear oportunidades de empleo y a la solución de problemas de tipo económico y social, por lo que deberán contar con un alto nivel de prioridad.

La cooperación que se realice en estos campos tendrá éxito en la medida en que los bienes producidos sean competitivos en la esfera internacional. En lo referente a proyectos en materia de transporte, éstos deben contar con altos niveles de eficiencia de acuerdo con normas internacionales. Por consiguiente, la selección de proyectos de cooperación en estos campos debe hacerse atendiendo a la posibilidad de que los bienes o los servicios producidos sean altamente competitivos y eficientes en los mercados internacionales.

c) *La cooperación destinada a promover el desarrollo económico y social de la América Latina.* En las áreas productivas de muchas industrias y en los sectores agrícola y de pesca, entre otros, se espera una complementación dinámica mutua de largo plazo mediante la cooperación. También se aguarda su aportación a la creación de oportunidades de empleo, aumentos de la capacidad productiva local para la producción de bienes industriales, el establecimiento de tecnologías y un proceso de desarrollo técnico independiente.

Asimismo, se espera en el área de la agricultura una mejora en su capacidad de asegurar la autosuficiencia alimentaria, así como incrementos en los ingresos rurales. En cuanto a la industria pesquera, se prevé que la cooperación económica conduzca a mejorar el aprovechamiento de los recursos marinos, a aumentar el consumo de pescado y marisco como fuente de proteínas, y a ampliar la capacidad de exportación de los productos marinos.

Dado que la experiencia tan variada que ha tenido el Japón en su propio proceso de desarrollo puede ser de utilidad para la América Latina, habría que estudiar la posibilidad de aplicar los conocimientos adquiridos en ese proceso a los problemas a que se enfrentan los países latinoamericanos, sobre todo en lo que se refiere a la innovación tecnológica e institucional, teniendo en cuenta las situaciones particulares de cada país. Es posible obtener buenos resultados de la innovación tecnológica si ésta se aplica simultáneamente con la innovación en los sistemas. De esta manera las experiencias japonesas pueden ser aprovechadas sin muchos problemas.

Entre las diversas experiencias que ha adquirido el Japón, algunas serían de particular utilidad para los países de la América Latina, por ejemplo las relacionadas con las áreas de producción en el uso de mano de obra intensiva, como las empresas pequeñas y medianas, el cultivo en pequeña escala de hortalizas y frutas, y las actividades de las asociaciones agrícolas cooperativas y de la industria pesquera, entre otras.

d) *La cooperación destinada a reforzar el área económica de la Cuenca del Pacífico y la solución del problema de la distancia.* La gran distancia que separa al Japón y a la América Latina constituye uno de los principales obstáculos al desarrollo de las relaciones económicas entre las dos regiones. Debido al desarrollo logrado en la tecnología del transporte marítimo, entre otras, se ha podido superar este problema en gran medida. No obstante, en el momento en que se llegue a apreciar totalmente la importancia que tiene el área económica del Pacífico, cobrarán mayor significancia los proyectos nuevos como la construcción de un segundo Canal de Panamá y un puerto asiático. En lo que se refiere al segundo Canal de Panamá los gobiernos de Panamá, los Estados Unidos y el Japón han establecido un comité mixto para estudiar la posibilidad de llevar a cabo el proyecto, mientras que el gobierno japonés, por otra parte, ha iniciado, a petición del Brasil, el estudio del proyecto de construcción de un puerto asiático.

e) *La cooperación con la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.* En lo que se podría considerar una nueva modalidad de cooperación con la América Latina, se debe estudiar la posibilidad de colaborar dentro del marco de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (icc). Ésta comprende países de la América Central y el Caribe, y fue establecida con el propósito de ampliar la inversión directa en el área, promover la exportación de sus productos al mercado estadounidense y contribuir de esta manera al desarrollo de los países integrantes del área. Son varios los aspectos en los que el Japón podría colaborar con este proyecto, tanto directa como indirectamente.

3. *La comprensión mutua y el intercambio cultural*

Con el fin de establecer lazos económicos y de cooperación perdurables, es indispensable que ambas partes lleguen a comprender la naturaleza de las economías participantes, así como sus políticas económicas. Para ello es necesario que hagan esfuerzos, por diversas vías, por conocer y respetar las experiencias históricas y los valores socio-culturales de los demás, en toda su amplitud y complejidad.

Para poder profundizar los lazos de comprensión mutua entre ambas regiones, cobra gran importancia el establecimiento de mecanismos de intercambio y de cooperación en los campos académico y cultural, además de los vínculos económicos y comerciales. Resulta evidente que el intercambio cultural tiene gran valor por sí mismo, y de hecho los artistas y los escritores japoneses que han tenido contacto con la cultura latinoamericana han tenido después gran influencia

en la cultura japonesa. La música y la literatura latinoamericanas son muy apreciadas en el Japón hoy en día, y muchas obras han sido traducidas al japonés. Además, son muchos los japoneses que estudian la lengua española. Por otra parte, se ha observado que los latinoamericanos han demostrado interés sin precedente en el Japón y en su cultura. Por lo tanto, se espera que en el futuro se establezcan relaciones cada vez más duraderas y amistosas entre los países de la América Latina y el Japón y que se profundicen los lazos de mutua comprensión (en el verdadero sentido del término) dentro de una amplia gama de áreas y no sólo en las relacionadas con las cuestiones económicas.

III. RELACIONES COMERCIALES Y FINANCIERAS ENTRE LA AMÉRICA LATINA Y EL JAPÓN

1. *Características y tendencias fundamentales de las relaciones comerciales*

a) *Las principales características del comercio recíproco.* En los últimos diez años han ocurrido importantes cambios en las relaciones económicas entre el Japón y la América Latina, lo que refleja a su vez el desarrollo económico que han experimentado ambas regiones, así como las posiciones cada vez más importantes que cada región toma en el contexto de la economía mundial en general. Los vínculos comerciales en particular se han ampliado y diversificado notablemente, con las siguientes características.

Primero, las relaciones económicas entre ambas regiones han evolucionado a tal grado que ya no se considera al Japón y a los países de la América Latina como asociados económicos marginales, sino que han llegado a clasificarse como socios comerciales importantes.

Segundo, la estructura del comercio ha cambiado también de manera significativa, siendo éste ahora más diversificado e interdependiente que antes.

Tercero, cabe subrayar que las relaciones económicas entre estas regiones no han sido afectadas o limitadas por restricciones de naturaleza institucional ni por "conflictos comerciales".

b) *El desarrollo económico del Japón y la América Latina, y la expansión del comercio recíproco.* El comercio entre el Japón y la América Latina se ha desarrollado de una manera fluida. Durante los últimos quince años, en particular, las exportaciones de la América Latina al Japón se han incrementado notablemente. Las exportaciones japonesas a esta región crecieron también durante los años setenta, aunque decrecieron a principios de los ochenta a raíz de la crisis de endeudamiento externo latinoamericano. Las exportaciones del Japón a la América Latina aumentaron de 304 millones de dólares en 1960 a 1 187 millones en 1970, para lograr su nivel máximo de 10 mil 516 millones en 1981. Estas exportaciones representaron el 4.9% de las exportaciones totales del Japón en 1965 (el nivel mínimo registrado) y el

6.1% en 1970, para llegar a su punto máximo del 9.1% del total en 1974. Posteriormente se redujeron al 5% como consecuencia de la crisis de endeudamiento, entre otras razones.

Por otra parte, las exportaciones de la América Latina al Japón aumentaron de 718 millones de dólares en 1970 a 5 mil 218 millones en 1984. La participación japonesa en estas exportaciones creció así de manera significativa, del 3.2% en la primera mitad de 1960 al 5.9% en 1984. Después de los Estados Unidos y, para algunos países latinoamericanos, después de la Alemania Federal, el Japón ha llegado a ser uno de los mercados más importantes para las exportaciones de la región.

El factor determinante de esta expansión acelerada del comercio es la transformación estructural que han experimentado las economías japonesa y latinoamericana durante el periodo en cuestión. Al mismo tiempo que los países de la América Latina iniciaban sus procesos de industrialización basada en la sustitución de importaciones en las industrias pesada y química (la llamada segunda fase) y mientras que su demanda de bienes de capital (maquinaria) y de bienes intermedios (sobre todo acero) se incrementó rápidamente, el Japón también había iniciado un programa cuyo objetivo era precisamente el de lograr un alto grado de competitividad en la producción de estos bienes. Por consiguiente, la proporción representada por las exportaciones japonesas de maquinaria dentro de las exportaciones totales de ese país a la América Latina creció del 43.8% en 1960 al 75.6% en 1982. De la misma manera, la participación de las exportaciones de maquinaria pesada —como por ejemplo maquinaria eléctrica pesada y maquinaria en general— aumentó, mientras que las de maquinaria ligera —que incluye equipo de radiodifusión— disminuyó. El porcentaje constituido por las exportaciones japonesas de metales (especialmente acero) dentro de las exportaciones totales del Japón también creció, si bien este aumento ocurrió principalmente en los años sesenta. La participación conjunta de las exportaciones de maquinaria y metales dentro de las exportaciones japonesas totales aumentó del 60.8% en 1960 al 92.1% en 1982. En contraste, la participación de los productos textiles en esta relación decreció del 22.5% en 1960 al 1.2% en 1982.

La balanza de pagos entre el Japón y la América Latina también refleja estos cambios de estructura. Hasta mediados de los sesenta los productos japoneses no eran muy competitivos y las exportaciones industriales que realizaba este país no alcanzaban a compensar totalmente el valor de sus importaciones provenientes de la América Latina. En consecuencia, el Japón registraba un déficit comercial constante con esta región. Durante este periodo la importancia que tenía para el Japón el comercio con la América Latina se basaba principalmente en la capacidad de esta región para suministrar productos primarios. El mismo era el caso de Australia y el Canadá, ambos dotados de abundantes recursos naturales. Esta relación se modificó durante la segunda mitad de los sesenta como consecuencia del desarrollo económico del Japón y de la América Latina. La nueva relación complementaria

se basó en la demanda latinoamericana de maquinaria y algunos productos intermedios para sus procesos de industrialización, y en la creciente competitividad de las industrias pesada y química japonesas en el mercado internacional. Por lo anterior, el tamaño relativo del déficit comercial del Japón con esta región disminuyó del 44.7% de sus exportaciones a la América Latina en 1961-1965 al 27% en 1966-1970.

Por primera vez, en 1971 el Japón registró un superávit en su comercio con la América Latina y este saldo a su favor siguió creciendo gradualmente durante los setenta, del 38.4% del valor de sus exportaciones a la región en 1971-1975, al 43.7% en 1976-1980. No obstante, este superávit decreció en los ochenta como resultado de un fuerte descenso de las exportaciones japonesas a la América Latina. Cabe hacer notar que, dado que más del 30% (el 37.5% en 1984) de las exportaciones japonesas a esta región consistía en barcos con bandera de conveniencia (de Panamá), el superávit real del Japón con respecto a la América Latina no ha sido tan grande como darían a entender las cifras que acabamos de mencionar. Si se excluye el valor de estos barcos se observa que durante lo que va de los ochenta el comercio real entre las dos regiones ha sido casi equilibrado. Además, si se examina la balanza comercial entre el Japón y los países miembros de la ALADI, es decir, los países más importantes de la región, se observa para el Japón un déficit comercial considerable.

2. Esfuerzos mancomunados para la expansión y la diversificación del comercio

a) *Esfuerzos mancomunados para la diversificación.* Si bien, como se mencionó anteriormente, el factor determinante en la expansión del comercio entre el Japón y la América Latina fue el desarrollo económico que experimentaron ambas regiones, no debe olvidarse el esfuerzo constante de los dirigentes políticos de ambas regiones en el sentido de promover la ampliación del comercio. Un ejemplo fue la visita del presidente Luis Echeverría, de México, al Japón, antes de su visita a los Estados Unidos después de tomar posesión de su cargo. Los discursos de los dirigentes de la América Latina y el Japón también dan testimonio de su interés por mejorar y diversificar las relaciones comerciales entre ambas regiones. A continuación se presentan algunos de los esfuerzos concretos en este sentido.

Durante los años sesenta las empresas siderúrgicas japonesas participaron en, o promovieron directa o indirectamente, el desarrollo en gran escala en el extranjero de yacimientos de mineral de hierro por medio de la concertación de contratos de adquisición de largo plazo en los que se estipulaban precios fijos. Estos contratos garantizaban el desarrollo de las minas en esos países, al mismo tiempo que aseguraban un suministro estable de mineral de hierro a las acerías japonesas. Este modo de operar difería del usado en los Estados Unidos y Europa, por lo menos durante los años sesenta, periodo en que los es-

tadunidenses preferían contar con sus propias minas cautivas y los europeos compraban su mineral en el mercado *spot*. La estrategia que guiaba a las acerías japonesas fue la de diversificar sus fuentes de suministro mediante la concertación de contratos de adquisición de largo plazo, por lo que participaron activamente en proyectos grandes en Australia y el Brasil, y mantuvieron contratos con proveedores medianos en Chile, el Perú y la India. Cabría subrayar el caso del Brasil porque este proyecto presentaba el problema de costos de transporte potencialmente muy altos, dada la distancia del Brasil al Japón. Se superó este problema en parte al construir barcos de gran tonelaje y de cargas múltiples, que permitían que se llevara petróleo del Medio Oriente al Brasil y mineral de hierro del Brasil al Japón.

Las importaciones japonesas de petróleo proveniente de México ofrecen otro ejemplo de la diversificación de mercados.

Uno de los principios básicos de la política mexicana referente a la exportación de petróleo ha sido el intento de minimizar la dependencia de México con respecto de cualquier mercado individual. En el Programa Nacional de Energía 1978-1982 se previó que ningún país debía recibir más del 50% de las exportaciones mexicanas de petróleo. En este contexto, en 1977 México sugirió la posibilidad de exportar petróleo al Japón, pero no se pudo llegar a un acuerdo sobre precios. Tampoco fue exitosa en ese sentido la visita que hizo al Japón en 1978 el presidente José López Portillo. Finalmente se firmó un convenio en 1979 según el cual México, a partir de 1980, exportaría 100 mil barriles diarios de petróleo al Japón. A su vez, el Japón prestaría a Pemex, la empresa petrolera estatal, 500 millones de dólares y participaría en otros proyectos de cooperación económica en México, Asimismo, después de la segunda crisis petrolera en 1979 el Japón se hizo más consciente de la importancia de contar con un suministro estable de petróleo. El primer ministro japonés Ohira, al recibir una delegación mexicana en 1980, pidió que México aumentara, a partir de 1982, el nivel de sus exportaciones a ese país a 300 mil barriles diarios. A pesar de que posteriormente el mercado mundial de petróleo haya sufrido cambios radicales, el Japón ha mantenido sus importaciones de petróleo mexicano al nivel no tan insignificante de 160 mil barriles diarios. Además, el Japón ha emprendido en México varios proyectos de cooperación económica. En 1982 México a su vez construyó el puerto de Salina Cruz en la costa del Pacífico con objeto de facilitar las exportaciones de petróleo al Japón. Hoy en día el Japón también importa petróleo de otros países de la América Latina, como el Perú y Ecuador.

b) *Los esfuerzos destinados a superar los principales obstáculos a la expansión del comercio recíproco: la distancia y otros factores.* Si bien han surgido algunos problemas secundarios en las relaciones comerciales entre el Japón y la América Latina, éstos no han ocasionado repercusiones políticas. Cabe recordar las quejas de la América Latina con respecto a la Política Agrícola Común de la CEE, así como las derivadas de las prácticas comerciales restrictivas de los Estados Unidos hacia algunas exportaciones latinoamericanas.

La ausencia de dificultades en las relaciones comerciales entre el Japón y la América Latina se debe a dos hechos principales: el que sólo en años recientes se hayan iniciado las relaciones comerciales, y el que su intercambio haya seguido una tendencia creciente en beneficio de ambas partes. Por lo tanto, las medidas de política comercial y las leyes o las prácticas comerciales restrictivas, así como otros elementos institucionales, no han constituido obstáculos importantes al desarrollo comercial recíproco, aunque, como veremos más adelante, sí ha habido algunos problemas. Los principales obstáculos que han impedido un mayor acercamiento entre el Japón y la América Latina han sido la enorme distancia que los separa y las diferencias culturales. A pesar de los importantes esfuerzos que se han hecho para remediarlos, estos impedimentos existen aún. No obstante, hay posibilidades de mejorar las relaciones económicas si se realizan esfuerzos para superar dichas barreras. El sentido que deben tomar estos esfuerzos se examinará más adelante.

El comercio del banano ofrece un caso típico en el cual la distancia ha influido de manera negativa en la competitividad de los productos latinoamericanos en el mercado japonés. Durante los años sesenta, después de que el Japón liberalizó sus leyes comerciales referentes a la importación del banano y después de que Taiwán, proveedor tradicional del mismo, dejó de satisfacer toda la demanda, Ecuador y la región de la América Central aumentaron considerablemente sus exportaciones de este producto al Japón. No obstante, estos países perdieron su participación en el mercado japonés cuando las Filipinas empezaron a exportar banano cultivado en plantaciones operadas por empresas transnacionales estadounidenses. Después de haber asegurado su participación en el mercado japonés al exportar plátano cultivado en sus plantaciones en la América Central, estas empresas descubrieron que era más redituable invertir en las Filipinas y exportar el producto de allí al Japón. Ecuador, que no tenía empresas transnacionales que cultivaran banano, perdió su posición en el mercado japonés, pero desde 1985 ha podido recuperar parte de la misma a pesar de la competencia de las Filipinas y de la distancia.

Además del problema que representa la distancia entre las dos regiones existen otros problemas relacionados con el comercio Japón-América Latina. Por ejemplo, con relación a la ruta marítima entre el Japón y la costa occidental de Sudamérica existen factores como el del volumen relativamente pequeño de bienes comerciables, así como la asimetría de los bienes por transportar (esto es, carga general frente a carga a granel) que, además de la distancia entre los mercados, aumentan de manera radical los costos de transporte. Estos factores han dificultado también la introducción de tecnología marítima avanzada. Por ejemplo, en estas circunstancias resulta poco práctico el uso de barcos especializados o de gran capacidad como los grandes cargueros de minerales. Se han utilizado en estas rutas, sin embargo, barcos de línea de múltiple propósito con el fin de transportar simultáneamente, tanto en el viaje de ida como en el de regreso, carga general, consisten-

te sobre todo en productos industriales adecuados al mercado marítimo comercial, así como carga a granel, que comprende productos primarios en su mayoría.

Para superar el problema que plantean los altos costos de transporte es necesario introducir tecnología avanzada. Para carga general habría que incrementar el uso de contenedores. Para carga a granel el uso de barcos especializados más grandes (diseñados para transportar mineral de hierro o granos, por ejemplo) o la minimización de la proporción de lastre, constituyen algunas de las medidas que se pueden utilizar para reducir los costos de transporte así como para mejorar la calidad del servicio. A pesar de ello, estas medidas no bastarán para hacer frente a las mayores corrientes comerciales que se darán en la Era del Pacífico, cuando aumente notablemente el comercio no sólo entre el Japón y la América Latina, sino entre esta región y China y otros países de Asia también. Por tanto, se han iniciado los estudios pertinentes para dos grandes proyectos de infraestructura diseñados para reducir los costos de transporte entre la América Latina y Asia: el segundo Canal de Panamá y el puerto asiático.

Después de haber examinado el proyecto en una comisión preparatoria durante tres años, los gobiernos de Panamá, Estados Unidos y Japón formaron una comisión mixta con el fin de realizar un estudio preliminar de factibilidad para el proyecto de construir un segundo Canal de Panamá. El proyecto prevé la construcción de un nuevo canal con una capacidad y grado de eficiencia mayores que el actual, lo que permitiría el tránsito de barcos más grandes que el típico "Panamax" de 65 mil toneladas. Algunas de las opciones propuestas incluyen la construcción de un canal a nivel del mar en la misma zona en que está el actual o tal vez 15 kilómetros al occidente, así como el mejoramiento del canal actual.

El gobierno del Japón, por otra parte, a petición del Brasil, ha iniciado el estudio de la propuesta de construir un puerto asiático. Este proyecto considera el transporte a Asia de mineral de hierro, productos agrícolas, carbón, etcétera, provenientes de la América Latina en barcos de más de 300 mil toneladas, así como la construcción de un puerto para maniobras de transbordo, almacenamiento y transportación de los productos. Lo más probable es que el puerto asiático se construya en el Japón.

En contraste con los efectos de la distancia geográfica en las relaciones económicas, los ocasionados por las diferencias culturales resultan mucho más difíciles de evaluar. Es evidente que los demás países de Asia cuentan con una posición mucho más favorable que los de la América Latina en el sentido de poder conocer el mercado japonés y producir artículos que resulten atractivos para los consumidores japoneses. Por otra parte, desde el punto de vista cultural los países latinoamericanos se acercan más a los modelos occidentales y están más acostumbrados a sus bienes de consumo y su equipo industrial. Esto, aunado a las políticas proteccionistas que aplican los países de la América Latina con el fin de mantener sus industrias sustitutivas

de importaciones, que con frecuencia son operadas por empresas transnacionales estadounidenses o europeas, ha puesto en desventaja las exportaciones japonesas a esta región. De hecho las exportaciones japonesas a la América Latina constituyen un porcentaje relativamente bajo de las exportaciones del Japón al mercado mundial. Este fenómeno se debe tanto a los "efectos derivados de las diferencias culturales" como a los derivados de la "aparición tardía en el mercado". En lo que se refiere a estos últimos efectos cabe destacar que siempre que un país ha dado pasos hacia la liberalización de su comercio las exportaciones japonesas se han incrementado de manera significativa, debido al alto grado de competitividad internacional que caracteriza a los productos japoneses.

3. La política comercial japonesa y algunas cuestiones controvertibles relacionadas con las exportaciones latinoamericanas al Japón

Como el Japón lo ha expresado en varias ocasiones, la política comercial japonesa se basa en el concepto del globalismo, como se define este concepto en el GATT y en el Sistema General de Preferencias (SGP), que otorga un trato especial a los productos provenientes de los países en desarrollo. Al Japón le ha preocupado el proteccionismo y ha ayudado a encabezar el movimiento para la aplicación de las rondas de Tokio y Uruguay. Ello se debe fundamentalmente a que el Japón resultaría gravemente afectado si llegara a proliferar el proteccionismo. En consecuencia, en el mercado japonés los productos provenientes de la América Latina no reciben ningún tratamiento que pudiera definirse como discriminatorio. Al contrario, reciben tratamiento preferencial en el caso de que estén incluidos en el SGP. No obstante, se han registrado algunas quejas o peticiones de países de la América Latina con respecto al comercio con el Japón. La mayoría de éstas pueden clasificarse de la siguiente manera: i) las que tienen que ver con algún déficit comercial; ii) las relacionadas con medidas específicas que afectan las importaciones japonesas de productos provenientes de países de la América Latina, y iii) peticiones de que el Japón incremente sus importaciones de bienes manufacturados.

En lo referente al primer punto, es cierto que algunos de los países más pequeños de la América Central y el Caribe han experimentado fuerte déficit en su comercio con el Japón. Algunos de los países más grandes, como Colombia, también han pedido que el Japón incremente sus importaciones con el fin de equilibrar su balanza comercial bilateral. Sin embargo, ha sido muy rara la ocasión en que el problema haya cobrado una dimensión tal que algún país se haya sentido obligado a tomar medidas compensatorias discriminatorias como represalia contra el Japón.

En todo caso, dado que los déficits ocurren porque el país deficitario carece de productos exportables, resulta claro que los problemas

de déficit no serían resueltos con la mera modificación de la política comercial japonesa. Por lo tanto, el Japón ha intentado coordinarse con los países que padecen problemas de déficit comercial, con el fin de identificar productos susceptibles de exportación así como de ayudarles a desarrollar proyectos cuyos objetivos sean aumentar la producción de esos bienes. La realización de proyectos mancomunados con estos países, la organización de ferias comerciales y otras estrategias promocionales que se realizan en el Japón han tenido éxito para estos fines. En el caso de Jamaica, por ejemplo, el Japón ha ayudado a incrementar su producción de café *blue mountain*, de alta calidad.

Con respecto al segundo punto, las quejas específicas han sido muy diversas. Una de las principales se refiere a las restricciones a la importación de carne proveniente de áreas en las que es endémica la fiebre aftosa, así como a la restricción a la importación de frutas frescas provenientes de áreas afectadas por la mosca azul.

En cuanto al tercer punto, es decir, el deseo de que el Japón incremente sus importaciones de bienes manufacturados, cabe subrayar que los países de la América Latina siempre han expresado su deseo de que todos los países industrializados, y no sólo el Japón, aumenten sus importaciones de bienes manufacturados provenientes de esa región. Como es bien sabido, la expansión del comercio depende en cierta medida de la política comercial de los países importadores, pero depende aún más de las medidas que adopten los países exportadores con objeto de promover la exportación y la competitividad de sus productos. Cabría señalar aquí que el Japón, además de implantar el SGP, ha cooperado con la América Latina en la promoción de las exportaciones de bienes manufacturados por medio de un organismo semigubernamental, la Organización Japonesa de Comercio Internacional (JETRO).

Durante el último decenio las importaciones japonesas de bienes manufacturados han aumentado de manera significativa. Una encuesta basada en estadísticas japonesas ha concluido que la América Latina ha elevado sus exportaciones de bienes manufacturados al Japón de 143 millones de dólares (de la ALADI, 135 millones) en 1970 a 1 162 millones (ALADI, 1 130 millones) en 1983, lo que representa una tasa media anual de crecimiento del 17.5% (ALADI, 17.8%). Por lo tanto, las exportaciones en este campo han venido creciendo a ritmo acelerado, aunque el monto en términos absolutos no es aún muy grande.

Desde el primero de agosto de 1971 el Japón ha aplicado el SGP en favor de los países en desarrollo y, como resultado, los principales países de la América Latina han podido ampliar sus exportaciones de productos manufacturados a aquél país. En el año fiscal de 1981 el Brasil, por ejemplo, exportó 196 millones de dólares en productos manufacturados al Japón bajo el SGP, mientras que México exportó 79 millones. En el campo de los productos manufacturados en general (incluidos los no comprendidos en el SGP), las importaciones japonesas provenientes de la América Latina constituyen una parte relativamente grande de las importaciones totales del Japón provenientes de países en desarrollo. Por ejemplo, en 1983 el Brasil, con exportaciones con un valor

de 500 millones de dólares, ocupó el quinto lugar entre los primeros veinte países del Tercer Mundo en cuanto al valor de las importaciones japonesas de bienes manufacturados; Venezuela ocupó el octavo lugar, con 313 millones de dólares; México el duodécimo lugar, con 184 millones; el Perú el décimosexto lugar, con 133 millones, y la Argentina el decimonoveno lugar, con 105 millones. Si bien para el Japón el valor de estas importaciones fue menor que el que importó de países de Asia oriental —por ejemplo, Corea, Taiwán y China, cuya cercanía al Japón es una ventaja— las importaciones provenientes de la América Latina han seguido creciendo gradualmente en valor.

4. El financiamiento otorgado por las instituciones financieras japonesas

Se estima que los préstamos que han otorgado las instituciones financieras privadas del Japón a los países de la América Latina representan el 65% de los préstamos totales que estas instituciones han concedido a países en desarrollo. Si bien el comercio entre el Japón y Asia tiene un monto mucho mayor que el registrado entre el Japón y la América Latina, éste no es el caso con respecto a los financiamientos otorgados a esta área por las instituciones financieras privadas japonesas: el porcentaje que reciben los países de la América Latina dentro del total de los préstamos otorgados es mayor que el que reciben los países de Asia. En septiembre de 1982 el saldo insoluto de créditos de mediano y de largo plazos otorgados por estas instituciones a países de la América Latina fue de 29 mil 869 millones de dólares, de los cuales 5 mil 980 millones estaban a cargo de México, 5 mil 831 millones del Brasil, 2 mil 87 millones de la Argentina, y 1 753 millones de Venezuela.

Desde fines de los años setenta hasta principios de los ochenta se han incrementado también los créditos de corto plazo (plazo menor de un año) concedidos a los países de la América Latina. Al mes de septiembre de 1982 el saldo de los créditos otorgados por esas instituciones a Brasil, México, Argentina, Venezuela, Chile, Ecuador y Cuba fue estimado en 11 mil 500 millones de dólares. Esta cifra, sumada a la de los préstamos de mediano y largo plazos, da un total de cerca de 31 mil millones de dólares.

Si se compara el monto de los financiamientos otorgados a un país latinoamericano por las instituciones financieras privadas del Japón con el monto de su deuda externa total, se puede apreciar más claramente el efecto que han tenido estos créditos. Por ejemplo, en 1982 los préstamos concedidos por el Japón a México (excluidos los otorgados por el Banco de Importación y Exportación del Japón) representaron 12% de la deuda externa total de este país. La cifra correspondiente a Venezuela fue del 25.3%, y para el Brasil y la Argentina por igual, del 10.5 por ciento.

Como ya se sabe, después de la crisis financiera de 1982 la mayoría de los países de la América Latina negoció con sus acreedores la res-

tructuración de su deuda externa y las condiciones necesarias para poder disponer de nuevos créditos. Las instituciones financieras privadas del Japón han reaccionado favorablemente a estas iniciativas y han conferido nuevos créditos. En consecuencia, la deuda pendiente con estas instituciones por parte de los países de la América Latina se ha incrementado rápidamente. Al mes de diciembre de 1985 el saldo insoluto de los créditos correspondientes a México fue de 12 mil 930 millones de dólares, más del doble del monto registrado tres años antes (estas cifras no son directamente comparables con las anteriores porque la cifra de 1982 no incluye los préstamos de corto plazo). Los montos correspondientes al Brasil y la Argentina ascendieron a 10 mil 720 millones de dólares y 5 mil 390 millones respectivamente.

Con objeto de aliviar el problema ocasionado por la crisis de endeudamiento en la América Latina y otros países, el gobierno japonés ha adoptado algunas medidas importantes que han aumentado de manera considerable su contribución financiera a las instituciones crediticias internacionales. Por ejemplo, recientemente el gobierno japonés decidió prestar 3 mil 600 millones de dólares al Fondo Monetario Internacional (FMI), acordó participar en el octavo incremento en el capital de la Asociación Internacional para el Desarrollo (AID) y resolvió crear un "Fondo Especial Japonés para el Reciclaje de Capital" en el Banco Mundial. Por otra parte, algunos bancos privados japoneses han decidido establecer entre ellos mismos una empresa especial para comprar los pasivos financieros de los países con deudas externas particularmente onerosas. Se ha considerado esta medida como una de las iniciativas más positivas de las que se han promovido para aliviar el problema del endeudamiento.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- Economic Commission for Latin America (ECLA) e International Development Center of Japan (IDCJ), *Towards New Forms of Economic Cooperation Between Latin America and Japan*, 1980.
- Fuchigami, Takashi, "Japón y México desde 1970: una evaluación tentativa", *Latin American Studies*, núm. 6, Special Research Project on Latin America, Universidad de Tsukuba, Japón, 1983.
- Hosono, Akio, "Relaciones económicas de Japón con América Latina: perspectivas y posibles líneas de acción", en Víctor L. Urquidí y Rosemary Thorp (comps.), *América Latina en la economía internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- , "Economic Relations Between Japan and Latin America", *Latin American Studies*, núm. 6, Special Research Project on Latin America, Universidad de Tsukuba, Japón, 1983.
- , "Relaciones económicas entre América Latina y Japón", Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), *El Pacto Andino. América Latina y la Comunidad Económica Europea en los años 80*, Buenos Aires, INTAL, 1984.
- , "Transformaciones económicas del centro y sus implicaciones para

- América Latina: el caso de Japón", Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, abril de 1985 (mimeo).
- , "Economic Relations Between Japan and Latin America: Towards New Direction of Cooperation", *The Third Symposium on Financial and Business Cooperation Between Latin America and Japan: Final Report*, 1986.
- Kershner, Thomas R., *Japanese Foreign Trade*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1975.
- Martínez Legorreta, Omar, y Akio Hosono (comps.), *Relaciones México-Japón: nuevas dimensiones y perspectivas*, México, El Colegio de México, 1985.
- Mexico-Japan Joint Study Team, *Long-Term Economic Cooperation Between Mexico and Japan: A Preliminary Approach to Some Main Opportunities*, Tokio, International Development Center of Japan, 1982.
- Ministry of International Trade and Industry (MITI), *Present Situation and Problems of Economic Cooperation* (en japonés), diversos números.
- , *White Paper on International Trade* (en japonés), diversos números.
- Moneta, Carlos J., "Las relaciones económicas de América Latina con Japón en los escenarios de largo plazo", *Capítulos del SELA*, núm. 9, Caracas, Sistema Económico Latinoamericano (SELA), 1985.
- Ozaki, Robert S. y Arnold, Walter (comps.), *Japan's Foreign Relations: A Global Search for Economic Security*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1985.
- Romero C., Alfredo, "Some Issues in the Study of Mexican Foreign Policy and the Japan-Mexico Relations", *Latin American Studies*, núm. 5, Special Research Project on Latin America, Universidad de Tsukuba, Japón, 1983.
- Wionczek, Miguel S. y Miyokei Shinohara (comps.), *Las relaciones económicas entre México y Japón —influencia del desarrollo petrolero mexicano*, México, El Colegio de México/Institute of Developing Economies, 1982.

4. EXPERIENCIA Y PERSPECTIVAS DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

Ángel Viñas

EN ESTOS 30 años no es exagerado afirmar que la Comunidad Económica Europea (CEE) ha contribuido de manera importante, en ocasiones de manera esencial, a la definición de la Europa occidental, o para ser exactos, de una gran parte de ella, tal y como hoy la conocemos. Naturalmente no es posible realizar ningún tipo de análisis contrafactual respecto a cuál hubiera podido ser el destino de esta gran parte de la Europa occidental sin la construcción comunitaria. Pero no es aventurado afirmar que hubiera sido muy diferente.

En estos treinta años también la Comunidad Europea ha adquirido una personalidad propia absolutamente innovadora, tanto en el campo de la concertación económica internacional como en el más amplio de las relaciones internacionales, económicas y no económicas. Es una construcción nueva: no es un Estado federal, no es una confederación de Estados; es un instrumento en torno del cual se han diseñado soluciones innovadoras a los problemas específicos de la integración de una parte específica del mundo, la Europa occidental.

En un seminario como el presente, que reúne a tan distinguidos especialistas, supongo que el acento habría de ponerse en las lecciones de la experiencia integradora europea con objeto de aplicar eventualmente, o de sacar enseñanzas eventuales que aplicar, de tal experiencia a otras realidades. Es un enfoque comparativo, inevitable y básico, y mi presentación se articulará en torno de cuatro secciones fundamentales.

En primer lugar haré una referencia a los elementos singulares de la construcción europea; en segundo lugar abordaré ciertas lecciones de interés para otras experiencias integradoras; en tercer lugar mencionaré los desafíos más importantes de la integración europea en la actualidad, y, finalmente, haré una reflexión muy somera acerca de las perspectivas de la construcción europea en los años que se avecinan.

Esta mañana se han mencionado con razón o con propiedad los orígenes de la integración europea con referencia a las convulsiones derivadas de esa enorme guerra civil en Europa, y se ha explicado cómo, para salvar los efectos de tal conflicto, se acercaron lentamente las economías y las sociedades en el periodo posterior a 1945. Sin embargo, la construcción europea que hoy conocemos tiene otros elementos singulares que la distinguen y que la tipifican por encima de otros esfuerzos de integración en otras partes del mundo. Sin querer desarrollar una visión exhaustiva, me atrevería a enunciar simplemente que el pro-

ceso de acercamiento económico entre los países de la Europa occidental es ya muy antiguo, y que ciertamente antes del primer conflicto mundial en 1914 el grado de integración fáctico medido por el movimiento de bienes y de factores de producción en la Europa de la *belle époque* fue muy elevado en comparación con la experiencia ulterior. Y no hay que hacer referencia aquí a que ya mucho antes de la construcción europea de nuestros días la interacción política y cultural en Europa era extraordinariamente elevada, tanto en el ámbito estrictamente intraeuropeo como en la proyección internacional mediante la acumulación, la yuxtaposición y el conflicto eventual de numerosas experiencias coloniales. Me atrevería a señalar como primera tesis que la construcción europea que nace a partir de los cincuenta es esencialmente una fórmula que trata de relanzar y acentuar un proceso interactivo que había sido bloqueado como consecuencia de dos conflictos mundiales y de la enorme crisis que tanto afectó a la mayor parte de los países europeos durante los treinta. Y esta referencia a la necesidad de superar un proceso interactivo bloqueado es una singularidad que no se encuentra con igual intensidad, ni mucho menos, en ninguna otra región del mundo.

El segundo elemento dentro de esta reflexión sobre la singularidad de la construcción europea que quisiera destacar, es que lo que conocemos hoy como Comunidad Europea es el resultado de una conjugación de éxitos y de fracasos en fórmulas a veces novedosas, a veces menos, de aproximación sectorial y funcional tras el año de 1945: éxitos como los que se registran por ejemplo en el terreno del desmantelamiento de las barreras al comercio y de la introducción de esquemas multilaterales de pagos dentro del seno de la Organización Europea de Cooperación Económica; éxitos como los que se encuentran en la formación de la unión aduanera y la unión económica ulterior de los países del Benelux; éxitos como lo que indudablemente constituye el primer precedente de la Comunidad Europea, la del Carbón y el Acero —intento de aproximación sectorial extraordinariamente innovador cuyas dimensiones políticas son del todo conocidas. Por otro lado, fracasos como los intentos de uniones aduaneras parciales entre distintos países europeos occidentales, así como el importante fracaso en la creación de una Comunidad Europea de Defensa, sólo malamente salvado mediante una acentuación singular de los esquemas de seguridad europeos de los años cuarenta, particularmente en torno del Tratado del Atlántico Norte. Fórmulas que combinan en definitiva éxitos y fracasos, pero que hacen que durante los años cincuenta se haya dado un rodaje institucional y se haya producido una aproximación de sectores económicos importantes y sectores económicos generales como no había tenido lugar en Europa desde 1914.

El tercer elemento de esta construcción singular europea es sin duda su institucionalización en los Tratados de Roma, que establecen una construcción institucional *ad hoc*, introducen un reparto de la competencia muy singularizado y ponen el acento en los aspectos esencialmente económicos, centrados además en la creación de una unión aduanera adicionada de algunas políticas comunes y de instrumentos para

desarrollarlas. El hincapié en lo económico se justificaba por la creencia de que por medio de la interpenetración y de la interacción entre las economías podría desgajarse la sucesiva voluntad política para proceder y avanzar en el camino de la construcción de una Europa federal.

La experiencia de estos treinta años muestra que aquéllas eran condiciones necesarias pero no suficientes. Y éste es el último cuarto elemento singular que quisiera destacar en esta parte introductoria. Ya desde los años sesenta no fue difícil advertir cómo la incipiente Comunidad Europea o las Comunidades Europeas iban encontrando un grado cada vez más acentuado de aceptación política y social. Aceptación política como se pondría de manifiesto en las sucesivas ampliaciones de la Comunidad de Seis —ampliaciones que en ocasiones se dificultaron por el choque de ideas políticas muy contradictorias como las que sostenía, por ejemplo, el general De Gaulle frente a otros candidatos al ingreso a la Comunidad, pero que, superadas, fueron ampliando la Comunidad de Seis a la Comunidad de Doce que ahora conocemos. Aceptación política acentuada en tanto que lo que políticamente había sido una construcción de partidos europeos de derecha y de centroderecha básicamente, fue siendo absorbido, retomado y en último término defendido por partidos de izquierda o de centroizquierda, algunos de los cuales como el Partido Laborista británico tuvieron que lidiar con enormes dificultades para aceptarlo.

En este proceso de aceptación política y estatal de la incipiente construcción europea, la experiencia ha puesto de relieve que lo que es hoy la Comunidad es una pieza esencial para apoyar los intereses nacionales específicos y propios de los países que la constituyen, y que el juego flexible de las instituciones comunitarias permite el desarrollo de un proceso de acomodamiento de intereses nacionales y supranacionales que configura lo que podría caracterizarse como un juego de suma positiva.

Éstas son las singularidades más importantes que se dan cita en el campo de la integración europea y que, combinadamente, no creo que ocurran con igual intensidad en ninguna otra experiencia de integración regional.

Ahora bien, si aceptamos siquiera para efectos dialécticos que la construcción europea tiene un elevado componente singular, podemos sacar lecciones de eventual aplicación a otras experiencias integracionistas. Esta cuestión es indudablemente la más importante en este seminario, y aun cuando parta del reconocimiento del carácter difícilmente repetible de la experiencia europea, permite acentuar diversos elementos esenciales de nuestra experiencia.

En primer lugar, el predominio de la voluntad política de las partes por encima de las dificultades económicas. La construcción europea no se desarrolla en un periodo de auge, de expansión económica entre los países miembros, como el que tuvo lugar en los sesenta, sino que continúa, se profundiza y aborda nuevos ámbitos de integración incluso en los años marcados por la recesión, la crisis y las dificultades del ajuste. Si esto es así, se debe no sólo en último término a las ventajas económicas de la integración, a las que posteriormente haré referencia, sino porque la voluntad política, aunque se flexiona, no desaparece en ningún momento.

La segunda lección eventual que quisiera sacar de la experiencia europea es de carácter —a falta de mejor adjetivo— técnico. En la construcción europea se han implantado, se han experimentado y se han modificado mecanismos muy varios de concertación de intereses nacionales y de aproximación económica. Nada de esto ha sido fácil y ni siquiera hoy, en 1987, podemos decir o afirmar que no esté exento de deficiencias importantes, pero los mecanismos de concertación y los de aproximación han sido experimentados.

Por ejemplo, se ha innovado en la construcción de un espacio económico integrado, no sólo con el establecimiento del arancel exterior común sino con mecanismos muy refinados que permiten favorecer la movilidad de bienes y factores de producción dentro de las fronteras comunitarias; se han diseñado mecanismos novedosos que han permitido crear una zona de cierta estabilidad monetaria, precisamente en un momento en que, en general, la inestabilidad monetaria era bastante acentuada. Y finalmente, se han diseñado mecanismos presupuestarios, de gestión, de control, para el financiamiento de la puesta en práctica de políticas comunes; y éstas han ido ampliando su campo de acción desde 1962 que vio el nacimiento de la política comunitaria por excelencia: la política agrícola común, que hoy se ha extendido a otros ámbitos a veces incorporando temáticas muy novedosas. De esta acumulación de técnicas innovadoras y del análisis de las deficiencias de su funcionamiento pueden sacarse lecciones positivas para otras experiencias integracionistas.

¿Dónde se dan, en mi opinión, las mayores deficiencias de la construcción europea en el plano de las técnicas de aplicación y de gestión de la misma? Pues básicamente, y esto lo ha reconocido la propia Comisión Europea, en el tipo de funcionamiento del denominado triángulo institucional: Comisión, Consejo de Ministros y Parlamento Europeo. Y aquí, en el Acta Única Europea pendiente de entrar en vigor, las deficiencias básicas se han referido a la concreción de los sistemas de votación; por consiguiente, a los sistemas de concertación de intereses contradictorios entre países que persiguen y siguen persiguiendo objetivos nacionales específicos, sobre los que incide ciertamente la defensa de los intereses supranacionales comunitarios, la dotación del volumen suficiente de medios de ejecución para llevar a cabo las políticas comunitarias que exige la época presente y la necesidad de aumentar la responsabilidad del Parlamento Europeo como órgano colegiado.

Este deficiente funcionamiento del triángulo institucional se agrava porque la disciplina y la gestión presupuestarias no han podido tener la coherencia y la cohesión necesarias para hacer frente a los retos de la política común. En la actualidad no hay instancia sencilla de arbitraje en el Consejo de Ministros de la Comunidad. Cada Consejo de Ministros, sea el de Agricultura, el de Industria o el de Cooperación, fija sus orientaciones, sus políticas y sus acciones. El Consejo Europeo no puede arbitrar suficientemente.

En tercer lugar, el Acta Única Europea trata de corregir con medidas que han sido clasificadas en los siguientes campos de actuación:

- i) Mediante el logro, para finales de 1992, de un auténtico mercado integrado. Aun cuando ésta era la aspiración del Tratado de Roma de 1957, y los padres fundadores de la Comunidad hicieron referencia a la necesidad de eliminar las barreras arancelarias y las tasas de efecto equivalente para lo básico de los intercambios intracomunitarios, la experiencia ha puesto de relieve que sobre todo en épocas de recesión una variadísima gama de mecanismos extra-arancelarios de carácter esencialmente administrativo ha contribuido en su funcionamiento conjunto a impedir la fluidez de los intercambios entre los distintos Estados y entre las distintas partes del mercado común.
- ii) El desafío de la integración europea para los próximos años se encuentra en el aumento de la cohesión económica y social. Los treinta años de experiencia han puesto de relieve que quizá como funcionamiento de los mecanismos del mercado en ausencia de la voluntad política correctora dotada de los medios suficientes, la separación, la distancia entre las regiones de la Comunidad no sólo no ha disminuido sino que con gran frecuencia ha aumentado. Precisamente por medio del reforzamiento de los medios estructurales, por utilizar la terminología comunitaria, se trata de hacer frente a las necesidades de reconversión de las regiones en declive y de aumentar los procesos de ajuste intereconómico regional.
- iii) La integración europea se adentra en ámbitos novedosos en los que los medios y las experiencias nacionales se han revelado insuficientes para dar una respuesta eficaz. Se aduce la necesidad de políticas comunes de desarrollo científico y tecnológico que contribuyan a disipar lo que hace algunos años se denominó, con cierto humor macabro, "euroesclerosis", término hoy ya afortunadamente desaparecido del vocabulario político corriente, pero que hacía referencia a un hecho que no ha desaparecido y que es la relativa incapacidad de los países miembros de la Comunidad para poner en práctica esfuerzos coordinados que permitan, teniendo en cuenta los medios materiales, financieros y humanos de que disponemos, a la Comunidad abrirse un nicho en la gran competencia científica y tecnológica de los grandes bloques.
- iv) El mejoramiento del sistema monetario europeo, que ciertamente ha mantenido una zona de relativa estabilidad entre la mayor parte de las monedas europeas, pero que queda muy por detrás en 1987 de lo que lo que los padres fundadores, franceses y alemanes principalmente, intentaron.
- v) El reforzamiento de los aspectos sociales de la integración, ya que Europa se enfrenta y seguirá enfrentándose en los próximos años a una etapa de crecimiento económico relativamente débil y por consiguiente con un problema de paro estructural. Facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado del trabajo requerirá la coordinación de esfuerzos nacionales mediante nuevos y novedosos mecanismos de índole comunitaria.
- vi) Finalmente, el desafío de la integración europea se encuentra en el

desarrollo y la puesta en práctica de una acción coordinada sobre el ambiente. La Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo Internacional acaba de publicar, hace pocos meses, acerca de este tema, un informe sobre el resultado de tres años de investigación: *Nuestro futuro común* (Informe Brundtland).

Cabe subrayar que la integración europea ha tenido un avance lento, pero que éste ha sido un avance seguro. No hay en la corta historia de la Comunidad retrocesos importantes sobre las realizaciones que se han ido implantando. Tiene, pues, un avance lento pero una frontera: la mayor unidad de la mayor parte de los países de la Europa occidental. En esta tensión entre realizaciones y desiderata es mucho lo que queda por hacer; es necesario hacer efectiva la idea del mercado interno; es preciso dotar de todas sus posibilidades al sistema monetario; habrá que avanzar de manera decisiva en la coordinación de las políticas macroeconómicas, y en último término es necesario avanzar en los proyectos comunes de alcance intracomunitario.

La construcción comunitaria ha sido hasta ahora esencial: aunque no sólo económica, ha sido una respuesta racional a las condiciones que se daban cita en la Europa de los años cincuenta y sesenta, y ha sido una vía segura para alcanzar ciertos fines políticos. Ahora ha cambiado el contexto: la Comunidad Económica Europea es un gigante económico, con una proyección política relativamente limitada; es un instrumento fabuloso, pero que no se ocupa de una serie de dimensiones que gravitan de manera central sobre las preocupaciones y los problemas de la mayor parte de la Europa occidental.

El Acta Única lo empieza a reconocer; en esta primera revisión institucional legislativa de los tratados originales se plasman en términos jurídicos las experiencias de concertación política que los países miembros de la Comunidad han venido desarrollando a lo largo de los últimos años. Aun cuando por razones obvias la Comunidad Europea no se ha ocupado de las dimensiones políticas y de seguridad del proceso de integración, no es menos cierto que el Acta Única destaca la necesidad de la concertación sobre las dimensiones económicas de la seguridad europea. En definitiva, una de las cuestiones esenciales a que se enfrenta la integración europea en el futuro inmediato es que se registre un avance en otras dimensiones que complementen las estrictamente económicas. En este sentido preciso el principal desafío de la Comunidad se encuentra, en mi opinión, en el reforzamiento de la voluntad y de los mecanismos de la concertación política mediante un juego más adaptado a las circunstancias actuales de los mecanismos del triángulo institucional. Quizá esta tesis, que no es pesimista, sea algo de lo que otras experiencias de integración puedan sacar algunas enseñanzas útiles. Si no hay voluntad política las experiencias de integración fracasarán, sino es que han fracasado muchas de ellas en la tecnicidad y en la dificultad de concertar intereses económicos que son en muchos casos por necesidad contradictorios.

5. RELACIONES MULTILATERALES Y BILATERALES DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA

Albrecht von Gleich

DESDE la creación de la CEE hace ahora 30 años, el conjunto de las relaciones económicas entre la Europa occidental y la América Latina ha experimentado profundos cambios tanto en términos cuantitativos como en cuanto a su estructura y su composición. Si se compara, en el transcurso de este periodo, la evolución de los distintos componentes de estas relaciones —las corrientes comerciales, las inversiones directas, las corrientes financieras y la cooperación tecnológica— se presenta, en términos generales, el siguiente cuadro.

La importancia relativa del intercambio comercial ha disminuido constantemente. La participación de la América Latina en las importaciones comunitarias procedentes de terceros países bajó del 11% en 1960 (CEE de los 5) a sólo el 4% en 1986 (CEE de los Doce). Al mismo tiempo, la participación de la región en la corriente de las inversiones directas europeas hacia países en desarrollo aumentó de menos del 20% a más de un tercio del total. También el volumen de los créditos otorgados por la banca europea a países latinoamericanos registró un aumento considerable sobre todo en el decenio de los setenta y hasta el comienzo de la crisis del endeudamiento. En el campo de los financiamientos oficiales la participación de la América Latina en la cooperación financiera bilateral de los países de la CEE creció de un promedio de 4.4% en 1970 a 6.1% en 1985. Por último, se observó que la cooperación tecnológica bilateral con la América Latina, tanto estatal como empresarial, registró un aumento considerable, sobre todo a partir de los años setenta.

En síntesis, las relaciones económicas entre los países de la CEE y los de la América Latina en los pasados 20 años se han caracterizado por la disminución relativa de las corrientes tradicionales de comercio, por un lado, y la intensificación de la cooperación financiera y tecnológica, por el otro.

La tesis principal de la presente contribución al análisis sobre las experiencias de las integraciones regionales es la siguiente: la disminución del peso relativo del comercio en el conjunto de las relaciones de la CEE con la América Latina tiende a reducir la importancia de las políticas y los instrumentos multilaterales de esta Comunidad frente a la América Latina, y a aumentar la importancia de las políticas bilaterales que aún poseen los Estados miembros. En otras palabras: no obstante la armonización de las políticas económicas que debe culmi-

nar en el perfeccionamiento del mercado interno en 1989, las relaciones con terceros países continuarán estando sometidas en gran parte a políticas y negociaciones bilaterales. Por lo tanto, sería una equivocación comparar en forma total o global la Comunidad Europea y sus relaciones con la América Latina con los Estados Unidos, y no considerar el margen de maniobra bilateral de los países miembros de la CEE.

A continuación se procura explicar los componentes multilaterales y bilaterales en las relaciones exteriores de la CEE. Se trata de un aspecto muy poco estudiado en el contexto de las integraciones regionales pero de cierta importancia para todas las contrapartes externas.

1) El multilateralismo como uno de los principios fundamentales del comercio mundial moderno significa la adopción de reglas colectivas en vez de individuales para las interacciones entre países. La mayoría de los instrumentos internacionales, tales como la cláusula de la nación más favorecida, los sistemas de compensación, los acuerdos como el GATT y los sistemas de integración regional y subregional, se basan en principios multilaterales. El nivel de avance de un sistema de integración se puede medir por el grado de multilateralidad en las relaciones internas y externas.

2) Desde hace algún tiempo se discute la tendencia de retornar al bilateralismo tanto en el comercio internacional en general, por ejemplo, en forma de trueque y de comercio compensado, como en el contexto de la integración regional. Al bilateralismo se le ha criticado como manifestación del nacionalismo, como obstáculo principal a la integración o expresión del desmantelamiento de las integraciones existentes. En realidad el bilateralismo no es un fenómeno nuevo y tampoco ajeno a los sistemas de integración más avanzados. El hecho de que actualmente las tendencias globales hacia el bilateralismo estén más acentuadas y visibles se debe a los siguientes factores: *i*) la influencia de los intereses nacionales y particulares en épocas de crisis o de recesión económica; *ii*) la debilidad o vulnerabilidad de las instituciones multilaterales, y *iii*) la importancia creciente de los sectores económicos (por ejemplo, los financieros, tecnológicos o de servicios) que no están sometidos a acuerdos multilaterales o que son determinados por otros sistemas internacionales, como el sistema financiero de Bretton Woods, las empresas transnacionales o los sistemas de defensa militar.

3) La experiencia de la CEE demuestra una coexistencia de elementos multilaterales y bilaterales tanto en el ámbito interno como en sus relaciones externas. No cabe aquí analizar en el campo comunitario interno los logros y las deficiencias en el camino de la CEE hacia una armonización completa y multilateral de las economías de los Estados miembros. En términos generales se puede comprobar que se ha logrado establecer y mantener un equilibrio entre los intereses comunes y la competencia de los órganos de la Comunidad, por un lado, y los intereses particulares y el poder de los gobiernos nacionales, por el otro.

4) De particular interés para nuestro tema, y no siempre considerada, es la interacción de factores o elementos multilaterales y bilatera-

les en el contexto de las relaciones externas de la CEE y sus miembros. Por un lado están los campos de acción ya ampliamente sometidos a las políticas comunitarias frente a terceros países, esto es, las políticas de importación y sus instituciones respectivas, tarifas y aranceles comunes, sistema general de preferencias, etcétera; y por el otro, los sectores que no se encuentran bajo las competencias de la Comunidad, o lo están sólo parcialmente. Son, entre otras, las políticas de exportación (salvo las reglas de financiamiento y de garantías), y las áreas financieras con la corriente de capitales, las inversiones en el exterior, etcétera.

Si bien los Estados miembros de la CEE han renunciado a su autonomía en el campo de las políticas de comercio exterior, existen aún muchos instrumentos y vías que les permiten mantener perfiles nacionales individuales y en parte muy diferentes incluso como importadores. Estas diferencias pueden comprobarse con base en un análisis detallado y ponderado de las importaciones de los países miembros procedentes de distintas regiones y para diferentes grupos de productos. Por ejemplo, los grados de apertura para productos latinoamericanos muestran diferencias muy marcadas. Si se hace una distinción entre productos agropecuarios no sensibles (alimentos para animales, materias primas, etcétera) y productos agropecuarios sensibles (carne, granos, etcétera), así como entre productos manufacturados no sensibles y sensibles, se nota que un país como la Gran Bretaña está más abierto a los productos agropecuarios sensibles que Alemania e Italia, más abiertos para bienes manufacturados sensibles que Francia, etcétera. La causa de estos perfiles distintos radica en la aplicación de reglas comunes que permiten a veces un margen de interpretación considerable. Lo mismo vale para las cuotas fijadas, las salvaguardias, las barreras no cuantitativas, las normas de calidad, etcétera. Además, participan los canales tradicionales de importación, las preferencias de los consumidores y otros factores que escapan a los esfuerzos de armonización comunitaria.

5) En el segundo nivel, o sea los sectores y áreas que no están sujetos a las competencias legales y funcionales de la Comunidad, el campo de maniobra para los países miembros y sus actores económicos es aún mayor. Como se ha señalado, se trata de los campos más importantes y dinámicos, sobre todo en las relaciones con la América Latina. A ellos pertenecen las siguientes áreas: *i*) inversiones directas; *ii*) corrientes de financiamiento y de capitales; *iii*) cooperación industrial; *iv*) fomento de las exportaciones (dentro de ciertos límites), y *v*) cooperación tecnológica y científica. Si bien existen políticas orientadas hacia la armonización, estos sectores, con pocas excepciones, permanecen bajo la autonomía de los Estados individuales.

6) En diversos campos de acción la construcción actual de la CEE ofrece selección de opciones bilaterales o multilaterales por parte de los países miembros. Dentro de los límites determinados por los Tratados de Roma y las decisiones adoptadas posteriormente en la práctica, hay muchas áreas de relaciones y de cooperaciones exteriores don-

de los gobiernos pueden actuar en forma bilateral o pueden entregar el asunto a las instituciones comunitarias. No hay reglas específicas para estas decisiones pero con base en la experiencia real en los últimos años se revelan algunas tendencias generales, por ejemplo, las siguientes: *i*) cuanto más importantes sean el sector y el país con el cual se realiza la cooperación, tanto más probable es el camino bilateral. Ejemplo: la cooperación en tecnologías de punta con países como la Argentina y el Brasil, y *ii*) cuanto más conflictiva sea el área y menos importantes sean el país o la región para los miembros individuales de la CEE, tanto más comprobables son las acciones multilaterales. Ejemplos: política agraria, región de Centroamérica. Sería tema para estudios profundizados el de trazar y comprobar las líneas de cooperación externa de los países de la CEE bajo este concepto.

7) El hecho de que interacciones bilaterales no estén sometidas a las reglas comunes de la CEE no significa que no se realicen dentro de ninguna red multilateral. Un buen ejemplo son las actividades de los bancos comerciales que están sujetas a los sistemas multilaterales del sector financiero internacional pero que no necesariamente son congruentes con el de la CEE, y donde intervienen otros intereses.

8) De la situación descrita en los párrafos anteriores se deducen las siguientes consecuencias para las relaciones entre la CEE y la América Latina:

- a) La separación institucional entre las políticas de importación (Comunidad) y las de exportación (países miembros) hace difícil equilibrar las corrientes comerciales en la forma en que los países de la América Latina altamente endeudados lo esperan. La preocupación de los exportadores europeos por mantener sus mercados en la región no puede influir directamente en las políticas comunitarias de facilitar el acceso de productos latinoamericanos, ya que las políticas comerciales requieren el consenso de todos los miembros de la Comunidad. De esta manera, la flexibilidad de la política de comercio exterior de la CEE es reducida en comparación con la de otras contrapartes comerciales de la América Latina en el mundo industrializado, por ejemplo, los Estados Unidos y el Japón.
- b) Las vías de intercambio multilaterales de los sistemas de integración no son exclusivas ni excluyentes con respecto a interacciones bilaterales. Esto significa que frente a la CEE la América Latina no debe únicamente fijarse en las instituciones comunitarias sino también buscar el diálogo con los gobiernos y los sectores privados en los países individuales. Ellos no deben deshacerse de su responsabilidad por la eliminación de las barreras proteccionistas echando la culpa a los órganos de la Comunidad.
- c) Es necesario concertar los esfuerzos mutuos sobre la ampliación de mercados interdependientes e interregionales por medio de: *i*) empresas en Europa que puedan ofrecer productos, o ejercer demanda de productos de origen latinoamericano; *ii*) empresas transnacionales europeas en la América Latina que participen más acti-

vamente en las exportaciones hacia la CEE; *iii*) bancos comerciales europeos con el fin de mejorar los sistemas y los volúmenes de financiamiento de las exportaciones latinoamericanas a la CEE, y *iv*) instituciones de comercialización y de información sobre productos, como *tradings*, consorcios y agencias de distribución. Una participación más activa incluso de capital por parte de la América Latina en los sistemas de venta en los mercados europeos de mayor tamaño será indispensable cuando se intenta aumentar las exportaciones no tradicionales.

- d*) Los desequilibrios entre las corrientes comerciales que resultan de relaciones tan diversas requieren mecanismos e instrumentos que permitan la compensación entre los costos y los sacrificios de la integración, por un lado, y los beneficios y las ventajas, por el otro. A diferencia de los sistemas de integración tradicional en la América Latina (ejemplo: el Pacto Andino) las medidas de compensación no deben limitarse a los sectores respectivos sino que tienen que ser intersectoriales, que es el caso en la integración de la Europa occidental.
- e*) Es recomendable solicitar a las instituciones de asistencia técnica y financiera internacional una cooperación en favor de la América Latina que tenga en cuenta los problemas específicos de las relaciones económicas con la Comunidad Europea y sus países miembros, prestando mayor atención a los países de menor tamaño y a las empresas pequeñas y medianas.

9) La experiencia europea con la unificación económica ha demostrado que integración multilateral y cooperación bilateral no son caminos competitivos sino complementarios y hasta convergentes. De gran importancia para los avances de la integración es el carácter incremental de las políticas respectivas, esto es, iniciar procesos y progresar paso por paso y nunca sacrificar logros obtenidos, crear precedentes que pueden ser seguidos por otros, crear obligaciones y compromisos mutuos, etcétera. Todo esto resulta en algo que se puede llamar "estilo de integración" muy marcado en el caso de la CEE y uno de los elementos decisivos para su éxito. Este estilo de integración se mostraría muy resistente a los efectos de la ampliación de originalmente cinco países a doce hoy día, y a los cambios políticos en los Estados miembros, siempre y cuando existieran algunas bases y consensos de orden económico como régimen democrático, libre empresa, etcétera. Dentro de estos límites la integración europea ha podido avanzar no obstante que algunos países miembros experimentaron periodos de mayor intromisión del Estado e incluso de nacionalizaciones de empresas privadas. A pesar de algunos cambios en los sistemas económicos la integración desarrolló su propia dinámica.

Actualmente la América Latina está viviendo una nueva etapa de su integración económica. Hay que aprender las lecciones poco alentadoras de un cuarto de siglo de intentos y esfuerzos. Hoy día varias condiciones son mejores que en el pasado y comparables a la situación en

que Europa se encontraba en los años cincuenta y sesenta: la mayor homogeneidad política y democrática, el espíritu de reconstrucción como consecuencia de la crisis económica, la renuncia a los modelos obsoletos de la sustitución nacional de importaciones, el reconocimiento de las limitaciones del Estado en la economía y la confianza en la empresa privada, y últimamente la convicción de que, frente a las limitaciones de aumentar mayormente las exportaciones a los países industrializados, el camino más viable para las economías latinoamericanas es el de activar los mercados internos y los regionales. Aumentar los mercados propios, sea por medio de la integración multilateral o mediante la cooperación bilateral, es la fórmula más adecuada para lograr un crecimiento nuevo y autosostenido.

6. ESPAÑA Y LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Victorio Valle Sánchez

I. INTRODUCCIÓN

DESDE la finalización de la segunda Guerra Mundial los procesos de integración económica han proliferado en diferentes partes del mundo, tanto occidental como oriental, tanto entre países desarrollados como entre países en desarrollo. Por medio de la unión de dos o más países con mercados individuales de dimensiones poco adecuadas se puede crear uno "común", del que se predicen una serie de ventajas, derivadas fundamentalmente del aumento de la competencia, de la racionalidad en la toma de decisiones y de la aparición de economías de escala. No obstante, para que éstas se puedan consolidar es necesario que se den dos condiciones: que los niveles de desarrollo de los países miembros sean similares y que sus regímenes políticos presenten cierta homogeneidad. En caso contrario el proceso estaría destinado al fracaso.

Un proceso de integración económica desencadena aspectos positivos y negativos para cada uno de los países. Para que las ventajas del proceso sean superiores a los inconvenientes del mismo es necesario establecer un periodo transitorio de adaptación para las diferentes economías participantes.

Los procesos de integración económica no se desarrollan en todos los casos con la misma intensidad, puesto que pueden ir de la mera reducción de aranceles entre algunos países —zona de comercio libre— a procesos mucho más profundos. En las comunidades europeas no sólo se han eliminado las barreras arancelarias entre los países miembros, sino que también se estableció un arancel común frente a terceros países, se ha introducido la libre circulación de mano de obra y capitales, y el libre establecimiento y prestación de servicios, así como políticas económicas comunes.

Es evidente que la integración europea ha sido un factor estimulante en la modernización e industrialización de los países de Europa que constituyen en conjunto una potencia económica que incluye a tres de los cinco países occidentales más desarrollados y que absorbe más de la tercera parte de la corriente comercial mundial.

Sin embargo, el ensayo de construcción de una Comunidad Económica Europea dinámica y potente no está exento de dificultades. Hace sólo unos años se pensaba con cierta generalidad que los países europeos tenían un aparato productivo anquilosado que le crearía problemas para adaptarse a los cambios del entorno económico, en particular los derivados del desarrollo demográfico, la crisis energética, las

presiones ecológicas, las nuevas tecnologías y la fuerte competencia en los mercados mundiales desarrollada por el Japón y los nuevos países industriales. De hecho surgió el término "euroesclerosis" para referirse a la pérdida de dinamismo que desde 1973 venían experimentando las economías comunitarias.

Hoy existe una ola de euforia sobre las posibilidades de desarrollo del mercado común. Las circunstancias económicas han mejorado y se espera que las modificaciones del marco organizativo e institucional de la Comunidad —del que es una muestra el Acta Única Europea— colaboren a un mayor dinamismo en la construcción de la Europa comunitaria.

II. EFECTOS ECONÓMICOS DE LA INCORPORACIÓN DE ESPAÑA A LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Con la firma por España el 12 de junio de 1985 del Tratado de Adhesión a las comunidades europeas culminó un largo proceso que se había iniciado 23 años antes, aunque la petición de adhesión propiamente dicha fue cursada en 1977. Es importante destacar que la incorporación española a la CEE ha sido unánimemente apoyada por todas las fuerzas políticas, como un reflejo de la amplia posición favorable de los españoles. En una encuesta de opinión realizada por la Fundación FIES en la primavera de 1985, se obtenía que el 80% de los encuestados estaban interesados en la integración de España en la Comunidad y un 72% intuía la existencia de problemas derivados de la adhesión pero no los consideraba de suficiente importancia para reducir el aspecto positivo que concedían globalmente a la integración española en Europa.

La adhesión a las comunidades europeas —esquema integrador que rebasa los límites del Mercado Común, por cuanto implica la adopción de determinadas políticas unitarias— desencadenará en la economía española múltiples efectos: comerciales, puesto que hemos pasado a formar parte de una unión aduanera; productivos, dado que la confrontación con un mercado más amplio y competitivo obligará a efectuar importantes reasignaciones de recursos; financieros, habida cuenta de que deberemos participar en el financiamiento de las comunidades y, al mismo tiempo, recibir determinadas transferencias, y sociales, en la medida en que los horizontes y las expectativas de los agentes económicos se alterarán considerablemente. Un haz de efectos que han de cambiar la economía española pero que escapan con excesiva facilidad a cualquier intento de medición. Por lo general las valoraciones efectuadas en países miembros de las comunidades, cuando se iniciaba la adhesión correspondiente, tendían con frecuencia a interesarse sobre todo por el análisis estático, siguiendo la obra clásica de Viner, de los previsibles efectos comerciales de la unión aduanera: a tratar de anticipar y calibrar las creaciones y las desviaciones de comercio en

tanto que elementos condicionantes del nivel de bienestar del país considerado. Tales ensayos demostraron siempre que no valía la pena hurgar en los efectos estáticos porque ni resultaba fácil preverlos, ni tenían, a fin de cuentas, tanta importancia como la que se anunciaba, dado que los efectos dinámicos en la estructura productiva —los cambios inducidos por la ampliación del mercado en las decisiones de inversión— tenían mucho mayor alcance y contenido.

Podía pensarse, entonces, en estudiar fundamentalmente tales efectos dinámicos; pero si los estáticos pueden anticiparse, aun con elevados márgenes de error, los dinámicos escapan a cualquier predicción razonable porque son, por naturaleza propia, imprevisibles. Esas variaciones en la estructura productiva que siempre tienen lugar, y que para autores como Scitovsky son las que han producido efectos más profundos en los miembros de las comunidades a lo largo de los años sesenta al impulsar la modernización de sus economías, no pasan de ser en su inicio meras expectativas que cristalizarán o no en función no sólo de los horizontes delineados por el proceso integrador sino, también, de los costos de oportunidad que entrañen en cada momento las decisiones de inversión. Los efectos dinámicos no existen sino en estado gaseoso y su solidificación requiere decisiones y retroalimentaciones que escapan a cualquier intento fundado de cuantificación. Queda, como posible fórmula de análisis de lo que puede suponer un proceso de adhesión, el enfoque institucional: ese proceso requiere compromisos previamente firmados que, a fecha fija, van a introducir cambios en el conjunto de normas que regulan la vida económica del nuevo miembro; esos cambios van a condicionar la acción de todos los agentes económicos, tanto de los públicos como de los privados; y esas acciones se moverán por lo general en direcciones que pueden, sin grave riesgo de error, anticiparse. El análisis así efectuado no es un estudio cerrado, sino que constituye, por una parte, una aproximación más directa a la realidad estudiada, y permite, por otro lado, construir escenarios generales o sectoriales que si no generan imágenes cuantitativas de lo que va a suponer la integración, sí, al menos, reflejan el terreno de juego en el que se van a mover los agentes económicos.

Para evitar traumas en nuestro proceso de integración se establece una serie de periodos transitorios que permitan una paulatina adecuación de las estructuras económicas. El periodo medio es de siete años, durante el cual se suprimirán los aranceles y las restricciones cuantitativas al comercio entre España y la Comunidad; se aplicarán las cuatro libertades fundamentales según el Tratado de Roma; adoptaremos el Arancel Exterior Común, y nos integraremos plenamente a las Políticas Económicas Comunes. No obstante, hay una serie de excepciones a este periodo medio; existen contingentes que sólo se mantienen cuatro años, y para la plena liberalización de capitales se establece un periodo de únicamente cinco años. Sin embargo, para alcanzar la total liberalización de frutas y hortalizas y poder tener acceso a la zona de pesca del Box Irlandés se establece un periodo de diez años. Como se

puede apreciar, estos plazos excepcionales no favorecen la postura española, debido a que nuestro país se ha incorporado como socio a un club constituido previamente, lo que ha provocado que las negociaciones no se hayan realizado de igual a igual.

Como se desprende de los párrafos anteriores, hasta que no terminen los plazos transitorios no estaremos integrados plenamente a la vida comunitaria. Sin embargo, la propia adhesión tiene unos efectos inmediatos en España que se pueden resumir en los siguientes puntos.

- i) *Aceptación del acervo comunitario.* Desde el mismo momento de la integración el 1 de enero de 1986, España aceptó las reglas de funcionamiento de las comunidades y se incorporó a los diferentes órganos de dirección de las mismas.
- ii) *Cesión parcial de soberanías: importancia de la supranacionalidad.* Es necesario adoptar el derecho comunitario que se debe aplicar y respetar —reglamentos, directrices, etcétera—, primando en muchas ocasiones sobre el derecho nacional. Existe un Tribunal de Justicia que vigila el cumplimiento de la lógica del Tratado de Roma y cuyas decisiones España acatará. Asimismo dejará de negociar ciertos acuerdos con terceros que la afecten directamente, que es el caso de los acuerdos de pesca.
- iii) *Adaptación a un espacio económico mucho mayor.* Es necesario un importante cambio de mentalidad en las decisiones de España, puesto que es necesario considerar que desde el mismo momento de la incorporación está inmersa en un mercado 14 veces mayor y con una tremenda capacidad de compra puesto que la renta media por habitante de la Comunidad casi duplica a la española. En definitiva, se trata de un cambio de escala, de un cambio en los valores.
- iv) *La administración española no podrá realizar actuaciones discrecionales en el campo comercial,* práctica habitual hasta la incorporación. Se legislaba para exceptuar. Entre 1960 y 1984 se publicaron más de mil decretos referentes a modificaciones. Esta posibilidad desaparece, quedando suprimidos los mecanismos de suspensiones y bonificaciones.

Sin embargo, los auténticos efectos de la adhesión de España a las comunidades se derivarán de la eliminación de barreras a los intercambios y de la ampliación de mercados que supone cualquier proceso de integración que merezca el nombre de tal, y desencadena dos clases de efectos: estáticos, o relativos al comercio, y dinámicos, o referentes a los cambios esperados en la estructura productiva de las economías correspondientes.

Si nos atenemos a los primeros, hay que tener en cuenta la importancia que ya presenta el comercio entre España y los países que, hasta el momento, integran el Mercado Común Europeo, importancia que puede advertirse desde tres ángulos: su volumen, su diversificación y su grado de especialización.

Actualmente la CEE es el principal proveedor y cliente de España (véase el cuadro 1), y de este intercambio se deducen claras ventajas para la economía española, la cual hasta ahora ha demostrado su capacidad para competir en mercados cada vez menos protegidos. Aunque la información puede aparentar que el comercio entre la CEE y España es un trueque de productos industriales por agrícolas —a veces da la impresión de que los problemas españoles con la Comunidad se limitan exclusivamente a los productos hortofrutícolas y los vinos—, este intercambio ha ido experimentando en el transcurso de pocos años modificaciones básicas. En la actualidad España importa materias primas, productos químicos, productos manufacturados, maquinaria y material de transporte, y exporta productos alimentarios, productos químicos, productos manufacturados y maquinaria y material de transporte. En suma, importa productos industriales y los exporta también, fundamentalmente. Ello significa que las posibilidades de comercio mutuo son muy amplias —la demanda de productos industriales presenta una elasticidad-renta mucho mayor que la de productos agrícolas—, tanto más cuanto que existe en determinados campos un grado considerable de comercio intraindustrial: se importa lo mismo que se exporta, lo que permite, a un tiempo, diferenciar los productos (existen, por ejemplo, mercados distintos para vehículos automotores dentro de un mismo país) y alcanzar notables economías de escala.

Las tres características reseñadas del comercio mutuo permiten comprender el interés que para la economía española y desde el punto de vista del intercambio visible presenta la incorporación a la CEE. No seguir facilitando ese intercambio mediante la eliminación de las barreras aún existentes podría suponer a la larga una reducción del mismo, bien por la incorporación al Mercado Común de otros países con acusados paralelismos respecto a algunos sectores de la economía española, bien por transformaciones operadas en el seno de la propia Comunidad y tendientes a aumentar su grado de autoabastecimiento. Ello no significa que para un país de desarrollo medio, como España, la incorporación a ese espacio integrado no presente riesgos difíciles de calibrar por anticipado. Es cierto que su agricultura mediterránea está en condiciones de poder competir con cierta ventaja en los mercados comunitarios —razón por la cual se penalizan los productos hortofrutícolas con tres años más de periodo de adaptación—, pero no ocurre lo mismo con la agricultura continental ni con la ganadería. En ambos casos las explotaciones españolas, con defectos estructurales muy acusados y productividades inferiores a las comunitarias, deben experimentar transformaciones profundas para poder subsistir en un mercado único. E igual sucede con la industria puesto que, también aquí, las diferencias de partida son importantes. En términos generales el costo de la mano de obra española es inferior al de la media de la Comunidad, pero también su productividad es menor. Por esas razones se prevé que en la industria ligera, con procesos generalmente intensos en mano de obra, las empresas españolas puedan competir sin dificultades y obtener cuotas crecientes del mercado comunitario, mien-

CUADRO 1. España: comercio exterior, 1985-1986

(Millones de pesetas)

	Importación CIF				Exportación FOB			
	1985	1986	Variación (%)	Total (%)	1985	1986	Variación (%)	Total (%)
Comunidad Económica Europea	1 868 455	2 458 105	31.6	50.26	2 146 467	2 292 173	6.8	60.32
Francia	471 091	571 428	21.3	11.68	636 417	682 749	7.3	17.97
República Federal Alemana	537 432	736 091	37.0	15.05	393 138	444 687	13.1	11.70
Reino Unido	329 621	377 653	14.6	7.72	351 294	335 283	-4.6	8.82
Italia	232 727	356 868	53.3	7.30	289 488	302 261	4.4	7.95
Holanda	108 765	145 272	33.6	2.97	224 035	216 067	-3.6	5.69
Bélgica-Luxemburgo	85 389	130 221	52.5	2.66	104 689	107 265	2.5	2.82
Dinamarca	26 900	35 795	33.1	0.73	25 579	31 466	23.0	0.83
Grecia	9 998	11 929	19.3	0.24	16 457	26 137	58.8	0.69
Irlanda	26 437	29 753	12.5	0.61	14 128	15 304	8.3	0.40
Portugal	40 095	63 095	57.4	1.29	91 242	130 954	43.5	3.45
Resto de Europa	363 612	371 668	2.2	7.60	366 228	296 953	-18.9	7.81
Estados Unidos	552 982	482 718	-12.7	9.87	408 562	349 330	-14.5	9.19
Resto de América	604 056	366 985	-39.2	7.50	287 224	257 667	-10.3	6.78
Resto del Mundo	1 684 135	1 211 291	-28.1	24.77	895 663	604 102	-32.6	15.90
Total:	5 073 240	4 890 767	-3.6	100.00	4 104 144	3 800 225	-7.4	100.00

FUENTE: Dirección General de Aduanas, *Estadística de Comercio Exterior*.

tras que en la industria pesada y en los sectores de tecnología de punta la reducción de barreras protectoras puede plantear problemas de considerable envergadura. Tanto es así que, de no producirse modificaciones en nuestra organización productiva, resultaría difícil saber si la suma algebraica de los efectos comerciales se saldará o no positivamente para la economía española.

Sucede, sin embargo, que los efectos más importantes que para un país como España pueden producirse a consecuencia de la integración son, precisamente, los que se refieren directamente a la estructura productiva. Un primer efecto con el que hay que contar es el aumento de la competencia. Conforme las barreras protectoras se abatan las empresas españolas serán sometidas a mayores dosis de competencia, lo que obligará a todas ellas a vigilar sus costos de producción y dará lugar a la expansión de las más eficientes y a la desaparición de las marginales; más aún, ese efecto de competencia, o de ducha fría, reducirá las fuerzas de las barreras monopólicas existentes en nuestra economía y permitirá un juego más libre de las fuerzas de mercado. Un segundo efecto vendrá dado por el resultado que la ampliación del mercado debe producir en el ritmo de crecimiento de la economía española: un mercado mucho más amplio estimula la innovación y el cambio tecnológico, y aumenta, por lo tanto, la capacidad productiva y la producción total.

Estrechamente ligado a la ampliación del mercado debe surgir un tercer e importante efecto: el incremento de la inversión, espoleado por la dilatación de los horizontes empresariales y en general por el cambio de las condiciones productivas. Probablemente los empresarios ya existentes reajustarán las capacidades de sus industrias para tener en cuenta los nuevos datos, pero además, y al abrirse nuevas oportunidades, aparecerán otros empresarios en una serie de actividades distintas. Por otro lado, la inversión extranjera seguramente se acrecentará, no sólo para aprovechar la nueva dimensión del mercado sino para evitar el efecto del arancel común en las exportaciones de terceros países. Incluso hay que suponer que la inversión procedente de los propios países comunitarios, que, en el periodo 1976-1983 ha supuesto el 43% de la inversión directa total efectuada en España, tenderá a incrementarse para aprovechar el efecto expansivo que la integración debe tener en la economía española.

Por último, hay que esperar, también, un efecto nada desdeñable: la aparición de economías de escala. Economías de carácter horizontal, que darán lugar a la expansión del comercio intrabloque formado por productos de muy elevada sustituibilidad, y economías de escala verticales que dividirán las fases del proceso productivo entre distintas empresas logrando, de esa manera, reducciones de costos.

Son estos efectos dinámicos, que sirvieron de estímulo constante a las economías comunitarias durante los años sesenta, los que deben tener mayor efecto en la economía española y los que, a la postre, dinamizarán muchos de sus sectores productivos al reducirse la protección y el intervencionismo que, con carácter general, siguen formando

CUADRO 2. España y Comunidad Económica Europea: desequilibrios económicos básicos

		1986	1985	1984	1983	1982	1981	1980	1975
<i>Precios</i>									
Precios al consumo (diciembre a diciembre)	España	8.3	8.1	9.0	12.2	14.2	14.4	15.2	14.1
	CEE	2.8	5.0	5.4	6.9	8.7	11.6	12.9	12.8
Precios al consumo (media anual)	España	8.8	8.8	11.2	12.2	14.2	15.1	15.6	15.6
	CEE	2.9	5.4	7.1	8.3	10.2	11.6	12.3	12.5
Precios implícitos en el PIB	España	11.4	8.9	10.6	11.5	13.8	11.9	13.9	16.7
	CEE	5.6	6.0	6.5	8.0	10.1	10.2	11.8	12.7
Precios industriales	España	0.9	8.0	12.2	14.0	12.4	15.7	17.4	9.1
	CEE	-0.1	4.9	7.6	7.2	8.5	10.9	11.0	5.9
<i>Sector exterior</i>									
Balanza comercial (% del PIB)	España	-3.4	-3.5	-2.6	-4.8	-5.1	-5.4	-5.5	-8.1
	CEE	-0.5	-1.6	-2.0	-1.2	-0.5	-0.4	-1.5	-0.5
Balanza por c/c. (% del PIB)	España	2.1	1.7	1.5	-1.4	-2.4	-2.6	-2.4	-3.3
	CEE	1.2	0.6	0.1	-0.2	-0.9	-0.7	-1.3	0.3

Sector público

Déficit público (% del PIB)	España	-5.2	-6.2	-5.0	-5.3	-5.4	-3.0	-2.0	0.0
	CEE	-4.7	-5.1	-5.4	-5.5	-5.6	-5.4	-3.8	-5.2
Ingresos fiscales (incremento anual, en % del PIB)	España	0.9	0.6	1.4	1.8	0.0	1.4	1.2	1.4
	CEE	-0.3	0.1	0.4	1.1	1.0	0.6	1.3	0.7
Gasto público (incremento anual, en % del PIB)	España	0.2	1.2	0.2	1.4	1.9	2.5	2.3	1.6
	CEE	-0.6	-0.2	-0.4	1.4	1.2	2.7	1.0	3.6
Déficit público (en %, s/ahorro nacional neto)	España	47.7	68.1	66.3	71.6	73.6	36.4	21.3	—
	CEE	50.4	60.3	65.9	75.3	63.5	63.6	32.0	52.5

Empleo y paro

Población activa (tasa s/población total)	España	36.1	35.6	35.5	35.4	35.2	35.0	35.2	37.8
	CEE	43.3	43.1	43.2	42.9	42.8	42.6	42.5	41.8
Empleo (tasa de variación anual)	España	2.4	-0.9	-3.0	-0.9	-1.2	-3.1	-3.2	-1.8
	CEE	0.8	0.4	-0.2	-0.8	-0.9	-1.2	0.4	-1.1
Paro (tasa s/población activa)	España	21.4	21.8	20.5	17.7	16.2	14.3	11.5	4.0
	CEE	10.8	11.1	11.2	10.5	9.5	8.2	6.3	4.3

FUENTES: España: Instituto Nacional de Estadística, Contabilidad Nacional; Encuesta Población Activa y estimación propia Fundación FIES; CEE: *Statistiques Retrospectives y Perspectives Economiques* de la OCDE.

parte de los hábitos económicos de los españoles. A juzgar por lo sucedido hace 26 años, esa "segunda operación liberalizadora" debe resultar básicamente beneficiosa para una economía, la española, que sigue necesitada de estímulos exteriores para aceptar dosis crecientes de mercado. Por supuesto no habrá beneficios para todos los sectores ni para todas las empresas, pero probablemente el resultado general de la adhesión pondrá de manifiesto lo fundado de esas previsiones que constituyen la razón primera que explica la conveniencia de la incorporación de España a las comunidades.

Resulta difícil poder hacer un balance presente de la incorporación de España a las comunidades europeas, puesto que no tenemos perspectiva temporal suficiente. No obstante, en este primer año se han detectado los siguientes efectos.

- i) Una mayor competencia procedente tanto de los miembros de las comunidades como de terceros países. Conforme se reducen los aranceles frente a los países del Mercado Común y desaparecen las limitaciones cuantitativas a la importación, los bienes producidos en esos países resultan más baratos en el mercado español, y lo mismo ocurre con las mercancías de terceros países en lo que atañe a los derechos arancelarios a medida que el arancel español se va adaptando a la Tarifa Exterior Común, puesto que los niveles medios de protección son superiores en aquél, muy especialmente por lo que se refiere a productos industriales.
- ii) La aparición de tensiones sectoriales, tanto en la agricultura y en la industria como en los servicios, dado que las empresas menos eficientes están teniendo que desenvolverse en un mercado de mucha mayor dimensión y en condiciones de acrecentada competencia. Tensiones, además, que no van a poder resolverse ni calmarse —aunque sólo sea temporalmente— recurriendo al uso de expedientes protectores, como ha sido norma tradicional en la economía española. Bajo las obligaciones impuestas por nuestros compromisos comunitarios la única solución posible, para una empresa en dificultades, consistirá en modificar sus pautas de funcionamiento para ser capaz de resistir la competencia, lo cual, como es lógico, resultará en algunos casos difícil, y en otros totalmente imposible.
- iii) Buena parte de los bienes producidos en España resultarán más costosos, especialmente los productos alimentarios, por el juego de las normas comunitarias, y la aplicación del IVA ha tenido sin duda el mismo efecto inicial en la estructura de precios. Es cierto que parte de los productos industriales se irá abaratando con el tiempo pero ese efecto será más difuso, amén de que la configuración del consumo español, con un elevado peso de los productos alimentarios, propiciará la reducción inicial de renta real.

Estos problemas podrán ser resueltos siempre que los agentes económicos tengan muy en cuenta las siguientes necesidades:

- i) Aumentar la productividad de las empresas, de manera continua, no sólo para reforzar la capacidad de competencia sino para facilitar el aumento de la retribución real de los factores productivos. Ese esfuerzo, absolutamente necesario para que la integración produzca los beneficios deseados, no debe plantear inicialmente grandes dificultades, puesto que la economía española en general cuenta con posibilidades amplias en dicho terreno.
- ii) Flexibilizar tanto los mercados de factores como los de productos, única forma de lograr que la estructura de precios responda a sus cometidos fundamentales: identificar las escaseces relativas y guiar las decisiones de inversión. El mantener las rigideces que hoy se adviertan en la economía española frente a los cambios de horizonte que entraña la integración en las comunidades no conducirá sino a segar los caminos de salida de nuestra propia crisis.

En definitiva, España se encuentra ante el desafío de modernizar su estructura productiva, puesto que si no lo consigue el balance de su integración en el largo plazo puede ser negativo. Si lo hace alcanzaremos una meta deseada desde hace mucho tiempo pero nunca hasta ahora emprendida.

En este análisis de los efectos de la incorporación de España a las comunidades europeas podríamos afirmar que el proceso de adhesión significa sacrificar presente para poder ganar futuro.

Sin embargo, el éxito de la integración española depende en buena medida de los esfuerzos de la política económica que aún guarda importante dosis de autonomía —sobre todo en la medida en la que España no pertenece aún al Sistema Monetario Europeo (SME)— por acelerar la convergencia de la economía española y de sus ajustes globales hacia el promedio comunitario y, sobre todo, hacia los países centrales de la Comunidad Europea.

Como el cuadro 2 pone de manifiesto, la mejora experimentada en los últimos años en la moderación de los desequilibrios básicos españoles mantiene aún una distancia importante respecto a la Comunidad Europea y obliga a redoblar los esfuerzos por conseguir una mayor convergencia.

III. REFLEXIÓN FINAL ACERCA DE LA ADHESIÓN DE ESPAÑA A LA CEE Y SU EFECTO EN LAS RELACIONES ECONÓMICAS CON LA AMÉRICA LATINA

La adhesión española a la Comunidad Europea es aún muy reciente para poder realizar una evaluación objetiva de los efectos que puede producir en las relaciones económicas con la América Latina. Al margen por ello de cualquier intento de visión global, consideraremos algunos aspectos concretos del problema.

Desde el punto de vista comercial, las perspectivas del comercio de España con los países latinoamericanos en 1986 distan de ser halagüeñas. La importancia del comercio exterior ha ido decreciendo entre 1985

CUADRO 3. Comercio de España y América, 1985-1986
(Millones de pesetas)

	Importación CIF				Exportación FOB			
	1985	1986	Variación (%)	Total (%)	1985	1986	Variación (%)	Total (%)
Total América	1 157 038	849 703	-26.6	17.37	695 786	606 997	-12.8	15.97
Estados Unidos	552 982	482 718	-12.7	9.87	408 562	349 330	-14.5	9.19
Canadá	21 279	19 209	-19.7	0.39	42 066	43 089	+2.4	1.13
Resto de América	582 777	347 776	-40.3	7.11	245 158	214 578	-12.5	5.65
México	292 647	127 774	-56.3	2.61	41 553	28 714	-30.9	0.76
Cuba	20 987	12 254	-41.6	0.25	49 081	40 907	-16.7	1.08
Colombia	15 700	21 206	+35.1	0.43	20 916	20 894	-0.1	0.55
Venezuela	42 498	10 957	-74.2	0.22	30 325	25 778	-15.0	0.68
Ecuador	1 204	2 490	+106.8	0.05	6 340	7 737	+22.0	0.20
Perú	3 597	3 316	-8.8	0.07	7 080	9 309	+31.5	0.24
Brasil	106 111	87 556	-17.5	1.79	10 314	10 979	+6.4	0.29
Chile	15 994	16 543	+3.4	0.34	16 120	11 718	-27.3	0.31
Paraguay	8 604	6 823	-20.7	0.14	1 563	769	-50.8	0.02
Uruguay	2 482	2 693	+8.5	0.06	2 333	2 484	+6.5	0.07
Argentina	47 581	29 847	-37.3	0.61	17 337	22 804	+31.5	0.60
Centroamérica	14 171	16 350	+15.4	0.33	28 019	20 410	-27.2	0.54
Otros países americanos	11 201	9 967	-11.0	0.20	14 177	12 065	-14.9	0.32
Total mundial:	5 073 240	4 890 767	-3.6	100.00	4 104 144	3 800 225	-7.4	100.00

FUENTE: Dirección General de Aduanas, *Estadística de Comercio Exterior*.

y 1986. Las importaciones (en pesetas) se han reducido un 40.3% y las exportaciones españolas a esos países igualmente se han reducido en un 12.5%. (Véase el cuadro 3.)

La tasa de cobertura de exportaciones sobre importaciones, que en el quinquenio 1978-1982 llegó a ser del 70%, pasó a 37.4% en 1984 y a 42% en 1985 y al 61% en 1986. Las exportaciones latinoamericanas a España supusieron en 1986 sólo el 7.11% del total de las importaciones españolas, y las exportaciones españolas a la América Latina supusieron en dicho año el 5.6% del total de las exportaciones españolas.

Estos aspectos negativos en las relaciones comerciales parecen, sin embargo, en mayor medida un fruto de la crítica situación económica del área latinoamericana que de la entrada de España a la Comunidad Europea, aunque ésta pueda haber influido.

Por otra parte, no parece que la adhesión española a la CEE comporte serias dificultades para la corriente comercial entre la CEE y la América Latina, dado el carácter esencialmente no competitivo que las exportaciones de estos países tienen respecto a las españolas.

Una cuestión distinta es el papel que España pueda desempeñar en el futuro en la definición del marco de relaciones América Latina-CEE. Nuestro reciente ingreso a la Comunidad no permite aún calibrar las posibilidades que España puede aportar para facilitar tales relaciones.

La América Latina constituye una de las zonas del mundo en la que las relaciones con la CEE son más débiles. Los acuerdos preferenciales hoy existentes son muy limitados, por lo que puede preverse un amplio margen para futuras negociaciones.

Señalemos, finalmente, que en el terreno del grave problema de la deuda latinoamericana, la participación española es reducida (apenas alcanza un 2% del total). Constituye un problema global que requiere encontrar fórmulas para reducir los pagos del servicio de la deuda reduciendo las tasas de interés, conviniendo mayores plazos de vencimiento, e incluso proceder a la condonación de parte de la deuda como ayuda al desarrollo.

Las posibilidades económicas de España son limitadas y el nuevo marco competitivo en que debe ejercitar su actividad económica y financiera obliga al saneamiento y la capitalización de sus instituciones financieras. Sin embargo, dentro de sus posibilidades ha renegociado la deuda con algunos países latinoamericanos y ha apoyado siempre las mejores condiciones posibles en las negociaciones en los mercados y los foros internacionales.

7. COOPERACIÓN ECONÓMICA ENTRE LOS PAÍSES NÓRDICOS

Seppo Suokko

I. INTRODUCCIÓN

LOS PAÍSES nórdicos se extienden desde Groenlandia al oeste hasta Carelia al este, y desde el Ártico al norte hasta Alemania al sur. Unidas estas enormes extensiones de tierra superan con mucho el área de la Europa occidental. El área total de estos países se eleva a 3.4 millones de kilómetros cuadrados cubiertos de nieve. La superficie total de tierra sin nieve es de cerca de 1.6 millones de kilómetros cuadrados. Los habitantes comprenden nueve tipos diferentes de personas que hablan ocho lenguas distintas. La población total es de aproximadamente 22.5 millones.

Los países nórdicos están formados por cinco Estados soberanos —Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia—, así como tres territorios o áreas de autogobiernos: las Islas Faroe y Groenlandia, ambas como parte de Dinamarca, y Aland, que es parte de Finlandia.

Dinamarca tiene cerca de 5.1 millones de habitantes. En 1985 el producto nacional bruto del país ascendió a cerca de 58 millones de dólares. Esto significa 11 mil 300 dólares por persona. No obstante que Dinamarca tiene la producción agrícola más elevada de los países nórdicos sólo el 8% de la población vive de la agricultura. La quinta parte de la fuerza de trabajo del país está empleada en la industria manufacturera. Los ocupados en la industria de la construcción representan el 7%, en tanto que los del comercio alcanzan casi el 15%. Más del 6% está empleado en el transporte y el 18% en el sector de servicios de la iniciativa privada. El sector público ocupa más del 25% de la fuerza de trabajo. Dinamarca es el único de los países nórdicos que es miembro del Mercado Común Europeo.

La población de *Finlandia* asciende a un poco más de 4.8 millones de personas. El producto nacional bruto en 1985 fue de 54 millones de dólares. Esto significa 11 mil dólares *per capita*. La industria emplea a un 33% de la fuerza de trabajo total. El 7% se encuentra en la agricultura y la silvicultura, en el transporte el 8% y en el sector público el 21%.

Islandia tiene la población más baja de los países nórdicos —aproximadamente 238 mil habitantes. En 1985 el producto nacional bruto fue de 2.7 millones de dólares, o sea 11 mil por persona. La pesca y las industrias asociadas constituyen la industria más importante y pro-

porcionan el 70% de los ingresos por exportación. Islandia es miembro de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC [EFTA]).

Noruega tiene casi 4.2 millones de habitantes. En 1985 el producto nacional bruto fue de cerca de 58 millones de dólares, lo que significó 14 mil dólares por persona. Entre los años sesenta y setenta Noruega sufrió cambios económicos e industriales radicales. Esto se debió al descubrimiento de petróleo y gas en la plataforma submarina continental en el Mar del Norte, ubicada a lo largo de la costa de Noruega. La industria emplea una cuarta parte de la fuerza de trabajo total, la agricultura el 7%, la construcción el 7% y el comercio el 20%; el transporte el 10% de la fuerza laboral y el sector público el restante 25%. Noruega también es miembro de la AELC.

La población de Suecia asciende a 8.3 millones de habitantes. Una tercera parte de la fuerza laboral está empleada en el sector público, un poco más de una cuarta parte en la industria y casi una quinta parte en el comercio. La agricultura y la silvicultura emplean sólo un 5%. El transporte y la construcción ocupan, cada uno, un poco más del 7%. En 1985 su producto nacional bruto fue de 100 millones de dólares que representan 12 mil dólares por habitante. Suecia también es miembro de la AELC.

Estos cinco países soberanos son los que componen la cooperación nórdica. Es importante señalar que casi el 100% de la población en estos países es alfabetizada. Los niños entre los 7 y los 14 o 15 años de edad asisten a la escuela. La tasa de mortalidad infantil es la más baja en el mundo.

Todos los países nórdicos tienen sistemas parlamentarios, donde se incluyen varios partidos políticos. El sistema se basa en la representación proporcional. El tipo de gobierno en los países nórdicos es llamado con frecuencia "democracia nórdica". El sistema social ha creado el concepto de "Estado de seguridad social".

II. CONDICIONES PREVIAS DE LA COOPERACIÓN

Los países nórdicos están altamente integrados. La integración económica en la región es favorecida con la enorme interdependencia de los países participantes, como fuentes de importación y de mercados de exportación. Suecia es el más dependiente de los demás países nórdicos y es un mercado en extremo importante para los tres países restantes. La interdependencia entre Dinamarca, Finlandia y Noruega es menor.

Durante los últimos 20 a 30 años han sido muchos los factores que han apoyado la integración del desarrollo en los países nórdicos. Según la teoría de la integración, es posible que sea importante la corriente del mercado potencial si las estructuras económicas de los países son complementarias en vez de ser competitivas. Más aún, es factible que los países ganen más con la integración económica si la corriente comercial existente es intensa y las tarifas son elevadas. Ellos pueden tam-

bién obtener ganancias si se materializa la intensificación del movimiento económico una vez que se reduzcan las tarifas de acuerdo con las bases preferenciales. Estos factores son de gran utilidad para los países nórdicos. Los derechos arancelarios se redujeron dentro del marco de la AELC, principalmente en 1960, cuando todos ellos se hicieron miembros de este organismo.

Pero no sólo los factores económicos han coadyuvado a obtener un elevado grado de integración entre estos países. Los factores culturales también han desempeñado un importante papel. Las barreras del lenguaje no son significativas en Escandinavia. La similitud en las formas de vida, gustos, religión, conceptos morales y aun condiciones climatológicas han contribuido a lograr este proceso unificador y han proporcionado a estos países los incentivos para alcanzar la cooperación, la armonía y la integración actuales.

III. EL MARCO DE LA COOPERACIÓN

Las bases de la cooperación se encuentran en el Tratado de Helsinki de 1962, que establece el carácter y el marco de los trabajos, además de los procedimientos, del Consejo Nórdico y las áreas de actividad. De acuerdo con él los países de la región deben tratar de mantener y aumentar el desarrollo de la cooperación en las áreas de legislación, cultura, políticas económicas y sociales, y asuntos referentes al transporte y la comunicación. Mediante la revisión del Tratado, en 1971 se estableció el Consejo Nórdico de Ministros y, al mismo tiempo, se reformaron los procedimientos y las reglas de operación correspondientes. La cooperación nórdica incluye en la actualidad todos los asuntos políticos, excepción hecha de los relativos a la política exterior y la política de defensa.

La estructura de organización constituida para dirigir la cooperación está dividida en un cuerpo parlamentario llamado Consejo Nórdico y un organismo de gobierno conocido como el Consejo Nórdico de Ministros. La participación de la responsabilidad entre estos organismos es parecida a la de los sistemas parlamentarios y gubernamentales locales en los países nórdicos, con excepción de una diferencia importante: el Consejo Nórdico no es un instrumento político supranacional, pero actúa como foro para articular las discusiones entre los parlamentos y los gobiernos de los países nórdicos. El Consejo, el cual tiene funciones de consultoría y fiscalía, emite recomendaciones al Consejo Nórdico de Ministros y a los gobiernos nacionales más importantes.

El Consejo Nórdico de Ministros está autorizado a tomar decisiones con carácter obligatorio dentro del marco del acuerdo de cooperación vigente. La composición del Consejo de Ministros varía según los asuntos por tratar. Un ministro de gobierno es responsable en cada país de la cooperación del Consejo del Ministerio del Trabajo y de la cooperación entre los gobiernos nórdicos en general.

Los objetivos principales de cooperación pueden resumirse de la siguiente manera: *i*) enlazar las actividades nacionales en los diversos sectores de las sociedades para compartir experiencias y conocimientos; *ii*) aumentar el nivel de competencia en los países nórdicos para estimular el fortalecimiento de la investigación y del desarrollo; *iii*) dividir el trabajo entre los países para lograr una mejor utilización de los recursos escasos, por ejemplo, mediante la aplicación de criterios normativos en los productos en el mercado nórdico; *iv*) armonizar la legislación; *v*) otorgar mayor importancia a los países nórdicos para que influyan más ampliamente en la cooperación internacional; *vi*) crear una vida cotidiana mejor para los ciudadanos nórdicos, en especial cuando éstos decidan cambiarse a otro país nórdico, y *vii*) desarrollar aún más la creciente fraternidad nórdica.

El Consejo Nórdico de Ministros está representado en la actualidad por 17 o 18 composiciones diferentes, dependiendo del asunto que debe tratarse. Para obtener el *quórum* necesario deben asistir los representantes de todos los países aun cuando los asuntos por tratar sólo conciernan a alguno de ellos; sin embargo, es suficiente si tales países están representados. Cada uno tiene derecho a un voto y las decisiones deben tomarse por unanimidad de votos, a diferencia de los asuntos de procedimiento, en los cuales basta una simple mayoría de votos. Una abstención no es ningún obstáculo para tomar una decisión.

Durante la revisión del Tratado de Helsinki de 1985 quedó instituida la representatividad de las áreas de autogobierno (las Islas Faroe, Groenlandia y Aland), para que éstas participen en las discusiones del Consejo de Ministros. Tienen derecho a voz y a dar a conocer sus opiniones, las que deben considerarse en el examen.

Se han establecido 20 comités integrados por funcionarios públicos de alto nivel, encargados de recibir las decisiones preparadas por el Consejo Ministerial y de hacer los informes necesarios acerca del comportamiento y el desarrollo de la cooperación nórdica, que se presentan en la sesión anual del Consejo Nórdico. Algunos ejemplos de estos comités de alto nivel son: el Comité Nórdico del Mercado del Trabajo, el Comité Nórdico de Salud y Asuntos Sociales, el Comité Ejecutivo Superior de Asuntos de Política Comercial, el Comité Ejecutivo Superior de Asuntos Pesqueros, el Comité Ejecutivo Superior de Política Industrial, el Comité Ejecutivo Superior de Política Económica, el Comité Ejecutivo Superior de Cooperación Cultural Nórdica, etcétera.

Cada uno de los comités de alto nivel tiene un representante en cada país quien es funcionario permanente de alta jerarquía. Este representante, así como sus colegas, tiene la doble tarea de buscar las soluciones comunes del grupo nórdico y de representar los puntos de vista de sus propios países.

Se ha organizado una secretaría para servir al Consejo de Ministros y a los comités ejecutivos superiores, con sede en Copenhague. La Secretaría tiene rango internacional y sus funcionarios son servidores civiles nórdicos que no dependen de sus gobiernos. Tiene a su cargo la preparación de los materiales para el Consejo de Ministros y para los

diferentes comités ejecutivos, así como iniciar los proyectos de cooperación y de investigación de nueva creación. Además, debe apoyar a cualquiera de los comités *ad-hoc* que el Consejo Ministerial pudiere instalar. Por el momento la Secretaría cuenta con unos cien empleados, y está dirigida por un secretario general y organizada en cinco divisiones, encargadas de los diferentes asuntos políticos.

Es necesario subrayar que los países participantes no consideran que la cooperación nórdica sea una opción que pueda alcanzar una cooperación internacional más amplia. Todo lo contrario, esta cooperación es considerada como el primer obstáculo para lograr una cooperación internacional de los Estados nórdicos más significativa. Todos ellos están vinculados a las Naciones Unidas, así como a todas las organizaciones de este sistema, y a organizaciones regionales, como la OCDE, la AELC o, en el caso de Dinamarca, la CEE.

IV. FORMAS DE COOPERACIÓN

1. *Política económica y cooperación nórdica en los foros económicos internacionales*

Los países nórdicos tienen como objetivo prioritario la continuidad de un desarrollo económico satisfactorio, así como el aumento del empleo. Por tanto, estos objetivos no pueden alcanzarse si estos países no explotan activamente las oportunidades que proporciona la cooperación internacional. Si bien son países pequeños en términos de criterios internacionales, las expectativas resultantes de su esfuerzo en los foros económicos internacionales deben tomarse a la luz de esta situación. Los países nórdicos utilizan las oportunidades que brindan estos foros en trabajo coordinado con el fin de lograr metas comunes.

Las reuniones regulares de los ministros nórdicos de Finanzas son un foro adecuado para analizar la situación común en la región dentro de los exámenes de la política económica internacional. La reciente decisión del Consejo de Ministros de preparar conjuntamente un breve informe de la situación económica cada verano que se titule "Perspectivas para las economías nórdicas", contribuirá a facilitar un acercamiento unificado de estos países a los análisis de la política internacional.

El acercamiento de estos países a la OCDE durante los últimos años ha favorecido una política económica que promueva el crecimiento económico por parte de los países desarrollados y una mejor coordinación de las políticas económicas entre los países industrializados más importantes. Éste es un ejemplo de la cooperación nórdica en los foros económicos internacionales.

La política económica de los países miembros de la OCDE, según los países nórdicos, tiene por delante dos tareas principales: *i*) asegurar que el movimiento económico actual, en proceso de ascenso, sea más duradero, y *ii*) prevenir la desocupación estructural.

Desde el punto de vista del Consejo de Ministros, sería deseable tener un crecimiento económico más fuerte en Europa encaminado a reducir el grado tan elevado de desocupación. Para lograrlo, y para evitar nuevos reveses en la economía, será necesario obtener una mejor coordinación en la política económica dentro del área de la OCDE. La política económica de los países más importantes de Europa deberá promover, en especial, un mayor crecimiento y, en consecuencia, buscar más fuentes de empleo. Los países que han logrado controlar la inflación y que disfrutan de una balanza de pagos favorable, deben dar cabida a políticas financieras menos restrictivas.

Los países nórdicos tienen la oportunidad de ser líderes concededores en los foros económicos internacionales, dentro de los retos más importantes, que están ligados a: *i*) la cooperación en una reducción programada de las medidas proteccionistas dentro del mundo comercial, en donde se incluyen los subsidios industriales; *ii*) la cooperación para mejorar la situación financiera de los países en desarrollo, entre otras medidas por medio del aumento en las exportaciones a los países industrializados, y *iii*) la cooperación referente a las políticas de tipos de cambio. Los países nórdicos tienen un representante común en el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Estos países han participado intensamente dentro del GATT para persuadir a la organización que inicie un nuevo ciclo de negociaciones. Las áreas prioritarias de dicho ciclo serían: el trabajo encaminado a solucionar los asuntos de salvaguardia y la liberación del mercado de servicios, además del aumento del comercio entre los países industrializados y los que están en desarrollo. Los países nórdicos han proporcionado dentro de la OCDE un apoyo constante a la propuesta de las llamadas medidas proteccionistas de reducción en los precios a su nivel original. En la UNCTAD ya existía con anterioridad una gran cooperación a la decisión de la UNCTAD VI sobre el proteccionismo y el ajuste estructural.

Una de las razones que prevalecen en el clima internacional tan tirante se refiere a la gravosa situación de la deuda de los países en desarrollo, y la que cada día va aumentando. Para solucionar este problema deben reducirse los déficit de la balanza de pagos de tales países.

Los países nórdicos han intensificado su colaboración económica en algunas regiones como una medida para mejorar la situación. A principios de 1986 se firmó en Harar, Zimbawe, una Declaración Conjunta entre los cinco países nórdicos y los nueve países miembros de SADCC en Sudáfrica. El acuerdo comprende la expansión de la cooperación entre las dos regiones en diferentes campos, incluidas la económica y la cultural.

2. Programa nórdico de acción para el desarrollo económico y el pleno empleo

Dentro del campo económico de cooperación es muy importante no perder de vista el "Programa nórdico de acción para el desarrollo eco-

nómico y el pleno empleo". Este programa fue preparado por los ministros de finanzas y trabajo durante 1984 y principios de 1985; se discutió ampliamente en la sesión anual del Consejo Nórdico a principios de marzo de 1985, y se aprobó la versión final del programa en 1986.

El programa subraya ante todo que la reducción de la tasa de inflación, a la vez de asegurar plenamente la competitividad internacional es en la actualidad el agente más importante para aumentar el crecimiento y el empleo en el área. Además, el programa subraya que los países nórdicos desean ampliar su cooperación en organismos como el FMI, el GATT y la OCDE.

La parte más espectacular del programa se refiere a la decisión de estructurar uno que abarque cinco años, destinado a aumentar la red de carreteras y las conexiones de trenes entre Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia. Este programa de infraestructura hará posible la reducción en los costos de transporte, de modo que las compañías manufactureras tengan mayor competitividad.

Los países nórdicos intentarán también la posibilidad de aumentar su cooperación en el campo de los hidrocarburos. Me gustaría mencionar que Dinamarca empezará a ser proveedor de Suecia en gas natural de sus campos en el Mar del Norte. A finales de 1984 se construyó el oleoducto de esas áreas marinas a Copenhague, la capital de Dinamarca, mismas que están ampliándose para que los consumidores del sur de Suecia reciban el suministro del combustible.

Otro elemento importante dentro del programa es el de continuar con el desarrollo del concepto de los países nórdicos como mercado interno. El Consejo de Ministros ha mencionado que gran número de compañías pequeñas, al utilizar el mercado nórdico como "campo de entrenamiento", puede obtener una experiencia significativa que será muy importante cuando ellas, en una etapa posterior, traten de efectuar exportaciones al mercado mundial.

Los pasos por seguir en esta área incluyen tres tipos de actividades, que son los siguientes: *i*) remover las barreras no arancelarias y administrativas al comercio que aún existen, incluida una cooperación cada día más elevada de la normatividad; *ii*) estabilizar una base de información de subcontratos dentro de la industria metalmeccánica, y *iii*) reducir el campo de acción en la competencia y la deformación de los esquemas de apoyo gubernamental.

El plan también se dedica a contar con una mayor libertad de movimiento en el capital y la liberalización de reglas y prácticas relacionadas con el establecimiento de compañías subsidiarias. Estos asuntos, sin embargo, son controlados por el código de la OCDE sobre el movimiento del capital, el que prohíbe la discriminación contra sus países miembros. Por tanto, no pueden introducirse cambios explícitos con los cuales los países nórdicos le otorguen un mejor trato a los países del área nórdica que a otros países miembros de la OCDE.

Una tercera parte del programa de acción se relaciona con el fortalecimiento de las actividades que promueven la exportación de productos nórdicos a los mercados externos. Con esta parte del programa se

aumentará la posibilidad de que el Banco Nórdico de Inversiones pueda ofrecer préstamos encaminados a proyectos de inversión en los países en desarrollo. También conducirá al incremento del presupuesto del Fondo del Proyecto Nórdico, que apoya la cooperación entre las compañías del área cuando sea necesario preparar estudios de viabilidad en los países en desarrollo.

Las organizaciones encargadas de promover las exportaciones y el Comité Ejecutivo Superior de Políticas Comerciales prepararon un esquema detallado para promover las exportaciones a los países del Tercer Mundo. Entre estos esfuerzos se encuentran: unificar los pabellones en exhibiciones y ferias comerciales, las invitaciones a los importadores potenciales en lo que respecta a posibles visitas a los países nórdicos, los catálogos de mercados específicos, etcétera. Los países nórdicos tratarán también de aumentar el número de turistas de la Alemania occidental.

Gran parte del programa de acción tiene que ver con la necesidad de aumentar los recursos del Fondo Industrial Nórdico respecto a la investigación y el desarrollo técnico, esto es, investigación en el Ártico en lo que se refiere a petróleo, minerales y ambiente. Este tipo de investigación es muy costoso porque —como en el caso de la investigación espacial— requiere grandes inversiones en transportación y mantenimiento del campo de trabajo. El programa exige también que se incremente la cooperación en la observación climatológica por medio del radar.

Dentro del campo de asuntos del mercado del trabajo y políticas educacionales el programa incluye: *i*) cooperación y modernización de la capacidad educativa en ciertos campos, y *ii*) nuevas formas de manejo en el empleo de los jóvenes, por ejemplo, dentro de la industria, en el sector de servicios y en la cultura.

En el programa de acción se decidió crear también un fondo para desarrollar la pequeña y la mediana industrias en Islandia, Groenlandia y las Islas Faroe. El fondo para esta área, conocida como área "nórdica occidental", contará con un capital base de 13.5 millones de dólares, de ahí que será posible ofrecer préstamos de este fondo en términos comerciales o en condiciones más atractivas. Los detalles respecto al trabajo cotidiano de este fondo aún se encuentran en consideración. El programa establece que el dinero asignado a la cooperación regional debe incrementarse en un 50%, o sea un millón por año. De esta manera podrán financiarse muchos proyectos en pequeña escala. Se dará prioridad a la región polar y al área "nórdica occidental".

Las medidas que contiene el "Programa nórdico de acción para el desarrollo económico y el pleno empleo" abarcan, de acuerdo con la mayoría de las actividades relacionadas con el programa, el periodo 1986-1988. Las inversiones destinadas a la infraestructura cubren hasta 1990. Sin embargo, se han iniciado pláticas acerca de un nuevo programa de acción —"Programa de acción II"—, el cual se iniciará una vez terminado el "Programa de acción I". Es muy probable que el siguiente programa otorgue atención especial a los asuntos del ambiente y a los regionales.

3. Programa de cooperación para remover las barreras comerciales en la región nórdica

En relación con el "Programa nórdico de acción para el desarrollo económico y el pleno empleo", el Consejo Nórdico de Ministros adoptó, el 27 de febrero de 1987, un programa de cooperación para remover las barreras comerciales en la región nórdica. Es imperativo asegurar en el programa que la cooperación nórdica siga su curso en armonía con acciones similares ya emprendidas y en las que deben destacarse los niveles internacional y europeo.

El objetivo principal del programa es posibilitar la comercialización sin restricciones de productos de un país nórdico en los demás. Esto requiere que las reglas y los reglamentos aplicables a esos productos sean de condiciones similares. Los requisitos de seguridad, salud y protección ambiental y de consumo en estos países se basan en las mismas consideraciones fundamentales. Las discrepancias de las reglas que rigen las normas y los criterios no son por lo general de naturaleza fundamental. También la competencia técnica y la confiabilidad de las autoridades que valoran estas normas y criterios tienen un nivel muy similar. Por consiguiente, la cooperación nórdica debe basarse en el principio de reconocimiento mutuo de los resultados de las pruebas de esos productos y en su aceptación, si es que desea hacer a un lado las barreras técnicas al comercio.

Si las normas en los países nórdicos no tienen las mismas condiciones, las autoridades de cada país deben aprobar el control y los resultados de las pruebas de otro país del área. En casos excepcionales, en que esto no sea posible, las autoridades, bajo petición explícita, deberán someter una justificación adecuada y darán razón de la necesidad de establecer un control o una prueba adicionales.

Para contar con un seguimiento de este programa de acción, una subsidiaria del Consejo Nórdico Ministerial —el Comité de Política Exterior— vigilará que la cooperación no deje de lado el aspecto relacionado con la remoción de todas las formas de barreras no arancelarias en el comercio.

Fue instalado un comité de expertos en barreras técnicas que manejará los casos particulares en los que una autoridad determinada de un país nórdico no reconozca el control o los resultados de la prueba obtenidos en otro país nórdico.

V. EXPERIENCIAS DE LA COOPERACIÓN NÓRDICA: LOGROS Y FRACASOS

En la sección IV se describieron algunas de las formas de cooperación más recientes. Ellas son exclusivamente una pequeña parte de la cooperación que se maneja hoy en día. Ejemplos importantes del éxito en la cooperación en el largo plazo pueden ser los siguientes:

- i) Dinamarca, Noruega y Suecia decidieron, poco después de la segunda Guerra Mundial, unir sus líneas aéreas nacionales en una

- sola empresa, el Sistema de Líneas Aéreas Escandinavas (SAS), la cual ha logrado mantenerse como una de las mejores del mundo.
- ii) En 1952 se abolió el uso de pasaportes entre los diferentes países, de modo que en la actualidad cuentan con un pasaporte común para toda el área.
 - iii) En 1954 se introdujo el mercado común nórdico de empleo, el cual otorga al ciudadano de un país nórdico el derecho a trabajar en otro país del área en iguales condiciones a las de su país de origen.
 - iv) Los países nórdicos firmaron en 1955 un convenio social que proporciona a sus ciudadanos que radiquen en otro país del área los mismos beneficios sociales de su lugar natal.
 - v) En 1961 se estableció un comité ministerial de cooperación encargado del desarrollo y la asistencia. Su primera actividad fue la de concluir, en 1962, un acuerdo con Tanzania relacionado con el Centro Educativo Kibaha.
 - vi) En 1971 se firmó un acuerdo de cooperación cultural, encaminado a desarrollar la comunidad cultural y a aumentar los efectos globales de la contribución de los países nórdicos en la educación, la investigación y otras actividades culturales.
 - vii) En 1973 se creó un Fondo para la Tecnología y el Desarrollo.
 - viii) En 1976 se fundó el Banco Nórdico de Inversiones, constituido por los gobiernos de Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, el cual otorgaría financiamiento complementario a los proyectos de infraestructura más importantes dentro del área y efectuaría inversiones comerciales en el extranjero. El Banco ha participado también en los últimos años en los proyectos de financiamiento a los países en desarrollo. En 1987 aumentó su capital de 800 millones de coronas danesas a 1 600 millones, lo que permite un aumento en el monto de su capacidad de préstamo de 2 mil millones de coronas a 4 mil millones.
 - ix) Los gobiernos nórdicos acordaron en 1987 que sus ciudadanos tengan el derecho de usar sus propias lenguas cuando estén en contacto con las autoridades públicas de otro país del área. En este caso el empleado público tiene la obligación de buscar quien le ayude a manejar el diálogo, oral o escrito. Los ciudadanos nórdicos implicados en juicio contarán con un intérprete al momento de dar su testimonio.
 - x) Los gobiernos nórdicos acordaron en 1987 adoptar los reglamentos monetarios para aumentar el interés sobre las inversiones en los distintos países. En el momento en que entren en operación estos nuevos reglamentos los comerciantes podrán transferir sumas hasta un equivalente de 7 millones de dólares (50 millones de coronas danesas) a otro país nórdico, sin requerir el consentimiento previo del Banco Central. También se simplificarán los procedimientos para transferir sumas mayores.

Los ministros de Industria buscan también formas de simplificar los procesos para establecer nuevas empresas en otros países nórdicos.

La asociación nórdica podría tipificarse tal vez por el crecimiento constante de los lazos económicos. Sobre todo, el comercio entre los países de la zona ha mostrado un crecimiento vigoroso durante los últimos 25 años. La remoción sucesiva de barreras comerciales con la AELC ha contribuido a lograr este crecimiento. La participación del área en el comercio exterior de diferentes países superó el 20% en promedio de 1984. Por muchos motivos prácticos el mercado nórdico funciona como un mercado interno para los productos industriales, pero no así cuando se trata de los productos agrícolas, los servicios y el capital.

Se ha dado un considerable desarrollo en el círculo de industrias individuales que va a la par con el incremento del comercio en la zona. Una gran cantidad de empresas nórdicas ha establecido acuerdos de cooperación o de fusión con el fin de lograr una estrecha cooperación en la producción. Además, se ha dado una enorme relación en compras, mercadotecnia y embarque de productos, así como en la unificación del trabajo de investigación y desarrollo experimental.

De la misma manera ha surgido en los últimos años una relación cercana entre los sindicatos de la industria, las organizaciones comerciales, las federaciones cooperativas y las asociaciones técnicas de los países del área. Entre otros beneficios se facilita el mercado racional, el intercambio de información actualizada y el mejoramiento de la cooperación en la organización de ferias y exhibiciones.

Sin embargo, y a pesar de estos logros, todavía existen fallas y problemas en la cooperación nórdica. Uno de ellos fue el fracaso del llamado plan NORDEK: una idea de crear una unión económica en los países nórdicos. Este plan nunca se llevó a cabo. La inclinación a la integración europea era tan grande en ese momento que se debilitó el interés por dicho plan. Pero con todo, se han llevado a cabo muchas de sus sugerencias, entre ellas el establecimiento de la cooperación entre los gobiernos, un banco común de inversiones y, en gran medida, leyes y reglamentos armónicos.

Uno de los principios más importantes es que el Consejo Nórdico *no* toma decisiones de carácter obligatorio, de modo que es casi imposible aplicar la mayoría de estas decisiones. El Consejo no es un órgano supranacional. La cooperación nórdica es una cooperación entre los cinco Estados soberanos independientes. Este hecho es la base de su fuerza pero también de su debilidad. La necesidad de tomar decisiones unánimes significa que el progreso en algunos proyectos concretos sea, en ocasiones, lento. Existen muchos ejemplos de las ideas que han tomado años para ponerse en marcha —desde la cooperación en la telecomunicación por vía de satélite hasta los problemas de barreras comerciales.

De cualquier manera, a pesar de los fracasos y los problemas la experiencia en la cooperación nórdica es que nuestros países han tenido éxito en crear más rápidamente un futuro que si lo hubieran trabajado de manera aislada.

8. HACIA UNA AMÉRICA LATINA INTEGRADA*

Felipe Herrera

I. EXPERIENCIAS DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

“AMÉRICA LATINA es una gran nación deshecha.” Esta definición que utilizara en una exposición en la Universidad de Bahía, Brasil, en agosto de 1962, vuelve a tomar vigencia en el momento actual, con relación a las iniciativas comunes intralatinoamericanas que se manifiestan, especialmente, en función de nuestro proceso de endeudamiento financiero internacional.

No es nuestro propósito en esta presentación darle una perspectiva a los diversos antecedentes que justifican, más allá de lo específico, este histórico proceso de carácter global. Sin embargo, no podemos dejar de recordar el acontecer de las dos últimas décadas.

La década de 1950 es sin lugar a dudas un trasfondo del acontecer actual. Tengamos presente que terminada la segunda Guerra Mundial, al gestarse los enfrentamientos Este-Oeste, la América Latina tiene por delante un profundo desafío internacional que determinará que nuestros países no se consideren en condiciones de enfrentarlos individualmente, sino que se ven obligados a actuar en forma mancomunada. Lo anterior cobra una mayor vigencia con la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a partir de 1948, en Bogotá. Hay, sin embargo, otra perspectiva y otra dimensión determinantes del proceso: la conciencia de los desafíos de nuestro desarrollo económico-social. En la América Latina se plantean tareas colectivas frente al crecimiento económico y a los problemas internacionales, de diversa índole, y utilizamos el escenario de la OEA para poder enfrentar esta tarea. La mejor expresión de lo anterior es la convocatoria a la Reunión de Río de Janeiro (Quintandinha), 1954, y de Buenos Aires, 1957. Los antecedentes explican la vigencia de nuestro proceso de convergencia en torno de la creación de lo que pudiera definirse como un “mercado común” y del establecimiento de un “organismo financiero regional”.

En el recuerdo de esta década debemos, por cierto, mencionar la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y a quien dirigiera sus actividades en ese entonces, Raúl Prebisch (QEPD). En víspera de la Conferencia de 1954 se prepara un Informe por una Comisión de latinoamericanos destacados, destinado a tener una gran influencia en las de-

* Exposición del autor sobre “El destino común de América Latina”, en el Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios sociales (ILADES), Santiago de Chile, 22 de enero de 1987.

finiciones regionales recordadas. Forman parte de esa Comisión, entre otras personas, el colombiano Carlos Lleras, el chileno Eduardo Frei y el brasileño Cleantho de Paiva Leite.

Es en la década de 1960, sin embargo, cuando toman una gran fuerza los procesos de unidad latinoamericana: la convergencia de un grupo mayoritario de países de la América Latina hace posible la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), así como los esquemas subregionales de Centroamérica y de la Zona Andina. Estas definiciones económico-comerciales se vinculan íntimamente, además, con sus expresiones financieras de bancos de desarrollo y de mecanismos de pago.

Debemos mencionar en forma específica la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que fuera la resultante de una antigua aspiración latinoamericana, concretada en 1959 por medio de la "Operación Panamericana" propuesta por el presidente del Brasil, Juscelino Kubitschek, y de la nueva posición de los Estados Unidos asumida por su jefe de Estado, Dwight David Eisenhower, gestación en la cual la reunión de trabajo convocada por medio de Chile, en 1955, fuera también muy decisiva. Desde el inicio de las actividades del BID fuimos bautizados como el "Banco de la Integración". Efectivamente, se dio una prioridad destacada al financiamiento de proyectos multilaterales que desde perspectivas de desarrollo y geográficas acercaran más a nuestros países; lo anterior se estimula con la creación de un Fondo Especial de Pre-Inversiones. Debemos también recordar tanto los sistemas de estímulo al comercio intralatinamericano establecidos en el contexto del Banco, como la creación del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), con sede en Buenos Aires (1964), con los objetivos de capacitar a funcionarios que pudieran actuar en el campo de la convergencia regional y estimular las investigaciones vinculadas con la materia.

Obviamente la nueva posición de los Estados Unidos de fines de la década de los cincuenta tuvo una gran influencia en los procesos recordados. Ella se expresa particularmente en el gobierno del presidente John F. Kennedy, al ponerse en vigencia el denominado Programa de la Alianza para el Progreso, concretado y expresado en las reuniones de Punta del Este de 1961 y 1967. Los Estados Unidos en esos años consideraban de gran trascendencia entenderse con una América Latina más desarrollada y más integrada. Basta, al efecto, volver a leer las declaraciones que emanaran de esos encuentros.

La declaración principal que surge del encuentro de los jefes de Estado en Punta del Este en 1967 se refiere a la formación de un Mercado Común Latinoamericano entre 1970 y 1985. Además, hubo sugerencias para definir una acción conjunta en cuanto a los proyectos multinacionales y a iniciativas de carácter científico, técnico, educativo y cultural.

Debemos mencionar, con motivo de esta reunión, la trascendencia que tuviera la iniciativa del presidente Eduardo Frei, a comienzos de 1965, solicitando a un grupo de cuatro funcionarios regionales (Raúl

Prebisch, José A. Mayobre, Carlos Sanz de Santamaría y Felipe Herrera), la elaboración de un documento específico para acelerar el proceso de integración: se gesta así el denominado "Documento de los Cuatro".

La década de los setenta corresponde, en gran parte de nuestros países, a un periodo de tendencias definidas de crecimiento, que en cierta forma son reflejo también de la mayor cohesión creada regionalmente en la década anterior. Sin embargo, desde una perspectiva temática e ideológica los conceptos integracionistas no tienen igual vigencia, ya que se acentúan los intentos, en muchas partes del Continente, de proyectarse mediante experiencias nacionales, desarrolladas en muchos casos con base en la ayuda de las nuevas corrientes financieras provenientes de la banca privada internacional. Somos testigos así de una disminución del interés en torno de los conceptos integracionistas como perspectivas económicas y políticas de ese momento y, particularmente, hacia el futuro.

Esa última situación hace contraste con la vivencia actual, cuya característica mayor ha sido el proceso de endeudamiento de la América Latina hacia el final de la década pasada y en los primeros años de la presente. Los recientes encuentros políticos de alto nivel corresponden, sin lugar a dudas, a una revivencia de la temática unitaria latinoamericana. Podría argumentarse que ello ha sido el producto de la necesidad de una acción colectiva en lo que al desafío de nuestro endeudamiento internacional se refiere. Soy un "optimista profesional": espero que las actuales características del endeudamiento internacional latinoamericano no sólo revitalicen las tendencias integracionistas, sino que, además, creen nuevos campos de acción, que no sólo incidan en lo financiero sino que en términos globales, con nuestros desafíos históricos actuales, se inserten fundamentalmente en la problemática mundial del diálogo Este-Oeste y asimismo de un entendimiento Norte-Sur. En tal sentido ha sido decisivo el reciente Acuerdo Argentino-Brasileño para crear un mercado común entre ambos países a partir del 1 de enero de 1987.

II. PERSPECTIVAS GEOPOLÍTICAS

Primeramente, se ha dicho y repetido que la acción integradora latinoamericana está unida con nuestro proceso de democratización o de redemocratización. Compartimos ese criterio. Al presente no sólo son los desafíos financieros los que hacen posible un diálogo colectivo, sino particularmente, los actuales procesos vigentes en la Argentina y en el Brasil, en todos los países que integran el Pacto Andino, en México, en República Dominicana y en el Uruguay. Nadie ha sabido definir mejor esta situación que el presidente de la Argentina, Raúl Alfonsín, que personifica la democratización de su país:

La unidad e integración latinoamericana han dejado de ser una aspiración transmitida de generación en generación, a partir de la lucha de nuestros li-

bertadores, para convertirse en una necesidad imperiosa. Los hechos que vive nuestra América ponen en evidencia, día a día, que la unidad es vital. Y esa unidad que tanto precisamos sólo puede fundarse en la Paz. [. . .] El fantasma del conflicto entre nuestros pueblos, la carrera armamentista que es su consecuencia inmediata, en una palabra, el riesgo de perder la Paz, atenta directamente contra nuestra capacidad para atacar el problema central de la América Latina de hoy. En definitiva, la unidad es una condición para la fuerza de América; la Paz, una condición para recuperar la dignidad de sus habitantes.

En segundo término, como realidad geopolítica, debemos mencionar la actual crisis centroamericana, proceso que constituye hoy en día el más difícil desafío para todos nuestros países. No olvidemos que Centroamérica fue, a partir de la década de los cincuenta, una precursora de nuestras aspiraciones integracionistas, ya que los países centroamericanos accionaban en este contexto. Fueron trascendentales los progresos conseguidos durante 20 años (mediados de los cincuenta a los setenta) en todos los campos de la convergencia: en lo institucional, en lo económico y en lo cultural (CEPAL, BID, ALPRO, etcétera).

No es del caso efectuar en esta exposición un análisis de las crisis políticas actualmente vigentes en esa zona; sin embargo, debemos testimoniar que las mismas están muy determinadas por el enfrentamiento Este-Oeste. Algunos países de la América Latina han tratado de cooperar en la superación de los enfrentamientos nacionales, subregionales e internacionales de Centroamérica. En tal sentido debemos aplaudir los planteamientos del Grupo Contadora. Creemos al respecto que es indispensable una acción coherente de toda la América Latina.

En tercer lugar, al hablar de la América Latina estamos implícitamente considerando a los países del Caribe, no sólo a República Dominicana, Cuba y Haití, sino también a los que se denomina, para nosotros, el "nuevo Caribe". Se trata de las zonas que en las últimas décadas se han ido independizando de Inglaterra y Holanda. Estos países no sólo han organizado un esquema de mercado común propio, el CARICOM, sino que además han tenido una presencia para las naciones iberoamericanas mediante esquemas interamericanos, así como por la adhesión de algunas de estas nuevas naciones al SELA.

Debemos no obstante testimoniar una falta de vinculación, por circunstancias variadas, de muchos de nuestros países con estas nuevas naciones. Tenemos aquí nuevamente una tarea de gran profundidad histórica por delante: la asociación de la América Latina tradicional con el Caribe. Debemos recordar que el Caribe es una de las zonas donde la recesión internacional ha influido con mayor fuerza, lo que no es de extrañar si consideramos que la zona está todavía formada por una serie de Estados pequeños y medianos, muy dependientes de los países industrializados desde todo punto de vista.

En cuarto lugar, una nueva dimensión de nuestro tradicional proceso de integración es el recuentro histórico con España y Portugal. Es necesario subrayar al respecto que esta nueva perspectiva se hace presente a partir de 1975, por medio de la imagen pública internacio-

nal del rey Juan Carlos y del reinicio de un régimen democrático hispánico. La presencia del Rey ha tenido una extraordinaria importancia como elemento expresivo de la existencia pasada, presente y futura de una Comunidad Iberoamericana, testimoniada en su contacto directo con nuestro Continente, y por sus iniciativas sobre cooperación iberoamericana. Es evidente que el rey Juan Carlos expresa un común trasfondo histórico-cultural en los términos que el eminente intelectual chileno, Eugenio Orrego Vicuña, lo expresara en una biografía de Bolívar, hace ya 50 años, en las palabras siguientes:

Si queréis hallar la fuente vital del Libertador, no será menester abordar mucho. Está en España, en esa España que veinte Repúblicas reconocen hoy con orgullo, porque Bolívar es español hasta lo hondo de su alma, como Ruiz Díaz, como Cortés, como Pizarro. Como todos ellos pertenece a esa familia de aventureros sublimes para cuyo espíritu ni la imaginación, ni la audacia, ni la naturaleza tuvieron límites. Español por su hidalga generosidad, español en lo heroico, español en sus virtudes y hasta en sus defectos, es Bolívar como una gran síntesis de esa España que produjo el Cid e inventó a Don Quijote.

La circunstancia de que ambos países ingresen a las Comunidades Económicas Europeas no excluye la posibilidad de que ellos entren a formar parte de la asociación del nuevo hemisferio. Al respecto, tengamos presente cómo los países que forman parte de la tradicional "Commonwealth" están adheridos paralelamente a diversos arreglos internacionales o regionales.

En quinto lugar, tengamos presente también que hay elementos que por desgracia afectan políticamente a la comunidad internacional en su conjunto, y que bien pudiéramos definir como las fallas de los diálogos Este-Oeste y Norte-Sur, es decir, por una parte entre Washington y Moscú, y por la otra, del denominado mundo industrializado con los países en desarrollo. A partir del término de la segunda Guerra Mundial esos procesos han tenido periodos de maduración y avance, así como de retroceso. En todo caso, para la América Latina el testimoniar que estos esquemas universales parecieran, por lo menos en el corto plazo, no tener una clara perspectiva, es una circunstancia más de por qué políticamente debemos actuar en la forma más coherente y unitaria posible. Una América Latina integrada puede ser decisiva para la vigencia de principios de paz, de seguridad y de prosperidad internacionales. En otras palabras, la integración de la América Latina no sólo es positiva para nosotros mismos, sino que desde muchas perspectivas contiene un factor intrínseco de carácter cosmopolita. Esperamos que ciertos países del mundo que periódicamente miran con preocupación nuestra unificación adquieran también el convencimiento en el contexto expresado. Bien podemos comparar la trascendencia de nuestro desafío con las proyecciones que ha tenido el Tratado de Roma, a partir de 1957, no sólo para los países europeos que son actualmente sus miembros, sino también para la humanidad considerada globalmente.

III. HACIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COMUNIDAD LATINOAMERICANA

Séanos permitido plantear en este encuentro lo que podrían ser los criterios básicos e institucionales por los que deberíamos luchar.

En primer término, la negociación y la puesta en práctica de un Tratado General que debe contener las bases orgánicas y funcionales para la creación de una Comunidad de Estados Latinoamericanos, incluidos los países del Caribe y los de la Península Ibérica. Este Convenio debe ser un "tratado marco", es decir, tener la amplitud y la flexibilidad para dar respuesta no sólo a las aspiraciones comunitarias actuales sino también a las futuras. Los países signatarios del Tratado General deben comprometerse a formar una Asociación de Estados que procure la cooperación político-económica, técnica y cultural entre ellos. Para estos fines será necesario fijar periodos en los cuales se estructuren las políticas comunes: el paso prioritario de esas políticas debe ser la formación de un Mercado Común, cuyos términos pragmáticos son ampliamente conocidos por nuestros países, a la luz de experiencias regionales y subregionales en este último cuarto de siglo. La marcha hacia ese Mercado Común debería, obviamente, reconocer los esquemas subregionales vigentes; en consecuencia, el Tratado General no podrá ser sustituto de otros convenios que los países interesados deseen dejar vigentes. Naturalmente que un factor de gran estímulo hacia esa finalidad lo constituye el reciente Convenio Argentina-Brasil.

En segundo lugar, visualizamos la propuesta Organización de Estados Latinoamericanos como un gran "núcleo central" en torno del cual se organicen diversas autoridades, corporaciones o agencias multinacionales, con grado diverso de autonomía, y que estarían a cargo del cumplimiento de funciones y políticas específicas. Por ejemplo: una Corporación de Fomento Latinoamericana; un Banco Central para la América Latina; una Comisión Coordinadora para la Planificación; una entidad para el Desarrollo Educacional y Cultural y para la Promoción Científica y Tecnológica; una Agencia de Noticias Latinoamericana; una Corporación de Defensa de los Productos Básicos y de los Recursos Naturales, etcétera. Estos mecanismos deben ser paralelos a un sistema jurídico-institucional que haga compatibles las políticas nacionales de diferente índole (laborales, fiscales, administrativas, etcétera). Algunos de los institutos y organismos esbozados ya existen; otros están en etapa de formación o bien han sido propuestos como respuestas sectoriales a necesidades colectivas de la América Latina. Hemos tenido además en las últimas décadas, por una parte, un proceso de convergencia cultural que corresponde a nuestro trasfondo histórico (Convenio "Andrés Bello"), y por la otra, una acción común en lo económico, en lo político y en lo científico-tecnológico, por medio de iniciativas específicas.

El órgano máximo de la nueva organización debería ser una Asamblea de Jefes de Gobierno. Debería haber además Consejos de diversa índole que serían integrados por los ministros de las carteras correspondientes de los países signatarios. La Comunidad Latinoamericana

debería contar con un Parlamento, que debería gestarse como un mecanismo de representación directa, basado en el sufragio universal de todos los pueblos. Ese Parlamento no se sobrepondría a los actuales sistemas legislativos nacionales, sino que sería específicamente el órgano legislativo y fiscalizador de los intereses comunitarios. Habría también una Corte Suprema Latinoamericana, encargada de dirimir las controversias públicas o privadas que surjan con motivo de la aplicación de la nueva institucionalización. Para la coordinación y la aplicación de las políticas propias de la misma debe existir un Consejo Permanente donde cada país adherente tenga representación; ese Consejo podrá delegar algunas de sus funciones en Comisiones Ejecutivas.

IV. LA IGLESIA Y LA AMÉRICA LATINA

Nos correspondió en 1980 escuchar y comentar el discurso de Su Santidad el papa Juan Pablo II, al visitar éste la sede de la UNESCO en París. En ese contexto Su Santidad efectuó el siguiente llamado:

Teniendo presente todas las culturas, quiero proclamar aquí, en París, en la sede de la UNESCO y en alta voz, con respeto y admiración: *he aquí al Hombre*. Debo proclamar mi admiración por la riqueza creadora del espíritu humano, por sus incesantes esfuerzos para conocer y consolidar la identidad del Hombre, de este Hombre que siempre está presente en todas las formas específicas de la cultura.

Es evidente que en las palabras de Su Santidad el concepto de "dimensión cultural" está cargado de trascendencia. Es cierto que esa dimensión sólo tomará una equilibrada y madura forma en la medida en que el hombre, superando su "antropocentrismo", ponga su pasado, su presente y su futuro en un contexto regido e integrado en función de principios superiores. Es esa relación la que explica por qué cultura y religión han estado siempre en un permanente proceso de común interacción, cualquiera que hayan sido el periodo histórico y el escenario geográfico. Es evidente que el Concilio Vaticano II ha constituido un factor decisivo para la humanidad contemporánea, particularmente para la América Latina. Hablar hoy en día de coexistencia e integración cultural, conceptos muy utilizados, implica un diálogo y una participación ajustada en un convulsionado universo, por sus principales concepciones humanas, éticas y religiosas.

En tal sentido debemos recordar las conclusiones muy vigentes de la Conferencia del Episcopado Latinoamericano (CELAM), celebrada en Puebla, México, en 1979, a saber: la América Latina debe luchar por un equilibrio entre la ciencia y la tecnología por una parte, y la cultura y los valores espirituales por la otra; los procesos de mestizaje y de inmigración en nuestra región no sólo han contribuido a afirmar formas culturales propias, sino que han permitido, además, vínculos más directos con otras regiones del Tercer Mundo, particularmente con los países africanos y del Medio Oriente; la América Latina deberá orien-

tar su acción comunitaria para que las tendencias y las aspiraciones hacia el desarrollo se conjuguen con la equidad social; para que la eficiencia no excluya el sentido de participación, y para hacer converger nuestros intereses nacionales con la acción hacia una integración regional, orientado lo anterior en el gran desafío del logro de un Nuevo Orden Internacional, considerando siempre la cultura como un elemento decisivo. En Puebla la cultura se conceptualizó en la siguiente forma:

La Cultura se va formando y se transforma con base en la continua experiencia histórica y vital de los pueblos; se transmite a través del proceso de tradición generacional. El hombre, pues, nace y se desarrolla en el seno de una determinada sociedad, condicionado y enriquecido por una cultura particular; la recibe, la modifica creativamente y la sigue transmitiendo. La Cultura es una realidad histórica y social.

Estamos, hoy en día, frente a una realidad en la que un número cada vez mayor de países está buscando nuevas formas que lo capacite para integrar su cultura y su historia dentro del proceso de desarrollo, y de esta manera agregar la dimensión cultural a la economía, la ciencia y la tecnología. En realidad, ahora resulta perfectamente claro que el desarrollo en profundidad ya no puede producirse ni tener un significado auténtico más elevado a menos que se considere el contexto cultural en que va a arraigarse. Un desarrollo que dejara insatisfechas las necesidades individuales y las comunitarias no haría sino exacerbar serios desequilibrios nacionales, regionales e internacionales.

La presencia en la América Latina del importante personero de la Cultura Universal, Juan Pablo II, ha tenido y seguirá teniendo una trascendente importancia. En las próximas semanas Su Santidad visitará la Argentina, Chile y el Uruguay. Su presencia tendrá un significado histórico, especialmente inspirado en el actual Convenio de Paz y Amistad firmado entre Chile y la Argentina, documento esencial para la futura e irreversible integración de nuestro continente; como es sabido, Su Santidad Juan Pablo II fue decisivo en la gestión de esa nueva relación internacional entre nuestros países.

9. REFLEXIÓN ACERCA DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA¹

Rómulo Almeida²

PESE a la afirmación generalizada acerca de la conveniencia de la integración latinoamericana, en un mundo lleno de conflictos cuya hegemonía es disputada por grandes unidades geoeconómicas esa integración camina con dificultad. ¿A qué se debe la distancia entre el discurso y la práctica? ¿No corresponde la integración a los verdaderos intereses nacionales? ¿Se habrá revelado la experiencia concreta de integración como un fracaso desalentador? ¿Se necesitará un factor de presión externo, como en Europa? ¿O será que no atinamos a una estrategia eficiente en el sentido de superar las resistencias internas de los distintos países?

La liberación comercial es una condición para lograr la verdadera integración, pero es necesario crear circunstancias que hagan posible la liberación desde el punto de vista político, con igualdad de ventajas para todos los participantes. Hacer posible la liberación significa basar el proceso de integración en un consenso determinado en lo que respecta a las reglas de aplicación automática.

I. LA EXPERIENCIA DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

No creo que la experiencia de la integración latinoamericana haya resultado un fracaso. A partir de 1960 la expansión del comercio intralatinamericano fue excelente (año de la implantación de la ALALC y del MCCA), pero hay que saber en qué medida se debió ésta a los procesos de integración o bien a las tendencias universales en un periodo de gran expansión del comercio internacional.

En totales en el comercio, los países grandes aumentaron sus coeficientes de exportación a la ALALC: la Argentina aumentó de 12.7% en 1962 a 24.3% en 1977. En el mismo periodo el Brasil ascendió de 6.3 a 12.2% y México de 2.7 a 10.8%. Para las importaciones los datos, en porcentajes, son los siguientes:

¹ Estas notas utilizan parcialmente, a la vez de actualizar, las *Reflexiones sobre la integración latinoamericana*, elaboradas para la CEPAL antes del Nuevo Tratado de Montevideo de 1980 (Doc. E/CEPAL/L.214), mayo de 1980.

² Primer titular de la Secretaría Ejecutiva de la ALALC.

	1962	1977
Argentina	11.3	23.6
Brasil	16.1	11.1
México	0.6	4.5

Los saldos comerciales se elevaron significativamente para los tres países en el comercio intrarregional. En dólares corrientes, entre 1962 y 1977 las importaciones intrarregionales en la ALALC expresaban un crecimiento de 9.34 veces. Los países que ya contaban con mayor tradición de intercambio —Argentina, Brasil, Chile y Uruguay— revelaron un incremento mucho más bajo: entre 5 y 7 veces. El Paraguay, que tenía ya un considerable intercambio anterior, sobre todo con la Argentina, presentó un crecimiento que superó con mucho la tasa total de la ALALC. Los países con menor tradición de intercambio intrarregional presentaron crecimientos en ocasiones espectaculares: México, casi de 40 veces; Ecuador, más de 40; Colombia, 23 veces.

Esas nuevas corrientes intrazonales, que alteraron la estructura tradicional del comercio colonial, se debieron en parte a los márgenes de preferencia negociados, pero en parte considerable se concretaron independientemente de las negociaciones arancelarias gracias al encuentro y a la "preferencia" política que propició la ALALC.

El análisis del periodo considerado, que no se alteró casi en nada en los años siguientes, demuestra que los beneficios directos de las negociaciones comerciales de la ALALC alcanzaron principalmente a los países con menor desarrollo económico relativo (PMDER) y a los de mercado intermedio (PMI).

La Argentina exportó a la zona sólo 48.7% en productos que han sido objeto de alguna concesión negociada. La distorsión hacia arriba de ese porcentaje se debió a que las exportaciones al Brasil fueron del 94% en artículos negociados como consecuencia de antiguas concesiones provenientes del Acuerdo Bilateral anterior a la ALALC. Colombia y Chile presentan, junto con el Brasil, los mayores coeficientes de posiciones negociadas para las importaciones de la Argentina: 41.2 y 37.4%, respectivamente.

En cuanto a los demás países grandes, la Argentina importó en artículos negociados el 56.2% del Brasil y el 96% de México; sus exportaciones negociadas ascendieron al 94% al Brasil y el 13.8% a México.

De 1978 a 1981 casi se duplicó el intercambio intra-ALADI, en concordancia con el ritmo del comercio con el resto del mundo y manteniendo la tasa del 13% del total, que se redujo entre 1982 y 1985 al 10.6%, que constituye una caída mayor que la del comercio total. Las exportaciones descendieron del 13 al 8%, mientras que las importaciones bajaron menos que el comercio total porque ascendieron al 14%. El intercambio intra-ALADI en productos negociados presentó un ligero crecimiento pero alcanzó sólo el 27.3% en 1984.³

³ Datos de la CEPAL, *Multilateralismo y bilateralismo en la ALADI*, documento mimeografiado, 1987.

En general los PMDER basaron sus exportaciones en los productos negociados, y si esas transacciones no fueron más elevadas se debió a que no estaban capacitados, en términos de oferta de los productos, para obtener concesiones amplias, no extensivas y sin contraparte.

Aunque la utilización de las listas especiales de concesiones (LE) se haya limitado en casi 20 años a un pequeño coeficiente de las concesiones obtenidas, los datos relativos al Uruguay y el Paraguay revelan que sus exportaciones se beneficiaron, si no es que se debieron a las preferencias obtenidas; por el contrario, sus importaciones no han dependido de concesiones. Bolivia es un caso especial: sus importaciones y exportaciones significaron productos que no fueron objeto de negociación, pero las exportaciones de productos negociados superaron el doble del coeficiente de las importaciones de ese tipo.

Los países intermedios también se beneficiaron ampliamente por la ALALC en sus exportaciones; caso claro respecto de Chile y el Perú. El comercio de Colombia con la Argentina también se favoreció de modo significativo con su ingreso a la ALALC, en virtud de que recibió de inmediato la extensión del tradicional tratamiento preferencial otorgado al café brasileño en el mercado del Plata. Colombia demostró una mayor apertura en sus concesiones iniciales que otros países intermedios, y sus importaciones en posiciones negociadas fueron considerables, en especial respecto a los PMDER y los PMI. Aun así, la mayor parte de su comercio se efectuó en productos no negociados, lo que hizo que aumentaran sus exportaciones.

Para el Brasil los datos indican que con relación a los productos negociados las importaciones aumentaron más que las exportaciones, situación que originó una "desviación de comercio" efectiva que benefició a los PMDER y a los PMI. El Brasil expandió sus exportaciones con base en los productos no negociados, o sea, sin desviación de comercio.

Los datos indican que la ALALC, en su proceso de liberación comercial, no fue la causa de la diferenciación entre los países, es decir, de que fueran más beneficiados los PMDER y los PMI, y de que los países grandes fueran más expansivos en las exportaciones de productos no negociados.

Sin embargo, después de un corto periodo de exploración de las posibilidades más viables y de las reservas limitadas de optimismo, la ALALC, con excepción de algunas manifestaciones espasmódicas (que no pasaron de ser verbales), se detuvo y empezó a ser dominada por el temor, la desconfianza, la desinformación, la incredulidad y la falta de seriedad. Se redujo casi a un centro de negociación para la aplicación de protecciones y de discusión de programas indefinidos, desprovistos de la instrumentación de trabajos técnicos, dentro de una secretaría prácticamente desactivada. Sin embargo, constituía un punto de contacto que resultó más productivo que las negociaciones comerciales, y que determinó el establecimiento de diversas organizaciones y canales de comunicación. Y éste es el papel que viene cumpliendo la ALALC de manera mediocre.

Si bien dentro del Grupo Andino se amplió el comercio entre los paí-

ses miembros, éste ha sido mucho menor —como coeficiente del comercio total— que entre los países de la ALALC, debido a que no existían, ni han podido desarrollarse, flujos que alcancen el monto del intercambio dentro del Cono Sur. No se observa con claridad que el comercio de productos objeto de los programas de liberación y de integración industrial haya experimentado, en términos relativos, un crecimiento mayor que el ocurrido dentro del ámbito institucionalmente más amplio y débil de la ALALC. Sin embargo, eso no significa un juicio negativo hacia el desempeño del Pacto Andino. En realidad son muy grandes las dificultades de comunicación entre los países del Pacto, al igual que la integración física interna de los propios países miembros y los problemas políticos anteriores. Además, pueden mencionarse el reducido volumen y la poca diversificación de sus sistemas productivos y de sus excedentes exportables. Sin embargo, no cabe duda de que el Pacto Andino ha funcionado con mucha mayor voluntad política que la ALALC.

El crecimiento del comercio dentro del MCCA fue significativo bajo el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, sobre todo si se considera que se llevó a cabo sin que dicho intercambio tuviera casi existencia antes. Las exportaciones e importaciones dentro del MCCA alcanzaron el 20% del comercio total, con variantes hacia arriba y hacia abajo según la coyuntura favorable de las exportaciones en el mundo y, en especial, en el precio del café.

El programa de las industrias de integración constituía la gran esperanza del MCCA. Según nuestra hipótesis, no se han vencido las resistencias de los intereses internos y externos, en virtud de la deficiencia de estudios en proyectos simultáneos que propiciaran oportunidades a los distintos países, y por los impedimentos de iniciativas o la participación promotora del Estado. El Convenio Intra-Centroamericano de Incentivos Fiscales se adoptó en 1968. De inmediato sobrevino la crisis entre El Salvador y Honduras, que tiene como trasfondo la desconfianza entre ambos países debido a los choques de las ideologías dominantes; esta situación se agravó aún más por el cerco a Nicaragua.

Sin embargo, se registraron algunos avances significativos: en el campo financiero la Cámara de Compensaciones, el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria y el Banco Centroamericano de Integración Económica; en infraestructura se desarrollaron proyectos coordinados de energía eléctrica, caminos y puertos. Como otro aspecto importante de la colaboración se establecieron posiciones comunes para la exportación de productos básicos, principalmente en café, azúcar y carne, y la organización del mercado de granos, incluidas las importaciones, así como negociaciones con el GATT.

No es de extrañar que la experiencia de integración del Caribe esté limitada por la lejanía física entre esas pequeñas unidades nacionales que hasta hace poco fueron colonias europeas. En periodos recientes los efectos de esa estructura geográfica se acentuaron por las dificultades provenientes de la dependencia externa respecto al petróleo y los alimentos, al igual que por la caída del precio del azúcar. Los países

de la región poseen una tradición de importaciones diversificadas porque hasta funcionan como almacén; tienen dificultad para remplazarlas aun por los productos más sencillos y menos diversificados que ellos mismos podrían fabricar en el sector agrícola e industrial. La magnitud del mercado conjunto (menos de 5 millones de dispersos habitantes) no permite la sustitución significativa de importaciones ni la promoción del desarrollo basado en el mercado interno; además hay que mencionar la falta de capacitación para promover y estructurar nuevos proyectos de gran magnitud. Muchos de esos países dependen del turismo y difícilmente podrán liberarse de un modelo abierto, aunque la necesidad de ingresos por exportación y el ingreso de capitales induzcan a proyectos de diversificación de la producción interna, la que conduciría a reducir la dependencia externa. Tales tipos de proyectos agrícolas y de pequeña industria permitirían cierto volumen de comercio dentro de la subregión, y por otra parte, harían posible la integración. Ésta sería muy limitada en cuanto a su eficacia económica debido a los riesgos de conflicto por los márgenes de preferencia elevados —que compensaran las desventajas del transporte, además de los costos de producción. Estos márgenes elevados podrían entrar en conflicto con la tradición y los intereses de los consumidores —quienes tratarían de trasladarse a las zonas libres y a las de expansión turística.

Al margen de los mecanismos de liberación e integración comercial, se desarrollaron programas y organizaciones de un efecto considerable en el proceso de acercamiento e identidad latinoamericanos, dentro de una ideología de integración, si bien no estaban exentos de fallas por la dispersión de iniciativas, lealtades y adhesiones. Nos referimos a los sistemas multilaterales y bilaterales de compensaciones y créditos al comercio; a las instituciones de financiamiento de inversiones, incluso el Fondo Venezolano de Inversiones, el SELA y su producto, la Red de Información Tecnológica en América Latina (RITLA), y al Acuerdo de la Cuenca del Plata y el Amazónico, así como a una gran cantidad de asociaciones latinoamericanas y empresas multinacionales latinoamericanas derivadas del “encuentro” en los mecanismos regionales.

¿Por qué entonces caería dentro del juicio de reciprocidad lo que cada país recibe a cambio de sus compensaciones o, dicho en otros términos, la medida en que los distintos países se benefician del proceso de integración?

II. EL INTERÉS NACIONAL POR LA INTEGRACIÓN

El comercio internacional resultó conveniente para el desarrollo de todos los pueblos en la medida en que sus beneficios fueran recíprocos y permitieran el uso adecuado y dinámico de los recursos. Ese intercambio posibilitó la división del trabajo, el uso más eficiente de los recursos y el aumento de la productividad.

La reciprocidad no significa el simple equilibrio en los intercambios

—el criterio más “objetivo” o de comprobación automática, pero que se ha reconocido como el más carente, tanto en las relaciones bilaterales, o dentro de un grupo de países, como en el conjunto del comercio. En realidad la absorción de capital por medio del déficit comercial puede representar una ventaja cuando se hace en términos de bienes de capital e incorporación de tecnología. Por otra parte, el saldo deficitario puede tener ventajas dudosas en los términos de intercambio, o basado en la exportación de productos de potencial tecnológico limitado, de mercado y de empleo, y que sean provenientes de recursos no renovables o resultantes de remuneraciones reducidas a trabajadores. Por tanto, la reciprocidad significa una combinación de equilibrios en los intercambios con estabilidad de mercado y condiciones de expansión de las importaciones y exportaciones, con efectos internos dinámicos.

Todavía no se han superado las dificultades para lograr la definición operativa de la reciprocidad de beneficios. Ante la imposibilidad actual de establecer normas generales la reciprocidad debe ser, en última instancia, objeto de negociaciones concretas. Sin embargo, en un acuerdo de integración o colaboración para el desarrollo solidario sería posible establecer bases generales de reciprocidad mucho más amplias que en un mero acuerdo comercial.

Esas condiciones de reciprocidad no ocurren en el gran comercio internacional. Y eso se reconoce mediante la aceptación de las reglas diferenciadas que incluyen la no reciprocidad en las concesiones. Además de las diferencias en la elasticidad-ingreso de los productos primarios e industriales, y en los efectos dinámicos internos de las exportaciones, según sectores y países, existe todavía un sistema de dominación tecnológica, empresarial y financiera que desequilibra el intercambio. En esas condiciones, la apertura externa conviene a un país en desarrollo en la medida en que sus recursos naturales y humanos le permitan —además de las preferencias unilaterales y la caída del proteccionismo de los países desarrollados— expandir sus exportaciones estables y bien remuneradas, que aseguren empleo productivo y otros beneficios internos. Pero casi siempre los beneficios de un modelo abierto se miden en términos de las ventajas orientadas hacia una élite y una población limitadas.

La limitación de beneficios en las exportaciones de los regímenes de librecambio explica por qué los países en desarrollo se ven obligados a expandir sus exportaciones en la medida de lo posible, y a endeudarse para importar los medios de producción esenciales, los que a su vez permitan ocupar su fuerza de trabajo en la producción de artículos destinados a un mercado interno reservado: el sistema de sustitución de importaciones.

Constituye una ventaja para todos los países la introducción de un acuerdo de integración regional, acuerdo que se basa en el principio del desarrollo solidario del grupo, y fundado en criterios más amplios de reciprocidad y en la perspectiva de ampliación de las inversiones. Pero no se trataría exclusivamente de una ampliación del mercado por medio de la liberación comercial.

La ampliación del mercado desempeña un papel indiscutible en la agilización de las inversiones y su productividad, pero no es un factor suficiente. Como es sabido, permite una especialización y un sistema de escalas mayores, y reduce el índice de ociosidad del capital invertido en la medida en que la demanda agregada rebasa los niveles de indivisibilidad de las actividades productivas. Mientras más desarrollado esté el proceso de sustitución de importaciones y menor sea el área de mercado en que ocurre la sustitución, aumentarán las indivisibilidades que generan la capacidad ociosa en el proceso. Por tanto, la ampliación del mercado reduce el costo social de la sustitución de importaciones, pero estimula la aglomeración en áreas determinadas, sobre todo por las condiciones tecnológicas que corresponden a pautas de consumo importadas.

De este modo las especializaciones no son perfectas, ya que la economía de aglomeración compensa ciertas desventajas de los elementos de un conjunto productivo integrado, o sea: en forma aislada, la desventaja es superada por la complementariedad en los corredores o conjuntos integrados de producción, incluidos los servicios.

Las ventajas son distintas para los diversos tipos de países. El multiplicador del mercado ampliado es mucho menor para los países grandes que para los pequeños. Por lo tanto, en teoría, el mercado ampliado por la integración es una condición decisiva, incluso para posibilitar a los PMDER y los PMI, mientras que esta condición no es indispensable para los grandes. Sin embargo, hay dos condiciones que hacen que los beneficios de la integración comercial sean mayores para éstos en forma inmediata y permanente en una simple economía de mercado. La primera, de carácter temporal y con tendencias acumulativas a perpetuarse, se basa en el hecho de que los países grandes presentan condiciones inmediatas de exportar al mercado ampliado, una vez que por su tamaño cuentan con una estructura productiva diversificada y escalas mayores de producción, además de presentar con frecuencia una capacidad ociosa. Esto se ha demostrado por medio de la experiencia histórica, no sólo en la liberación limitada de la ALALC en lo que respecta a la utilización de las concesiones obtenidas, sino también fuera del proceso de integración: en la América Latina a los países grandes les corresponde la mayor expansión de las exportaciones de manufacturas. Mientras tanto, los PMDER y aun los PMI tienen que ampliar sus sistemas productivos para aprovechar las posibilidades abiertas por el sistema de preferencias del mercado ampliado.

La otra razón por la cual, en el proceso espontáneo, los países grandes acumulan ventajas es la aglomeración, la que, como se ha visto, permite que éstos puedan compensarse, por medio del mercado o de la integración en los complejos productivos, de las desventajas en recursos específicos, y frustrar así posibles especializaciones de los PMDER o los PMI. Éstos no resultan perjudicados por la integración comercial en la medida en que existan reglas diferenciadas en cuanto a reciprocidad y su apertura a las importaciones beneficiadas con márgenes de preferencia sea menor que la obtenida en sus exportaciones

a los países grandes, como ocurrió en la ALALC. Sin embargo, los beneficios relativos del proceso de integración comercial representan mucho menos para ellos que para los países grandes en un periodo que puede ser largo, y que no cuente con programación y promoción de inversiones y ajustes en el sistema productivo de los PMDER y PMI, incluida la utilización de la planeación de complejos integrados de producción. De ahí su mayor crecimiento, al menos en términos industriales, y un desequilibrio mayor de poderes entre los distintos tipos de países, lo que sugiere a los PMDER y los PMI el juicio equivocado de que la integración comercial les perjudica. Por una parte, es cierto que los beneficios se harían más efectivos con la programación y la promoción de inversiones y, por la otra, los países grandes se beneficiarían más, en forma inmediata con la liberación comercial. Sin embargo, no existen evidencias de que los PMDER y los PMI tendrían una situación más favorable sin la integración que con ella; tampoco de que, *ceteris paribus*, sin la integración no aumentaría la distancia respecto a los países grandes. La experiencia de integración comercial es muy limitada en lo que respecta a la América Latina, y las condiciones físicas para lograr la integración de los mercados todavía son muy rudimentarias. La información indica que la expansión comercial de los países grandes ocurre principalmente entre ellos mismos y, en gran proporción, fuera de los artículos negociados en el proceso de liberación comercial. Por otra parte, la expansión de las exportaciones de los PMDER y los PMI a los grandes se dio como consecuencia del limitado proceso de integración.

El desequilibrio entre los países en lo que respecta a los beneficios se corrige anulando los efectos acumulativos que perpetúan la concentración por medio de dos mecanismos: *i*) la liberación amplia del mercado de los países grandes para los PMDER y los PMI, con una contraparte limitada, desfasada o retrasada hacia el momento en que se compruebe que éstos se benefician de la expansión de las actividades especializadas, o de nuevos complejos productivos que se establezcan espontáneamente, y *ii*) la programación y la promoción de las posibilidades productivas para aprovechar las ofertas del mercado ampliado. La optimización de este segundo mecanismo y las potencialidades de la especialización se dan por medio de la planeación y la promoción de complejos integrados. En esas condiciones los PMDER y los PMI se interesan por la integración en caso de existir estabilidad en las concesiones, que es una condición para lograr la eficacia de los dos mecanismos. La integración operará en el sentido de propiciar concentraciones industriales, o de productividad, dispersas en diversos países, y de superar las limitaciones de tamaño de esos países. Complejos productivos que sólo en condiciones muy especiales y aunados a los PMDER y a los PMI podrían salir adelante, en vez de lograrlo aisladamente. Situación que haría posible un desarrollo efectivo para esos países mediante la integración.

Por supuesto, dicho proceso no presentaría ninguna desventaja para los países grandes, los cuales podrían ceder algunas de las oportunidades o de los lucros del crecimiento en su mercado, pero encontra-

rían compensaciones amplias en las ramas en las cuales puedan lograr una mayor expansión.

El temor más grave en ese proceso, manifestado por los países grandes, se refiere a la competencia que pudiere surgir entre los distintos países por atraer capitales extranjeros y a que se eliminen las últimas resistencias de las empresas nacionales en los países o sectores en donde éstas han logrado existir y/o resistir. Por ello es de vital importancia lograr homogeneidad en el tratamiento del capital, si bien las normas para los PMDER y los PMI pueden ser todavía flexibles.

Por otra parte, persiste un antiguo temor arraigado en las izquierdas intelectuales y políticas que se refiere a que la integración propiciaría un dominio económico mucho más acelerado y fuerte, además de irremediable, por parte de las empresas transnacionales. Esto, debido a que ya cuentan con la ventaja de escala y de un sistema ya instalado en los distintos países para el comercio intrarregional y la complementación industrial.

Ese doble temor —por parte de los empresarios nacionales y por la izquierda— se manifestó desde el inicio de la operación de la ALALC. Se suponía que la retención más cuidadosa en las decisiones nacionales en el desarrollo facilitaría el control en el avance (la “invasión”) de las transnacionales. Por una parte se contaba con los empresarios nacionales y, por la otra, con el éxito de los movimientos políticos basados en posiciones protosocialistas o pactos sociales nacionalistas. Se esperaba el apoyo de los gobiernos nacionales a un pacto latinoamericano autónomo entre ellos que no excluyera la participación de las transnacionales sino que fuera capaz de controlarla.

El problema debería afrontarse hoy día de modo distinto, cuando muchos científicos sociales de izquierda consideran irreversible el proceso de internacionalización de las economías nacionales. El autor supone que la integración es conveniente. Se debe contar con la presencia y el riesgo de las transnacionales, y minimizar este riesgo con los medios propiciados por la misma integración.

Se supone igualmente que la integración transnacional, en vez de representar un inconveniente para la integración regional intranacional, constituye, por el contrario, un instrumento de la misma en la medida en que se traduzca en una integración por la participación y no por un colonialismo interno. Este punto se analiza más adelante.

III. MARCO INTERNACIONAL

Durante la segunda mitad de los años sesenta se olvidó el pesimismo respecto a la contribución del comercio internacional al desarrollo regional. En ese periodo se generó una preocupación en cuanto a la integración regional, además del sentimiento de urgencia característico en los estudios de la CEPAL y otros entre 1950 y 1970.

Se registró una expansión extraordinaria del comercio internacional que, si bien se llevó a cabo en los países desarrollados, también be-

nefició a los países en desarrollo; inmediatamente después del reflujo y con la crisis del petróleo se registró un amplio acceso al capital externo. La situación inspiró a algunos países en desarrollo para que adoptaran políticas de liberalismo aduanal unilateral, a las cuales algunos grupos de poder y de posiciones doctrinarias determinadas atribuyeron un papel que propiciaba la afluencia de capitales y la elevación de la productividad. Por tanto, se originó la expansión de las exportaciones y de las economías nacionales. Esas políticas no lograron superar en ocasiones las contradicciones con la política de valorización cambiaria o aun de "integración interna", que era una nueva forma de sustituir las importaciones.

Esa política tuvo en la América Latina un fracaso abrumador, mientras que el endeudamiento externo sin duda generó secuelas que tal vez son insalvables. Cabe señalar el efecto generado para detener el proceso de integración.

La colaboración intra-latinoamericana se fortaleció con las nuevas condiciones en vigor después de la nueva crisis del petróleo en 1979 y con la superación de las diferencias en la Cuenca del Plata. Aun así, el establecimiento de la ALADI para sustituir a la débil ALALC ocurrió en un clima de restricciones y pesimismo. Se hizo evidente la conveniencia de racionalizar y optimizar el proceso de acercamiento y colaboración, proceso que debería unirse bajo distintas formas para construir una red de intereses recíprocos. Esta red, a su vez, imponía la estructuración de mecanismos eficaces que lograran una integración comercial más formal en el futuro cercano.

IV. CONDICIONES IDEOLÓGICAS Y CAMBIOS INTERNOS EN LA AMÉRICA LATINA

A partir de supuestos teóricos referentes a las ventajas o los intereses de los países en desarrollo por la integración regional, se investigará la forma en que se representan las posiciones doctrinarias vigentes, la ideología y las actitudes políticas, a la vez que se examinan los cambios que ocurren o se pronuncian en los países de la América Latina.

En la política latinoamericana de ostentación son evidentes las oleadas periódicas sobre la integración, las que con posterioridad se contraen en la práctica, pero que en su conjunto resultan siempre en una marcada tendencia al acercamiento. Tales iniciativas se han discutido hasta en reuniones de presidentes, en las que se tratan esquemas globales, por lo que sus decisiones no son confiables porque no están apegadas a la realidad y carecen de operatividad.

Se instituyen nuevos órganos, que no funcionan de acuerdo con las expectativas anunciadas. Posiblemente los mecanismos financieros latinoamericanos constituyen la excepción: las negociaciones interregionales resultan complejas, enredadas por la desconfianza, las reservas, las contradicciones y las indecisiones en cuanto a la formulación de políticas nacionales, formalismos y escapismos. Hasta podría decirse

que, en ausencia de un propósito nacional definido, las políticas nacionales se rigen por la inhibición, o sea, por los grupos o empresas que sufren, o suponen sufrir, perjuicios en sus intereses. O simplemente simulan tenerlos para no obligarse a reducir sus ganancias oligopólicas o a hacer esfuerzos por obtener una mayor eficiencia. Brevemente se exponen algunas razones que debilitan el proceso de integración: la primera es la tradición de la política de sustitución de importaciones; la segunda es la tradición de los conflictos políticos.

Es probable que el efecto positivo de la actitud "integracionista" haya sido más bien en el sentido de superar esos conflictos, o de limitarlos, que un efecto negativo de esos factores políticos en el proceso de integración. En el caso del Grupo Andino es muy evidente ese balance positivo. Es muy importante la resolución de las diferencias entre la Argentina y el Brasil en cuanto al uso del agua del río Paraguay dentro del marco político latinoamericano. La recuperación de los procesos democráticos en algunos de los países ha contribuido a nuevos acercamientos. Cabe analizar la posición de los distintos países por su categoría.

La definición de las posiciones de los países grandes constituye la piedra angular de la integración latinoamericana, en primer lugar en lo referente a la relación entre ellos y luego, respecto a su relación con los países más pequeños, el Grupo Andino y otras asociaciones subregionales.

El proceso se pondrá en marcha si los países grandes y Venezuela tienen la disposición a formar parte de una política de integración firme y a la apertura y la complementación entre ellos, así como a apoyar un programa de desarrollo solidario hacia el resto de la América Latina. La desconfianza y la resistencia en los países pequeños no tendrán razón de ser, pero aun cuando éstas continuaren no serían de gran influencia en el proceso total. Pero, ¿qué es lo que ocurre en este momento en los países grandes? Existe un interés general por la América Latina, si bien éste se manifiesta de modo impreciso.

La Argentina y el Brasil se han empeñado en fechas recientes, junto con el Uruguay, en una política de colaboración y complementación que considera el remoto objetivo de un mercado común, cuyo proceso se encuentra todavía en el inicio y sin definición. En el discurso, éste estará abierto a toda la América Latina, pero hasta el momento no existen hechos para pensar en la probabilidad de ese intento.

México ha combinado la inclinación a una política positiva con la restricción económica, pese a las condiciones privilegiadas que tendría bajo ciertos aspectos en un proceso de integración latinoamericana. La cercanía con los Estados Unidos le otorga facilidades en la provisión de tecnología e insumos, asociada a la diversidad de sus recursos propios. En este momento, todo parece indicar que el deseo político de alejarse de la América Latina ha aumentado debido a la lotería del petróleo y a la consecuente tendencia a una mayor absorción por parte de los Estados Unidos.

Los tres países grandes tratan de abstenerse de contraer un com-

promiso de integración que pueda perjudicar su integración interna, tanto en el sentido vertical como en el horizontal, porque pudiera significar la diversificación y la aglomeración del sistema productivo y la integración regional internacional respectivamente.

Con relación a la actitud del grupo Argentina-Brasil-México frente a los demás países, mi impresión personal es que se presenta de modo homogéneo entre los integrantes del grupo, pero en forma distinta según los destinatarios: PMDER o PMI. La disposición de este grupo es de apertura amplia del mercado, con una contraparte gradual (además de colaboración técnica), financiera y empresarial. Sin embargo, carecen de un mecanismo multilateral o de mecanismos bilaterales que puedan impulsar esa tendencia. Por otra parte, en el curso de la limitada investigación que logré realizar identifiqué tres tipos de reservas: *i*) los sistemas productivos de los países grandes pueden ser afectados negativamente por los favores especiales que otorguen los PMDER al capital extranjero; *ii*) que los países beneficiados utilicen estas concesiones en productos de escaso valor agregado en el país, es decir, muy por debajo de los requerimientos de origen, cuya comprobación es difícil y generadora de dificultades, y *iii*) que la carencia de márgenes de preferencia de los PMDER con los demás pueda convertirlos en meros almacenes de las mercancías extranjeras, que sean fácilmente transferidas a los mercados cercanos más grandes.

En cuanto a los PMI (con excepción del Uruguay, incluido primero en esta categoría y con posterioridad como PMDER), la actitud es distinta. Parece existir resistencia en contra del deseo de ser incluido entre los PMDER o en un *status* cercano. Algunos de los países grandes todavía no logran absorber la creación del Grupo Andino, que se volvió independiente de la ALALC. Esos países no se dan cuenta del aspecto positivo del acuerdo regional del sur, que establece una unidad económica de dimensión cercana a la de los países grandes, ni del hecho de que la actitud escéptica y restrictiva de éstos en la ALALC fue la que estimuló o quizá la que forzó el Acuerdo de Cartagena.

Sin embargo, parece existir un gran empeño de los países grandes en desarrollar proyectos de interés bilateral en el campo de la energía, las materias primas básicas y los proyectos industriales, además de la cooperación tecnológica. Se considera la posibilidad de contribuir a concretar los proyectos de corredores industriales, incluso en el Grupo Andino, en donde la experiencia vivida registra carencias principalmente entre los países grandes.

El Grupo Andino, que constituye el éxito más importante de los esfuerzos de integración, tiene la preocupación por consolidarse antes de abrirse hacia el resto de la América Latina. Admite únicamente acuerdos bilaterales de colaboración y complementación industrial, y su deseo radica, en esencia, en la colaboración técnica, la participación empresarial y las inversiones provenientes de los países grandes. Existen, sin embargo, dos circunstancias que dificultan su contribución en el proceso de integración ampliado en la América Latina: *i*) la morosidad del proceso andino, asociada a escalas no competitivas de los proyec-

tos del programa industrial, y *ii*) la actitud reivindicatoria por un trato más favorecido en cuanto a reciprocidad.

Respecto de los PMDER, su ya tradicional actitud se traduce en la reivindicación de una apertura sin compensaciones de los países grandes en cuanto a posiciones aduanales, condiciones de estabilidad y permanencia de las concesiones especiales y colaboración, para hacer efectivos esos beneficios en términos de producción y comercio. No se presentan proyectos viables, que expresen el verdadero esfuerzo nacional hacia ello y que pudieran servir como base para la presentación de propuestas concretas a los países grandes. Cada PMDER constituye un caso especial, sin considerar su característica común de carencia de recursos técnicos. La presencia de Ecuador y Bolivia en el Grupo Andino ha cambiado el panorama que antes estaba vigente, en especial respecto al primero, que, debido a su posición marítima y casi central en la geografía andina, sus recursos generados por el petróleo y su mayor desarrollo agrícola, tiene condiciones para integrarse al Grupo Andino. Bolivia presenta una posición excéntrica respecto al Grupo, pero muy importante en la América del Sur, en el camino entre este y sureste, Atlántico y oeste y suroeste del Pacífico, y cuenta con su mayor reserva de recursos al oriente y en el área amazónica. Esto apunta a una vinculación natural con los mercados del Brasil y la Argentina. Sin embargo, el país vive un drama de decisión nacional: por una parte, la conciencia de proyectos muy promisorios con los países del oriente y el sureste, los cuales quizá son decisivos para alcanzar un nivel de desarrollo más elevado, incluida su integración interna; por la otra, el temor de que si su región oriental se desarrolla pueda surgir una dependencia más acentuada y llegar hasta la disgregación nacional, que conlleve un efecto de polarización por parte de ambos países vecinos.

En un plazo más cercano, el Paraguay tiene condiciones de asegurarse un progreso notable, con sus proyectos binacionales de electricidad y su papel de almacén de mercancías extranjeras respecto a los países vecinos. Ese desarrollo, por su ritmo y su patrón, vendría a satisfacer los intereses de las élites, y aún las modestas aspiraciones de las capas populares, ya acostumbradas a una vida sencilla y tranquila.

Con la expansión económica del Brasil y la Argentina la posición geográfica del Paraguay, que antes constituía un obstáculo, se convirtió en una condición muy favorable, en especial porque se le concedió el trato amplio en los dos mercados, es decir, en las "listas especiales" de la ALALC, mantenidas por la ALADI. Desde mi punto de vista, el problema del Paraguay consiste en el hincapié en, o la importancia social de, los intereses vinculados a un nuevo tipo de desarrollo que logre sobreponerse a los intereses mercantiles vigentes.

V. LA POSICIÓN DE LOS GRUPOS SOCIALES

Por supuesto, las "posiciones nacionales" constituyen una abstracción que supone una resultante de los distintos vectores políticos, es decir,

de las posiciones y la fuerza relativa de los distintos grupos de poder. Lo más importante consiste en definir cuáles son esos grupos, tanto los tradicionales como los nuevos, y explorar metódicamente su posición.

En las reflexiones (aún inéditas) ofrecidas a la CEPAL en 1980 sugerí como objeto de investigación más profunda una lectura sobre la posición de los grupos que actúan en los distintos medios nacionales, y que son los siguientes: *i*) tecnoburocracia civil y militar; *ii*) empresarios nacionales con actuación en ramas de un potencial competitivo y exportador; *iii*) empresas transnacionales; *iv*) empresarios beneficiarios de la sustitución de importaciones y orientados al mercado interno; *v*) empresarios comerciales; *vi*) agricultura; *vii*) servicios; *viii*) trabajo organizado y no organizado; *ix*) consumidores; *x*) intelectuales y fuerzas morales, y *xi*) partidos políticos.

A continuación ofrecemos algunos datos breves: respecto a la tecnoburocracia civil, la influencia de las ideas de integración se hace más evidente en proporción inversa al tamaño de los países, debido a que en los más grandes existe un ambiente de confianza en el desarrollo sin la integración, y porque la cantidad de nacionales que participan en los organismos internacionales es poca, al menos en términos relativos, lo que significa una cantidad menor de personas informadas de los problemas de la integración. Así, todos los países tienen "clubes de integración", que existen en menor cantidad en los países grandes.

Los empresarios nacionales que poseen un potencial exportador tienden a la integración y admiten la reciprocidad en los Acuerdos de Complementación Industrial (ACI), si bien prefieren que la reciprocidad relativa a las preferencias que los benefician en otros países se haga con franquicias en las actividades de otros empresarios. En los países de mayor desarrollo industrial alguno de los líderes industriales de esa categoría admiten esquemas más amplios, siempre y cuando exista un trato armónico hacia el capital extranjero.

Las empresas transnacionales han sido las mayores beneficiarias de los Acuerdos de Complementación Industrial y quizá de las listas nacionales de la ALALC. Nos parece que en algunos casos las transnacionales tienen un interés concreto en la complementación industrial entre los países latinoamericanos. Sin embargo, en general si obtienen un provecho inmediato de los beneficios más elevado que el de las empresas nacionales, el proceso les es indiferente. Su preferencia lógica se dirige al mercado abierto porque pueden importar de lugares más convenientes y utilizar la mano de obra y otros recursos baratos con la finalidad de elevar al máximo su sistema mundial.

Los empresarios con actividades de sustitución de importaciones se preocupan por la reserva del mercado nacional y no desean que aumente la competencia aunque el mercado interno sea grande y se divida la industria, porque ello originaría la competencia interna. En ese grupo están reunidas las empresas nacionales y las extranjeras interesadas en el oligopolio del mercado interno.

La agricultura está muy vinculada a la reserva del mercado nacional

dado que sus exportaciones no se contraponen con la integración. Lo que se teme es que ésta represente una competencia destructiva para ciertas actividades no competitivas y casi siempre esenciales para sostener algunas áreas y segmentos de la población. Las compensaciones nacionales hacia otras ramas cuyas exportaciones aumentan con la integración no tienen un poder de atracción muy fuerte para las ramas o los segmentos productivos que no vislumbran mejores usos para sus recursos (aunque los recursos agrícolas sean más propicios que los industriales). Los intereses inmediatos y locales en la agricultura están revestidos de una importancia política muy poderosa.

El sector de los servicios empieza a asumir una gran importancia en el sistema productivo y en la estructura política, en especial en los subsectores de construcción civil, integración y consultoría. Así se integran, a escala nacional, grandes empresas, muchas de ellas con capacidad exportadora y de expansión en el exterior. En el caso de los países grandes, esas empresas tendrían un interés efectivo en la integración económica, que funcionaría como un escudo en contra de la competencia de las grandes empresas estadounidenses, europeas o japonesas.

El trabajo organizado —excepto en situaciones muy especiales— constituye un grupo todavía muy restringido en nuestros países, y demuestra una conciencia rudimentaria respecto a los problemas cuyo efecto no es inmediato en su situación. El discurso oficial en la América Latina de las organizaciones regionales que reúnen a las asociaciones sindicales nacionales es integracionista y representa una advertencia en contra de las empresas transnacionales.

Los intelectuales y las fuerzas morales, que integran un grupo cuyos elementos tienen tendencias muy diferenciadas, se inclinan hacia una actitud de solidaridad latinoamericana —excepción hecha de los muy exclusivistas en su nacionalismo o cosmopolitismo— debido a tres motivaciones distintas: *i*) la conciencia del proceso mundial de asociaciones nacionales en grandes bloques económicos (fenómeno reciente y que posiblemente constituya una minoría); *ii*) una actitud tradicional de “nacionalismo” bolivariano (una de sus expresiones fue el *aprimo*, en sus momentos de expansión), y *iii*) en las izquierdas universalistas, la identidad regional para fines de defensa en contra del imperialismo. Pero en este caso existe una antigua desconfianza en contra del capital extranjero —que detiene la actitud de lucha por la integración— y en favor de la ilusión de lograr primero la revolución nacional y luego la unidad latinoamericana.

La marcha de la identidad latinoamericana, ya mencionada, condujo a la institución del Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), tal vez el paso más avanzado en el sentido de una integración social en la América Latina. Respecto a los partidos políticos la integración constituye, de modo general, una actitud retórica, que se expresa en el Parlamento Latinoamericano; es la denominación de una tradición de encuentros cordiales entre representantes de los parlamentos de la América Latina y un factor importante en el conocimiento mutuo de

los hombres públicos. Es necesario que la vida política alcance un nivel elevado de información, debates, conciencia y competencia de los liderazgos, para que los partidos rebasen el nivel del mero interés por los casos locales, por situaciones coyunturales y emergentes. No se puede minimizar la importancia de los grupos minoritarios, los cuales, aunque más intelectualizados y activos, e inclinados a la integración, se detienen frente al riesgo de perder el margen de vigilancia o el control nacional sobre el capital extranjero en el mercado ampliado.

VI. INTEGRACIÓN INTERNA

Aun cuando hayan surgido esquemas de apertura amplia del mercado, el agotamiento del proteccionismo no ha impedido que se borren las antiguas ideas, que están presentes en los análisis acerca de la integración latinoamericana, en especial en los países grandes: la integración regional debe ser postergada en tanto no se alcance la integración interna. Esta última está concebida en dos líneas: la "vertical", que consiste en llenar los vacíos del sistema productivo que está en la imagen-objetivo de la política de sustitución de importaciones y crecimiento hacia adentro, y la "horizontal" o espacial.

La integración vertical interna llevaría a una autosuficiencia onerosa, un costo social y un efecto inflacionario totalmente apartados de la integración vertical y horizontal de un grupo de actividades económicas que se complementen tecnológicamente o por medio de las economías externas. En el sistema nacional esa integración —traducida en la ocupación de los vacíos del sistema productivo— es ineficiente en la utilización del capital escaso, al menos en comparación con un sistema abierto provisto de beneficios recíprocos. Constituye un proceso que genera una elevada capacidad ociosa debido a las indivisibilidades. De este modo, no atiende a los objetivos de todos los países en el sentido de controlar la inflación y aumentar las importaciones. Sus costos presionan los costos del conjunto de la economía y por supuesto los costos de exportación, aun cuando la capacidad ociosa ofrezca la apariencia de haber aumentado la capacidad exportadora. La conciliación de ese sistema con la estabilidad y la expansión de las exportaciones impone la continua devaluación de la moneda, subsidios elevados y la contención de salarios, además de que conduce a la acumulación concentrada y a desequilibrios sociales y espaciales.

La integración latinoamericana se enfrentará a graves problemas en caso de que tenga que esperar esa integración vertical, la que conduce a lograr la casi autosuficiencia. Uno de ellos será la creciente resistencia de los sectores o segmentos de la población que no tienen la capacidad de superar sus deficiencias originarias en un tiempo razonable por medio de la maduración o la escala del sistema productivo en que se ubican. Por tanto, se sostiene únicamente por medio de la reserva de mercado a cualquier costo social.

VII. DESEQUILIBRIOS REGIONALES INTRANACIONALES

El corte horizontal más importante que se podría realizar sobre las distintas posiciones radicaría en las ideologías relacionadas con los desequilibrios regionales internos de los países, su superación y su relación con la integración latinoamericana. La acentuación de los desequilibrios regionales ha sido una consecuencia de la concentración industrial y urbana, agravada a su vez por la política de sustitución de importaciones.

Los grupos sociales dominantes piensan que no es posible avanzar en la integración interna sin que antes se corrijan esas desigualdades; sería la única forma de lograrla (horizontal o espacial). Los grupos que racionalizan sus intereses en esa línea son, por supuesto, los que se benefician con la sustitución de importaciones. En este caso la integración interna significa la reserva del mercado nacional, sin importar la desigualdad de oportunidades que resultare. No se lograría la integración intranacional por participación sino por dependencia, lo que ya se ha venido denunciando como colonialismo interno. Otros grupos han sido cooptados para que adopten esta política con la esperanza de una futura participación y el mito del orgullo nacional.

En el sistema nacional cerrado de sustitución de importaciones las regiones periféricas piensan que ese desequilibrio puede agravarse debido a que el proceso es concentrador y las áreas pobres pierden cada vez más su capacidad política, esto es, de reivindicación. En este proceso, la intención en el sentido de corregir estos desequilibrios muchas veces es solamente ilusoria (generación de enclaves), o es anulada por las políticas sectoriales nacionales. En la medida en que los sistemas nacionales estén más "integrados" será menor el poder de negociación de las regiones periféricas internas si se las compara con las regiones periféricas internas de los países periféricos de soberanía formal, excepción hecha de condiciones políticas muy especiales. Las regiones "periféricas", sean éstas fronterizas o no, tienden a ganar con un modelo más abierto, porque éste les permitiría una mayor fluidez en sus exportaciones y un abastecimiento más libre.

En las condiciones actuales de la política de sustitución de importaciones, en la que se agravan los desequilibrios en las áreas periféricas, es necesario encontrar un paliativo en contra del aislamiento y la colonización interna en el limitado "comercio fronterizo", liberado formalmente; en el contrabando amplio, incontrolable y corrupto, y en las soluciones artificiales distorsionadas, que es el caso de la zona libre de Manaos.

El sistema de integración regional multinacional —o de bloque regional— constituye una racionalización de mayor alcance de los métodos informales, ilegales o artificiosos para arreglar parcialmente los desajustes de las áreas periféricas, sin que por ello se elimine la aplicación de subsidios racionales para el desarrollo periférico. En la medida en que posibilita que esas regiones periféricas intranacionales tengan una economía más activa y menos desigual en términos de

condiciones de vida, contribuye a integrarlas mejor al conjunto nacional; es decir, se trata de una integración no dependiente (colonialismo interno), una integración por medio de la participación.

VIII. LINEAS DE ACCIÓN CONVERGENTE

No es necesario invocar las ventajas y la urgencia de la integración, en especial para los países que difícilmente crecerían sin ella, ni la posible prescripción histórica de la América Latina en el sentido de insistir en estructurar instituciones ideales de integración económica. Para lograrla, tal vez es importante investigar una ruta estratégica.

La ALADI fue establecida como un notariado para registrar las acciones convergentes, como un punto de reunión e intercambio de informaciones. Como máximo, puede avanzar en la capacitación para efectuar estudios y promoción, puesto que sus mecanismos para concretarse como "área de preferencias económicas" son muy débiles. Después de casi siete años, la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) es limitada, de escasa utilización comercial y señalada por largas listas de excepciones. Se registraron "acuerdos de alcance parcial" (AAP), tales como los del Cono Sur, principalmente los firmados entre la Argentina y el Brasil, y entre esos países y el Uruguay. Respecto a los PMDER, el Tratado de 1980 es más amplio que el primero de la ALALC pero las medidas de cooperación económica que benefician a estos países —y hacen eficaz la desgravación sin reciprocidad en favor de aquéllos— todavía se encuentran en la fase inicial de las negociaciones, con la excepción indicada. De manera general, el Tratado de 1980 abre posibilidades de "acciones convergentes", variadas y amplias, de modo flexible. Sin embargo, para seguir adelante tendrá que esperar un programa estratégico de medidas confluyentes que generen intereses concretos para todos los países, reduzcan radicalmente las desconfianzas nacionales y abran un espacio para profundizar en la PAR y otros acuerdos de alcance regional.

El acuerdo que prevé el establecimiento de un "mercado común" entre la Argentina y el Brasil (Acta del 29 de julio de 1986, que crea el Programa de Integración y Cooperación Económica [PICE], e inicia su estructuración por medio de varios protocolos), representa un instrumento de "complementación económica" amplia entre los AAP de la ALADI. Constituye, además, el avance más importante en el sentido de la integración entre países latinoamericanos, tanto por la profundidad de las negociaciones como por la realidad y la potencialidad del comercio. El intercambio entre los dos países alcanza ya casi el 50% (47.5% en 1978 y 45.8% en 1985) del total intra-ALADI. Se piensa en un gran éxito económico y político para ambos países, además de la superación de problemas antiguos. Sin embargo, objetivamente se teme que una consecuencia de esa integración bilateral pueda ser el distanciamiento de ambos países respecto a los demás de la región, aun cuando la declaración de principios del acuerdo y las enfáticas declaraciones de

los presidentes Alfonsín y Sarney hablen de confluencia y apertura negociada con los demás países. El Uruguay, con el cual los dos países han profundizado acuerdos anteriores (CAUCE y PEC), no entra en esa situación. Bolivia y el Paraguay tienen también negociaciones avanzadas con las dos naciones.

Un aspecto positivo para lograr la integración de la América Latina es que el Grupo Andino está presentando avances en su consolidación. Pero, a mi juicio, es muy importante promover los medios que hagan compatible la integración subregional andina con la integración latinoamericana, sin esperar un tiempo largo. Para ello, los caminos principales serían: *i*) revisar los programas de las industrias de integración, a modo de asegurar escalas y aglomeraciones industriales competitivas con las de los países grandes; *ii*) asistencia técnica, empresarial y financiera de los países grandes en la implantación de nuevas industrias del Grupo Andino, y *iii*) proyectos conjuntos de Bolivia con la Argentina y el Brasil.

En lo que respecta al MCCA y la CARICOM, la contribución que la América Latina puede ofrecer para estructurar industrias de integración subregional es la asistencia técnica, financiera y empresarial de los países grandes y el Grupo Andino. El avance en la extensión de las concesiones no extensivas, como son las ofrecidas por los actuales PMDER de la ALALC, podría significar un paso político importante, sin costos elevados.

También es conveniente multiplicar y profundizar esfuerzos de acercamiento y colaboración en varios frentes, tales como: *i*) el acuerdo del Río de la Plata y las negociaciones actuales entre Argentina, Brasil y Uruguay; *ii*) los proyectos de colaboración de la Argentina y el Brasil con Bolivia, fundamentales para vincular el Grupo Andino con los países del Este tanto física como económicamente; *iii*) los proyectos del Tratado Amazónico; *iv*) acuerdos que fomenten el turismo interno latinoamericano y la promoción externa y conjunta de la América Latina; *v*) mecanismos de comunicación científica y tecnológica (investigaciones conjuntas), cultural y política; *vi*) acuerdos de complementación industrial y otros tipos de vinculación de distintas empresas, incluso los relativos a tecnología; *vii*) proyectos que vinculen más fuertemente a México con el resto de la América Latina; *viii*) acuerdos comerciales de excedentes y faltantes, y *ix*) proyectos de vinculación física entre los países de la América Latina, como el Camino Marginal de la Selva, etcétera.

Todo ello ayuda al avance del proyecto si bien de modo lento y desequilibrado. A nuestro juicio, el gran paso estratégico que pueda vencer las resistencias para implantar programas de liberación comercial más eficaces radica en un programa amplio de estudios simultáneos, así como en la promoción de actividades productivas que sean importantes para todos los países, en especial los PMDER y los PMI, tales como:

⁴ En este sentido resulta muy significativa la implantación de Latinequip, por iniciativa conjunta de Nacional Financiera, el Banco de la Provincia de Buenos Aires y el Banco del Estado de Sao Paulo.

- i) Conjuntos productivos que permitan a los PMDER y los PMI aprovechar las oportunidades ofrecidas por el mercado ampliado latinoamericano y que contribuyan para lograr un progreso sustancial en la economía de esos países. No se trata sólo de industrias o complejos industriales, sino de conjuntos productivos de capacidad competitiva y de autosostenimiento, aunados a los complementos de infraestructura física y recursos humanos.
- ii) Complejos productivos, que pueden coincidir con los demás rubros mencionados y que contribuyan a la viabilidad de las inversiones y de los costos operativos en las vías de transporte de interés continental.
- iii) Proyectos de aprovechamiento de recursos energéticos, minerales y agrícolas, en los cuales los países grandes tengan un gran interés para su provisión de materiales escasos, y que los países poseedores de esos recursos tengan interés en exportarlos y proveer con ellos los mercados nacional y subregional. Esos proyectos pueden desempeñar un valioso papel en el sentido de la solidaridad de intereses entre los países grandes y los otros, a modo de ayudarlos a lograr un proceso de integración más efectivo.
- iv) El estudio simultáneo de posibilidades productivas en distintos sectores —con una proyección de diez años, por ejemplo— para el conjunto de la América Latina o la ALADI, teniendo en cuenta, por una parte, los recursos naturales y, por la otra, las aglomeraciones y las escalas, para garantizar iguales oportunidades a todos los países.

La falta de un estudio multisectorial simultáneo ha propiciado una distorsión “política” en los programas industriales del Grupo Andino, misma que ha perjudicado el sistema de escalas y la competitividad. Pese a su complejidad, el esfuerzo orientado en este renglón puede ser central para ubicar proyectos inmediatos y expectativas muy bien fundamentadas en lo técnico que pudieran concretarse mediante acuerdos formales de colaboración técnica, empresarial y financiera, aunados a la liberación comercial. Los tres primeros incisos podrían tomarse como punto de partida y añadir al cuarto la capacitación técnica.

También podría retomarse la estrategia del desarrollo interior, ya discutida hace algunos años en CEPAL/ILPES, y relacionarla con los puntos ya enunciados; es decir: una política de escalas y de aglomeración de eficiencia competitiva, en la que se hiciera a un lado la preocupación por el empleo mal remunerado en las tecnologías intermedias y se multiplicaran los núcleos sólo para marcar como “polos” los espacios vacíos, o bien para emplear al remanente de la población y así evitar la migración. Es decir, las directrices de dispersión *a priori*. Esa estrategia se combinaría con el aprovechamiento de conjuntos de recursos naturales y humanos para utilizar las vías de integración nacional y latinoamericana, o hacer que las grandes aglomeraciones urbanas sean más estables. Esta estrategia, en vez de evitar la migración la orientaría en el sentido de sacar el máximo provecho de los costos-beneficios en los desplazamientos de la población.

A partir de esas líneas de acción, con sus combinaciones, se desarrollarían estudios y negociaciones para obtener concesiones arancelarias y de otro tipo, así como el equilibrio entre las políticas. Tales negociaciones comerciales y conciliaciones rebasarían el nivel, ahora limitado, para alcanzar una mayor amplitud de integración, según la dimensión y la reciprocidad de los intereses implicados en las inversiones programadas y promovidas por todos los países. De este modo la integración de los mercados dejaría de constituir un esfuerzo voluntario *a priori* y se convertiría en una consecuencia de intereses reales. Se adoptarían los regímenes aduanales especiales para los PMDER y los PMI como complemento de las expectativas concretas de beneficios en esos países, beneficios que serían generados por las demás acciones de un desarrollo solidario.

Se sugiere también la coordinación, aunque informal, entre las distintas organizaciones implicadas en los problemas de la América Latina (CEPAL, SELA, ALADI, Junta del Acuerdo de Cartagena, BID-INTAL, ECIEL, etcétera). Esta iniciativa podría ser decisiva para llevar a cabo el gran esfuerzo de estudio y promoción a un menor costo, sumada a la colaboración técnica de los Estados latinoamericanos.

Comprometer las empresas estatales en la colaboración interna de la América Latina es un instrumento fundamental para promover proyectos, a la vez que establecer la Corporación Latinoamericana de Fomento que sea el complemento del BID, bajo el control mayoritario de la América Latina.

Si se observa cierta perspectiva de intereses que son importantes a todos los países, puede existir la posibilidad de disipar dudas y limitaciones. Quizá esas acciones estratégicas permitan que la América Latina prescinda de vivir un gran choque externo para que recorra un camino seguro hacia su futuro: la integración.

10. LA CRISIS DE LA INTEGRACIÓN¹

Germánico Salgado

A PRINCIPIOS del decenio de los años ochenta, la América Latina entró en la que es probablemente la peor crisis de su historia de vida independiente, y que tiene todos los visos de ser más duradera y persistente que en los años treinta. La enorme deuda externa, que de un modo u otro tendrá que pagarse, marca la diferencia.

Sobre la deuda externa de la América Latina y la crisis se ha investigado y se ha escrito mucho. No hay necesidad de agregar unos cuantos datos y criterios más en relación con ella. Nos preocupa el efecto de la crisis en los empeños de integración, que se hallaban ya bastante maltrechos antes de la crisis. El efecto fue demoledor: de 1982 a 1983 las importaciones intrazonales de la ALADI se redujeron en valores CIF en un 37%, mientras que las importaciones de fuera de la zona cayeron todavía más pronunciadamente, en un 47% para ese mismo periodo (INTAL, 1984, que es también la fuente de los datos que siguen). El hecho de que las importaciones intrarregionales disminuyeron menos se debe exclusivamente al funcionamiento de los mecanismos de compensación multilateral de pagos y créditos, a cuya creación tanto se opuso el Fondo Monetario Internacional en los orígenes de la ALALC. En el caso del Grupo Andino los valores en dólares de las exportaciones intrarregionales descendieron un 56% en 1983 con respecto a 1982, disminución que es aproximadamente de ese orden en todos los países miembros. En realidad desde 1980 el deterioro del comercio ha sido continuo (las exportaciones intrarregionales de 1980 representaron 903 millones de dólares, y 376 millones las de 1983), y la caída se aceleró en 1983.

En Centroamérica la tendencia negativa es menos marcada y en 1983 inclusive se registró una leve mejora tanto en las exportaciones como en las importaciones intrazonales, pero al igual que en el caso del Grupo Andino la contracción comenzó varios años atrás (en 1981) y las cifras de exportaciones intrazonales de 1981 muestran una disminución del 37% con respecto a 1980.

De todos modos, por lo que se advierte la agrupación más afectada fue el Grupo Andino. Las exportaciones intrazonales totales, que habían llegado a 903 millones de dólares en 1980, bajaron gradualmente a 859 millones en 1982 para caer vertiginosamente en 1983 a 376 millo-

¹ Se publicó una versión anterior, "La conmoción de la crisis y la busca de nuevos rumbos para la integración", en *Cuadernos Americanos*, nueva época, año 1, núm. 1, enero-febrero, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, pp. 152-169.

nes, cifra que se mantuvo casi exactamente en 1984. En éste y en los otros casos la razón de la reducción no es la baja de la demanda, aunque en algo ésta ha contribuido, sino las restricciones impuestas al intercambio por los propios países miembros infringiendo las reglas del Acuerdo de Cartagena. En una evaluación de la Junta del Acuerdo de Cartagena hecha por INTAL en 1984 se afirma que

el incremento de las restricciones de todo orden ha sido de tal magnitud que reviste caracteres de singular gravedad, llegándose incluso a situaciones de represalia que en algunos casos han colocado en situación de discriminación a las importaciones provenientes de los países andinos frente a las importaciones provenientes de terceros países. Más aún, se ha llegado al extremo de un bloqueo total del comercio entre algunos países miembros.

Aparte de las represalias, que pueden tener otras motivaciones, la razón fundamental de las restricciones fue la de los problemas de balanza de pagos y la necesidad en que están todos los países endeudados de crearse un superávit comercial para poder cubrir el servicio de su deuda. Similar situación enfrentaron los restantes países de la ALADI y los del MCCA. Lo más grave de ese deterioro es la sensación de falta de solidaridad, irreparable en ciertos casos, que crea la imposición de la restricción cuando más se necesitaría de las exportaciones. Añádase a ello que una altísima proporción de las exportaciones impedidas consiste en productos industriales, casi todos provenientes de actividades no tradicionales de reciente establecimiento que son afectadas muy severamente por la desaparición en la práctica de mercados para los cuales no tienen opción. Por lógica, la crisis ha creado una circunstancia que tendría que conducir a una revalorización de los esfuerzos de integración. Es evidente la utilidad de la integración económica para las políticas de reactivación y desarrollo que la América Latina tiene que poner en marcha para superar los peores efectos de la crisis. Pero, con poquísimas excepciones, la política económica actual de los países de la América Latina está enfocada hacia el llamado "ajuste", y encontrar soluciones al apremio financiero se ha convertido en el objetivo absorbente de la misma. El corto plazo es el horizonte en el que se elabora y ejecuta la política económica. Aun en esas condiciones, no obstante, la integración económica es también un recurso que podría servir, y muy eficazmente, al ajuste. Mantener o aumentar las corrientes de comercio intrarregional ayudaría a la actividad económica, y en la medida en que dé lugar a intercambios más o menos equilibrados, la expansión significará un ahorro de las divisas comprometidas en el servicio de la deuda. Aun cuando ése no fuera el caso, la existencia de sistemas de compensación de saldos y créditos recíprocos daría tiempo para restablecer el equilibrio.

Con ciertas restricciones debidas a la gravedad de la situación, esa función la han cumplido dichos sistemas tanto en la ALADI como en el Grupo Andino. En este último caso el Fondo Andino de Reservas ha mantenido una sólida posición financiera y se ha convertido en una fuente ágil de financiamiento no condicionado para atender situaciones

emergentes en la balanza de pagos de los países miembros. En Centroamérica tanto la Cámara de Compensación como el propio Banco Centroamericano de Integración Económica se han enfrentado a problemas muy difíciles de compensación o financiamiento y se han visto obligados a reducir sus operaciones con el consiguiente efecto negativo para el comercio. De todos modos, es inobjetable que el comercio intrarregional podría traer un alivio importante a la situación de los países, aun en el corto plazo, en el mismo contexto de las políticas de ajuste.

No obstante, ha sucedido todo lo contrario de lo que cabía esperar de acuerdo con la lógica, y en toda la región el comercio intralatinoamericano se ha contraído como consecuencia de la imposición de restricciones que se han convertido ya en una rutina. En la ALADI, para contrarrestar el efecto de las restricciones, se ha tenido que hacer uso de instrumentos legítimos de negociación bilateral, pero en el Grupo Andino y en el MCCA los países han tenido que recurrir a concertaciones bilaterales proscritas en sus respectivos tratados de integración. De ese modo los países han intentado, sin conseguirlo, recuperar el terreno perdido. Como es típico de la negociación bilateral, las posiciones más restrictivas van señalando el límite del comercio posible y esto significa claramente una regresión respecto al pasado.

Es un círculo vicioso que la Conferencia Económica Latinoamericana de 1984 intentó romper con la Declaración de Quito y el Plan de Acción. Tenía ese objetivo la iniciativa del presidente Osvaldo Hurtado, del Ecuador, de pedir a la CEPAL y al SELA "un conjunto de propuestas encaminadas a desarrollar la capacidad de respuestas de América Latina [a la crisis] y afianzar sus sistemas de cooperación".² El tema fundamental era la crisis mundial y la crisis financiera de la América Latina, pero la intención del presidente Hurtado al señalar el carácter general del problema era destacar la necesidad de una acción colectiva o conjunta por parte de la América Latina y subrayar la importancia de la integración y la cooperación.

Se llevó a cabo un trabajo de aproximación política entre los países latinoamericanos que culminó con la Conferencia Económica Latinoamericana, celebrada en Quito en enero de 1984. Dentro del *Informe* de la CEPAL y del SELA que contenía las propuestas solicitadas, las relativas al comercio regional y la cooperación económica merecen particular atención por su realismo y precisión. En síntesis, los dos organismos sugerían la adopción del compromiso de no innovar en cuanto a restricciones al comercio intrarregional y el establecimiento de una preferencia arancelaria latinoamericana general utilizando el instrumento previsto en la ALADI: recomendaban "encuadrar en una disciplina multilateral las acciones bilaterales necesarias y desarrollar una actitud preferencial latinoamericana de naturaleza global". Y entre los campos prioritarios mencionaban las compras estatales, especialmente de bienes de capital, y las licitaciones de grandes obras de infraestructu-

² Extracto de la carta entregada por el presidente Hurtado al secretario ejecutivo de la CEPAL y al secretario permanente del SELA, fechada el 11 de febrero de 1983.

ra. Al reconocer la necesidad de reciprocidad y la tendencia prevalente a equiparar transacciones, apuntaban hacia los sectores de alimentos y de combustibles como los más convenientes para un intercambio compensado y recomendaban formas multilaterales de esa clase de comercio.

El *Informe* insistía en la necesidad de una coordinación central de todas las instituciones regionales especializadas y se señalaba al SELA como el órgano que parecía más adecuado para ejercerla, además de su función en la concertación de posiciones comunes para efectos de negociación internacional. Naturalmente, el *Informe* aludía a muchos otros aspectos relacionados con los problemas que vivía la América Latina. Nos hemos referido únicamente a los relacionados con la integración y la cooperación en materia comercial por interesar directamente al tema de este trabajo.

La Declaración de Quito y el Plan de Acción retomaron las ideas de las propuestas; en el Plan de Acción se incluyeron recomendaciones concretas a las distintas instituciones de cooperación y especialmente a los organismos de interacción. Se trataba de fortalecer los mecanismos de compensación y cooperación monetaria, y de ampliar los que corresponden a la ALADI para permitir el ingreso de otros países latinoamericanos. Se pidió a esta última entidad la preparación de un proyecto de Fondo de Reservas como el que ya existía en el Grupo Andino. En la misma línea que las propuestas de la CEPAL y el SELA, el Plan de Acción recomendó a la ALADI intensificar las negociaciones comerciales previstas en el Tratado; las representaciones se comprometieron directamente a no innovar en materia de restricciones al comercio regional: pidieron a la ALADI la aprobación de una "preferencia regional latinoamericana" de tal magnitud "que pueda desviar y crear corrientes comerciales hacia América Latina y el Caribe"; y acordaron promover las compras estatales con mecanismos operativos que pongan en marcha las agrupaciones de integración y que puedan usar también los países que no sean miembros de ellas. Con detalle inusitado en un documento de esa clase, se indican en él las características que debe tener la preferencia regional que los gobiernos acordaron aplicar en favor de los proveedores latinoamericanos en las licitaciones públicas para la adquisición de bienes y servicios. Además de recomendaciones generales sobre la necesidad de aprovechar la demanda y oferta regionales de bienes para diversos fines, se singularizaron los bienes de capital en el sector de generación eléctrica "que puedan presentar condiciones favorables para iniciar acciones conjuntas". Se recogieron luego las recomendaciones de la CEPAL y el SELA sobre intercambio compensado y acuerdo de complementación económica. Finalmente, entre los temas de interés para este trabajo, el Plan de Acción se ocupa de sendas secciones de la Seguridad Alimentaria Regional —de cuyo programa se hace responsable a un Comité de Acción del SELA—, de la cooperación energética —con la OLADE como eje—, y de los servicios, tema sobre el cual la preocupación predominante era llegar a una posición conjunta en las difíciles negociaciones internacionales próximas.

En resumen, la Declaración de Quito y el Plan de Acción, especialmente este último, son documentos importantes que debían estudiarse con algún detenimiento. Es imposible anticipar si el Plan de Acción será realmente una orientación para las decisiones. Han transcurrido ya tres años, las realizaciones son todavía muy parciales y existe el riesgo de que no suceda mucho más en el futuro. Pero puede no ser así y hay indicios de que la Conferencia y estos documentos sirvieron para reavivar el ánimo de avanzar juntos, que puede comenzar a dar frutos. Antes del término de este trabajo se hará referencia a esta esperanza, que anhelamos sea fundada.

Aparte de esta posible influencia, la Declaración de Quito y el Plan de Acción resultan útiles para destacar ciertos temas característicos del pensamiento actual sobre la integración y la cooperación.

- i) *Generalidad*: mientras sea posible, ciertos mecanismos de los esquemas de integración deben estar abiertos a la adhesión de otros países latinoamericanos y del Caribe. Evidentemente esa adhesión implica relaciones distintas de las típicas de las fórmulas de integración.
- ii) *Selectividad*: hay una preferencia por profundizar en la integración de sectores específicos, en lugar de la tendencia anterior hacia una perspectiva global. Los casos de los bienes de capital y el sector energético son dignos de destacarse.
- iii) *El Estado y su capacidad de compra como agente integrador*: esta preferencia significa en el fondo sustituir el juego del mecanismo de mercado en algunos sectores clave y avanzar en ellos por decisiones primariamente políticas, lo que no supone que los precios no sean tenidos en cuenta luego de las correcciones necesarias. Esos sectores coinciden, en general, con los criterios de selectividad antes señalados.
- iv) *Prescindencia de requisitos formales propios de los esquemas ortodoxos de integración*: los rumbos por los que se quiere dirigir el proceso de integración encajan cada vez menos con las fórmulas tradicionales. Se trata de políticas *ad hoc* condicionadas por las circunstancias y basadas en un criterio abierto sobre lo útil y lo viable. Por primera vez en un documento de la solemnidad de la Declaración de Quito y el Plan de Acción no se menciona el "mercado común latinoamericano", lo que es un síntoma de esta actitud reacia a los estereotipos. No hay tampoco referencias a las omisiones del MCCA y el Grupo Andino en el cumplimiento de los requisitos originales de las respectivas fórmulas.

Estas características de la concepción de integración que tienden a predominar se reflejan claramente en los textos que comentamos. Adviértase que no tiene en apariencia el mismo peso la condición de reciprocidad o equilibrio en el disfrute de los beneficios que ha sido de tanta importancia en los conflictos de las agrupaciones de integración latinoamericanas. La preocupación está presente y eso se advierte en el

acento sobre las modalidades de expansión del comercio que entrañan reciprocidad como el intercambio compensado. El párrafo introductorio del Plan de Acción se ocupa también del tema y es tan cuidadoso el balance de su redacción que se percibe la delicadeza del problema que está detrás de las palabras:

El Plan de Acción que aparece a continuación, en lo que se refiere a la cooperación intrarregional, constituye un conjunto equilibrado de compromisos y medidas, tanto en su formulación como en su aplicación práctica, y es concordante con el tratamiento diferencial en función del grado de desarrollo económico de los países y tiene el propósito de fortalecer la cooperación y el desarrollo de la región.³

A pesar del texto de la introducción citada, tanto en la Declaración como en el Plan de Acción el tema de la reciprocidad y el equilibrio tiene un lugar mucho más discreto que en otros documentos políticos acerca de la integración latinoamericana. La razón está probablemente en que el modelo de integración que al parecer se configura actualmente es en sí menos concentrador de beneficios que el resultante del hincapié comercial del pasado en sus instrumentos automáticos. Como se dijo, algunos de los instrumentos que ahora se consideran tienden en sí al equilibrio, como el intercambio compensado. Por lo demás, al tratarse de acciones selectivas sobre sectores limitados que utilizan instrumentos discrecionales, como por ejemplo decisiones de compra del Estado, los problemas distributivos podrán ser más manejables, inclusive más susceptibles de prevenirse, que en el caso de la integración ortodoxa.

Los juicios y las ponderaciones anteriores sobre el texto de los documentos de la Conferencia Económica Latinoamericana de 1984 tienen su justificación en que de los mismos parece surgir una especie de modelo de integración que la región considera conveniente y viable, al menos mientras dure la crisis financiera de la América Latina y quizás aun más allá del fin de la misma.

Es evidente que en la América Latina se ponen en duda hoy los viejos conceptos acerca de la integración económica, y hay un intento de buscar nuevos rumbos para descender desde la abstracción al plano de las políticas de integración aplicables a situaciones reales. Las nuevas ideas se manifiestan todavía a medias en documentos como la Declaración de Quito y el Plan de Acción, y al parecer no han encontrado aún el camino para orientar mejor e inspirar soluciones a los empeños de integración de la región. Ninguna de estas ideas responde hoy a las urgentes necesidades de integración en un periodo, como el actual, de crisis y de incertidumbre. No obstante, hay expectativas de un cambio positivo y ellas se deben especialmente a la actitud de algunos de los países mayores de la América Latina, que quizá por primera vez exploran con interés real las posibilidades de integración que ofrece la región.

³ Declaración de Quito y Plan de Acción, Conferencia Económica Latinoamericana, Quito, Ecuador, 1984, p.15.

La ALADI desperdió los primeros años del decenio de los ochenta en una fatigosa e interminable negociación del llamado "patrimonio histórico", es decir, la renegociación de las concesiones en lista nacional hechas en la vieja ALALC. Empleó tres años en esa tarea relacionada con unas concesiones que representaban sólo del 3 al 4% del intercambio intrazonal. Era importante preservar tanto como fuese posible de esas concesiones, pero no se justificaba concentrarse en ellas cuando la crisis financiera que entre tanto explotó demandaba acciones urgentes en otros frentes. En seguida la ALADI pasó a definir los niveles de preferencia arancelaria regional y las nóminas de apertura de mercado para los países de menor desarrollo relativo. En los dos casos, como ya se ha comentado, los modestos resultados alcanzados parecían indicar que el antiguo espíritu se mantenía y que no cabía esperar cambios de trascendencia. En estos años los únicos hechos reveladores de apertura y dinamismo fueron los acuerdos de alcance parcial suscritos entre el Uruguay y la Argentina (CAUCE) y el Uruguay y el Brasil (PEC). En los dos casos el Uruguay encontró una actitud positiva en las negociaciones y éstas constituyen una nueva e importante base para su futuro económico.

El rumbo de la ALADI podría, no obstante, cambiar en el futuro próximo, si bien no espectacularmente por lo menos sí de modo significativo. Desde principios de 1985 entró en preparación una iniciativa de negociación que es de interés. Es la llamada Ronda Regional de Negociaciones (RRN), que debió comenzar formalmente en 1986 y prolongarse aproximadamente dos o tres años más. El trabajo preparatorio se inició en marzo de 1985 y desde entonces se ha elaborado un rico material de estadísticas de comercio que debe alertar a cada país sobre todas sus posibilidades. La agenda de la RRN se fijó en abril y luego de algunas reuniones previas las negociaciones estaban a punto de abrirse. Éstas comprometerán prácticamente todos los instrumentos de que dispone la ALADI: acuerdos de alcance parcial, preferencia arancelaria regional, listas de excepciones, eliminación multilateral de restricciones no arancelarias, acuerdos de complementación y cooperación, cooperación monetaria y financiera, y sistemas de apoyo a los países de menor desarrollo relativo. En ella se espera llegar a la aprobación de regulaciones para utilizar otros instrumentos como el intercambio compensado, compras de Estado, comercio de productos básicos y otros asuntos.

En suma, la RRN es una negociación muy importante. Resulta vital para el funcionamiento de la ALADI y pone a prueba esa "capacidad de respuesta" a que aludía la carta del presidente Hurtado del Ecuador y que parece haberse movilizado en esta ocasión que, dado el caso, resulta una oportunidad única.

El Mercado Común Centroamericano continuó con su rápido deterioro económico y enfrentado a dificultades realmente graves. Sin embargo, como ha sucedido ya en el pasado, dio muestras de una extraordinaria voluntad de mantener la unión pese a todos los problemas económicos y políticos. Una de esas manifestaciones fue la aprobación

de un nuevo arancel externo común, uno de los instrumentos más difíciles de negociar en una integración, como lo prueban las vicisitudes del Grupo Andino. El arancel, en agenda desde 1975, se puso en vigencia el 1 de enero de 1986. Es un instrumento de estructura moderna y coherente. Fue aprobado por todos los miembros, excepto Honduras, que se mantiene todavía marginada de casi todos los asuntos que atañen al Mercado Común.

La otra manifestación de presencia y de una voluntad de acción solidaria fue la firma del Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y los miembros del MCCA, esta vez inclusive Honduras y Panamá. El diálogo que llevó a la firma de este acuerdo comenzó en 1984, estrechamente vinculado a las gestiones políticas entabladas entre los países centroamericanos, la CEE y el Grupo de Contadora. Los días 11 y 12 de noviembre de 1985 culminó con éxito la negociación de este Acuerdo en Luxemburgo, en la Segunda Conferencia sobre el Diálogo Político y la Cooperación Económica entre los países de la CEE, los países centroamericanos (incluido Panamá) y el Grupo de Contadora. Es también digno de destacarse que las tensiones políticas por cuya causa se organizaban estas conferencias no hayan perjudicado una negociación tan delicada como la que entonces debe haber tenido lugar.

Lo anterior indica, además, que la vida institucional del MCCA se ha desenvuelto con relativa normalidad pese al estado de conflicto latente entre algunos de sus miembros. La SIECA, la secretaría, trabaja regularmente. En ocasión de las negociaciones con la CEE se reunió, por primera vez desde 1968 luego del conflicto Honduras-El Salvador, el Consejo Económico Centroamericano, órgano superior de esa agrupación. Con anterioridad había funcionado casi normalmente con órganos *ad hoc*, como el Foro de Ministros Responsables de la Integración Económica. No han sido raras tampoco, pese a todo, las reuniones de jefes de Estado que así han mostrado la decisión de mantener su esfuerzo de integración a pesar de todos los problemas.

La frase anterior es hoy más que nunca aplicable a la situación de la integración centroamericana. Los problemas políticos y las tensiones entre los Estados son los elementos dramáticos de un escenario que se deteriora rápidamente, inclusive en relación con la situación económica, lo que naturalmente ha afectado al proceso de integración en el que continúan los incumplimientos y el recurso a soluciones bilaterales de emergencia. Las exportaciones intrarregionales descendieron en valor en los años 1984 y 1985, en este último en forma drástica. El descenso acumulado de ese año con respecto a 1983 es de más del 25%⁴ y el valor de exportaciones de 1985 alcanzó apenas las cifras de 1975. Como ya se indicó, las exportaciones han descendido ininterrumpidamente desde el valor alcanzado en 1980. A diferencia de años anteriores cuando entre los países centroamericanos se presentó alguna excepción a la contracción del comercio regional, en 1985 todos los miembros del MCCA sufren reducciones de las exportaciones, algunas

⁴ Datos proporcionados por el Instituto para la Integración Latinoamericana (INTAL).

tan severas como las de Nicaragua y Honduras (43 y 38% en 1983, respectivamente). En lo interno hay cambios notorios en la posición de los diferentes países en la estructura del intercambio. El comercio de Nicaragua se halla en un nivel muy bajo por la acumulación de saldos deudores, y El Salvador, que era un exportador importante, ha perdido esa calidad en los últimos años. Guatemala se ha convertido en el lugar de origen de la mayor parte de las exportaciones intrarregionales.

Todas esas modificaciones internas se han traducido en un agudizamiento de los desequilibrios del intercambio dentro de la zona. La Cámara de Compensaciones ha canalizado en los dos últimos años (1984-1985) el 69% del valor del comercio intrarregional; el aumento de las transacciones no amparadas por la Cámara refleja la imposibilidad de atender los pagos de los saldos en que han incurrido varios bancos centrales. Desde 1980 aparecieron saldos no cubiertos cuyo monto ha crecido desde entonces. Nicaragua, por razones obvias, es el país con el mayor monto de obligaciones pendientes.

El Banco Centroamericano de Integración ha sufrido también como consecuencia de su creciente cartera vencida, lo que lo ha llevado a reducir sus operaciones. Según datos del INTAL, en el ejercicio 1985-1986 el monto total de préstamos aprobados llegó a 101 millones de pesos centroamericanos (equivalentes a dólares), mientras que en los ejercicios 1979-1980 y 1980-1981 dicho monto alcanzó 169 y 188 millones respectivamente. El BCIE tropieza cada vez con mayores dificultades para conseguir recursos externos que le permitan al menos sostener su nivel de operaciones.

Como se advierte, es un panorama sombrío cuyas raíces rebasan el campo de lo económico y que no va a encontrar soluciones en él mientras las tensiones políticas no se hayan apaciguado. No obstante, el MCCA sigue en pie, aun cuando sea formalmente, y encuentra inclusive arrestos para aprobar un arancel externo común que, con mucha probabilidad, se aplicará con mayor o menor fidelidad porque les conviene a todos. Evidentemente hay un impulso hacia la unión que es más vigoroso que en otras latitudes de América, quizá porque es más necesario. Hay que compartir las palabras de Carlos Manuel Castillo cuando dice:

Habrán reacciones escépticas respecto a la posibilidad de dar nuevos impulsos a la integración de Centroamérica. Algunos piensan que se encuentra agotada; otros prefieren ver a los países insertos separadamente en la economía mundial, en tanto que otros más no conciben que la cooperación económica pueda subsistir en medio de las tensiones políticas. A todos respondemos que la causa de la cooperación centroamericana tiene la fuerza de la necesidad... El imperio de la necesidad también nos enseña a separar la empresa económica de la política. A tal grado, que ni las diferencias ideológicas ni la diversidad de sistemas han sido capaces de detener el desenvolvimiento de la integración.⁵

⁵ Citado en SIECA, "Situación del Mercado Común Centroamericano", en INTAL, Integración Latinoamericana, núm. 101, Buenos Aires, mayo de 1985, pp. 50 ss.

La situación actual del Grupo Andino es menos dramática e inquietante que la del Mercado Común Centroamericano, pero sin duda es más frustrante que la de éste. Las circunstancias son más "normales" en el Grupo Andino y la crisis económica, quizá con alguna excepción, ha tenido un efecto menor en los países que lo constituyen. Sin embargo, la impresión de estancamiento es tanto más notoria cuanto más se advierte el esfuerzo por encontrar una salida al conflicto interno de intereses que se halla en torno del proceso de integración.

El modelo andino resultaba casi un paradigma de pensamiento "estructuralista" sobre la integración económica. Con más o menos matices sus problemas actuales derivaban de: *i*) conflictos de intereses resultantes de la distinta capacidad (o poder) de los países miembros para aprovechar la integración. La heterogeneidad en ese sentido significa distintas preferencias en cuanto a instrumentos (liberalización del comercio frente a programación), y en cuanto a que el conflicto que se plantea implica un desacuerdo fundamental respecto a la fórmula; *ii*) influencias de escuelas de pensamiento o ideologías adversas a la integración regional como alternativa al mercado mundial. Aun sin tomar en cuenta las tesis extremas, basta con la existencia de posiciones ambiguas o ambivalentes para erigir graves obstáculos a la marcha del proceso, y *iii*) los rigores de una situación crítica de excesiva severidad que obliga a vivir en función del corto o el cortísimo plazo, en un horizonte en el que obviamente la integración no puede desenvolverse con el dinamismo necesario para mantener las motivaciones a la misma.

Son éstas tres causas de conflicto que resultan también modélicas de esta concepción de la integración económica que surge de la experiencia de países subdesarrollados periféricos con economías mixtas. Ni en el caso de la ALADI, ni en el del Mercado Común Centroamericano, el conflicto tiene esos orígenes: en el primero, porque el sistema es tan flexible que cada país miembro lo puede usar a su antojo dentro de las opciones que le abre su capacidad de negociación; en el segundo, porque en él no está realmente en cuestión la fórmula, la modalidad de integración, sino la misma capacidad de los miembros para construir sociedades verdaderamente democráticas, con un grado suficiente de tolerancia para permitir la convivencia propicia y creadora. La fórmula puede tener defectos, pero ellos están en segundo plano frente a los problemas políticos.

Por esa razón, en estos dos últimos casos ha interesado al menos mencionar lo que esos intentos habían logrado y lo que habían dejado de hacer, como por ejemplo la importancia de ciertas negociaciones o la motivación que demostraba el hecho de haber aprobado un instrumento como el arancel externo común. En la fase actual del Grupo Andino, en cambio, son mucho menos significativas las realizaciones, por lo demás modestas, y mucho más la pugna por modificar el modelo de integración, así que los cambios en él resultan de transacción entre las partes.

El Grupo Andino, por supuesto, comparte las desventuras de la ALADI y del MCCA como consecuencia de la crisis. Antes se citaron las ci-

fras que indicaban una contracción de las exportaciones intragrupo que iba hasta 1983. El descenso ha continuado en 1984 y seguramente en 1985, aun cuando no se disponga de datos para confirmarlo. A pesar de recurrir a acuerdos bilaterales para resolver conflictos de comercio y mantener un mínimo de intercambio, los incumplimientos continúan, exacerbados por las variaciones violentas que experimentan los tipos de cambio reales entre los países y las disputas sobre la aplicación de cláusulas de salvaguardia. El Tribunal Andino de Justicia comenzó ya a actuar. Existe a estas alturas un fallo del Tribunal y en este momento hay ya demandas y posibilidades de intervención.

El sistema institucional del Acuerdo ha seguido funcionando también sin problemas mayores. En el terreno económico la Junta, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Andino de Reservas (FAR) son entidades eficientes y motivadas. Tanto la CAF como el FAR tienen recursos y han prestado ayuda oportuna a los países que estaban en situaciones de emergencia. En diciembre de 1984 el FAR creó el "peso andino" para ser utilizado como medio de pago entre los bancos centrales, lo que puede ser un antecedente para la ALADI, que estudia las posibilidades de un instrumento similar.

En suma, podría decirse que, aparte de los temas fundamentales de construcción del mercado integrado, donde está el *impasse*, el funcionamiento de los restantes mecanismos del Grupo Andino es satisfactorio, y es digno de destacar que lleva a cabo proyectos que pueden ser de mucha utilidad para la cooperación. Un ejemplo son los Programas Andinos de Desarrollo Tecnológico, que representan una acción imaginativa y creadora en un campo vital para el desarrollo.

Sin embargo, el Grupo Andino como sistema de integración de mercados y producción está hoy en el mismo sitio que hace varios años, si no ha retrocedido como producto del desgaste. No se consiguió aprobar el arancel externo común y los pocos programas sectoriales de desarrollo industrial existentes han sido prácticamente relegados al olvido, junto con el instrumento que tan característico fue de la concepción andina de integración económica.

El obstáculo es ahora el examen del protocolo de reforma del Acuerdo. Se discute lo que es en la práctica una tercera versión,⁶ y a ella haremos referencia en los breves comentarios que siguen. Debe darse respuesta a estos conflictos si la reforma ha de ser efectiva:

- i) Conflictos de intereses resultantes de la heterogeneidad en cuanto a la capacidad para aprovechar la integración. El Grupo Andino es muy heterogéneo, y para estar en condiciones de compensar ese rasgo en una integración que se deseaba fuera profunda hacían falta instrumentos excepcionalmente poderosos, como lo eran en teoría los programas industriales (PSDI). El Protocolo mantiene los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial y añade

⁶ Comisión del Acuerdo de Cartagena, cuadragésimo segundo periodo de sesiones ordinarias, Acta Final, Lima, 12 a 16 de mayo de 1986.

otras dos modalidades de programación: los Convenios de Complementación Industrial y los Proyectos de Integración Industrial. El conjunto es, no obstante, débil; va a carecer probablemente de ciertos instrumentos que tenían los PSDI, como el apoyo de una liberalización arancelaria discriminatoria en favor de quien tenía la asignación —el llamado “compromiso de no alentar” producciones— y sin ellas no es mucho lo que se puede hacer. La consecuencia es bastante clara: si se aprobara un Protocolo con esa tendencia habría que esperar graves conflictos distributivos en un plazo relativamente breve, por la función absolutamente preeminente que entonces tendrían la liberalización arancelaria y el comercio. Es probable, no obstante, que no se apruebe un texto semejante, porque se puede pensar que no interesará a la mayoría esa estructura de instrumentos, que no conviene cuando se es más débil que otro u otros dentro de la misma agrupación de integración —y ése es el caso de la mayoría de los miembros. La alternativa sería aceptar el debilitamiento de la programación, con un debilitamiento paralelo de la liberalización arancelaria. Se estaría entonces en presencia de otra modalidad de integración.

ii) Problemas de coherencia de fines o medios provocados por influencias ideológicas contrarias al modelo original. Uno de esos problemas de coherencia ha sido señalado ya en el acápite anterior: desequilibrar los instrumentos y dar preeminencia a la liberalización amplia y rápida del comercio. Las consecuencias han sido ya analizadas y caben las mismas opciones. Pero más bien que en el examen del Protocolo, dichas incoherencias aparecerán en las decisiones de aplicación del Acuerdo, por ejemplo la derogación de la Decisión 24, nivel de Arancel Externo Común, etcétera. Posiciones ideológicamente determinadas en contra del pensamiento original del Acuerdo que, o dan lugar al compromiso, y en ese caso cambia el modelo junto con todas las consecuencias, o provocan un conflicto abierto, y en ese caso hay que elegir entre el pluralismo o la viabilidad de la fórmula. Es nuestra impresión que las ideas incorporadas al proyecto de Protocolo tarde o temprano llevarán a un conflicto de esa clase.

iii) Las deformaciones que podrían traer una excesiva preocupación coyuntural. Creo que es el mayor defecto y peligro de las ideas que hoy se examinan alrededor del Protocolo. Las reformas están sobre todo enfocadas hacia la coyuntura, y aun cuando se puede limitar el periodo de aplicación a lo estrictamente necesario, la tendencia es siempre a que lo provisional se convierta en definitivo. Se incluyen varios arbitrios de carácter ocasional: los acuerdos de ordenamiento del mercado, la lista de comercio administrado que se propone insertar y el sesgo bilateral como recurso emergente; todo ello tiñe el Protocolo de un prejuicio ocasional que habría que compensar con una vigencia temporal tan relacionada como sea posible con un sistema de evaluación periódica o algo equivalente.

Las soluciones que aparecen tanto en el Protocolo como en su examen en la Comisión provocan una impresión de superficialidad: parece como si se tratara de mantener la globalidad del Acuerdo al precio de perder en profundidad. Creemos que es preferible lo contrario: profundizar limitando el campo de acción, ya que no es viable combinar, como quería el Acuerdo de Cartagena, globalidad con profundidad.

Si hubiéramos debido terminar en este punto el examen de la integración y la cooperación económica latinoamericanas, habría sido inevitable dejar una nota de preocupación. Ante una coyuntura de crisis tan seria como la presente lo hecho es, sin duda, enteramente insuficiente. La CEPAL, en una publicación reciente, revisó el grado de cumplimiento de los compromisos del Plan de Acción de Quito sobre Integración Regional. Los resultados son muy poco alentadores: los compromisos cumplidos frecuentemente han sido disminuidos en su importancia con una cortedad de miras que no es propicia al optimismo.

La nota de preocupación puede, no obstante, ser remplazada por cierto optimismo al estudiar la primera información sobre los documentos firmados durante la visita, en julio de 1986, del presidente Sarney del Brasil al presidente Raúl Alfonsín, de la Argentina. Se trata de un Acta y doce Protocolos anexos. El Acta se titula "Acta para la Integración de Argentina y Brasil" y los doce protocolos se refieren a una serie de proyectos de integración o cooperación cuyo contenido es en realidad importante no sólo por su sustancia sino por el espíritu abierto con que se encaran los compromisos y la precisión con que se establecen las pautas para la realización de los mismos. El Acta empieza con una frase de corte orteguiano:

Convencidos: De la necesidad de convocar a sus pueblos en el esfuerzo de recorrer una trayectoria común de crecimiento y modernización que les permita superar los obstáculos de hoy y enfrentar los desafíos del siglo XXI. De la necesidad de encontrar soluciones innovadoras que superen los modelos tradicionalmente aplicados.

Y contra lo que se podía esperar de documentos de esa clase, negociados hasta la última palabra, los protocolos dan ciertamente razón a la frase final del párrafo citado: en su conjunto constituyen un modelo de integración heterodoxo y, lo que es más importante, creemos que muy adecuado a las necesidades más urgentes de los dos países. Forman parte de un gran Programa que se califica con términos que resultarán familiares a los latinoamericanos conocedores de las primeras épocas de la CEPAL: éste será gradual, flexible e incluirá en cada etapa un conjunto reducido de proyectos integrados, "previéndose inclusive la armonización sistemática de políticas", y, lo que realmente sorprende en un documento político, se hace una directa mención a la inconveniencia de una especialización "interindustrial". Es una nota de carácter académico interesante e inusitada, pero que demuestra el cuidado y la seriedad con que se quieren fijar las reglas de juego de la integración. El texto en cuestión dice:

El Programa será equilibrado en el sentido de que no debe inducir a una especialización de la economía en sectores específicos; que debe estimular la integración intrasectorial; que debe buscar un equilibrio progresivo, cuantitativo y cualitativo por grandes sectores y por segmentos a través de la expansión del comercio.

Es una de las mejores y más funcionales definiciones de "reciprocidad" que cabe imaginar.

La materia de los protocolos sorprende también por los criterios de selectividad usados. Los principales, en nuestra opinión, son los siguientes: bienes de capital (número 1), que se llevará a cabo mediante un "Proyecto Integrado para la producción, el comercio y el desarrollo tecnológico de los bienes de capital" listados en un anexo. A partir de esa lista, a la que se agregarán productos, se iría creando una verdadera "unión aduanera" para los bienes de capital de los dos países, se liberaría totalmente el intercambio, y se "nivelaría y mantendría el margen de protección total en relación a terceros", vale decir, un arancel externo común. Se establecerían mecanismos prácticamente automáticos para reducir y eliminar los desequilibrios en el intercambio, con una precisión que Raúl Prebisch habría aplaudido cuando en 1954 pensaba en un mecanismo automático para asegurar la "reciprocidad", característica que él consideraba esencial para la estabilidad del mercado regional. Como podría esperarse, el Protocolo se refiere a las compras de Estado de bienes de capital, las licitaciones públicas y otras decisiones de carácter público, como los instrumentos básicos de la integración en ese sector. Otros protocolos se refieren al abastecimiento de trigo (número 2), la expansión del comercio (número 4), las empresas binacionales (número 5), la creación de un fondo de inversiones (número 7), la energía (número 8), la biotecnología (número 9), y la cooperación aeronáutica (número 12), que incluye la fabricación conjunta de aviones.

Por tanto, cabe dejar constancia de una sorprendida complacencia por el significado de esta acción. Falta, por cierto, perspectiva para evaluar correctamente este paso de los dos países, pero dos comentarios son pertinentes al respecto:

- i) Una integración argentino-brasileña que realmente funcione significaría un estímulo vital para toda la integración latinoamericana. Por muy diversas razones las otras agrupaciones tendrían que seguir el ejemplo, lo que significaría un cambio importantísimo en la ALADI y un verdadero acicate para terminar con la parálisis del Grupo Andino. No hacerlo puede significar aumentar el retraso y volverlo definitivo.
- ii) La concepción de integración que sustenta este programa representa una renovación del pensamiento latinoamericano acerca de la integración. Esa concepción revitaliza y actualiza el primer pensamiento de Prebisch y la CEPAL sobre la modalidad de integración que convenía a la América Latina. Todos los elementos de entonces aparecen ahora: gradualismo, concentración en sectores de

prioridad y específicamente en bienes de capital, y preservación a toda costa de la reciprocidad y el equilibrio en la distribución de beneficios y costos de la integración. La aportación moderna aparece en la función asignada al Estado como agente directo de integración, la prioridad de la ciencia y la tecnología, y la audacia misma de la concepción total, impensable hace poco más de treinta años.

11. SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN DE LA AMÉRICA LATINA

Manuel José Cárdenas

I. LAS METAS Y LOS FRACASOS DE LA INTEGRACIÓN

LA INTEGRACIÓN se concibió a fines del decenio de los cincuenta como un instrumento para dilatar el horizonte de sustitución de importaciones que permitiera continuar con el proceso de desarrollo económico y social de la América Latina. Los procesos de integración se orientaron inicialmente hacia la liberación de las fuerzas del mercado por medio de la creación de zonas de libre comercio o uniones aduaneras (ALALC, MCC, CARICOM), pero ante sus escasos resultados algunos de ellos optaron por el establecimiento de mecanismos de intervención, para orientar las inversiones dentro de ciertas prioridades con el incentivo de permitirles aprovechar las ventajas del mercado ampliado y coordinar ciertas políticas económicas (Grupo Andino).

Desde un primer momento se trató de dotar a la integración de instrumentos automáticos que tuvieran una acción multiplicadora y que permitieran avanzar hacia estados más amplios, en contraste con los simples mecanismos de cooperación que en el pasado habían utilizado los países latinoamericanos con efectos limitados.

Para lograr estos propósitos se buscó crear instituciones supranacionales que sustrajeran de la voluntad de los Estados el cumplimiento de los compromisos adquiridos y estuvieran en capacidad de sancionar la violación de los mismos. Este propósito se cumplió en forma muy tímida. En el caso del Grupo Andino se creó tardíamente el Tribunal de Justicia, ya que en el momento en que éste entró en vigencia la violación de los compromisos era tan generalizada que apenas con escasas excepciones los Estados miembros se han atrevido a poner en marcha la Acción de Incumplimiento.

A pesar de todos los recursos profesionales y técnicos puestos al servicio de la integración, las exportaciones intrarregionales en los diferentes procesos, con excepción del Mercado Común Centroamericano, nunca llegaron a representar una proporción importante de las exportaciones totales. En el caso del Grupo Andino apenas pasaron de 1.2% en 1965 a 4.9% en 1981. En el caso de la CARICOM las exportaciones a la región representaron en 1970 8.5% de las exportaciones totales, ascendieron en 1980 a 10% y descendieron a 8.5% en 1981. Más significativo fue el caso del comercio centroamericano, que pasó de 4.0% en 1981 a más de 25% en 1978.

A medida que los resultados eran inferiores a los esperados y que

se fue perdiendo el espíritu integracionista para dar primacía a las políticas internas sobre las comunitarias, se entró en un proceso de incumplimiento generalizado de los compromisos, los cuales fueron solucionados con sucesivas reformas a las de los compromisos jurídicos adquiridos.

Así, de la ALALC se pasó a la ALADI en donde se sustituyó el propósito de crear una zona de libre comercio multilateral por acuerdos bilaterales de alcance parcial, a los cuales no se les aplica la cláusula de la nación más favorecida. Igualmente, dentro del Acuerdo de Cartagena, por medio de sucesivos protocolos se han ampliado plazos y flexibilizado los instrumentos. Este proceso aún no ha terminado.

En el caso de los países centroamericanos si bien no han existido modificaciones formales al proceso de integración, lo cierto es que todos ellos desde hace ya bastante tiempo se sintieron en libertad para manejar su política económica exterior de acuerdo con sus conveniencias nacionales.

La integración latinoamericana no logró avanzar lo suficiente para hacer el proceso irreversible. De tal manera que cuando se presentó en 1979 la crisis de la economía mundial fácilmente los países dieron prioridad a las políticas nacionales sobre los compromisos internacionales. Algunos de ellos aplicaron políticas abiertamente antintegracionistas que buscaban una integración con la economía mundial más que con la regional y la subregional. Otros, si bien conservaron un modelo de sustitución de importaciones, a medida que la situación se agravaba, fueron aplicando políticas proteccionistas. La mayoría de ellos jamás invocó las cláusulas de salvaguardia para justificar el incumplimiento de los programas de liberación.

En 1980 todavía se pensó que era posible revertir esa tendencia desintegradora y se habló de por lo menos conservar el "patrimonio histórico de la integración", alentándose ciertas esperanzas de que ello fuera posible. Sin embargo a partir de 1982 esas esperanzas se perdieron y los países latinoamericanos han sido más proteccionistas entre sí de lo que lo han sido con relación a los industrializados. El caso del Grupo Andino es especialmente dramático. Según informaciones de la Junta del Acuerdo de Cartagena, mientras en 1983 las exportaciones de la subregión hacia el resto del mundo se redujeron en 4.6% con respecto al año anterior, las exportaciones del Grupo hacia la subregión se vieron reducidas en 46%, es decir diez veces más.

No puede decirse, como algunos han sostenido, que a la integración le ha faltado respaldo político. Por el contrario, lo ha tenido en demasía y ciertamente no han sido escasas las reuniones de los jefes de Estado. Lo que ha fallado en la mayoría de los casos son las soluciones técnicas: la rigidez de los instrumentos para llevarla a la práctica, que no permitieron ajustarla a las variables circunstancias, y lo inadecuado de algunos de ellos, como la Programación Industrial Andina. Los organismos de integración, pensando que tenían una herencia que conservar, no fueron en su hora lo suficiente ágiles para promover los ajustes que se necesitaron y en cambio se dedicaron a tratar otra serie de

temas como el de la deuda externa, la seguridad alimentaria, las relaciones Norte-Sur, que si bien tenían relación con la integración no eran de su competencia.

En vista de que las crisis cambiarias y de divisas han originado fuertes restricciones a las importaciones y provocado en algunos países de la región saldos deudores que no ha sido posible cancelar, se ha tratado por medio de diferentes fórmulas de ligar más el comercio a los pagos. Así se creó en 1970 el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM), para defender las balanzas de pagos de los países del Mercado Común Centroamericano. Dentro de este mismo proceso de integración se creó en 1981 el Fondo Centroamericano del Mercado Común, para reactivar las operaciones de la Cámara de Compensación Centroamericana y se han buscado, sin mucho éxito, arreglos bilaterales entre bancos centrales acreedores y deudores para el pago de los saldos de la Cámara.

En 1984 se estimó que se requería de la comunidad financiera internacional una cifra mínima de mil millones de dólares para ser utilizados, además de lo que solicite cada país, en: *i*) reactivar el comercio intrazonal por medio del Fondo Centroamericano del Mercado Común; *ii*) apoyar la balanza de pagos regional por intermedio del Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria, y *iii*) estimular la inversión fija y el capital de trabajo, que permitieran la expansión y la reestructuración del aparato productivo, por medio del Banco Centroamericano de Integración Económica. Recientemente se estableció el Documento de Importación Centroamericano (DICA), que sirve para el pago de operaciones comerciales originadas tanto en el país importador como en el exportador.

En el caso de la ALADI se ha venido buscando la captación de recursos externos que permitan atender los problemas de liquidez que han resultado de la aplicación del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos, suscrito en 1965 entre los bancos centrales. La secretaría de la ALADI ha propuesto ampliar este mecanismo con la creación de una Cámara de Compensación Multilateral, y el establecimiento de una Unidad Monetaria Latinoamericana (UMLA) y de un Fondo de Cooperación Financiera. Dentro del Acuerdo de Cartagena existe el Fondo Andino de Reservas y recientemente se ha creado el peso andino como una unidad de cuenta.

En la CARICOM Jamaica, Guyana y Trinidad y Tobago estructuraron en 1969 un acuerdo intrarregional de pagos, al cual se incorporó Barbados en 1973. En 1977 entró en funciones el Sistema Compensatorio Multilateral de la CARICOM. Sin embargo, en 1983, ante las persistentes dificultades de divisas por la que atravesaban los países miembros, se suspendió.

La mayoría de estos nuevos mecanismos tienen la limitante de que ignoran la forma en que se van a obtener los recursos que permitan su pleno funcionamiento y en algunos casos se aspira a que sean suministrados por la comunidad financiera internacional. Sin embargo, se olvida que el otorgamiento de los mismos choca contra la estructura

institucional y operativa de los Bancos de Desarrollo, con las políticas seguidas por sus Estados miembros y con los recursos que pudieran estar disponibles para tal efecto. Si bien es cierto que el Informe Kissinger recomendó que los Estados Unidos otorgaran un crédito de emergencia al Mercado Común Centroamericano, debiendo formar parte de la mayor ayuda económica que se proponía para este propósito, el hecho es que esa ayuda no la aprobó el Congreso estadounidense y los importantes recursos que están colocando los Estados Unidos en la región son de carácter bilateral, orientados con una tendencia importante hacia el sector privado.

II. LAS SOLUCIONES APARENTES

La Declaración y el Plan de Acción de Quito, adoptados por los países de la América Latina y del Caribe a principios de 1984, constituyen a no dudarlo la más importante posición que han asumido los países de la región respecto a la crisis económica internacional. Allí no sólo se pone en duda la actitud de los países industrializados, considerándose que es indispensable el apoyo externo en materia de comercio y de financiamiento, sino que se reitera el propósito de fortalecer la cooperación y la integración regional por medio de diferentes mecanismos. Por desgracia los esfuerzos que se han venido adelantando sólo buscan solucionar los problemas de forma y por tanto apenas representan *soluciones aparentes* a la crisis de la integración.¹

Una muestra clara de la forma en que se están buscando soluciones aparentes a la crisis de la integración son la Ronda Regional de Negociaciones de la ALADI y el Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Cartagena.

Con relación a la Ronda Regional de Negociaciones de la ALADI resulta conveniente recordar cómo la Segunda Reunión Especial de Representantes Gubernamentales de Alto Nivel, que se celebró del 25 al 28 de abril de 1968 en Acapulco, decidió incrementar la magnitud de la preferencia arancelaria regional para fijarla entre un 4 y un 20% en función de las distintas categorías de países a que se refiere el Tratado de Montevideo de 1980. Se acordó que la preferencia arancelaria entrara en vigor el 27 de abril de 1987 y se estableció un cronograma de trabajo para tomar decisiones sobre las materias complementarias que se indican más adelante, en un plazo que debía coincidir con esta fecha:

- i) Eliminación multilateral de las restricciones no arancelarias, para lo cual se previó que se realizarían tres reuniones de negociación

¹ Alexandre Stakhovitch, en su estudio "Unas y otras integraciones", sostiene: "Típicamente, en un loable impulso político, pero insuficientemente asentado en realidades, y después de unos insuficientes estudios, se redacta y se aprueba un preámbulo de muy alto vuelo así como unos demasiado ambiciosos artículos. Luego, uno queda decepcionado porque se realiza poco."

en los meses de septiembre y noviembre de 1986 y marzo de 1987, autorizándose al mismo tiempo a los países para acordar de manera bilateral o plurilateral metas progresivas para la eliminación anticipada y recíproca de esas restricciones y para el establecimiento de códigos de conducta comunes sobre estas mismas materias.

- ii) Establecimiento de un reglamento regional de origen, para lo cual se encomendó a la secretaría general presentar un anteproyecto antes del 30 de octubre de 1986.
- iii) Adopción de normas regionales de salvaguardia, para la cual se acordaron las bases de las mismas y se encargó a la secretaría la elaboración de los proyectos correspondientes.
- iv) Fortalecimiento de los acuerdos regionales sobre la nómina de apertura de mercados, la cual sería formalizada el 15 de noviembre de 1986.
- v) Programa regional de sustitución de importaciones, para lo cual a más tardar el 15 de octubre de 1986 cada país miembro debía presentar una lista de productos importados de terceros países que represente alrededor del 30% del total de sus importaciones desde ese origen, para establecer una preferencia arancelaria básica del 60% con tratamientos diferenciales según el grado de desarrollo de los países.

La Tercera Reunión del Consejo de Ministros de la ALADI, que se celebró en Montevideo del 11 al 12 de marzo de 1987, si bien es cierto que ratificó lo acordado en Acapulco sobre la preferencia regional y que limitó el número de productos que se pueden incluir en la lista de excepciones, no tomó decisiones sobre las diferentes materias a que se ha hecho referencia anteriormente, para que entraran en vigencia el 27 de abril del presente año, sino que amplió los plazos y modificó los compromisos en la forma que se indica en los puntos siguientes.

- i) Se modificó el sistema de eliminación inmediata de las restricciones no arancelarias y en cambio se estableció un calendario para la eliminación de las mismas, en virtud del cual si bien es cierto que éstas deberán desaparecer el 1 de marzo de 1988, se permite que puedan establecerse algunas excepciones y que los países puedan negociar plazos mayores (artículo 7 del Protocolo modificatorio del Acuerdo de Alcance Regional número 4).
- ii) En cuanto a la adopción de un reglamento regional de origen, se encomendó al Consejo de Representantes la adopción, a más tardar el 31 de diciembre de 1987, del mismo reglamento de origen que regía para la ALADI. Es decir, en este caso no se hizo ninguna innovación.
- iii) En cuanto al establecimiento de las normas regionales de salvaguardia, se recomendó al Comité la adopción inmediata del reglamento anexo a la Resolución 16 (III).
- iv) Respecto al fortalecimiento de los acuerdos regionales sobre la

nómina de apertura de mercados para los países de menor desarrollo económico relativo, la cual debería formalizarse el 15 de noviembre de 1986, se aprobó la Resolución 13 (III) por medio de la cual el proceso de incorporación se llevará a cabo en tres años en los casos Argentina, Brasil y México, y en cuatro años para Colombia, Chile, Perú y Venezuela.

- v) En cuanto al programa regional para la recuperación y la expansión del comercio para establecer una preferencia arancelaria básica del 60%, se aplazó por más de seis meses para que entrara en vigencia el 1 de enero de 1988.

En esta forma, como ya es costumbre en el proceso de integración de la ALADI, a medida que los plazos se van venciendo sin que se hayan cumplido los compromisos, ellos se van ampliando. Habrá que otorgar un nuevo compás de espera para ver si en esta ocasión los plazos acordados sí se van a cumplir.

El Grupo Andino, por razones internas y externas originadas en las grandes transformaciones que se están operando en la economía mundial, de las cuales el proteccionismo y los problemas de pago son apenas resultantes, ha perdido su viabilidad económica. A pesar de ello en el Proyecto de Protocolo que se está discutiendo para modificar el Acuerdo de Cartagena se mantiene el mismo enfoque que hace 20 años se planteó para la integración subregional, buscando no solamente, como se ha hecho en los dos protocolos modificatorios que se han aprobado hasta el presente, resolver los problemas de forma ampliando los plazos y flexibilizando los instrumentos, sino también ampliar el ámbito de validez material del Acuerdo para que tenga competencia sobre otros asuntos nuevos en momentos en que no están dadas las condiciones para ello.

Vale la pena considerar estos dos aspectos separadamente. En cuanto a las modificaciones a los mecanismos del Acuerdo hay que recordar que este último preveía la conformación de una *unión aduanera* por parte de los tres países mayores (Colombia, Perú y Venezuela) el 31 de diciembre de 1983 y por parte de los países de menor desarrollo económico relativo (Bolivia y Ecuador) el 31 de diciembre de 1990. En el Proyecto de Protocolo el objetivo para conformar la unión aduanera aparece difuso. Por un lado, tratándose del Programa de Liberación se prevé que este proceso culminará parcialmente, en el caso de los países grandes, el 31 de diciembre de 1997 (plazo para la liberación de los productos de la reserva), y en el caso de Bolivia y Ecuador no se establece plazo final para su culminación. Por otro lado, en materia del arancel externo común si bien se mantiene el compromiso de aplicarlo por parte de Colombia, Perú y Venezuela y se establece, como primera etapa para llegar a él, la posibilidad de adopción de un arancel mínimo común por parte de Bolivia y Ecuador, estos compromisos quedan sin plazos establecidos.

En el Proyecto de Protocolo se observa una clara disminución de los compromisos vigentes respecto al Programa de Liberación. En el

caso de los tres países grandes se mantiene un ámbito reservado para la programación industrial hasta el 31 de diciembre de 1997, se amplía el plazo de vigencia de la lista de excepciones de 1988 a 1995 y se mantiene un componente residual de esta lista de excepciones sin plazo definido para su liberación. En el caso de Bolivia y Ecuador se mantiene el ámbito reservado para programación hasta 1999, se amplía el plazo de vigencia de la lista de excepciones de 1993 a 1999 y se mantiene en forma indefinida un componente residual.

Pero por si lo anterior fuera poco, en el Proyecto de Protocolo, con relación al Acuerdo de Cartagena vigente, se aumenta la flexibilidad para el cumplimiento de los compromisos del Programa de Liberación. En efecto, adicionalmente a la prórroga de la vigencia de la lista de excepciones y al mantenimiento de un componente residual en forma indefinida, se establece:

- i) Se crea un régimen de comercio administrado hasta 1997 que permite la aplicación de restricciones cuantitativas (cupos de importación), las cuales se pueden negociar bilateralmente entre los países.
- ii) Se establece una nueva cláusula de salvaguardia que autoriza a los países la aplicación de medidas correctivas por perturbaciones en la producción nacional de productos específicos ocasionados por las importaciones de origen subregional. La aplicación de esta cláusula permitirá a los países no cumplir en forma indefinida los compromisos del Programa de Liberación.

A pesar de que la *programación industrial* ha sido un fracaso se mantiene esta figura con diferentes nombres. En este sentido se cambian los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial y los Programas de Racionalización, establecidos en el Acuerdo, por lo que se llama en el Proyecto de Protocolo Programas de Integración Industrial, Convenios de Complementación Industrial y Proyectos de Integración Industrial, previéndose en el primero de ellos la posibilidad de asignación de plantas y reparto de mercados.

Se mantiene el compromiso de lograr una armonización de las políticas económicas y sociales, pero se eliminan los plazos para el logro de dicho objetivo y se otorga a la Comisión la facultad para determinar su adopción en el momento que estime apropiado.

Como se ve por todo lo anterior, si bien es cierto que se mantiene la fachada de un proyecto global de integración, es tan grande el número de cláusulas de escape permitidas que en la práctica se está protocolizando que cada país haga lo que quiera. Además, como si anticipadamente se creyera que estos plazos no se van a cumplir, para evitar la necesidad de aprobación y ratificación de un nuevo Protocolo por parte de los Parlamentos nacionales, en el ordinal 1) del Artículo Séptimo, del Proyecto de Protocolo, se establece que corresponde a la Comisión: "Evaluar trimestralmente el proceso de integración y, cuando fuere necesario, *modificar los plazos previstos en los distintos mecanis-*

mos del presente Acuerdo así como revisar y actualizar las normas para las cuales tiene competencia." En esta forma la Unión Aduanera bien podría no entrar en vigencia en 1997, y la Comisión, mediante esta facultad y sin consultar con los Parlamentos, podría ampliar este plazo para etapas posteriores. *Por lo tanto el Protocolo está diseñando un proyecto de integración para el año 2000 de cumplimiento incierto.* Habría que ver, por otra parte, si los Parlamentos aceptan esta delegación de sus funciones.

Se pensaría que cuando un proceso de integración está en marcha es oportuno ampliarlo a otras actividades complementarias, pero no en el caso contrario. A pesar de que esta situación no se presenta en el Grupo Andino, el Proyecto de Protocolo amplía el ámbito de validez material del Acuerdo, dándole competencia a la Comisión en el Artículo 70 para:

- i) Empezar programas y acciones de cooperación en el área económica y social. Con esta iniciativa se pone de manifiesto el fracaso de los procesos de integración ya que ésta se consideró como un paso más avanzado respecto a los mecanismos de cooperación, a los cuales se está regresando. Habría que ver a qué temas específicos se refiere para que no resulte haciendo el Grupo Andino programas sobre todos los aspectos económicos y sociales, duplicando así la acción de los gobiernos y de otras entidades regionales.
- ii) Empezar acciones en el ámbito externo en materia de interés común. Ello sería factible en la medida de la consolidación interna del proceso de integración y de la existencia de un arancel externo común. Mientras ello no exista es difícil cumplir con este nuevo objetivo.
- iii) Empezar procesos de desarrollo científico y tecnológico conjunto. Llevar a cabo estas iniciativas era posible cuando existía un tratamiento común a la inversión extranjera, pero con las modificaciones a la Decisión 24 que están en vía de aprobación en virtud de las cuales se le da libertad a los países, este propósito resulta difícil de cumplir.

Del examen hecho anteriormente queda claro que las modificaciones propuestas en el Protocolo al Acuerdo de Cartagena que se comenta solamente maquillan el proceso vigente pero no le hacen modificaciones de fondo que permitan una rehabilitación del mismo. Se van a justificar los incumplimientos y a permitir que los países sigan pensando que tienen un proceso de integración actuante, con la natural frustración para sus pueblos. Si de lo que se trata es de establecer reglas mínimas a las cuales los países se puedan incorporar conforme a sus necesidades y sus situaciones particulares, ello debería decirse expresamente, pero no tratar de mantener la vigencia formal de los acuerdos, de los cuales lo único que queda es el nombre.²

² El sector privado venezolano se ha opuesto a la aprobación del Proyecto de Protocolo y también el presidente de Bolivia, quien lo consideró como "insustancial" y manifestó

III. LAS SOLUCIONES REALES

Las *soluciones reales* a la integración sólo podrán encontrarse cuando se profundice en las interacciones que existen entre las finanzas, las relaciones monetarias, el comercio y las estrategias industriales de las empresas y de los Estados. Estos problemas afectan por igual a los países en desarrollo y a los desarrollados y afloran en las tasas de interés, los déficit fiscal y de comercio exterior, la renegociación de la deuda, etcétera.

De todas maneras hay que tener presente que no son problemas aislados que puedan resolverse independientemente. Este quizás ha sido uno de los errores de quienes han presentado propuestas para solucionarlos, debido al alto grado de especialización que prevalece en los medios académicos y gubernamentales. Obedecen a las transformaciones que se están operando en la economía mundial y como tales no pueden resolverse exclusivamente en el ámbito latinoamericano. Desentrañar la naturaleza y las dimensiones de estas nuevas interacciones y explorar la naturaleza y las posibilidades de un nuevo contenido político sin el cual no es posible establecer un nuevo orden económico internacional, constituye quizá la prioridad más importante del momento. Este tipo de análisis es tanto más importante para la América Latina si se considera, como lo sostiene el politólogo francés Albert Bressand, que este nuevo fenómeno ha dado origen a dos tendencias contradictorias.³ Si bien es cierto que los desarrollos tecnológicos y de telecomunicaciones van a permitir una mayor integración mundial, tal como están las cosas ella se va a concentrar en una zona geográfica reducida y va a excluir a un gran número de países y de empresas.

Estamos asistiendo a otra "revolución industrial". La actual ola de innovaciones va mucho más allá del simple rejuvenecimiento de las líneas de producción. Los nuevos procesos —con base en la robótica y en la computación— están cambiando la faz de los sectores supuestamente tradicionales, como la fabricación de automóviles, textiles y acero. En el caso de los textiles la situación es en particular alarmante. La robótica va a terminar con las ventajas comparativas que en costo de la mano de obra tenían los países en desarrollo. Cambios análogos se están presentando en la agricultura.

Algunas innovaciones en el campo de las telecomunicaciones representan la creación de nuevas infraestructuras, comparables al sistema de supercarreteras a las líneas de producción al vapor. La separación estadística entre "industria" y "servicio" resulta cada vez menos clara. El 25% del valor agregado en el sector "industrial", en comparación con el 15% de hace 10 años, corresponde ahora a actividades

que no se justifica la realización de una reunión de los jefes de Estado de los países del Acuerdo de Cartagena, porque "no satisface en absoluto al gobierno nacional" y solicitó dos meses adicionales a los pedidos por Venezuela para su estudio. Esta información apareció en el *Diario de Caracas*, 11 de marzo de 1987.

³ Albert Bressand, "El cambio tecnológico y la revolución financiera: la economía mundial" entre la integración y la fragmentación", en *Integración Latinoamericana*, núm. 99, marzo de 1985, p. 27.

de servicio. Hay que recordar además que los servicios representan ya casi los dos tercios del producto interno bruto de los países industrializados. De ahí que no sea extraño el interés de los Estados Unidos de incluirlos en una nueva rueda de negociaciones en el GATT.

En la actualidad todos los países desarrollados están más interesados en la producción de ventajas comparativas que en la producción y el comercio de bienes y servicios. Si bien los conflictos comerciales son elementos visibles de las actuales relaciones entre los Estados Unidos y el Japón, la creciente red de entendimientos mutuos y de concesión recíproca de licencias ya indica cómo se resolverán los actuales problemas, y se formará una nueva asociación basada no solamente en el comercio sino en la integración industrial.

En esta forma la recesión mundial, fomentada por una espiral proteccionista como la de los años treinta, tiene un trasfondo bastante complejo y causas muy diferentes de aquéllas. Los riesgos que parecen estar próximos por todo lo anteriormente comentado escapan a las recetas tradicionales. Consideran, es bueno insistir sobre ello, un rápido crecimiento y una integración sin precedentes en un número limitado de países, con la marginalización de los países medianos de Europa y de la América Latina. La pregunta que surge es obvia: ¿Qué debería hacer la región para no quedar marginada de ese proceso? ¿Bastará simplemente, como ya se ha hecho en el pasado y como lo propuso la Declaración de Quito, reiterar los principios rectores del proceso de integración con el convencimiento de que la crisis actual debe servir de estímulo para reforzarlo? ¿Bastará reiterar el respeto para los logros alcanzados y poner un mayor acento en los mecanismos del mercado, cuando bilateralmente se están desconociendo los mecanismos multilaterales? ¿Bastará proponer la adopción del arancel externo común cuando simultáneamente se están debilitando los mecanismos para la formación del mercado común interno? ¿Bastará ampliar las bases de la programación industrial o pretender racionalizar la industria existente, cuando la integración debería ser para lo nuevo y cuando se está gestando una nueva revolución industrial de las proporciones ya indicadas?

Como se comenta en las Propuestas de Acción del Informe que presentó el grupo de personalidades que el director del GATT creó para que estudiara los problemas del comercio mundial, una proporción elevada de la capacidad industrial existente se está quedando anticuada a causa de la aparición de nuevas tecnologías, y si las empresas quieren sobrevivir a esa rápida evolución de las circunstancias competitivas necesitan cambiar al unísono con el mercado que las rodea. Igualmente la rapidez del cambio tendrá efectos muy penosos en el mercado del trabajo.⁴ ¿Qué está haciendo la América Latina para afrontar estos nuevos desafíos, partiendo de la base de que el cambio no es sólo inevitable sino que también es la condición ineludible del crecimiento y de un futuro mejor?

Son muchas las propuestas que los países de la América Latina han

⁴ *Políticas comerciales para un mundo mejor: propuestas de acción*, GATT, Ginebra, marzo de 1985.

presentado para salvar el sistema financiero mundial, pero la mayor parte de ellas se basan en el supuesto de que los problemas que afrontamos están relacionados con las deudas del Tercer Mundo. Aquí, como ha pasado en el campo comercial al tratar de meter en cintura el proteccionismo, se confunden los síntomas con el problema. Éste es, en realidad, más complejo. Depende de la diversidad de actores, de la volatilidad de los recursos, de los desacuerdos entre países desarrollados y en desarrollo, del riesgo que existe de que estos últimos queden marginados del mercado financiero internacional, de que es imposible vivir simultáneamente en una economía mundial integrada y en un mundo de reglamentaciones y de prioridades políticas como las que existían hace 40 años, cuando los Estados Unidos, como líderes indiscutibles e indiscutidos del mundo libre, impusieron su voluntad a vencedores y vencidos.

En esta materia tampoco se avizoran soluciones inmediatas, y a pesar de la estrecha relación que tienen con el proceso de integración debe ser objeto de análisis de quienes estudian la problemática de los mismos. La América Latina tiene otros foros para tratar esos problemas como son la CEPAL y el SELA, e inclusive el Grupo de Cartagena, y debe buscarse una sana separación de competencias, sin dejar de buscar una adecuada complementación entre ellos. Igualmente, mientras no se tenga un arancel externo común es muy difícil precisar que se pueda tener una política comercial común. Por esta razón sería también salvable que el manejo de las relaciones Norte-Sur no se pretenda hacer también por medio de los organismos de integración sino de la CEPAL y del SELA.

A las grandes transformaciones comerciales y financieras de la economía mundial hay que agregar los efectos negativos que ha creado en la América Latina la crisis de los años ochenta. Como lo sostiene Miguel Urrutia,⁵ la combinación de la recesión económica y el crecimiento demográfico ha conducido a que el ingreso *per capita* de los países de la región haya retrocedido significativamente (véase el cuadro 1).

Lo más grave de toda esta situación es que, si bien es cierto que la crisis de los años treinta creó muchos problemas, dio origen a un prolongado periodo de crecimiento de la economía, fenómeno que aún no se ha presentado en la crisis de los ochenta. Si se parte de la base de que la más importante condición para el crecimiento económico es la cohesión social, se pone de manifiesto que los países sin lograr internamente su propia integración resulta más difícil la integración de la América Latina.

IV. CONCLUSIONES

Las anteriores consideraciones pueden parecer a algunos como demasiado radicales. Ciertamente no lo son. Nacen de una persona a quien

⁵ Miguel Urrutia, "Latin America and the Crisis of The World Economy", documento presentado al seminario "Alternativas, Desarrollos y Estrategias a la luz de las Recientes Experiencias", OCDE, Centro de Desarrollo, París, enero de 1987.

le ha tocado seguir desde sus inicios, en las diferentes posiciones que ha ocupado tanto en el sector público como en el privado, el proceso de integración de la América Latina. Siempre lo ha apoyado con un sentido realista y no está de acuerdo con los que piensan que los países de la América Latina deberían simplemente integrarse a la economía mundial, pero tampoco con los que creen que la integración debe hacerse dando palos de ciego. Esto es precisamente lo que ha pasado en los últimos años por carecer de una visión de conjunto de la problemática de la economía mundial, de las grandes transformaciones que se están operando en ella y de las propias limitaciones de la más larga recesión económica que ha padecido la región. Hay que partir de la base, como lo dijo el INTAL en la época de Félix Peña, de que la idea de integración sigue siendo válida y de que lo que ha hecho crisis son los procesos de integración que se han puesto en marcha para sacarla adelante. Es difícil muchas veces reconocer esta dura realidad pero ella es evidente. Para superar esta situación no basta sólo con ponerle "parches" a los procesos existentes. Ello fue posible hasta 1982 pero hoy las cosas han cambiado considerablemente no sólo por la saña con que los países latinoamericanos aplicaron el proteccionismo entre sí sino por el cambio radical que se ha producido en las condiciones de la economía mundial.

La forma en que un sistema de integración reacciona ante una realidad externa adversa depende del grado de cooperación política que lo caracterice. Si ella es intensa y la adhesión al proceso de integra-

CUADRO 1. *América Latina: retroceso del producto interno bruto per capita, 1985*
(Niveles comparados con el desempeño de la precrisis)^a

<i>Países</i>	<i>Año comparable</i>	<i>Número de años retrocedidos</i>
Nicaragua	1960	25
El Salvador, Venezuela	1964	21
Bolivia, Guayana, Jamaica, Perú	1965	20
Argentina	1967	18
Guatemala	1972	13
Surinam ^b	1975	10
Costa Rica, Uruguay	1976	9
Barbados, Honduras, Trinidad y Tobago	1977	8
Chile, Ecuador, Haití	1978	7
Bahamas, Brasil, México, Paraguay, República Dominicana	1979	6
Panamá	1981	4
Colombia	1985	0
<i>Todos los países</i>	<i>1977</i>	<i>8</i>

FUENTE: BID.

^a Producto interno bruto *per capita* medido en 1984 en dólares.

^b Información disponible sólo a partir de 1975.

ción es fuerte, el sistema reaccionará motivando a sus miembros en la definición conjunta de políticas proteccionistas de los intereses regionales y destinada a preservar el desarrollo conjunto. Estas políticas de objetivos generales solidarios incluirán forzosamente acciones comunes o coordinadas con respecto al resto del mundo.

Cuando, como ocurre actualmente, la situación recesiva se convierte en una crisis económica mundial, el proteccionismo comercial, las restricciones al otorgamiento de la ayuda y el crédito, la suspensión o la disminución de la cooperación en todos los órdenes, ya no son suficientes para hacerle frente a los aspectos negativos del desempleo, el descenso de la producción y las dificultades de la balanza de pagos. El fenómeno repercute en las relaciones internas del sistema integrador, ya sea por colisión de los intereses nacionales, ya sea por tensiones de las estructuras del poder comunitario, dando lugar a enfrentamientos entre los órganos regionales y los gobiernos.

Esto explica que a pesar de la Declaración de Quito y de los esfuerzos que se han hecho para reactivar el comercio intralatinoamericano los resultados alcanzados en 1986 han sido modestos. Si bien es cierto que presentó una ligera mejoría el comercio intra-ALADI (5%), el comercio intra-Andino descendió en un 7.3%, incluido el petróleo, y en un 23% en el Mercado Común Centroamericano.

Una política común y eficientemente coordinada, elaborada para enfrentar los efectos de las transformaciones de la economía mundial y los problemas que ellas implican para los países en desarrollo, constituye sin duda un objetivo difícil de concretar, dada su compleja naturaleza y su exigencia de globalidad en los campos interno y externo. Pero además se trata de una política de ocasión, que debe aplicarse con eficacia dentro de los límites temporales de la crisis. Se hace necesario entonces coordinar el corto con el mediano plazo.

Parece razonable pensar que para poner en marcha una política anticrisis de esa naturaleza debería contarse con una fructífera experiencia anterior de coordinación del proceso integrador. Y éste no es el caso de la América Latina. Como se comentó, en conjunto la región no ha traspasado la esfera de la declaración de principios. Todo lo anterior lleva a la conclusión de que las relaciones intralatinoamericanas no pueden resolverse con aproximaciones emotivas y excesivamente idealistas con el fin de fijar una política económica internacional común, y sirve para demostrar que las simples "motivaciones negativas o defensivas" para reaccionar contra el proteccionismo de los países industrializados no son suficientes para reactivar la integración.

Tengo la impresión de que en la América Latina se ha confundido lo urgente con lo importante. Por tratar de revivir los diferentes procesos de integración se ha olvidado que la región debe previamente definir cuáles son las ventajas comparativas que dentro de la nueva revolución industrial posee para la producción de bienes y servicios, y cuál es el papel que pueda desempeñar dentro de una nueva realidad financiera internacional. Mientras no se tenga claridad sobre estos temas ni se logre una mayor integración interna, será muy difícil seña-

lar cuál es el tipo de integración que la región debe elaborar para el año 2000.

En estas circunstancias la América Latina debe establecer una estrategia de corto plazo que permita ligar los aspectos comerciales a los financieros y de inversión, no dentro de un esquema globalista, como se ha hecho hasta el presente, sino que vaya de lo particular a lo general, de la cual son buena muestra los acuerdos celebrados entre la Argentina y el Brasil. Estos acuerdos establecen un Programa de Integración y Cooperación Económica gradual, flexible, que implica en cada etapa la inclusión de un conjunto reducido de proyectos que estimulan la expansión intrasectorial. En una primera etapa se crea un mercado común reducido para la producción y la comercialización de bienes y de capital, y se establecen procedimientos para la especialización productiva en el campo de la industria militar, la biogenética, la energía nuclear y la informática. Se crean mecanismos de pago novedosos para el restablecimiento dinámico del equilibrio comercial, un fondo financiero para promover las inversiones que sean necesarias para expandir y modernizar el sector, y un centro de altos estudios económicos que permita pronosticar la evolución de las economías de los países signatarios. El mejoramiento el año pasado del comercio intra-ALADI obedece fundamentalmente al incremento del intercambio entre estos dos países.

12. ALALC-ALADI: EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS

Juan Mario Vacchino

LAS IDEAS de la unidad regional como objetivo de largo plazo y de la integración económica como uno de sus principales medios, aparecen como constantes en el pensamiento de los latinoamericanos y en las manifestaciones políticas de los gobiernos a lo largo de los tres últimos decenios. A pesar de ello estamos muy lejos todavía de haber logrado plasmar en la realidad grados aceptables de integración económica y, por tanto, de haber podido acercarnos por este camino a aquel gran objetivo. Esta marcha lenta y con numerosas interrupciones y fracturas, pone de manifiesto tanto la magnitud de los obstáculos por vencer como la extrema fragilidad de los instrumentos con los que se pretende lograr el objetivo de la unidad latinoamericana. En diversas ocasiones se escuchan voces y se enuncian criterios que tienden a desplazar, si no a eliminar, la integración económica como medio de realización de dicha meta.

La historia de la ALALC-ALADI, instituciones a las que se refiere este trabajo, es muy rica en testimonios de los variados problemas implicados en esta relación entre teoría y práctica, fines y medios, y deseos y realidad. Nos sentiríamos muy satisfechos si del examen de las experiencias de la ALALC-ALADI pudiéramos derivar algunas inferencias que contribuyan a precisar la senda que debería transitar para alcanzar sus objetivos.

Desde luego no podremos abordar sino algunos pocos aspectos de tan variada problemática; ellos son los referidos al empleo de instrumentos bilaterales o multilaterales, comerciales y no comerciales, y a sus diversos grados de aptitud para alcanzar las metas estipuladas. También en el ámbito de la integración económica los modelos utilizados, para ser operativos, deben estar en correspondencia con las condiciones estructurales de la realidad y en consonancia con los propósitos, los proyectos y los intereses de sus principales actores.

Dinámicamente esta correspondencia se puede alcanzar por la introducción de modificaciones y rectificaciones sucesivas o mediante el surgimiento y el desarrollo de diversos modelos, incluyendo los que significan un punto de vista contrario al que sustentaba el enfoque original. En el caso de la ALALC-ALADI cabe inquirir por qué las medidas operativas no han tenido el dinamismo necesario para materializar las aspiraciones integracionistas que condujeron a la firma de los tratados de Montevideo por 11 países de la región que, en su conjunto, repre-

sentan cerca del 95% de la población, el territorio y la producción de la América Latina; es decir, un proyecto de alcance continental por su base y sus aspiraciones.

I. CREACIÓN DE LA ALALC

Para mejor entender los desajustes, las fracturas y las limitaciones de este proceso de integración económica por medio de la ALALC, debemos rememorar, aunque sea brevemente, el cuadro de situación que condujera a su establecimiento.

En primer lugar, en el orden internacional, después de la segunda Guerra Mundial, bajo la dirección y el impulso de los Estados Unidos se dan pasos firmes y exitosos hacia la reorganización de la economía mundial, cuyas pautas institucionales básicas cristalizan en los Acuerdos de Bretton Woods (1944), del que surgen el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En 1948, en La Habana, se adopta el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Por este último se establecieron las reglas y los mecanismos prácticos que debían asegurar en el plano comercial la eliminación progresiva de las barreras al comercio internacional y su efectiva multilateralización por aplicación del principio o cláusula de la nación más favorecida, que obligaba a extender a todas las partes contratantes cualquier concesión, ventaja o privilegio que otorgara cualquiera de ellas.

Con ese marco normativo, que trasuntaba el enfoque liberal sostenido por los Estados Unidos, se inició un prolongado periodo de crecimiento de la economía y el comercio mundiales. La América Latina participó escasamente en este movimiento ascendente. Las favorables condiciones del comercio exterior latinoamericano durante la inmediata posguerra, exteriorizadas en una demanda sostenida de sus productos básicos y de un satisfactorio nivel de precios, cambiaron considerablemente durante el decenio de los años cincuenta. El lento crecimiento de las exportaciones y el deterioro de la relación de precios del intercambio debilitaron la capacidad de compra externa y animaron a la mayoría de los países latinoamericanos, aunque en distinto grado, a internarse por el camino de la industrialización sustitutiva de importaciones. Este estrangulamiento externo, surgido de los desequilibrios del comercio con los países industrializados, servirá de impulso a los planes integracionistas, que prometían superarlo por la vía de la expansión del comercio recíproco y de la complementación industrial, accediendo a una nueva fase en el proceso de crecimiento en la cual la sustitución de importaciones debía realizarse a escala regional. Como bien lo apuntaba Miguel Wionczek, en buena medida se llega a la suscripción del Tratado de Montevideo porque los países latinoamericanos no participan de manera equitativa en la expansión del comercio mundial.¹

En segundo lugar, y si bien en general en la región predominaban

¹ Miguel S. Wionczek, "La historia del Tratado de Montevideo", en *Integración de América Latina, experiencias y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 5.

la desconexión y el aislamiento recíproco, durante la segunda Guerra Mundial aumentaron en número e importancia, especialmente entre los países del llamado Cono Sur, los acuerdos bilaterales de comercio y de pagos. De ese modo se logró expandir y diversificar el comercio intrazonal que llegó a representar en 1954 el 11% del comercio total. Este crecimiento no pudo evitar el surgimiento de diversos desequilibrios en las relaciones entre pares de países, que engendraban el congelamiento y la subutilización de los saldos en moneda de cuenta de los acuerdos de pagos vigentes. A partir de entonces se comenzó a buscar la solución al problema en alguna forma de multilateralización de las relaciones comerciales.²

La fórmula propuesta en aquel momento por la CEPAL para iniciar un proceso gradual y progresivo de integración latinoamericana se asentaba sobre tres conceptos básicos: preferencia comercial, reciprocidad y compensación multilateral en los pagos. Como dice Gustavo Magariños, a partir de tales conceptos se desarrollan diversos argumentos en favor del sistema preferencial propuesto: al disminuir la exagerada protección entonces existente se daría un estímulo considerable al intercambio entre los países del área primero y más tarde a su comercio con el resto del mundo. El obstáculo de la dimensión limitada de los mercados nacionales que no permitía lograr los niveles de productividad de los grandes centros industriales — y que era la causa principal de la elevada protección de los mismos — iría desapareciendo a medida que la política de preferencias interconectara dichos mercados. Las dificultades crónicas de balanza de pagos que llevaban a imponer restricciones directas a la importación, podrían ser superadas mediante el estímulo al intercambio intrazonal sobre bases de reciprocidad y con apoyo en fórmulas de compensación multilateral que pudieran conducir a un sistema de pagos. La industrialización podría hacerse en forma más racional, selectiva y especializada. El comercio con el resto del mundo se intensificaría pues la ampliación de los mercados abriría el camino a las exportaciones de productos industriales que por sus costos elevados no fueren competitivos internacionalmente, ensanchando la capacidad de importación de la América Latina.³

No obstante, durante el desarrollo de las negociaciones intergubernamentales la fórmula de la preferencia comercial latinoamericana, que contradecía la filosofía librecambista del GATT, que consagra el principio de la cláusula incondicional de la nación más favorecida, fue sustituida por la de la zona de libre comercio, que constituía una de las dos excepciones estipuladas en el artículo XXIV del Acuerdo. Después de dos reuniones oficiosas celebradas en Santiago de Chile, por invitación de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL tuvo lugar en Montevideo una Conferencia Intergubernamental que se realizó en dos etapas: una en

² Felipe Salazar Santos, "El problema de la convergencia de las acciones parciales en el marco de la integración latinoamericana", en *Integración Latinoamericana*, núm. 52, noviembre de 1980, p. 31.

³ Gustavo Magariños, *Balance de las experiencias y resultados de los sistemas preferenciales latinoamericanos: el caso de la ALALC*, versión mimeografiada, pp. 3-4.

septiembre de 1959 y otra en febrero de 1960. Sus trabajos culminaron el 18 de febrero de 1960 con la firma del Tratado de Montevideo que establecía una zona de libre comercio e instituía la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). La zona de libre comercio así creada se perfeccionaría gradualmente en un periodo de 12 años, al final del cual quedaría liberado lo esencial de intercambio intrazonal mediante la eliminación de los derechos de aduana, de otros gravámenes a la importación y de las restricciones de todo orden que se aplicaban al comercio entre los Estados miembros.⁴

Los principios y los objetivos básicos del Tratado estaban compendiados en su Preámbulo. Se expresaba allí que los gobiernos signatarios no sólo buscaban la solución práctica para los problemas inmediatos de orden comercial, sino que deseaban también forjar un instrumento dinámico capaz de contribuir a la remoción de los obstáculos al desarrollo económico y consiguientemente al mejoramiento del nivel de vida de sus pueblos. Confiaban para ello en que la ampliación de los mercados resultante de la liberación del comercio entre los países miembros impulsaría el mejor aprovechamiento de los factores de producción disponibles y permitiría poner en juego otros nuevos, con provecho para la economicidad de las inversiones y el acrecentamiento de las oportunidades de empleo.

En este punto cabe preguntarse: ¿por qué los países de la región adoptaron un esquema de integración como la Zona de Libre Comercio? Aunque la respuesta es compleja podrían mencionarse algunos órdenes de factores que impusieron una solución de este tipo.

- i) En la época el único esquema operativo era el liberal, que correspondía a los puntos de vista de los organismos internacionales encargados de favorecer el desarrollo de las relaciones comerciales internacionales, liberándolas de obstáculos artificiales y de los principales países industrializados. En ese momento, en Europa se habían constituido, por una parte, el Mercado Común Europeo por seis naciones y la Asociación Europea de Libre Comercio compuesta por siete naciones, capitaneadas por el Reino Unido.
- ii) Se pensaba que la unión aduanera, a causa de su mayor complejidad y más difícil gestación, no hubiera podido aportar las soluciones perentorias reclamadas por la difícil situación; en cambio, la zona de libre comercio, que no coartaba la libertad de cada país para manejar su arancel, aparecía como un instrumento más dúctil y apto para regular la transición desde el proteccionismo comercial y la acción económica aislada hacia métodos multilaterales de intercambio y cooperación. En última instancia podía servir para evitar las críticas y la adopción de represalias por las otras partes contratantes del GATT, y si no se la perfeccionaba al cabo del periodo de transición desembocaría en una zona de preferen-

⁴ Wionczek, *op. cit.*, pp. 63-75; Germánico Salgado, "El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad", en *Revista de la CEPAL*, núm. 7, abril de 1979, pp. 87-100.

cias comerciales que no estaba aceptada en ese momento. Cabe señalar, en este aspecto, que sólo dos décadas después, en la Rueda Tokio del GATT, por la vía de la denominada "cláusula de habilitación" se ha reconocido el derecho de los países en desarrollo a llevar a cabo entre sí arreglos arancelarios preferenciales para estimular el comercio y fomentar la llamada "cooperación horizontal".⁵

- iii) La zona de libre comercio se adaptaba sin mayores dificultades al papel secundario reservado a la integración regional en las estrategias y las políticas nacionales de desarrollo, que se trazaban en función de dos órdenes primarios y prioritarios: la realidad nacional y la inserción dentro del sistema internacional. Además, con la adopción de la zona de libre comercio se evitaba asumir cualquier compromiso que condujera a ceder o compartir colectivamente alguna parte del poder nacional de decisión. Ello explicaría la falta de facultades en favor de sus órganos y, más en general, la ausencia de toda forma, por más embrionaria que fuera, de organización comunitaria.

II. PRINCIPIOS Y MECANISMOS

La vida de la ALALC se habría de regir por tres principios fundamentales: la gradualidad en el proceso de liberación, la reciprocidad en las concesiones y el tratamiento incondicional e ilimitado de la nación más favorecida.

El principio de la gradualidad estaba consagrado en los artículos 4, 5 y 7 del Tratado, al disponer que la eliminación de las trabas al comercio recíproco se llevaría a cabo por medio de negociaciones periódicas en el curso de 12 años. Se consideraba que este régimen de negociaciones constituía el medio más efectivo para lograr las finalidades que el Tratado perseguía, ya que permitía una adecuada ponderación o apreciación en el plano multilateral de las ventajas y los sacrificios de cada país, así como crear el indispensable espíritu de cooperación entre las partes, sin el cual no se podrían alcanzar plenamente los beneficios previstos.

El principio de reciprocidad era básico y esencial. De acuerdo con el mismo, ninguna parte contratante podía pretender mayores beneficios que los que efectivamente otorgaba; se trataba de reciprocidad en las expectativas de aumento de las corrientes de comercio entre cada país y el conjunto de la zona, con relación a los productos que figuraban en el programa de liberación y a los que se incorporarían posteriormente (artículo 13 del Tratado). Si tales expectativas no fueran satisfechas, el país afectado podía pedir que en las negociaciones posteriores se le dieran ventajas adecuadas para restablecer la reciprocidad.

⁵ Josefina Barrero, "La ALADI en el proceso de integración de América Latina", en *Comercio Exterior*, Bogotá, INCOMEX, septiembre de 1984, pp. 8-10.

El restante principio básico del Tratado era el tratamiento general de la nación más favorecida, de aplicación inmediata e incondicional. Conforme a esta norma, toda ventaja que una parte contratante concedía a cualquier país, ajeno o no a la zona, se extendería automáticamente a todos los demás miembros de la Asociación. El tratamiento previsto en el Tratado era de la mayor amplitud. Su enunciado cubría toda ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio, cualquiera que fueran su naturaleza y origen. Estaban comprendidos en él, en consecuencia, los beneficios tanto de orden aduanero y administrativo como los de tipo fiscal, monetario y cambiario. Igualmente se aplicaba a los capitales públicos o privados procedentes de la zona, los que deberían recibir un trato no menos favorable al concedido a los provenientes de terceros países.⁶

La cláusula de la nación más favorecida debía permitir simplificar las negociaciones que se realizarían cada año dentro de la zona entre pares de países —los más directamente interesados en el comercio de cada producto— cuyos resultados se extenderían de manera multilateral a los demás miembros de la Asociación en forma automática. Las negociaciones periódicas antes referidas conducirían a la formación de las Listas Nacionales en la que cada país inscribiría los productos sobre los que había otorgado concesiones para su importación desde la zona. La eliminación de un producto de la Lista Nacional debía ser materia de negociación entre todas las partes contratantes y la parte que retiraba la concesión habría de sustituirla por otra u otras formas, de manera que la situación de reciprocidad preexistente fuera restablecida respecto a los países directa o indirectamente afectados.

Además de ese procedimiento general, el Tratado preveía la posibilidad de que las partes contratantes celebraren entre sí acuerdos de complementación por sectores industriales (artículos 16 y 17) con miras a lograr un mejor aprovechamiento de los factores de la producción sobre bases claramente definidas. Tales acuerdos, tendientes a intensificar la integración y la complementación de las economías nacionales, se caracterizaban por el establecimiento de un programa específico y autónomo de liberación aplicable a determinados grupos o líneas de productos industriales, y que, por tanto, no estaba sujeto a lo dispuesto en general por el artículo 5 en cuanto se refiere a la gradualidad de la eliminación de los gravámenes vigentes. De tal modo, los acuerdos sectoriales debían proporcionar un mecanismo auxiliar adecuado para acelerar el programa de liberación zonal ya que, a diferencia del procedimiento estipulado para la formación de las Listas Nacionales, permitirían que en una única negociación se estableciera el programa de liberación aplicable a un conjunto de productos comprendidos en las ramas de la actividad industrial que ofrecían posibilidades para encauzar la complementación económica.

La ALALC no fue muy rica en medidas diferenciales, acordadas a la magnitud e importancia relativas de sus países miembros. Apenas si

⁶ Véase más detalles en Juan Mario Vacchino, *Integración latinoamericana: de la ALALC a la AIAADI*, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1983, pp. 58-62 y 65-83.

estableció un cierto número de medidas en favor de los países menos desarrollados de la zona, a los cuales era indispensable otorgar un tratamiento más favorable que les permitiera hacer frente a los compromisos derivados del programa de liberación sin daño para sus economías, además de facilitarles los medios para incrementar su desarrollo. A tal fin se incluyó en el Tratado un capítulo especial que tenía presente el hecho de que un tratamiento igualitario para todos los países del área sería injusto y aún obstaculizaría la incorporación de algunos de ellos a la Asociación.

En síntesis, las medidas previstas —que debían ser autorizadas en cada caso por todos los países miembros— comprendían el otorgamiento de ventajas exclusivas destinadas a estimular la promoción de determinadas actividades productivas; condiciones más favorables para cumplir el programa de reducción de gravámenes y otras restricciones; aplicación de medidas adecuadas para corregir ocasionales desequilibrios en sus balanzas de pagos; medios para proteger la producción nacional de productos incorporados al programa de liberación que fueran de importancia básica para su desarrollo económico, y apoyo y promoción por los demás países miembros en materia de asistencia financiera y técnica, dentro y fuera de la zona, para la expansión de sus actividades productivas y para elevar la productividad de determinados sectores.

Las debilidades del régimen en favor de los países de menor desarrollo dan la razón a Germánico Salgado, cuando sostenía que al crearse la ALALC no existía ni la voluntad política ni el conocimiento que se precisaban para idear y poner en marcha un mecanismo compensador de las heterogeneidades estructurales de las partes, y que fuera suficiente y adecuado a la fórmula de integración empleada.⁷

III. EVALUACIÓN Y OPCIONES

Como es ampliamente conocido, el proceso de integración de la ALALC, luego de un comienzo auspicioso que duró algo menos de un lustro, entró en un largo periodo de estancamiento de las negociaciones que condujo a fines de 1978 al establecimiento de un programa de tareas y negociaciones para la reestructuración de la propia ALALC. Los documentos de base encomendados fueron analizados en seminarios y reuniones en las que participaron funcionarios, técnicos y delegados de los sectores público y privado de los países de la Asociación. Asimismo fueron invitadas destacadas personalidades latinoamericanas y funcionarios de distintas organizaciones vinculadas con el quehacer de la ALALC. De los debates surgieron algunas conclusiones:

- i) Las metas previstas en el Tratado de Montevideo en cuanto a la desgravación del comercio zonal y al logro de un desarrollo equi-

⁷ Germánico Salgado, *op. cit.*, p. 129.

librado y una distribución equitativa de los beneficios no se pudieron alcanzar. Sin embargo, se reconoció el considerable incremento de las corrientes comerciales entre los países miembros de la ALALC, así como la diversificación de las mismas como consecuencia de una creciente incorporación de productos semielaborados y manufacturados al intercambio zonal.

- ii) Los acuerdos de complementación industrial, destinados a promover una creciente complementación y diversificación de las economías de los países miembros se convirtieron en la práctica en un simple mecanismo de desgravación arancelaria, utilizado en la mayoría de los casos por empresas transnacionales con filiales en los países desarrollados de la zona. Se señaló que las causas del fracaso en lograr los objetivos residían en los principios y las orientaciones que definían el modelo, especialmente en la ausencia de mecanismos complementarios de aplicación automática que equilibrasen la disparidad en la distribución de los resultados, y finalmente, en la negativa a aceptar a lo largo del proceso la adopción de dichos mecanismos.
- iii) Los mecanismos vigentes en el Tratado y los creados por medio de sucesivas resoluciones resultaron insuficientes para lograr una participación creciente de los países de menor desarrollo económico relativo en el comercio intrazonal y en los beneficios que se obtuvieron del mismo. Las listas de ventajas no extensivas —a pesar de que se incluyeron en ellas más de 7 mil concesiones— fueron escasamente utilizadas a consecuencia de la incapacidad estructural de sus economías para desarrollar actividades económicas destinadas a competir con las de otros países del área, que tenían similares actividades en sus propios territorios y que, por otra parte, no siempre ofrecieron condiciones de estabilidad en las concesiones otorgadas como para propiciar el desarrollo de industrias destinadas a la exportación en los países de menor desarrollo.
- iv) El objetivo central del Tratado —la constitución de una zona de libre comercio— no era compatible con la heterogeneidad en los grados de desarrollo relativo que presentaban las economías del área ni con la diversidad y la inestabilidad de las políticas económicas de los miembros. Para que la competencia —factor esencial de una zona de libre comercio—, operase con eficacia, era necesario que se dieran ciertas condiciones mínimas de homogeneidad en los grados de desarrollo y de armonización en las políticas económicas, que no existían en la región. En consecuencia, en esas circunstancias se estimó inviable el logro de esa meta, a pesar de lo cual la instauración de un sistema preferencial de comercio como respuesta al neoproteccionismo de los países más industrializados del planeta se consideró posible y favorable para la región.⁸

⁸ Informe final del seminario del INTAL, "La reestructuración de la ALALC", véase tam-

- v) Finalmente, la historia registra, tal como lo percibe Gustavo Magariños, frecuentemente episodios curiosos. En este caso, "incumplido el compromiso de la lista común y vencido el nuevo plazo establecido por el Protocolo de Caracas sin que se llegara a la conformación de la zona de libre comercio, la ALALC pasó a constituirse en una simple zona de preferencias comerciales. Pero no se trató, como sería deseable, de preferencias generales que abarcaran el universo arancelario y que, por lo tanto, hicieran más competitivas las producciones zonales frente a los similares de los países de fuera del área. Por el contrario, se formó una zona preferencial de carácter limitado que benefició selectivamente el comercio intrazonal de determinados productos, parceló casi al infinito el ámbito geográfico de su aplicación . . . y determinó una caótica asimetría de los márgenes de preferencia".⁹

IV. TRANSFORMACIÓN DE LA ALALC EN LA ALADI

A diferencia de negociaciones anteriores, los miembros de la Asociación tuvieron que abocarse a cambios más fundamentales, que suponían la puesta en duda de los principios básicos y la sustitución de los mecanismos utilizados, que habían dejado de ser operativos. De hecho, durante los años setenta, mientras las negociaciones comerciales en la ALALC permanecían completamente estancadas y los productos negociados no representaban en 1977 más que el 41% del comercio intrazonal (había llegado a representar en años anteriores 87%), el intercambio intrazonal se expandía, obedeciendo a incentivos nacionales a las exportaciones y a otras ventajas acordadas bilateralmente por los países miembros.

En ese contexto son objeto de duda, por un lado, los principios fundamentales de la Asociación: el multilateralismo, la aplicación automática de la cláusula de la nación más favorecida, la eliminación total de los aranceles y otras trabas al comercio recíproco, y por el otro, las modalidades operativas utilizadas: la negociación producto por producto en un programa único de liberación del comercio, el carácter predominantemente comercial de los mecanismos, la rigidez impuesta por plazos perentorios. Aunque el objetivo último que se quería perseguir fuera el mismo —promover el desarrollo económico y social armónico y equilibrado de la región, mediante el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano—, habrían de modificarse las metas y los criterios y las modalidades de aproximación.¹⁰

La flexibilidad y el pragmatismo habrían de surgir como las características que definirían el nuevo modelo de integración, cuyos conte-

bién un resumen de las intervenciones de los participantes en *Integración latinoamericana*, núm. 42, diciembre de 1979, pp. 5-10 y 11-27, respectivamente.

⁹ Magariños, *op. cit.*, pp. 19-20.

¹⁰ Barrero, *op. cit.*, pp. 12-13.

nidos y estructuras fueron determinados en dos reuniones negociadoras. El anteproyecto de tratado, elaborado por la secretaria de la Asociación, discutido y aprobado en la XIX Conferencia Extraordinaria, reunida en Acapulco, México, fue suscrito por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros, en la ciudad de Montevideo, el 12 de agosto de 1980 y entró en vigencia el 18 de marzo de 1981, al tener la ratificación de tres de los países miembros. La Asociación pasa a ser, tal como se había propuesto 20 años antes, una organización de integración y cooperación basada en un sistema preferencial para el comercio zonal, que aceptaba la concertación de acuerdos parciales de variada índole y que serviría como foro en el cual se pudieran materializar las posibilidades de convergencia y de multilateralización de las integraciones parciales.

Fruto del compromiso entre posiciones divergentes, resultante de realidades nacionales diferentes en cuanto a ideología, inserción internacional, intereses, etcétera, el nuevo tratado busca superar con los cambios en las instituciones, los principios y los mecanismos de acción el secular estancamiento en el proceso de integración de la América Latina. En el marco de la transformación que se operaba se opta por no considerar en forma franca y decidida la estrecha relación que existe entre la ineficacia de las instituciones y la actitud de los países miembros, ni tampoco hacer apreciaciones o proponer medidas que permitan superar la influencia negativa y paralizante de las resistencias institucionales que se manifiestan en las administraciones públicas y en las asociaciones sectoriales de intereses.¹¹

V. NUEVOS PRINCIPIOS Y MECANISMOS DE ACCIÓN

Para guiar el funcionamiento y la evolución de la nueva Asociación se fijaron algunos principios fundamentales. Conviene recordarlos brevemente: *i*) el pluralismo, que se sustenta en la voluntad de integrarse por encima de la diversidad política y económica de sus miembros; *ii*) la convergencia, que se traduce en la multilateralización progresiva de las acciones de alcance parcial mediante negociaciones periódicas entre sus países miembros; *iii*) la flexibilidad, definida como la libertad en el uso de los medios que los países miembros juzguen adecuados para el cumplimiento de los objetivos del tratado; *iv*) la multiplicidad, que significa la admisión de distintas formas de concertación entre los países miembros, utilizando todos los instrumentos que sean capaces de dinamizar y ampliar los mercados, y *v*) los tratamientos diferenciales que deberán otorgarse en los mecanismos regionales o parciales, teniendo en cuenta las tres categorías de países que se reconocen.

Estos principios, que forman un conjunto coherente, deben apreciarse también en su relación con el principio de reciprocidad y con la cláusula

¹¹ Francisco Orrego Vicuña, "Las acciones parciales de integración y su compatibilización con el proceso de la ALALC", en *Integración latinoamericana*, núm. 44, marzo de 1980, pp. 74-86; Vacchino, *op. cit.*, pp. 130 y 145.

sula de la nación más favorecida que regían anteriormente. Es indudable que, en el nuevo ordenamiento y a diferencia del viejo, en las relaciones mutuas es la reciprocidad el criterio dominante. Como veremos un poco más adelante, en su tercera reunión el Consejo de Ministros ha ratificado este papel protagónico en varias de las decisiones adoptadas; entre ellas se destaca, por sus efectos potenciales, el programa de atenuación o corrección de desequilibrios del comercio intrarregional, con el fin de asegurar en grado razonable la distribución equitativa de los beneficios del sistema de integración. Como señala Gustavo Magariños,

una solución adecuada a los problemas que generan las grandes diferencias estructurales de las economías latinoamericanas requiere la adopción de medidas que, por desbordar el campo exclusivamente comercial, llevan a extender a esos campos la vigencia del principio de reciprocidad.¹²

El nuevo Tratado de Montevideo se propone establecer, como una modalidad conducente a un mercado común regional, un "área de preferencias económicas". Aunque no quedara definida en sus elementos, es evidente que se trata de una modalidad que pretende sumar el mayor número posible de interacciones dentro de la región para constituir el sistema económico latinoamericano. Desde luego no hay compromisos firmes ni plazos perentorios, y entre los medios de acción se combinan elementos específicos de la integración con otros que son característicos de la cooperación multinacional.

El "área de preferencias económicas" debía surgir de la acción de tres tipos de mecanismos: la preferencia arancelaria regional, los acuerdos de alcance regional y los acuerdos de alcance parcial. Estos medios de acción son de naturaleza diferente en cuanto a sus alcances y sus consecuencias: por una parte se encuentran los instrumentos de alcance regional, como la preferencia arancelaria regional, expresamente individualizada, y los acuerdos de alcance regional, definidos en su forma —aquellos en que participan todos los países miembros— pero indeterminados en sus contenidos, y por la otra, los acuerdos de alcance parcial, de variada naturaleza, que sirven para instrumentar acciones por pares o grupos de países, a los cuales se limitan sus efectos; los mismos deben propender a su multilateralización progresiva, previa negociación, respecto a los demás países miembros. Los acuerdos de México y Santo Domingo en materia monetaria y de pagos son ejemplos de acuerdos de alcance regional en tanto la renegociación del "patrimonio histórico" de la ALALC dio origen a la celebración de acuerdos de alcance parcial. Estos acuerdos pueden asumir diversas modalidades: comerciales, de complementación económica, agropecuarios, de promoción del comercio, de cooperación científica y tecnológica, de promoción del turismo, de preservación del ambiente y otras formas que los países definan.

Para hacer posible la meta instrumental fijada, se adopta una es-

¹² Magariños, *op. cit.*, pp. 19-20.

estructura institucional que presenta algunos cambios respecto a la vigente durante la ALALC. Se instituyen tres órganos de tipo político: i) el Consejo de Ministros, como órgano político máximo; ii) la Conferencia de Evaluación y Convergencia, que se reúne en forma ordinaria cada tres años, a la cual compete apreciar el funcionamiento de la Asociación, en especial en cuanto al proceso de convergencia y multilateralización progresiva, de aplicación de los tratamientos diferenciales y de negociación de acuerdos de alcance regional como la profundización de la preferencia arancelaria regional, y iii) el Comité de Representantes, como órgano político permanente.

Estos órganos intergubernamentales adoptan sus decisiones por el voto afirmativo de dos tercios de los países miembros, con lo cual parecería haberse abandonado la regla del consenso. Sin embargo, en una serie de materias, precisamente las más trascendentes, tales como la fijación y la profundización de la preferencia arancelaria regional, la multilateralización progresiva, la adopción de medidas correctivas, la incorporación de nuevos miembros y, en fin todas las que atañen a la conducción política superior del proceso, se deben adoptar sin que exista ningún voto negativo, con lo cual se concede a los países miembros un "discreto poder de veto".¹³ En cuanto a la secretaría general, ésta conserva un carácter técnico, aunque con capacidad de proposición y de representación de la Asociación en determinados aspectos.

El nuevo tratado asigna a la Asociación dos ejes fundamentales de actividad: la integración y la cooperación, conceptos que podrían reforzarse mutuamente en la dinámica de su funcionamiento.

En cuanto al desarrollo de la integración regional se pueden indicar como aspectos principales: por una parte, la integración como medio para obtener el desarrollo de los países miembros. A ese fin es indispensable corregir los desequilibrios existentes entre los miembros, comenzando con el establecimiento de un sistema de apoyo en favor de los países más pobres de la región. Por otra parte, la integración como mecanismo de defensa de las economías de los países miembros. Las circunstancias internas y externas verificadas durante los años anteriores hicieron surgir de nuevo la necesidad de la integración, esta vez predominantemente, según lo dijera Miguel Wionczek, como mecanismo de defensa de las economías de los países miembros.¹⁴

Con relación a la cooperación regional, en el nuevo tratado la ampliación de la cooperación intrarregional pasó a ser una actividad fundamental, al mismo título que las demás funciones. Pero no se agota allí el contenido de la cooperación. Ella igualmente es indispensable para contribuir al desarrollo de los países y los pueblos del Tercer Mundo y al establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional. Por lo tanto el nuevo esquema reforzó la cooperación con los países en desarrollo no miembros del acuerdo, dándole prioridad a las acciones con

¹³ Miguel S. Wionczek, "La evaluación del Tratado de Montevideo 1980 y las perspectivas de las acciones de alcance parcial de la ALADI", en *Integración latinoamericana*, núm. 50, septiembre de 1980, pp. 13-14.

¹⁴ Wionczek, *op. cit.*, p. 5.

la América Latina y el Caribe, pero considerando igualmente la cooperación "horizontal" con otras regiones por medio de la suscripción de acuerdos de alcance parcial.

Esta esquemática visión del Tratado muestra a la ALADI como un modelo de integración pluralista, pragmático, flexible y realista, que generaría un amplio espacio —institucional y conceptual— en el que se deberían verificar las acciones y las medidas que condujeran, por pasos sucesivos, hasta la conformación de un área de preferencias económicas. Con ello, "como conclusión sorprendente que se impone", según la acertada expresión no exenta de fina ironía de Gustavo Magariños, "estamos hoy, más de veinte años después, en situación similar a la que determinó la iniciativa cepaliana de los años cincuenta".¹⁵ Estos cambios en el modelo de integración obedecieron tanto a una percepción realista y pragmática de las fallas insalvables de la ALALC, como a las condiciones que predominaban en la época de la gestación de la ALADI. Muchos países latinoamericanos vivían todavía la época del financiamiento fácil y del endeudamiento creciente. No puede extrañar que prefirieran limitar sus compromisos en la región y conservar su poder de decisión para privilegiar sus relaciones con los centros del sistema mundial.

Para Miguel Wionczek, en el momento de la firma del Tratado de Montevideo 1980 la América Latina necesitaba más que nunca tanto proseguir un proceso de integración económica que excediera la liberación del comercio, como establecer nuevos mecanismos de cooperación económica en otros campos, siempre y cuando tales mecanismos no llevaran a la "balcanización" económica y política de la región. Advertía la existencia de este peligro, no sólo por las diferencias de tamaño y de poder económico y político de los países miembros de la ALADI, sino también por la extrema variedad de modelos económicos y políticos aplicados a escala nacional. A su juicio, los autores del Tratado, por desgracia, no habían colocado sus negociaciones en el marco global adecuado a las circunstancias, sino que habían hecho su ejercicio de negociación en un marco conceptual, político y económico mucho más limitado, referido en lo esencial a los asuntos comerciales y a los acuerdos de alcance parcial de corte tradicional. En su opinión, les resultó imposible ponerse de acuerdo en una serie de aspectos básicos del proceso de integración económica entre un grupo de países subdesarrollados, tales como

los lineamientos de las políticas comunes en términos de objetivos de largo plazo; los alcances y los mecanismos de armonización y coordinación de las políticas entre sí (y respecto a), las políticas bilaterales y multilaterales, las reglas de compatibilización de las acciones bilaterales y, finalmente, el ámbito, las normas y los mecanismos de convergencia.¹⁶

Las observaciones señaladas reflejan algunas de las principales debilidades del Tratado. Trasuntan una visión crítica que, en buena me-

¹⁵ Magariños, *op. cit.*, p. 20.

¹⁶ Miguel S. Wionczek, "Las desventuras de la ALADI", en *Estudios internacionales*, núm. 68, octubre-diciembre de 1984, pp. 441-458.

dida, la práctica ha confirmado, ya que los ejes de discusión se centraron en rescatar el llamado "patrimonio histórico" de la ALALC y en instrumentar de manera preferente acuerdos bilaterales, no registrándose avances en otras áreas importantes como, por ejemplo, en materia de normas de convergencia.¹⁷

No obstante estas limitaciones, los efectos recesivos sufridos por los países miembros durante los últimos cinco años han sido de tal magnitud que muestran un cuadro de difícil superación, que resalta con mayor urgencia que nunca la imposibilidad de solucionar los problemas esenciales de la región en forma aislada. Más todavía, si no se adoptan medidas de emergencia en el plano multilateral y regional, la fase de crisis de la economía latinoamericana podría ser bastante más prolongada. En estas condiciones cabe tener en cuenta que el Tratado de Montevideo de 1980 proporciona un marco en el cual es factible instrumentar una capacidad de respuesta regional. Para ello se necesita que la voluntad política de los países esté al nivel requerido por las circunstancias. El hecho de que conceptualmente sea abierto y tenga el carácter de convenio-marco, posibilita su reorientación para enfrentar los acuciantes problemas actuales y futuros. Esa es una de sus principales virtudes.

VI. LA RONDA REGIONAL DE NEGOCIACIONES

Frente a la más intensa y dolorosa crisis económica que haya enfrentado la América Latina desde la Gran Depresión, los gobiernos han manifestado reiteradamente su voluntad política de un accionar conjunto que devuelva a los países perspectivas ciertas de desarrollo y de una inserción más equitativa y simétrica en la economía mundial.

El primer pronunciamiento de alto nivel político correspondió a la Declaración de Quito y a su plan de acción, adoptado en ocasión de la celebración de la Conferencia Económica Latinoamericana en enero de 1984. En esa oportunidad se expresó: "la 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."

En el Encuentro de Montevideo, que tuvo lugar el 2 de marzo de 1985, los jefes de Estado y de gobierno y los jefes de las misiones especiales de los países miembros de la ALADI convocaron a una "ronda de negociaciones" para "promover un mayor grado de abastecimiento regional, procurando atender las demandas nacionales de bienes y servicios con cantidades crecientes de productos propios de nuestros países en condiciones equitativas de intercambio". En la sesión del día 27 del mismo mes el Comité de Representantes recibió oficialmente la "Declaración

¹⁷ José María Aragão, *La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y la Asociación Latinoamericana de Integración*, Buenos Aires, INTAL, julio de 1984.

ción de Montevideo" y adoptó la Resolución 42, que puso en marcha la organización de la Ronda Regional de Negociaciones, como reafirmación de la vigencia del multilateralismo con el fin de lograr, entre otros propósitos, "el creciente usufructo común del mercado latinoamericano mediante la intensificación progresiva de los intercambios recíprocos", no sólo en el ámbito de la ALADI sino en el de la región latinoamericana en su conjunto.¹⁸

Las propuestas de la secretaría de la ALADI para la Ronda Regional de Negociaciones fueron elaboradas partiendo de un diagnóstico de la situación cuyos elementos principales eran los siguientes: *i*) la mayoría de los países miembros continuaba padeciendo problemas graves en los ámbitos comercial y financiero, sin que se pudiera prever mejoría en el corto y el mediano plazo, lo que determinaba la inevitabilidad de fuertes transferencias de recursos hacia los países acreedores; *ii*) no se podía pretender una mayor contracción de las importaciones; *iii*) se preveía la continuación del proteccionismo de los países desarrollados, y la inestabilidad y la escasa recuperación del comercio mundial y de los precios de los productos básicos; *iv*) el proceso de integración no había tenido la flexibilidad suficiente para adaptarse a los cambios del contexto económico, político y ocasional o de ritmo de los países, y *v*) la oferta exportable se enfrentaba a limitaciones diversas en cada uno de los países.

Para la secretaría, los efectos de estos factores en la integración consistían en la reducción de la voluntad negociadora y la adopción de actitudes defensivas, principalmente por la necesidad de resguardar la actividad económica interna y de cumplir con los compromisos externos, y por la falta de una respuesta concluyente de la ALADI a la persistencia de desequilibrios significativos en el comercio, tanto cuantitativos como cualitativos. La falta de expectativas generaba importantes resistencias a profundizar en el proceso de integración.¹⁹

En función de lo anterior, para que el cambio que se procuraba fuera exitoso se requería satisfacer algunas condiciones: *i*) la modificación de las relaciones económicas intrarregionales debía ser rápida y significativa; *ii*) se debían generar expectativas adecuadas que contribuyeran al mantenimiento del clima político existente. Estas expectativas debían implicar un cambio en los términos de participación de los países en el proceso de integración; *iii*) las soluciones propuestas no podían significar un deterioro adicional de la balanza comercial y la capacidad de pago de los países; *iv*) tampoco resultaba factible dismantelar masivamente la protección, por la alta sensibilidad de los productores nacionales afectados por la aguda recesión interna, y *v*) era necesario encontrar soluciones a la superposición de ofertas exportables y a sus limitaciones estructurales, y fórmulas efectivas para ma-

¹⁸ Véase la Declaración del Encuentro de Montevideo y los discursos de los presidentes José María Sanguinetti, del Uruguay, y Belisario Betancour, de Colombia, en *Integración latinoamericana*, núm. 104, agosto de 1985, pp. 78-80.

¹⁹ Véase el documento de la secretaría, "Bases para el sistema regional de comercio y de pagos", ALADI/RP.RRN/I/dt.1, 18 de febrero de 1986, pp. 6-9.

terializar los tratamientos diferenciales y mejorar la funcionalidad del proceso de integración.

En forma coherente con este diagnóstico los representantes gubernamentales de los países miembros, reunidos para acordar las bases para la iniciación de la Ronda Regional de Negociaciones, suscribieron el 9 de abril de 1986 la Carta de Buenos Aires, que estipula, como finalidad de la Ronda

alcanzar 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 Ecuador, Bolivia y Paraguay...

Para concretar este propósito fundamental, en el mismo documento se enumeran los principales objetivos instrumentales y se considera la Ronda "como un programa progresivo de avances periódicos que permitirá ir reforzando institucionalmente a la Asociación y alcanzar los objetivos de integración que se han propuesto los países miembros".²⁰

La agenda anotada para la Ronda Regional de Negociaciones, preparada por la secretaría general y acogida en la reunión de Buenos Aires como documento básico de trabajo, contiene el enfoque y el alcance que debería darse a cada uno de los temas comprendidos. Ellos son:

- a) En materia de expansión y regulación de comercio: *i*) programa regional para la expansión del comercio recíproco; *ii*) programa regional para el tratamiento y la atenuación de los desequilibrios del intercambio; *iii*) preferencia arancelaria regional; *iv*) eliminación de las restricciones no arancelarias, y *v*) normas regionales de regulación del comercio.
- b) En materia de cooperación y complementación económica: *i*) programa regional de cooperación y complementación económica; *ii*) transporte y comunicaciones, y *iii*) servicios.
- c) En materia de cooperación financiera y monetaria: *i*) mecanismos de cooperación financiera y monetaria, y *ii*) financiamiento de las exportaciones intrarregionales.
- d) Sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALADI, en su tercera reunión celebrada en Montevideo el 11 y 12 de marzo de 1987, aprobó varias resoluciones que ponen en marcha, con algún retraso, diversas iniciativas acordadas en la Segunda Reunión Especial de Representantes Gubernamentales de Alto Nivel realizada en Acapulco en julio de 1986. En la Declaración que se emitió al finalizar la reunión, el Consejo manifestó que el conjunto de medidas adoptadas reflejaba

²⁰ Véase la "Carta de Buenos Aires" y la agenda anotada anexa, en *Integración latinoamericana*, núm. 111, pp. 48-50.

una voluntad política de afirmación integracionista que considera que la profundización de los vínculos e intereses comunes y el fortalecimiento de los mecanismos de concertación latinoamericana en la economía internacional, mediante esfuerzos conjuntos apoyados por una voluntad política de afirmación integracionista, son necesarios para dar respuesta a la crisis económica internacional, a los problemas de la deuda externa y en general a los obstáculos para el desarrollo económico de la región.

De este modo se da principio de concreción a varias de las metas fijadas inicialmente. Ellas son: *i*) plan de acción en favor de los países de menor desarrollo económico relativo; *ii*) programa de atenuación de desequilibrios comerciales; *iii*) programa de recuperación y expansión del comercio; *iv*) profundización de la preferencia arancelaria regional; *v*) eliminación de las restricciones no arancelarias, y *vi*) régimen de cláusulas de salvaguardia. Sin embargo, debe tenerse presente que el orden en que se están implantando los instrumentos no refleja totalmente las prioridades expresadas en la propuesta inicial de un sistema integral de comercio y pagos, y son precisamente temas como los de pagos y financiamiento, aun sin considerar debidamente los que revelan la existencia de mayores dificultades para avanzar, así como lo relativo a proyectos de negociación y a compras estatales.

VII. INTERROGANTES Y PERSPECTIVAS

Han quedado atrás los años utilizados para negociar el "patrimonio histórico" de la ALALC y superar los problemas propios de la fase de transición; también se ha comenzado a revertir la tendencia de los últimos años hacia la contracción aguda del comercio intralatinoamericano, que no pudo escapar a la crisis que afecta a los países de la región por el endeudamiento externo y la caída de su comercio global. Al mismo tiempo, y como acabamos de ver, a partir de la Declaración de Montevideo se puso en funcionamiento la Ronda de Negociaciones Multilaterales de la ALADI. Sin embargo, los resultados concretos logrados mediante el uso de mecanismos multilaterales o de alcance regional en la expansión del comercio recíproco y el desarrollo de la complementación económica han sido escasos y poco significativos.

En efecto, los problemas planteados para el establecimiento y la profundización de la preferencia arancelaria regional son por demás significativos. No obstante ser el único instrumento concreto previsto con alcance regional, a siete años de su firma el Tratado todavía no sólo no ha superado el nivel simbólico, sino que no ha sido puesto en vigencia en todos los países de la región; incluso uno de los países miembros —Bolivia— ha declarado que no iniciará la aplicación de la preferencia arancelaria regional ni participará en el programa de sustitución de importaciones extrarregionales hasta que logre estabilizar su —desde luego difícil— situación económica y financiera.

Por otra parte, con la decisión adoptada por el Consejo de Minis-

tros en el sentido de no extender los beneficios acordados sino a los países miembros que la hayan puesto en vigor en toda su extensión, fórmula que se utiliza asimismo en los acuerdos de recuperación y expansión del comercio, y de reducción y eliminación de restricciones no arancelarias, el único instrumento de acción regional que quedaba en pie se transformará, él también, en un mecanismo de alcance parcial. Ello es sin duda coherente con la aceptación por los países miembros del criterio de que es posible integrarse con distintas velocidades, según las circunstancias o los instrumentos, pero puede, sin duda, favorecer una creciente y poco deseable atomización regional.

Caben algunas preguntas: en primer lugar, ¿cuáles son las causas para esta ineficiencia y atrofia de los instrumentos de acción multilateral, que contrasta abiertamente con el florecimiento de los acuerdos comerciales y de complementación económica entre pares o grupos de países? En segundo lugar, ¿implica esto una elección definitiva, que nos retrotraerá a una suerte de "apogeo del bilateralismo", como en los años cincuenta? Finalmente, ¿no existirán en la realidad latinoamericana actual algunos caminos que nos liberen de ese bilateralismo sin futuro, sin volver a caer en una retórica integracionista alejada de la realidad y de las necesidades de nuestro continente? Desde luego, en los términos de este trabajo sólo es posible responder a estas preguntas en forma general, dejando apenas sugeridas o delineadas las cuestiones implicadas en cada una de ellas.

En el primer aspecto, por un lado, el multilateralismo implícito en un esquema global de integración no pudo, ni aun en las flexibles y pragmáticas formas de la ALADI, sobrellevar la existencia de fuertes heterogeneidades entre los países de la región, quizá tan importantes como las que separan a éstos del centro del sistema internacional. Por otro lado, el orden que se deriva de un proceso de integración depende de factores fundamentales que lo condicionan, como son las políticas nacionales y las relaciones internacionales de los países miembros, en las cuales la participación en la ALADI ha ocupado un papel secundario y marginal. Entonces, más allá de sus evidentes e inevitables limitaciones, cómo hacer responsable por lo que no se ha hecho a las débiles instituciones comunitarias, cuando los verdaderos protagonistas del proceso, desde los gobiernos a los empresarios responden en los hechos a proyectos, motivaciones, necesidades e intereses en los cuales la integración no cuenta, o no cuenta decisivamente.

Lo anterior no implica negar la importancia de las relaciones por pares o grupos de países, que responden tanto a las urgencias del corto plazo como a la existencia de mayores grados de homogeneidad o de complementariedad entre ellos. Por el contrario, en la elección por las fórmulas más flexibles de la cooperación respecto a las de integración, que se expresa en la formación de "clubes de países", los gobiernos tienden, por una parte, a generar respuestas dinámicas más efectivas y menos formales frente a los muy acuciantes y variados problemas que se plantean en una coyuntura internacional y regional como la presente. Por otra parte, esa elección es un buen testimonio de las dificul-

tades con las que los gobiernos tropiezan ante las resistencias que oponen las sociedades nacionales; en muchas ocasiones el impulso político resultó insuficiente para movilizar a las administraciones y a los empresarios para el logro de objetivos continentales de integración. En consecuencia, no es razonable oponerse a la voluntad política de avanzar en los entendimientos entre pares o grupos de países dado que ellos también ayudan a la creación de la trama de vinculaciones económicas y políticas que se busca. Lo que causa inquietud es el posible rezaigo de la construcción colectiva de la unidad latinoamericana.²¹

En el segundo aspecto, no deberían existir preocupaciones fundamentales. El apogeo del bilateralismo está en oposición a las necesidades fundamentales de los países latinoamericanos y a las tendencias que predominan en el sistema internacional. Por una parte, el mercado latinoamericano debe ser el "banco de pruebas" que proporcione a los países de la región el aprendizaje necesario para sobrevivir, sin desintegrarse y desarrollándose, en una etapa de cambios tecnológicos acelerados; por otra parte, este proceso requiere expansión del comercio intralatinoamericano, que no se podrá realizar si no existen los mecanismos multilaterales que faciliten las compensaciones de pagos. Finalmente, en el sistema internacional no se discuten la necesidad y la conveniencia de preservar y desarrollar las relaciones multilaterales, sino cómo lograr el equilibrio entre los diferentes participantes. En el caso de la América Latina esto significa, respecto al sistema internacional, cómo lograr una interdependencia menos asimétrica que no es concebible, al menos para la mayoría de los países, si no se basa en la solidaridad continental.

Evidentemente los acuerdos celebrados entre pares de países y, muy en especial, los celebrados recientemente entre el Brasil y la Argentina, suponen una reconsideración de los caminos que conducen a la integración, y sobre todo un reconocimiento implícito de la validez de un criterio que pertenece a la propia teoría de la integración: cuanto más homogéneos sean los países participantes mayores serán las posibilidades de hacer realidad los compromisos suscritos. En la perspectiva latinoamericana este programa de integración, como lo demuestra el papel de tercer protagonista que se le asigna al Uruguay, estará prudentemente abierto, por consenso de los participantes, a la futura incorporación de otros países de la región que satisfagan los requisitos necesarios, entre ellos el que se trate de países con régimen democrático. El programa progresivamente ampliado se puede constituir en el núcleo de concertación económica de la América Latina que, desde luego, elevará significativamente la capacidad de negociación internacional, no sólo de los integrantes del sistema sino también del conjunto de la región.

Frente a la tercera cuestión planteada, nos parece que siempre será posible identificar puentes y nexos entre los aspectos bilaterales y mul-

²¹ CEPAL, *Multilateralismo y bilateralismo en la ALADI*, documento del Proyecto de Integración y Cooperación Regionales de la División de Comercio Internacional y Desarrollo, LC/R. 564, Santiago de Chile, 9 de febrero de 1987, pp. 8-11.

tilaterales, que permitan resolver la situación actual, paradójica y conflictiva, impulsando conjuntamente con los arreglos bilaterales una profunda renovación del perfil operativo de los esquemas multilaterales, para evitar antagonismos y generar acciones que se refuercen recíprocamente.²² Desde luego esta suerte de programa de dos vías no es fácil de establecer; no obstante, es necesario y también posible de realizar. En tal sentido, consideramos que el mejor desarrollo de las relaciones por pares y grupos de países, tanto global como sectorial, va a requerir, para poder resolver sus asimetrías y desajustes, mecanismos multilaterales de compensación en materia de comercio y de pagos.

Más en general, aun cuando se considere que las relaciones por pares o grupos de países son las únicas que pueden desarrollarse significativamente en forma inmediata —tanto en el campo de la integración comercial como en los de la complementación económica y la cooperación política— con una visión de más largo plazo se requiere que se dejen puestas las bases para una mayor articulación e interdependencia a escala regional. Esto es, las acciones de alcance parcial deben tener como soporte ciertos mecanismos multilaterales básicos que conduzcan al establecimiento de la zona de preferencias económicas. En cierta forma, y a pesar de sus limitaciones, los programas adoptados por el último Consejo de Ministros, si efectivamente se ejecutan, se orientan en la dirección que postulamos. Mal harían los países latinoamericanos en renunciar a lo que Gustavo Magariños llama “un deber”. “Un deber de solidaridad, de apoyo mutuo, de escolaridad compartida en el aula del crecimiento, un deber de ser realmente independientes y de participar en forma activa en un escenario internacional cada vez más complejo y egoísta.”²³

²² CEPAL, *op. cit.*, p. 8.

²³ Magariños, *op. cit.*, p. 25.

13. CENTROAMÉRICA: LA CRISIS POLÍTICA Y SU EFECTO EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Gert Rosenthal

I

COMO se sabe, la integración económica no es sólo, y ni siquiera principalmente, materia de economistas. Es un tema abordado también por quienes se dedican a la ciencia política, y sobre todo a las relaciones internacionales. Y entre los procesos subregionales de integración tal vez el centroamericano sea el que actualmente presenta factores políticos divisionistas más significativos. De ahí que resulte interesante formular algunas reflexiones acerca del efecto de las tensiones políticas que experimenta esa parte del mundo en su proceso subregional de integración económica.

Para adelantar de inmediato los aspectos centrales que quisiera destacar en esta breve exposición me remito, en primer término, al cuadro 1, que presenta gráficamente el desenlace de una tragedia. Me refiero a la rápida erosión de la interdependencia económica entre los países centroamericanos, reflejada en el comercio intrarregional, construido tan afanosamente durante las tres décadas pretéritas. Lo peor es que se trata de una tragedia que se hubiera podido evitar, o al menos mitigar, si lo que eufemísticamente se llama la "comunidad internacional" hubiera atendido los planteamientos —por no decir las súplicas— que los gobiernos centroamericanos reiteradamente han hecho para obtener apoyo externo para los mecanismos que otorgan liquidez al sistema de pagos recíprocos.

Lo anterior encierra varias paradojas. Primero, y contrariamente a lo que se podría pensar, en el rápido deterioro del comercio intrarregional ha influido mucho más el factor económico que las hondas divergencias políticas surgidas en los últimos años entre los países de la región. Como se señala en seguida, los gobiernos centroamericanos han logrado hasta ahora separar el ámbito económico del político, aunque cabe admitir que con creciente dificultad.

Segundo, dada la gran atención mundial prestada a la crisis política que ha afectado a esa región, junto con la mayor crisis económica registrada en la posguerra (CEPAL, 1983a), diversos actores en el panorama internacional se han hecho presentes en Centroamérica. Su presencia obedece no sólo al deseo de atenuar los efectos de la crisis, sino también al de influir en los acontecimientos en función de los objeti-

vos de su propia política exterior. Sin embargo, en general la cooperación externa con actividades de interés subregional ha sido modesta, y ni uno solo de los actores externos con presencia en esta parte del mundo ha aportado recursos donde evidentemente hubieran rendido los mayores frutos en el corto plazo: en contribuir a mantener vigente el comercio intrarregional. Dicho de otro modo, hay cierta distancia entre las actuaciones concretas de los actores externos a la región y sus intenciones de paliar el costo de la crisis económica. También volveré sobre este punto.

Tercero, es de suponer que uno de los motivos de esa renuencia a apoyar el comercio intrarregional es que ese tipo de cooperación beneficiaría a todas las partes, y no sólo a los países que diversos actores externos desean privilegiar por medio de su cooperación; de ahí que haya prevalecido un marcado bilateralismo en la cooperación externa. Ello significa que en su actuación frente a la integración centroamericana los actores externos ponderan consideraciones cuya índole es más política que económica, lo que establece cierto contraste con la aparente actitud de los propios gobiernos centroamericanos.

En consecuencia, la "internacionalización" del conflicto centroamericano no sólo magnifica en mucho el alcance de las hondas divergencias de origen local ya aludidas, sino que por añadidura dificulta la marcha de la integración económica.

II

El proceso de integración económica en Centroamérica fue en su tiempo el ejemplo quizá más notable de su género entre países en desarrollo. Después de un periodo de pruebas en los años cincuenta se suscribió en 1960 un Tratado General cuyo propósito central era crear una zona de libre comercio en el término de cinco años. En relación con esa meta explícita el proceso resultó un éxito resonante, ya que a mediados de los años sesenta la vasta mayoría de los bienes originarios de la región accedían al comercio en forma irrestricta, y se había acordado para los bienes provenientes de terceros países un arancel común que sólo excluía un número muy limitado de productos. Simultáneamente se creó la infraestructura institucional para conducir la marcha del proceso, y la productiva y la física para valerse de sus beneficios potenciales. (Un análisis detallado se presenta en CEPAL, 1966, 1971 y 1983a.)

Los resultados no se hicieron esperar. El intercambio de bienes creció en forma espectacular, pasando de 30 millones de dólares en 1960 a 136 millones en 1965, 286 millones en 1970, 536 millones en 1975 y más de 1 100 millones en 1980. El 90% de ese comercio entrañaba manufacturas, reflejando así un intenso proceso de industrialización. El coeficiente de industrialización de la región en su conjunto, en efecto, pasó de menos del 12.5% en 1960 a casi el 16% en 1970, al 17% en 1980 (CEPAL, 1983b). Asimismo, la importancia relativa de las exportaciones in-

trarregionales en el comercio exterior total de los países creció cada vez más, hasta oscilar entre el 20 y el 25% para la región en su conjunto, con diferencias importantes entre un país y otro.

Desde luego, ni la integración centroamericana ni el proceso de industrialización que la acompañó carecían de problemas. Los costos y los beneficios de ambos procesos no se distribuyeron de manera equitativa entre países, y no faltaban quienes dudaban de las virtudes de un apoyo acaso exagerado a esa industrialización. Sin embargo, no cabe duda de que en los años formativos del Mercado Común Centroamericano se construyó progresivamente una urdimbre de intereses comunes —entre gobiernos y empresarios industriales, sobre todo— y de interdependencia económica entre países, que ha logrado perdurar incluso frente a graves adversidades, como se señala en seguida. Asimismo, este ejercicio de cooperación recíproca contribuyó más a la modernización y la diversificación de las economías y las sociedades centroamericanas que ningún otro fenómeno de la posguerra.

Tan amplia y compleja se volvió la interdependencia económica entre los países de la región, que a pesar del problema latente de la distribución de sus costos y beneficios, de una importante recesión internacional en 1967, y de las crisis petroleras de 1973 y 1979, el volumen y el valor del comercio recíproco continuaron su ritmo ascendente. Quizá sea aún más significativo que el proceso de integración haya sobrevivido una dura prueba en 1969, cuando dos países miembros tuvieron un enfrentamiento armado. Ese conflicto no condujo de inmediato, como sería razonable suponer, a la quiebra del Mercado Común; en un principio simplemente interrumpió el comercio bilateral entre El Salvador y Honduras, y su desenlace consistió en el virtual retiro de Honduras de sus compromisos multilaterales, aunque sin afectar en mayor grado los arreglos de los demás países miembros. Es cierto que el Mercado Común funcionó de manera irregular durante los años setenta y que Honduras gradualmente reconstruyó sus acuerdos comerciales, sobre base bilateral, con Guatemala, Nicaragua y Costa Rica; sin embargo, el nivel de las transacciones comerciales continuó creciendo sistemáticamente entre 1971 y 1980.

Hacia fines de los años setenta Centroamérica nuevamente enfrentó tensiones políticas. Se gestaban conflictos civiles de gran envergadura tanto en Nicaragua como en El Salvador, los que tuvieron, entre muchas otras consecuencias, la de afectar la producción y el comercio, además de acentuar las diferencias entre países de la región. Sin embargo, ni siquiera esos fenómenos fueron suficientes para alterar las tendencias históricas al crecimiento del comercio intrarregional. Es más, la ascensión al poder de un nuevo gobierno nacido de una insurrección popular en Nicaragua, a mediados de 1979, resultó un estímulo al comercio —al menos en el corto plazo— al ofrecer una demanda muy reprimida que Nicaragua no estaba en condiciones de atender por medio de su propia planta productiva, adversamente afectada por la guerra (CEPAL, 1979).

Fue así como 1980 marcó el punto culminante del comercio recípro-

CUADRO 1. Centroamérica: evolución de las exportaciones intrarregionales, 1978-1986

(Millones de dólares corrientes e índice; 1978 = 100)

	1978		1979		1980		1981		1982	
	Valor	Índice	Valor	Índice	Valor	Índice	Valor	Índice	Valor	Índice
<i>Exportaciones intracentroamericanas</i>										
Total MCCA	863	100.0	892	103.4	1 129	130.8	937	108.6	765	88.6
Guatemala	255	100.0	300	117.6	404	158.4	355	139.2	320	125.5
El Salvador	234	100.0	267	114.1	296	126.5	206	88.1	174	74.4
Honduras	49	100.0	60	122.5	84	171.4	66	134.7	52	106.1
Nicaragua	146	100.0	90	61.6	75	51.4	71	48.6	52	35.6
Costa Rica	179	100.0	175	97.7	270	150.8	238	132.9	167	93.3
<i>Exportaciones extrarregionales</i>										
Total MCCA	3 167	100.0	3 776	119.2	3 767	118.9	3 512	110.9	3 168	100.0
Guatemala	837	100.0	921	110.0	1 116	133.3	936	111.8	850	101.6
El Salvador	568	100.0	865	152.3	779	137.1	592	104.2	530	93.3
Honduras	577	100.0	697	120.8	766	132.8	784	135.9	732	126.9
Nicaragua	500	100.0	526	105.2	375	75.0	437	87.4	354	70.8
Costa Rica	685	100.0	767	112.0	731	106.7	764	111.5	702	102.5

Exportaciones totales

Total MCCA	4 030	100.0	4 668	115.8	4 896	121.5	4 449	110.4	3 933	97.6
Guatemala	1 092	100.0	1 221	111.8	1 520	139.2	1 291	118.2	1 170	107.2
El Salvador	802	100.0	1 132	141.2	1 075	134.1	798	99.5	704	87.8
Honduras	626	100.0	757	120.9	850	135.8	850	135.8	784	125.3
Nicaragua	646	100.0	616	95.4	450	69.6	508	78.6	406	62.8
Costa Rica	864	100.0	942	109.1	1 001	115.8	1 002	115.9	869	100.6

Relación exportación intrarregional a exportación total (3/1) (porcentajes)

Total MCCA-	21.4	19.1	23.1	21.0	19.5
Guatemala	23.4	24.6	26.6	27.5	27.4
El Salvador	29.2	23.6	27.5	25.8	24.7
Honduras	7.8	7.9	9.8	7.7	6.6
Nicaragua	22.6	14.6	16.6	13.9	12.8
Costa Rica	20.7	18.6	26.9	23.7	19.2

CUADRO 1 (conclusión)

	1983		1984		1985		1986	
	Valor	Índice	Valor	Índice	Valor	Índice	Valor	Índice
<i>Exportaciones intracentroamericanas</i>								
Total MCCA	767	88.8	720	83.4	490	56.7	370	42.8
Guatemala	309	121.2	285	111.7	205	80.4	148	58.1
El Salvador	165	70.5	156	66.6	96	41.1	93	39.7
Honduras	61	124.5	48	97.9	20	40.8	19	38.7
Nicaragua	33	22.6	38	26.0	24	16.4	12	8.2
Costa Rica	198	110.6	193	107.8	145	81.0	98	54.7
<i>Exportaciones extrarregionales</i>								
Total MCCA	3 017	95.2	3 246	102.5	3 401	107.4	3 840	121.3
Guatemala	783	93.5	847	101.2	855	102.2	972	116.1
El Salvador	570	100.4	570	100.4	627	110.4	707	124.5
Honduras	615	106.6	698	121.0	819	141.9	951	164.8
Nicaragua	395	79.0	347	69.4	269	53.8	238	47.6
Costa Rica	655	95.6	784	114.5	785	114.6	972	141.9

Exportaciones totales

Total MCCA	3 784	93.9	3 966	98.4	3 891	95.3	4 210	104.5
Guatemala	1 092	100.0	1 132	103.6	1 060	97.1	1 120	102.5
El Salvador	735	91.6	726	90.5	723	90.1	800	98.8
Honduras	676	107.9	746	119.2	839	133.4	970	154.9
Nicaragua	428	66.3	385	59.6	293	45.4	250	38.7
Costa Rica	853	98.7	977	113.1	930	107.6	1 070	123.8

Relación exportación intrarregional a exportación total (3/1) (porcentajes)

Total MCCA	20.3	18.2	12.7	8.8
Guatemala	28.3	25.2	19.3	13.2
El Salvador	22.4	21.5	13.3	11.6
Honduras	9.0	6.4	2.4	2.0
Nicaragua	7.7	9.8	8.2	4.8
Costa Rica	23.2	19.7	15.6	9.2

co, aunque en circunstancias un tanto artificiales y que entrañaban además graves desequilibrios (Nicaragua absorbió un 27.3% de las exportaciones totales del comercio intrarregional en ese año, pero únicamente aportó el 6.7%). Desde 1980, la caída en el comercio (y la consiguiente pérdida de la interdependencia económica) ha sido estrepitosa y progresiva, hasta llegar a una cifra mínima de 370 millones de dólares en 1986, o sea, en términos reales, a un monto equivalente al ya registrado antes de 1970. Esta caída ha sido mucho más violenta que la registrada en el comercio extrarregional. Por consiguiente, mientras entre 1978 y 1983 las exportaciones intrarregionales aportaban entre el 19 y el 23% de las exportaciones totales de los cinco países, esa relación se redujo penosamente a sólo un 8.8% en 1986. (Véase el cuadro 1.) La gran pregunta es: ¿por qué?

III

Desde 1980 Centroamérica se enfrenta a una doble crisis: política y económica (CEPAL, 1983a). Para el observador lejano quizá la reacción intuitiva ante la interrogante planteada al final del acápite anterior sería la de adjudicar a la crisis política la mayor cuota de responsabilidad en la rápida reducción registrada desde 1980 (y en especial desde 1983) en el grado de interdependencia económica alcanzado entre los cinco países. Parece obvio, en efecto, sugerir que cuando existen tensiones políticas entre Estados éstas tienden a desbordarse hacia el ámbito económico, sobre todo en un proceso de integración que supone un alto grado de comunidad de intereses. Sin embargo, la experiencia centroamericana no apoya tal reflexión: cuando las autoridades de la región afirman que han logrado distinguir entre su proceso de integración y los diferendos políticos que los separan se trata, más que de retórica, de una realidad.¹

La realidad revela precisamente el elevado grado de interdependencia económica alcanzado en decenios anteriores. La interrupción del régimen de libre comercio tendría repercusiones adversas en todos y cada uno de los países de la región, especialmente para el sector in-

¹ A título ilustrativo: Carlos Manuel Castillo, en aquel entonces presidente del Banco Central de Costa Rica, y en su calidad de vocero centroamericano ante la Reunión Especial del Programa para el Desarrollo Económico del Istmo Centroamericano, organizada por el BID en Bruselas, dijo el 13 de septiembre de 1983: "Habrá reacciones escépticas respecto a la posibilidad de dar nuevos impulsos a la integración en Centroamérica. Algunos piensan que se encuentra agotada; otros preferirían ver a los países insertos separadamente en la economía mundial, en tanto que otros más no conciben que la cooperación económica pueda subsistir en medio de las tensiones políticas. A todos respondemos que la causa de la cooperación centroamericana tiene la fuerza de la necesidad. . . El imperio de la necesidad también nos enseñó a separar la empresa económica de la política. A tal grado que ni las diferencias ideológicas ni la diversidad de sistemas han sido capaces de detener el desenvolvimiento de la integración." Asimismo, Fernando Andrade, en aquel entonces ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, y vocero centroamericano ante una reunión celebrada en San José con los ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Europea y de los países del Grupo de Contadora, dijo el 28 de septiembre de 1984: "De ahí que, por encima de las diferencias que puedan dividirnos, respetamos y cultivamos esa unidad y le corresponde a la comunidad internacional respetarla igualmente."

dustrial; la caída en el comercio intrarregional acarrearía consecuencias negativas para las economías, tanto en el ámbito macroeconómico como en la esfera de empresas específicas. Además, en 1980 ya existían grupos importantes (*constituencias*) favorables a la idea de la integración.

Otra razón que explica la separación entre los ámbitos político y económico es que en la integración los gobiernos centroamericanos, que en años recientes se han sentido frecuentemente manipulados desde el exterior, encuentran un espacio en que pueden tomar decisiones con relativa independencia. Como lo sugirió un vocero centroamericano: "en una región tan vulnerable a influencias externas, la cooperación intrarregional se ha constituido en una especie de reducto en el cual los centroamericanos hemos logrado construir, con creatividad y relativa independencia, elementos de un estilo de desarrollo".²

Lo anterior explica por qué, a pesar de las crecientes tensiones políticas que han surgido en la región, sobre todo entre Nicaragua y sus países vecinos inmediatos, los foros y las instituciones de la integración centroamericana funcionan con relativa normalidad. Los ejemplos abundan. Los principales foros intergubernamentales —los ministros responsables de la Integración Económica Centroamericana, los presidentes de los bancos centrales y la Asamblea de Gobernadores del Banco Centroamericano de Integración Económica— siguen reuniéndose periódicamente. Las últimas reuniones, tanto de los ministros como de los presidentes de bancos centrales, se celebraron precisamente en Managua, en agosto de 1986, con la presencia de las delegaciones de los cinco países.

Por otra parte, la relativa normalidad aludida no se limita a reuniones; en estas últimas también se toman decisiones, algunas de cierta trascendencia. En 1983 se nombró, por unanimidad, al nuevo presidente del Banco Centroamericano de Integración Económica; en 1984 los gobiernos acordaron aumentar el capital suscrito de esa institución y en 1985 decidieron admitir la incorporación de países extrarregionales. En 1985 cuatro de los gobiernos (Honduras fue la excepción) suscribieron un nuevo Convenio Arancelario y Aduanero, que entró en vigor en 1986. También en 1985 los cinco gobiernos suscribieron un Acuerdo de Cooperación con la Comunidad Europea. Como se señala más adelante, se adoptaron múltiples medidas para evitar un mayor deterioro del intercambio comercial, sin las cuales este último habría sido aún mayor. En los foros económicos internacionales los centroamericanos suelen expresarse por medio de un solo vocero, y la cooperación se mantiene en materias tan diversas como la energía (durante el periodo 1980-1986 la interconexión eléctrica avanzó más que en los 20 años precedentes); el transporte terrestre (los ministros de Transporte se han reunido anualmente para impulsar varias actividades conjuntas); el transporte marítimo; las ayudas a la navegación aérea; la agricultura, y muchos campos más.

² Carlos Manuel Castillo en la exposición citada.

IV

El motivo inmediato del deterioro en el intercambio comercial se encuentra, pues, en la crisis económica. Esto es a todas luces paradójico, ya que el Mercado Común Centroamericano ofrecía la posibilidad de atenuar la caída en la demanda externa de los principales productos de exportación de la región mediante una intensificación del comercio recíproco. Sin embargo, esto no ocurrió solamente, sino que ese comercio terminó desempeñando un papel procíclico; o sea, se contrajo a ritmos aún mayores que los del comercio extrarregional.

Los países centroamericanos han sido especialmente castigados por la crisis económica que con diferencias de grado ha afectado a todos los países de la América Latina y el Caribe. Por ser economías muy dependientes de la evolución del comercio internacional, el espectacular deterioro de la relación de precios del intercambio a partir de 1978-1979 contribuyó a generar crecientes déficit en la cuenta corriente de las balanzas de pagos. Esa tendencia se agravó en algunos países (notablemente El Salvador y Nicaragua) por la caída en el volumen de la oferta exportable, al menos en parte debido a factores extraeconómicos. Estos últimos factores también explican una masiva fuga de capitales, sobre todo entre 1978 y 1982. Y al igual que en otros países de la América Latina, los gobiernos centroamericanos procuraron postergar los efectos recesivos de la economía internacional en el grado de actividad económica interna mediante el endeudamiento externo, acumulando rápidamente una abultada deuda y, en consecuencia, un elevado servicio de esa deuda. De ahí que a partir de los primeros años de la década el rasgo sobresaliente de las economías centroamericanas haya sido una aguda escasez de divisas. Al agotarse las reservas monetarias internacionales (disminuyeron en más de 1 500 millones de dólares entre 1980 y 1982) y al restringirse el acceso a nuevo financiamiento externo, todos los gobiernos —algunos con más anticipación que otros— adoptaron programas de ajuste que se reflejaron en una abrupta caída en las importaciones, la oferta y el ingreso nacional (CEPAL 1983a y 1986).

El intercambio comercial recíproco no pudo, desde luego, mantenerse al margen de ese fenómeno. La contracción de la demanda global debía afectar no sólo las importaciones extrarregionales, sino aún en mayor grado las intrarregionales, cuya composición incluía una mayor proporción de bienes "prescindibles". Los regímenes cambiarios duales o múltiples, y los procesos de devaluación que frecuentemente alteraban los precios relativos de intercambio dentro del Mercado Común, no sólo dificultaban las transacciones comerciales, sino que ocasionalmente animaban movimientos especulativos de capital por medio de la Cámara de Compensación Centroamericana. El fenómeno quizá más importante fue, sin embargo, un grado de escasez de divisas que imposibilitó a algunos gobiernos para financiar el pago de los saldos deudores en su comercio intrarregional mediante dicha Cámara. En primer lugar se cambió la naturaleza de ésta —de ser mecanismo de

compensación de pagos pasó a ser mecanismo de financiamiento de saldos—; luego, se perjudicó considerablemente su funcionamiento (en 1980 las transacciones registradas en la Cámara fueron equivalentes a 1 256 millones de dólares; la cifra bajó a 500 millones en 1984 y a menos de 300 millones en 1986).

Cabe señalar que históricamente la Cámara funcionó de manera ejemplar. Las compensaciones de pagos se llevaban a cabo a fines de cada trimestre (o antes, si los montos por compensar rebasaban cierto máximo), y los saldos deudores se liquidaban en forma bilateral entre bancos centrales, en dólares. Así, en periodos normales, entre un 80 y un 85% del comercio se financiaba en monedas centroamericanas. A partir de 1980 la Cámara empezó a acumular saldos insolutos dada la insolvencia en divisas de los países deficitarios en el comercio intrarregional. Esa situación también se agravó por un cambio abrupto en la estructura del comercio intrarregional ocasionado por la menor participación relativa de Nicaragua en las exportaciones y su creciente importancia relativa en las importaciones, convirtiéndose, por mucho, en el país con los mayores déficit.

En un principio los bancos centrales de los países con superávit comercial extendieron créditos bilaterales a los países deficitarios. También se amplió la capacidad de financiamiento de la Cámara de Compensación, y el mecanismo regional para financiar déficit temporales de balanza de pagos —el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria— utilizó hasta el límite su modesta dotación de recursos. Con todo, a fines de 1986 se habían acumulado entre los países deudas vinculadas con los déficit en el comercio recíproco por la cantidad nada despreciable (al menos para Centroamérica) de casi 700 millones de dólares.

Lo anterior es sólo una de las muestras de cómo los gobiernos centroamericanos procuraron tenazmente mantener los niveles del comercio recíproco. Además de concederse de manera mutua créditos idearon un nuevo mecanismo multilateral para financiar los saldos deudores que resultaran del comercio entre los países de la región. Ese mecanismo, denominado el Fondo Centroamericano del Mercado Común, se estableció en 1981, y se constituyó inicialmente con un depósito de 50 millones de dólares realizado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y procedente de un préstamo otorgado por un sindicato de bancos encabezados por el Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX). La intención era obtener financiamiento externo adicional de manera de hacer viable el intercambio comercial. Se pensó que, de mantenerse el patrón histórico de financiar el 80% del comercio recíproco en monedas centroamericanas, por cada 100 millones de dólares movilizados en el exterior se estaría en condiciones de compensar pagos correspondientes a un monto equivalente a aproximadamente 500 millones de dólares de intercambio comercial.

Las medidas descritas se complementaron con otros arreglos, como por ejemplo el establecimiento de regímenes de comercio compensado, la creación en 1986 de un nuevo instrumento de pago denominado

CUADRO 2. *Cooperación económica^a autorizada por el gobierno de los Estados Unidos a Centroamérica, 1979-1986^b*
(Millones de dólares)

	1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Costa Rica	7.9	16.0	15.3	51.7	214.1	169.9	220.0	147.7
Préstamos	—	12.0	10.0	42.7	166.2	69.9	32.1	—
Donaciones	—	4.0	5.3	9.0	47.9	100.0	187.9	—
El Salvador	11.4	58.3	114.0	182.2	245.6	215.9	433.9	310.8
Préstamos	—	40.4	80.0	63.8	86.6	81.2	70.0	—
Donaciones	—	17.9	34.0	118.4	159.0	134.7	363.9	—
Guatemala	24.7	13.0	19.0	15.5	29.7	20.3	106.9	105.6
Préstamos	—	5.0	5.6	3.0	17.5	6.7	59.7	—
Donaciones	—	8.0	13.4	12.5	12.2	13.6	47.2	—
Honduras	29.1	53.1	36.4	80.7	106.0	95.0	229.0	122.8
Préstamos	—	40.6	23.8	61.5	45.0	38.3	34.8	—
Donaciones	—	12.5	12.6	19.2	61.0	56.7	194.2	—
Nicaragua	18.5	38.7	59.9	6.3	—	—	—	—
Préstamos	—	30.0	48.0	—	—	—	—	—
Donaciones	—	8.7	11.9	6.3	—	—	—	—
<i>Total bilateral</i>	91.6	179.1	244.6	335.9	595.4	501.1	899.8	686.9
Regional (dólares)	2.8	4.2	10.6	13.1	19.4	15.4	161.2	96.7
Regional (relación al total; porcentajes)	3.0	2.3	4.2	3.8	3.2	3.0	15.2	12.3
<i>Gran total</i>	94.4	183.3	255.2	349.0	614.8	516.5	1 061.0	783.6

FUENTE: U. S. Overseas Loans and Grants and Assistance from International Organizations, Washington, D. C., CONG-R-0105.

^a Excluye expresamente ayuda militar. También excluye préstamos del Export-Import Bank.

^b Año fiscal del gobierno de los Estados Unidos.

el Derecho de Importación Centroamericano (DICA), y el pago del comercio recíproco en moneda local. Estos últimos tres expedientes tienen el inconveniente de "bilateralizar" las relaciones comerciales, y por consiguiente de contribuir a la reducción del comercio global; sin embargo, demuestran una vez más la persistente búsqueda de formas de seguir comerciando y aprovechando la capacidad industrial instalada en la región.

V

La intención de obtener financiamiento externo adicional para el Fondo Centroamericano del Mercado Común se frustró una y otra vez. Los gobiernos centroamericanos en su conjunto y también las autoridades de las instituciones de la integración centroamericana —particularmente del Banco Centroamericano de Integración Económica y de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano— hicieron repetidas e insistentes gestiones ante fuentes oficiales bilaterales y multilaterales. En el foro especial organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo —el llamado Programa para el Desarrollo Económico del Istmo Centroamericano—, que reunió a fuentes potenciales de cooperación externa con representantes de los gobiernos centroamericanos, estos últimos señalaron como su primera prioridad los recursos para financiar los saldos del comercio recíproco. Como lo señaló el vocero centroamericano en la reunión de Bruselas ya citada, "... de esta manera, los países deudores podrían pagar a los países acreedores y el comercio intrarregional tendería a normalizarse". Sin embargo, se obtuvo relativamente poco en apoyo a los esfuerzos regionales, y *nada* para el financiamiento de los saldos en el comercio recíproco.

Tal actitud se explica parcialmente por consideraciones "técnicas" invocadas por las fuentes potenciales de cooperación. Algunas consideraban que no era conveniente financiar el comercio intrarregional sin integrar dicho financiamiento al de un programa de ajuste global, en que el comercio —extra e intrarregional— tendría que enmarcarse en una nueva situación de equilibrio. Otras preferían financiar la ampliación de la capacidad productiva —o sea, la inversión— en vez de dar apoyo parcial a la balanza de pagos. Otras más percibían al Fondo Centroamericano del Mercado Común como un "barril sin fondo", que además no ofrecía seguridad alguna respecto a la futura recuperación de los recursos. Finalmente, algunas fuentes bilaterales no estuvieron dispuestas a financiar un mecanismo que, si bien podría beneficiar indirectamente a todos los países de la región, en forma más directa se convertía en un apoyo a la balanza de pagos del principal país deficitario en el comercio intrarregional: Nicaragua.

En todo caso, si bien el financiamiento externo de recursos oficiales destinados a Centroamérica, al menos de fuentes de Occidente,³ ha

³ En los últimos años Nicaragua ha recibido crecientes niveles de cooperación de los países socialistas. Esa asistencia, por definición, es de carácter bilateral.

CUADRO 3. Cooperación de la Comunidad Europea al Istmo Centroamericano, 1979-1986
(Miles de ecu)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 ^a
Costa Rica	160	240	280	18 560	740	270	13 986	699
El Salvador	630	2 410	3 900	5 260	2 420	4 280	8 912	14 790
Guatemala	170	260	170	1 060	1 720	2 100	1 385	15 974
Honduras	6 780	11 920	4 070	25 460	14 476	3 350	4 758	13 370
Nicaragua	7 110	9 750	18 940	19 100	15 230	10 780	20 878	23 090
Panamá	90	210	150	170	240	—	—	310
<i>Total bilateral</i>	<i>14 940</i>	<i>24 790</i>	<i>27 510</i>	<i>69 610</i>	<i>34 826</i>	<i>20 780</i>	<i>49 879</i>	<i>68 233</i>
Regional	1 600	700	1 980	13 510	3 351	20 300	26 983	5 058
Porcentaje regional	9.7	2.7	6.7	16.3	8.8	49.4	35.1	6.9
<i>Total</i>	<i>16 540</i>	<i>25 480</i>	<i>29 440</i>	<i>83 120</i>	<i>38 177</i>	<i>41 080</i>	<i>76 862</i>	<i>73 291</i>

FUENTE: Comisión de la Comunidad Europea.

^a Preliminar.

sido considerable durante los últimos años, se destinó apenas una proporción modesta a las actividades regionales y nada para mantener el funcionamiento del régimen de intercambio comercial, que habría atenuado los efectos recesivos de la economía internacional al hacer posible un mayor nivel de comercio recíproco. La principal fuente bilateral en la región —el gobierno de los Estados Unidos— destinó más del 90% de su cooperación externa a esfuerzos bilaterales (véase el cuadro 2), no obstante el apoyo explícito que su política exterior brinda a la idea de la integración económica en Centroamérica (Kissinger y otros, 1984).⁴

Por su parte, la Comunidad Europea, a raíz de las reuniones anuales de los cancilleres de sus países miembros con los cancilleres centroamericanos y los de los países del Grupo de Contadora,⁵ y también como consecuencia de la suscripción de un Acuerdo de Cooperación en 1985 entre la Comunidad y los gobiernos del Istmo Centroamericano, ha orientado una mayor proporción de su creciente cooperación para Centroamérica a actividades de tipo regional. Con todo, esa proporción sólo fue significativa en 1984 y en 1985 (véase el cuadro 3). En los demás años de la presente década generalmente ha sido inferior al 10% del monto total (que incluye ayuda técnica y financiera, ayuda alimentaria y ayuda a organismos no gubernamentales).

Por otra parte, la ayuda bilateral que brindan países miembros de la Comunidad Europea a los países del Istmo Centroamericano virtualmente excluye cualquier actividad de tipo subregional (véase el cuadro 4). En cuanto a los organismos financieros multilaterales, es natural que el grueso de sus operaciones sea de carácter bilateral, es decir, con cada país por separado, incluso por razones estatutarias, como ocurre en el caso del Banco Mundial. No obstante, el BID no tiene impedi-

CUADRO 4. *Cooperación de los países de la Comunidad Europea a los países del Istmo Centroamericano, 1979-1984*
(Millones de dólares)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Costa Rica	10.5	15.7	19.2	13.8	11.0	12.1
El Salvador	11.6	4.0	3.2	3.4	5.5	4.6
Guatemala	8.4	10.3	8.3	7.4	7.2	6.3
Honduras	5.8	13.1	8.1	13.4	13.6	16.8
Nicaragua	27.7	25.1	36.4	44.3	37.3	37.8
Panamá	1.5	1.6	1.8	1.6	2.1	5.3
<i>Total</i>	<i>65.5</i>	<i>69.8</i>	<i>77.0</i>	<i>83.9</i>	<i>76.7</i>	<i>82.9</i>

FUENTE: Comisión de la Comunidad Europea.

⁴ La AID del gobierno de los Estados Unidos ha concedido dos préstamos al BCIE en el último bienio por un monto total de 114 millones de dólares. Nicaragua no tiene acceso a esos recursos.

⁵ La primera fue en San José en septiembre de 1984, la segunda en Luxemburgo en octubre de 1985, y la tercera en Guatemala en febrero de 1987.

mentos para operar por medio del BCIE, y a pesar de ello su financiamiento a actividades de interés subregional ha sido sumamente modesto en relación con el total de sus operaciones en Centroamérica (véase el cuadro 5).

CUADRO 5. *Cooperación económica autorizada por los principales organismos multilaterales de desarrollo a Centroamérica, 1979-1985*
(Millones de dólares)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Costa Rica	36.4	105.6	120.4	29.8	124.4	35.8	155.3
BM	34.0	30.0	29.0	—	25.2	—	83.5
BID	0.1	74.5	91.3	29.2	97.2	35.8	71.6
Otros	2.3	1.1	0.1	0.6	2.0	—	0.2
El Salvador	60.0	48.9	40.5	112.8	53.3	115.2	21.9
BM	23.5	—	—	—	—	—	—
BID	29.5	48.5	40.4	112.4	52.9	114.0	21.0
Otros	7.0	0.4	0.1	0.4	0.4	1.2	0.9
Guatemala	2.2	86.9	26.5	45.9	102.4	135.8	235.6
BM	—	17.0	—	—	18.5	50.0	44.6
BID	0.3	66.0	25.5	42.5	83.3	84.5	191.0
Otros	1.9	3.9	1.0	3.4	0.6	1.3	—
Honduras	177.0	224.0	35.5	37.0	89.6	154.3	15.3
BM	65.0	153.0	28.0	30.0	45.0	19.6	6.9
BID	106.3	71.0	7.5	—	42.2	134.1	8.4
Otros	5.7	—	—	7.0	2.4	0.6	—
Nicaragua	39.0	55.3	117.9	51.3	31.3	0.8	—
BM	—	20.0	33.7	16.0	—	—	—
BID	36.8	32.0	75.0	34.4	30.7	—	—
Otros	0.2	3.3	9.2	0.9	0.6	0.8	—
Regional	5.2	54.0	—	8.0	—	—	15.0
<i>Total</i>	319.8	574.7	340.8	284.8	401.0	441.9	443.1
Porcentaje regional	1.6	9.4	—	2.8	—	—	3.4

FUENTE: U. S. Overseas Loans and Grants and Assistance from International Organizations, Washington, D. C.

En resumen, con la posible excepción de México —país que, en el marco del Programa de Cooperación Energética que sostiene junto con Venezuela, otorgó un apoyo superior a los 57 millones de dólares al Banco Centroamericano de Integración Económica en 1984— las fuentes de financiamiento oficial a Centroamérica se han mostrado muy poco dispuestas a apoyar la integración centroamericana. Esa circunstancia ha sido decisiva en el reciente deterioro del proceso de integra-

ción, al impedir el financiamiento en dólares de los mecanismos de compensación de pagos.

VI

De todo lo anterior se desprende que, contrariamente a lo que se podría pensar, las tensiones políticas entre algunos gobiernos centroamericanos no se han transmitido en toda su gravedad al ámbito de la cooperación económica. Los respectivos gobiernos han desplegado denodados esfuerzos por preservar el nivel de interdependencia económica alcanzada en décadas pretéritas, a pesar de las diferencias que los separan. El detonador de los retrocesos observados últimamente en materia de comercio recíproco se encuentra en el marcado deterioro de la economía internacional, y en su repercusión en las economías de la región. A ello se sumó una acentuación de la participación asimétrica de los países de la región en ese comercio a raíz de los fenómenos registrados en Nicaragua desde 1979.

Esa relativa separación entre el ámbito económico y el político en el quehacer de la integración no encontró correspondencia, sin embargo, entre los principales actores externos en el panorama centroamericano. Si bien esos actores han reiterado su apoyo formal al proceso de integración, sus programas de cooperación destinados a la región no lo confirman. Ese hecho sí es un reflejo, al menos en parte, de la expresión internacional de las tensiones políticas descritas. Si bien no se puede adjudicar toda la responsabilidad del retroceso registrado en la integración centroamericana a los actores externos, cabe señalar que éstos habrían podido disminuir su gravedad si no se hubieran resistido a la idea de que su cooperación fuera en beneficio de *todos* los países de la región.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (1966), *Evaluación de la integración económica en Centroamérica*, E/CN.12/762, México. Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: 66.II.G.9.
- (1971), *El mercado común centroamericano y sus problemas recientes*, E/CN.12/885, Santiago de Chile.
- (1975), *Sugerencias para reactivar a corto plazo la integración económica centroamericana*, E/CEPAL/CCE/367/Rev. 3, México, especialmente el capítulo III, "Evolución de la integración en Centroamérica", pp. 35-49.
- (1981a), *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, Serie Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 1, Santiago de Chile, enero.
- (1981b), *Istmo Centroamericano: el carácter de la crisis económica actual, los desafíos que plantea y la cooperación internacional que demanda*, E/CEPAL/CCE/402/Rev. 1, México.
- (1983a), *La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias*, E/CEPAL/G.1261, Santiago de Chile.

- CEPAL (1983b), *Industrialización en Centroamérica 1960-1980*, Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 30, Santiago de Chile.
- (1986), "Centroamérica: bases de una política de reactivación y desarrollo", *Revista de la CEPAL*, núm. 28, Santiago de Chile, abril, páginas 11-47.
- Comisión de la Comunidad Europea (1985), *América Central y la Comunidad Europea*, Caracas, Venezuela, Servicio de Prensa e Información de la Delegación para América Latina de la Comunidad Europea, noviembre.
- Kissinger, Henry, y otros (1984), *Report of the National Bipartisan Commission on Central America*, Washington, D. C., Government Printing Office.
- Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) (1971), *Evolución y estado actual del Mercado Común Centroamericano y sus posibilidades de funcionamiento a corto plazo*, SIECA/71/V/20/V-1, Guatemala, junio.
- (1972), *El desarrollo integrado en Centroamérica en la presente década*, SIECA/72/VII/6136, Guatemala, octubre, especialmente el capítulo II.
- (1986), "La reactivación del Mercado Común Centroamericano", *Cuadernos de la SIECA*, núm. 14, Guatemala, octubre.

14. CARACTERÍSTICAS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA

Raúl Sierra Franco

LOS ESFUERZOS de los países centroamericanos manifestados desde principios de 1950 para integrar sus economías culminan con la suscripción del Tratado General de Integración Económica el 13 de diciembre de 1960 en la ciudad de Managua, el que entró en vigencia para tres países el 4 de junio de 1961 y posteriormente, el 23 de septiembre de 1962, para los cinco países. A partir de ello se da un fuerte impulso al mercado común y se acelera el proceso de integración.

En los 26 años que lleva de vida el proceso integracionista centroamericano ha pasado por diversas etapas, unas favorables y otras adversas, pero en todo momento ha contribuido eficazmente al desarrollo económico de los países miembros y a mantener vivo el espíritu centroamericano. No obstante, dicho proceso ha tenido que hacer frente a múltiples dificultades, aun cuando sin afectar su vigencia a pesar de los graves problemas que se han presentado.

Durante los primeros años de vida del Tratado General de Integración y hasta 1978 se opera un significativo desarrollo, pues las economías centroamericanas experimentan un crecimiento sostenido del PIB de 5% anual en términos reales; un crecimiento del comercio de la región con el resto del mundo equivalente a 15 veces su valor inicial; la expansión del mercado; el crecimiento del comercio intrarregional desde 9 millones de dólares hasta 900 millones en 1978, lo que significó que la proporción del comercio intracentroamericano dentro del comercio total de la región pasara de 4% en 1951 a más de 22% en 1978; la expansión y la diversificación industrial sobre todo entre 1960 y 1970 en que el grado de industrialización se eleva de 12 a 20%; la creación de una infraestructura de carreteras asfaltadas que constituye la red vial centroamericana; el establecimiento de servicios de transporte; el mejoramiento de la red de telecomunicaciones; un apreciable aumento en la inversión, tanto pública como privada, y el surgimiento de un conjunto de instituciones regionales sobre las que se sustenta el programa integracionista.

Dicho desempeño favorable es interrumpido a partir de 1979 por la crisis económica, política y social que afecta a los países centroamericanos. Es un periodo de depresión con inestabilidad, cuyas causas externas han sido las de más desastrosa incidencia, siendo las principales la contracción de la demanda de los países industrializados y el acentuado deterioro de la relación de precios del intercambio. Al des-

tinar una mayor proporción de las divisas que generan nuestras exportaciones a atender el servicio de la deuda externa, reducimos nuestra disponibilidad para importar lo indispensable para sostener aceptables niveles de actividad económica.

Los elementos o factores internos en este periodo están vinculados a la inestabilidad socioeconómica de nuestros países y tuvieron efectos negativos en la formación bruta de capital. Esto, unido al creciente desequilibrio externo y a la caída de los ingresos fiscales, ha provocado un grave desempleo y subempleo. Al inicio de este periodo nuestros gobiernos contrarrestaron la crisis con un papel más activo del sector público tanto en el consumo como en la inversión, con lo que se acentuó el déficit presupuestal porque las circunstancias impidieron ampliar la base impositiva. Debido a lo prolongado de la crisis y para afrontar los déficit los países recurrieron entonces al endeudamiento interno, lo que incrementó el proceso inflacionario y deterioró más el nivel de vida de la población.

A partir de 1982 los gobiernos, como complemento de la anterior política, adoptaron medidas de estabilización y de ajuste interno, generalmente negociadas con el FMI, con modificación en el tipo de cambio o la introducción de tipos de cambio múltiples.

El establecimiento de listas de prioridades para las importaciones y su ampliación progresiva a productos de origen centroamericano ha afectado también adversamente el principio de preferencia regional, a la vez que se han adoptado medidas restrictivas para las importaciones y se han tomado medidas para incrementar las exportaciones hacia fuera del área. A pesar de ello y debido a la persistencia de la crisis se ha deprimido aún más la actividad económica, aumentando la desocupación y reduciendo el bienestar de la población, con los efectos explosivos que esto implica.

Las causas regionales y extrarregionales de la crisis que se han señalado, más los efectos de las medidas nacionales puntualizadas, provocaron un desequilibrio en el comercio intrarregional, afectando en mayor medida a los países con problemas políticos, cuyos aparatos productivos se desajustaron por la destrucción física que conlleva la situación interna de esos países. La consecuencia más notable y grave de todo ello fue la parálisis de la Cámara de Compensación Centroamericana (CCA) y el surgimiento de problemas de pagos entre los países superavitarios y los deficitarios.

Una importante consecuencia de la crisis ha sido el haber transformado en defensivas e introspectivas las políticas económicas nacionales, debilitándose seriamente los instrumentos regionales de cooperación e integración desarrollados y aplicados con éxito a lo largo de 25 años. Ciertamente es que los instrumentos de integración fueron creados para estructuras y realidades socioeconómicas de hace más de dos décadas, por lo que no poseen la suficiente flexibilidad para ajustarse a los requerimientos que demandan las nuevas circunstancias. No obstante, la integración económica regional no constituye por sí misma la única opción de desarrollo, sino que es un complemento valioso

a los esfuerzos que con esa finalidad realizan los países y, por tanto, al igual que los instrumentos nacionales de desarrollo, los regionales de integración deben también perfeccionarse en el tiempo, adecuándose a las nuevas problemáticas inherentes al desenvolvimiento integral de los países miembros del proceso y a la crisis que confrontan.

En este orden de ideas, el efecto más viable de la adversa coyuntura por la que atraviesa el proceso de integración, lo constituye el sostenido deterioro de las relaciones comerciales intrarregionales. Así el intercambio intrazonal, además de haber sido afectado adversamente por la caída de la demanda global de los países, lo ha sido también por la proliferación de medidas restrictivas adoptadas ante la aguda escasez de divisas y por el aumento considerable de las deudas originadas en las liquidaciones de la Cámara de Compensación Centroamericana. Todo ello ha causado una fuerte contracción del intercambio comercial al reducirse de \$CA 1 130 millones en 1980 a \$CA 507 millones en 1985, es decir, casi al de 1975.

Este deterioro en el comercio no debe medirse únicamente en términos de valor, sino por la proliferación de medidas restrictivas unilaterales. Absorbidos por sus problemas internos, los países centroamericanos recurren cada vez menos a los foros de integración, los que en crisis anteriores han demostrado ser eficaces no sólo para la consulta de problemas comunes, sino también para la concertación y la coordinación de políticas regionales de ajuste. Como los países del área tienen fuertes grados de interdependencia económica, las medidas de defensa comercial adoptadas por algunos de ellos, a más de generar acciones similares de sus copartícipes regionales, pueden tener efectos negativos en el funcionamiento de su propio aparato productivo.

La solución a los problemas comerciales actuales requiere entonces una estrecha cooperación y profundización del esquema intrazonal, examinando las medidas restrictivas desde un punto de vista regional y con visión de desarrollo. En este sentido, es tarea prioritaria el fortalecimiento de los mecanismos regionales para la concertación y la coordinación de políticas, más aún si se toma en cuenta que la reactivación del desarrollo no puede ser únicamente subproducto de la recuperación de los países industrializados, sino que descansa en esfuerzos nacionales que podrían ser insuficientes sin el importante complemento que representa el proceso de integración de los países centroamericanos.

Con el propósito de buscar alivio o solución a los problemas, los gobiernos y los sectores nacionales han brindado especial atención al proceso de integración económica centroamericana, para cuyo efecto han tomado diversas medidas tendientes a la reactivación del MCCA. En diciembre de 1984 los gobiernos de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica suscribieron el Convenio mediante el cual se establece un nuevo Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, el que entró en vigor el 17 de septiembre de 1985. A partir del 1 de enero de 1986 se encuentra en vigor un nuevo Arancel Externo Común, así como la Legislación Centroamericana sobre el Valor Aduanero de las Mercan-

cías. Este hecho tiene sobre todo importante valor político, puesto que reafirma la voluntad de mantener ante el exterior la unidad económica regional. Se crearon también el Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano y sus comités técnicos.

Durante los últimos dos años se han celebrado numerosas reuniones en los foros de ministros, consejos, comisiones y grupos de trabajo para tratar sobre diversos asuntos relacionados con el proceso de integración económica. Merecen destacarse las reuniones de ministros y viceministros responsables de la integración económica, y de manera especial, las reuniones conjuntas de tales ministros con los presidentes de los bancos centrales, como consecuencia de las cuales se actualizó el interés por buscar solución a los problemas que confronta la integración económica. Se encomendó a la SIECA, al Banco Centroamericano de Integración, al Consejo Monetario Centroamericano y a la CEPAL la elaboración de un estudio acerca de la reactivación del mercado común, que contuviera propuestas respecto a los problemas de comercio y pagos. Las citadas instituciones presentaron su trabajo a la Reunión Conjunta de Ministros Responsables de la Integración y Presidentes de Bancos Centrales, efectuada el 7 de julio de 1986. Dicha propuesta ha sido objeto de estudio y consideraciones por parte de grupos nacionales en cada país y por los organismos de integración, por lo cual es el documento básico¹ que sirve de orientación para las medidas que con respecto a la reactivación del mercado común adoptan los países. Por su importancia, nos permitimos mencionar literalmente un acápite del mismo:

En lo relativo a las acciones concretas de reactivación inmediata del mercado común, especialmente del comercio intrarregional, cualquier estrategia tiene que hacerse cargo, necesariamente, de los problemas que gravitan en torno al mismo y que, a grandes rasgos y sin establecer relaciones de causa-efecto, se concentran en las áreas señaladas a continuación, haciéndose ver que el éxito de las acciones a emprender dependerá no sólo de lo que se realice en materia económica, sino también del fortalecimiento de los diferentes foros de la integración y de los lazos de cooperación regional:

a) Comercio propiamente dicho: *i*) sensible descenso de los niveles de intercambio; *ii*) desviación de comercio; *iii*) medidas restrictivas al mismo, en función de defensa de la balanza de pagos y de la producción nacional, y *iv*) pérdida de confianza empresarial no sólo en el campo comercial sino en todo el esquema de integración, derivada de la carencia de políticas definidas en esta materia y la subsecuente incertidumbre sobre el futuro del esquema como un todo.

b) Pagos y desalineación de los sistemas bancarios: *i*) acumulación de saldos insolutos derivados de las liquidaciones que practica la Cámara de Compensación Centroamericana (deuda pendiente); *ii*) falta de fluidez en las relaciones comerciales ante la persistente escasez de divisas; *iii*) presas cambiarias y componente importado de los bienes comercializables en la región, y *iv*) regímenes cambiarios con poca similitud entre ellos, con problemas de sub y sobrevaloración de unas monedas en relación con otras (desalineación cambiaria).

¹ Véase *La reactivación del mercado común. Acciones y propuestas*, SIECA, 1986.

Por todo esto, cualquier acción orientada a la reactivación del comercio intrazonal tiene que estar estrechamente vinculada y coordinada con nuevos mecanismos en materia de pagos y de política cambiaria. En tal sentido, el Grupo Interinstitucional está consciente de que las acciones en estos últimos campos determinarán en gran medida las futuras relaciones formales e informales del intercambio intrarregional. Por ello, al proceder a la presentación de propuestas concretas para la reactivación del Mercado Común Centroamericano se analizan los elementos en que aquéllas se sustentan, comenzando por las que tienen que ver con soluciones a los problemas en el campo de los pagos, por considerar que son ellas las que, en la actualidad, constituyen los "cuellos de botella" que hay que romper para iniciar el proceso de reactivación: *i*) soluciones a los problemas de pagos, y *ii*) saldos pendientes de cancelación.

El Grupo Interinstitucional considera que cualquier acción que se adopte para impulsar la reactivación del comercio intrarregional debe ser acompañada, cuando no precedida, por una solución satisfactoria al problema de las deudas pendientes entre los países por concepto de sus transacciones comerciales recíprocas.

En lo que respecta al establecimiento de un mecanismo de pagos la Reunión Conjunta de Ministros Responsables de la Integración y Presidentes de Bancos Centrales de los países centroamericanos, celebrada en Managua el 20 de agosto de 1986, aprobó la siguiente Resolución:

1. Adoptar un mecanismo complementario de pagos, basado en el uso del Derecho de Importación Centroamericana (DICA), aplicable a los pagos vinculados con el comercio intracentroamericano. Conforme a las leyes de los respectivos países los Presidentes de los Bancos Centrales han encargado al Consejo Monetario Centroamericano emitir las normas para el funcionamiento del DICA, a fin de que éste entre en operación a partir del primero de octubre de 1986.

2. Sin perjuicio de la instrumentación del DICA, solicitar al Consejo Monetario Centroamericano el estudio de las medidas necesarias para compatibilizar los regímenes cambiarios vigentes en cada país centroamericano y las normas que rijan el funcionamiento del DICA.

3. Confirmar su decisión de que sus respectivos países eviten adoptar medidas unilaterales que restrinjan el comercio intracentroamericano y que se corrijan las que puedan estar vigentes, reiterando la necesidad de evitar cualquier trato discriminatorio en perjuicio de productos originarios de los otros países centroamericanos.

Posteriormente esta decisión fue ratificada por el Consejo Monetario Centroamericano, que adoptó las medidas pertinentes para implantar el funcionamiento del citado mecanismo de pagos cuya entrada en vigencia sólo está pendiente de algunos arreglos logísticos.

Dentro de las medidas tomadas para apoyar el proceso integracionista también está el apoyo recibido en los programas de cooperación externa, entre los que merece destacarse el Convenio de Cooperación Económica celebrado entre los países integrantes del Istmo Centroamericano y la Comunidad Económica Europea, firmado en Luxemburgo el 12 de noviembre de 1985 y en relación con el cual se cele-

bró en Guatemala, los días 9 y 10 de febrero de 1987, la Tercera Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica, Comunidad Europea y Grupo de Contadora. En esta oportunidad se reiteraron los propósitos de cooperación y se completaron los trámites para la entrada en vigencia del mencionado acuerdo, habiéndose emitido un comunicado conjunto que en su primer punto asienta lo siguiente:

1. La Comunidad y los países del Istmo Centroamericano comparten la convicción de que la vía de la cooperación económica regional, principalmente en el marco del proceso de integración económica del Istmo Centroamericano, representa la mejor posibilidad de promover una interdependencia económica y una solidaridad que permitan aumentar el nivel de vida y contribuyan a la estabilidad política y social en la región centroamericana.

Los Ministros reiteraron la importancia de adoptar acciones concretas que intensifiquen la cooperación en los ámbitos económico, comercial y financiero, así como en materia de desarrollo entre los países del Istmo Centroamericano, y entre éstos y la Comunidad Económica Europea para impulsar una nueva dinámica del crecimiento económico en la región.

Los Ministros y la Comisión manifestaron su complacencia por la próxima entrada en vigor del Acuerdo de Cooperación firmado entre la Comunidad Económica Europea y los países del Istmo Centroamericano, en Luxemburgo, el 12 de noviembre de 1985. Han recomendado que la Comisión Mixta se reúna en los tres meses siguientes con el propósito principal de precisar los criterios y modalidades de la cooperación, aprobar su reglamento interno y sus planes de trabajo para el primer año de funcionamiento de la misma.

Por parte de diversos sectores universitarios, empresariales, obreros, privados, públicos, regionales e internacionales se reconoce la importancia del programa de integración económica y del mercado común, concordando en su necesidad para el desarrollo económico y social de los cinco países. A tales manifestaciones se debe añadir, por su especial importancia, que existe el apoyo político de los gobiernos miembros, expresado por medio de distintas resoluciones adoptadas en los foros de ministros y al más alto nivel en la Reunión de Presidentes Centroamericanos, celebrada en Esquipulas el 25 de mayo de 1986. Los vicepresidentes de las repúblicas centroamericanas durante 1986 y lo que va corriendo de 1987, han celebrado varias reuniones para concretar la creación del Parlamento Centroamericano, cuyo proyecto de convenio ha quedado recientemente elaborado por representantes de los cinco países.

De manera que a pesar de todos los problemas, el proceso integracionista ha sobrevivido y aun con grandes dificultades marcha hacia su reactivación y reestructuración, poniendo de manifiesto que por muchas y profundas que puedan ser las diferencias entre los países, hay un consenso y una conciencia de que la solución a los problemas comunes y a los particulares de cada país sólo se alcanzará mediante acciones conjuntas adoptadas dentro del programa integracionista.

Como prueba de lo anterior, cabe agregar que si bien la crisis ha afectado desde el punto de vista comercial y económico el desenvolvi-

miento del proceso de integración, la solidaridad y la acción conjunta de los Estados centroamericanos se han fortalecido en los últimos años en un concepto de sobrevivencia y como salida a la crisis que padecen los cinco países. De esta manera la cooperación multilateral se asienta sobre bases provenientes de una historia común, de una vocación unitaria, inexistente en otros esquemas y que permite realizar ahora un esfuerzo conjunto para atacar problemas comunes.

En fecha reciente los ministros centroamericanos responsables de la integración manifestaron ante los jefes de Estado que han "coincidido en reiterar que la acción económica multilateral centroamericana cumple una función muy importante en los esfuerzos para promover la estabilidad política y la paz de la región, requisito indispensable para la existencia de un ambiente propicio para el desarrollo económico y social de nuestros pueblos".

En este sentido, los miembros del órgano superior de la integración aprobaron varios puntos dentro de un plan de acción que incluye la superación de la contracción del comercio intrarregional y la reactivación industrial, agrícola, del turismo, las comunicaciones y los servicios para reforzar la complementariedad de las economías; así como la busca de consensos en temas tales como la política cafetalera y la deuda externa, lo cual implica el fortalecimiento de la capacidad de coordinación de las instancias participantes en el proceso de integración.

La tarea inmediata en que se encuentra empeñada la región, sin exclusiones de ninguna naturaleza, es la de reconstruir el mercado común, para así reactivar el aparato productivo aumentando la producción y el empleo. Todo ello servirá de plataforma para mejorar la participación de Centroamérica en el comercio internacional y para el relanzamiento de una economía más dinámica orientada hacia la satisfacción de las necesidades internas y a las exportaciones.

No puede desconocerse que el conflicto político dificulta estos propósitos. Sin embargo, la capacidad de resistencia de las estructuras económicas e institucionales es óptima y ha sido probada ya en crisis anteriores.

En los últimos años, por ejemplo, la interconexión eléctrica ha unido y ha hecho más interdependientes a los cinco países, del norte al sur. Centroamérica asimismo ha mantenido una voz unitaria en el contexto internacional en foros como el BID y la UNCTAD, y la cooperación con otras naciones o bloques regionales. Están marchando programas de desarrollo fronterizo bilaterales y multilaterales. Pensamos así que geográfica e históricamente la unidad centroamericana no puede ser superada por la rivalidad de las grandes potencias y el armamentismo, ni por la represión o la violencia importadas.

Por ello, como se ha señalado en diferentes sectores, la reactivación de nuestro mercado común será siempre un camino concreto para incrementar la prosperidad y el bienestar social del pueblo centroamericano.

15. EL ACERCAMIENTO ECONÓMICO DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS CON LAS PRINCIPALES ECONOMÍAS DE LA AMÉRICA LATINA

Gabriel Siri

LOS PAÍSES centroamericanos se encuentran en una grave crisis que se origina tanto en la caída del comercio y en las restricciones financieras internacionales, como en convulsiones sociales y políticas de diverso origen. El valor de las exportaciones de los países no creció entre 1978 y 1986; las inversiones bajaron 18% y el producto global se estancó. En términos de ingreso *per capita* dos de los cinco países retrocedieron a los niveles alcanzados más de dos décadas atrás.

El proceso de integración centroamericano, uno de los pilares del desarrollo de la posguerra, ha sido una de las víctimas de este desplome económico. El valor del comercio entre los países bajó de 1 100 millones de dólares en 1980 a menos de 400 millones en 1986, mientras el aparato institucional y operativo del Mercado Común sufrió graves deterioros.

La crisis económica por la que atraviesan los países centroamericanos es doblemente de preocupar dadas las perspectivas poco favorables que se vislumbran para la región. El creciente proteccionismo de los países desarrollados, la contracción de las exportaciones tradicionales y las limitaciones de la oferta interna están frenando el desarrollo de las ventas al exterior, que constituyen otro de los pilares del crecimiento de la región.

En este panorama sombrío una opción promisoría podría ser un acercamiento económico hacia los países más avanzados de la América Latina. Un primer paso de salida a la crisis podría consistir en buscar una mejor inserción de Centroamérica en el resto de la economía latinoamericana, buscando al mismo tiempo rescatar y fortalecer el proceso de integración subregional. El acercamiento a la América Latina no resolvería todos los problemas, pero podría convertirse en un instrumento clave dentro de una estrategia de ampliación de los márgenes de maniobra de los países centroamericanos en materia de política económica. Más aún, y no obstante que la propuesta se formula en términos de objetivos económicos, hay un trasfondo político evidente: a nadie escapan los efectos de un acercamiento político de los países centroamericanos a las corrientes democráticas que privan en el continente.

La idea de robustecer los nexos entre los países del Mercado Común Centroamericano y los del resto de la América Latina no es nueva. Los

gobiernos centroamericanos han manifestado en varias ocasiones su voluntad política de buscar un mayor acercamiento con las economías de la América Latina. Al mismo tiempo, los organismos regionales han hecho esfuerzos en este sentido, como lo prueban los planteamientos sobre la convergencia y la fusión última de los movimientos de integración elaborados desde el decenio de los sesenta. Más recientemente, los países latinoamericanos que forman el Grupo Contadora y su Grupo de Apoyo, además de tomar numerosas iniciativas tendientes a la pacificación de la región centroamericana, han comenzado a colaborar más estrechamente en el plan económico y el robustecimiento del MCCA.¹

En suma, la grave crisis que afecta a los países centroamericanos y las inciertas perspectivas de la economía hacen imprescindible buscar en el fortalecimiento de los nexos recíprocos el medio de atenuar los efectos del ajuste económico, a la par de aprovechar las ventajas resultantes de la ampliación del mercado. Los esfuerzos podrían abarcar tanto el área comercial como la financiera, las inversiones conjuntas y la transferencia de tecnología.

La apertura comercial hacia el resto de la América Latina sería un primer escalón para elevar la capacidad competitiva de las actividades productivas de los países centroamericanos, experiencia que luego podría aplicarse con ventaja en otros mercados. Mediante el otorgamiento de preferencias arancelarias y no arancelarias Centroamérica podría resultar beneficiada con oportunidades nuevas de exportación y corrientes incrementadas de divisas. Desde luego las ventajas serían recíprocas, pero es de esperar que Centroamérica recibiría beneficios mayores dada su condición de zona de menor desarrollo relativo. Como antecedente de lo que se podría lograr están los acuerdos entre algunos países latinoamericanos, tales como el convenio entre la Argentina y el Uruguay.

Actualmente el comercio entre los países centroamericanos y el resto de la América Latina es exiguo si se deducen las exportaciones de petróleo de México y Venezuela. Los desequilibrios comerciales son muy desfavorables a la región centroamericana (véase el cuadro 1). Ello, sin embargo, sugiere la posibilidad de fomentar con equidad y con costos reducidos en los países superavitarios, corrientes inversas de comercio que beneficiarían a las economías centroamericanas. Todo convenio de cooperación comercial habría de estar provisto de mecanismos que tiendan a corregir los desequilibrios comerciales, tales como las preferencias unilaterales ya mencionadas.

Otro campo en que la colaboración de los países latinoamericanos sería fructífera es el financiero. Dada la profundidad y la duración de la crisis, no puede esperarse que los países centroamericanos por sí solos generen los recursos financieros para retomar y sostener un proceso de pronta recuperación. Aquí cabría utilizar los mecanismos de

¹ Diversos países, entre ellos Argentina, Colombia, México y Venezuela, han firmado acuerdos comerciales de alcance parcial con países centroamericanos.

financiamiento ya establecidos para apuntalar las corrientes de comercio recíproco, así como para mejorar o cumplir los alcances de los mecanismos de compensación de pagos. La incorporación de Centroamérica al convenio de Santo Domingo sería un paso en el sentido anotado, así como la obtención de créditos equilibradores de los déficit comerciales presentes, que pudieran liberar divisas para atenuar los estrangulamientos subregionales de pagos que inhiben la expansión de las transacciones dentro del MCCA.

Algunos de los países latinoamericanos, en particular México, han venido apoyando ampliamente a la región centroamericana. Las facilidades creadas por Venezuela y México a mediados del decenio pasado han financiado los suministros de petróleo por un monto de más de 2 mil millones de dólares y han permitido impulsar un conjunto de proyectos nacionales en la región. El financiamiento canalizado por medio de organismos regionales, particularmente el Banco Centroamericano de Integración Económica, tendría la ventaja adicional de fortalecer el proceso de integración subregional. Sistemáticamente podrían identificarse asimismo proyectos conjuntos de inversión, posibilidades de complementación industrial, agrícola o en los transportes con beneficios mutuos de significación.

En el área de la cooperación técnica México, Brasil, Argentina y otros países podrían prestar valioso apoyo a la región centroamericana. La gama de posibles acciones de cooperación es amplia y ya ha comenzado a concretarse. La asesoría que México ha brindado en materia de integración eléctrica ha sido valiosa y más adelante podría contribuir a establecer políticas conjuntas en el aprovechamiento de recursos energéticos. Del mismo modo, hay proyectos e incluso se han creado instituciones para impulsar la colaboración técnica en campos como el de la agricultura, la investigación tecnológica o la realización de obras de infraestructura, para sólo mencionar algunos casos. Con todo, habría que profundizar esos nexos y asociarlos a los problemas más actuales

CUADRO 1. *Centroamérica: comercio exterior de bienes con países seleccionados de la América Latina*
(Millones de dólares)

	Total	Argentina	Brasil	México	Venezuela
<i>Exportaciones</i>					
1980	40.7	3.0	5.8	25.6	6.3
1985	36.0	1.5	0.4	25.7	8.4
<i>Importaciones</i>					
1980	1 008.1	17.8	61.3	186.6	742.4
1985	710.7	46.2	62.3	313.9	288.3
<i>Saldo</i>					
1980	-967.4	-14.8	-55.5	-161.0	-736.1
1985	-674.7	-44.7	-61.9	-288.2	-279.9

de Centroamérica. En ese sentido, la cooperación en el manejo de la deuda es un tema que ofrece grandes ventajas a países pequeños que tienen menor capacidad de negociación y acceso limitado a la información financiera.

En resumen, la iniciativa aquí descrita parece tener innegables ventajas económicas. Al mismo tiempo todo indica que tendría vigencia política por cuanto los gobiernos latinoamericanos han manifestado su voluntad de favorecer un rápido acercamiento intrarregional. Por consiguiente, faltaría ahora identificar posibilidades de concertación comercial y financiera, dentro de un proceso de consulta y negociación al más alto nivel que permitiera dar contenido específico al consenso político. Parecería conveniente comenzar construyendo y robusteciendo relaciones bilaterales para luego llegar a acuerdos más amplios, en vez de proceder a la inversa por la vía de los marcos institucionalizados. Un esfuerzo de esa naturaleza podría redundar en beneficios tangibles a una zona del mundo donde se requiere con mayor urgencia el concurso de la cooperación internacional.

16. LA EXPERIENCIA DEL BRASIL EN LOS DISTINTOS ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA LATINOAMERICANA

Luiz Carlos Costa Rego

I. INTRODUCCIÓN

EL PROCESO de integración de la América Latina, que empezó en los años cincuenta, se inspiró en los trabajos de la CEPAL (en realidad la idea precursora de la integración surgió en el Estudio Económico de la América Latina, CEPAL, 1949). Comenzó a formalizarse respecto a la participación del Brasil en el esfuerzo integracionista, el 18 de febrero de 1960, con la institución de la ALALC, resultado de la firma del Tratado de Montevideo por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Más tarde, Colombia, Ecuador, Venezuela y, finalmente, Bolivia, se adhirieron al Tratado.

Al mismo tiempo, los países latinoamericanos, alertados por el "Manifiesto Prebisch" de 1949, se dieron cuenta de que sólo lograrían grados de desarrollo económico y social más elevados si se diera un cambio en sus papeles de eternos proveedores de materias primas y alimentos para los países del "centro", lo que se lograría únicamente por medio del proceso de industrialización.

El modelo que adoptó el Brasil, y en mayor o menor escala implantaron también los otros países de la América Latina —sobre todo desde fines de la segunda Guerra Mundial— se basaba en la sustitución de importaciones a fin de lograr grados más avanzados de industrialización y, además, convertir un país productor-exportador de unos cuantos productos agrícolas en un país industrializado que propiciara un crecimiento acelerado y autosostenido.

Sin embargo, las limitaciones impuestas por el tamaño del mercado y la necesidad de ampliar el proceso hacia los sectores de bienes intermedios y de capital, lo cual a su vez requería grandes inversiones y un tamaño mínimo de mercado incompatible con el de cada país en forma aislada, hicieron que la idea de la integración regional se considerara como uno de los pasos principales para lograr el desarrollo de la región.

De este modo, la creación de la ALALC, para el Brasil y para los demás países, en lugar de considerarse como la semilla de un mercado común latinoamericano se veía como la gran posibilidad para cambiar el cuadro de rápido deterioro del comercio regional y, mediante la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias, ampliar el ta-

maño del mercado disponible para cada uno de ellos, ofreciendo más condiciones para dar continuidad al proceso de sustitución de importaciones. Cabe señalar que mientras entre 1950 y 1960 las exportaciones brasileñas a los países de la ALALC se redujeron en aproximadamente 19%, entre 1960 y 1964 aumentaron en más de 53%. Por otra parte, las importaciones, que, en el primer periodo mencionado disminuyeron en más de 19%, en el segundo ascendieron en más de 55 por ciento.

II. LA POLÍTICA BRASILEÑA DE COMERCIO EXTERIOR

Como ya se señaló, la política fundamental de desarrollo brasileño se basó en el proceso de sustitución de importaciones, por medio de la cual se intentó implantar una base industrial que propiciara un crecimiento rápido de la economía del país. Para ello, el Brasil levantó barreras arancelarias que impedían sobre todo la importación de bienes de consumo final, mantuvo sobrevalorada la paridad cambiaria y, para atender a la demanda interna, condicionó y hasta prohibió la exportación de los productos agrícolas, con excepción de algunos como el café y el cacao.

Los beneficios de esa política fueron muchos y muy significativos. Se implantó en el país una estructura industrial compleja y diversificada, lo cual sin lugar a duda contribuyó con mucho para convertir el país, en la actualidad, en la octava economía mundial, pese a todos los problemas que todavía la aquejan.

Desde mediados de los años sesenta las nuevas autoridades, por su misma formación, llegaron a concluir que sin la participación activa del sector externo podrían surgir graves obstáculos que harían muy difícil alcanzar las metas planteadas. Se buscó entonces proveer a la política comercial del Brasil de instrumentos que dieran la competitividad necesaria a los productos brasileños para concurrir a los principales mercados mundiales.

De modo general, la línea divisoria de la política brasileña de comercio exterior puede ubicarse en el periodo comprendido entre 1965 y 1969, o sea desde la reformulación de todo el sistema arancelario hasta la estructuración e iniciación del programa de promoción de las exportaciones que se basa en el uso intensivo de la política cambiaria, en las exenciones fiscales y en la política de otorgamiento de subsidios de orden crediticio.

Sin embargo, el proceso de industrialización con sustitución de importaciones se presenta como la condición necesaria para la diversificación significativa de las exportaciones brasileñas, mientras que los instrumentos de política adoptados para los objetivos de la época —fundamentalmente la política arancelaria y la política cambiaria— se constituyeron precisamente en los principales obstáculos al crecimiento de las exportaciones hasta las reformas que se implantaron en el periodo 1965-1969.

La política arancelaria ejerció efectos negativos en la exportación.

Las elevadas tarifas que influían en los insumos importados que se irían a incorporar a los productos de exportación aumentaban los costos de producción y, por tanto, restaban parte de su competitividad. Del mismo modo, las elevadas tarifas que incidían en los productos destinados a sustituir las importaciones ocasionaban una sobrevaloración en la paridad de equilibrio y reducían los ingresos reales por exportaciones; los elevados gravámenes a los insumos agrícolas además de aumentar sus costos finales limitaban el uso intensivo de los insumos llamados modernos, fundamentales para el aumento de la productividad y de la producción, sobre todo de productos agrícolas no tradicionales.

Respecto a la política cambiaria, la rigidez de la paridad en un ambiente de inflación elevada tenía como consecuencia la disminución, en cruzeiros de la época, de los ingresos de los exportadores, lo cual terminaba, por supuesto, por obstaculizar las exportaciones de una cantidad importante de productos.

El gran impulso a la actividad exportadora del Brasil se llevó a cabo desde 1968 por medio de una nueva política cambiaria y por la estructuración de un amplio programa de promoción de exportaciones. En la política cambiaria se adoptó la introducción de minidevaluaciones del cruzeiro frente al dólar estadounidense, lo que eliminó el riesgo que corría el exportador en los contratos de largo plazo.

La condición previa para implantar el programa promocional consistió en la amplia reforma tributaria llevada a cabo en 1965, que cambió el pago de impuestos que incidía en las ventas "en cascada" —es decir, se gravaba un impuesto sobre otro— por un sistema basado en el valor agregado que permitía la exención total de los impuestos en las ventas externas.

El sistema de promoción permitía al exportador, además de la exención, recuperar los impuestos pagados por la adquisición de insumos; otorgaba un "crédito-premio" por el valor correspondiente a los impuestos como si éstos se hubieran pagado, y le permitía obtener un descuento en la declaración del gravamen sobre la renta por el valor de las ganancias obtenidas con la exportación.

Los incentivos crediticios consistían en el financiamiento con intereses subsidiados a la actividad exportadora en sí misma, y a la etapa anterior de la producción para la exportación; el subsidio se caracterizaba por la diferencia entre la tasa de interés cobrada en este tipo de financiamiento y la que prevalecía en el mercado.

Estas medidas, aunadas a otras de menor importancia, hicieron posible el aumento en las exportaciones brasileñas de 1 500 millones de dólares en 1964 a más de 27 mil millones en un periodo de 20 años.

III. BRASIL Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL

El análisis de la participación brasileña en los distintos esquemas de integración latinoamericana, como sucede con relación a cualquier otro país, no puede dejar de reconocer las distintas realidades vividas a lo

largo de su historia, ni las particularidades intrínsecas de los distintos intentos de integración.

En relación con el segundo aspecto sería ocioso, después de casi 30 años de hacer intentos por lograr la integración y de analizar el fracaso casi total de esas iniciativas, repetir los argumentos relativos a la heterogeneidad que existe entre los distintos países que se busca integrar y, en consecuencia, a las grandes diferencias entre los costos y beneficios que el proceso de integración generara eventualmente. Del mismo modo, se ha hablado mucho de los mecanismos utilizados para lograr la tan deseada integración: por una parte, se critica la rigidez del Tratado de Montevideo de 1960, sobre todo en los plazos establecidos; el carácter multilateral de las negociaciones, y la ausencia de dispositivos que busquen una mayor coordinación de las políticas externas y de las normas para conciliar las políticas internas, etcétera. Por otra parte, se critica la excesiva liberalidad de las normas del Tratado de 1980, considerado mucho más "pragmático y realista" que el de 1960; pero aun con esta característica ni siquiera se ha acercado a los objetivos establecidos.

En cuanto al primer punto, y principalmente en lo que respecta en forma exclusiva a la participación del Brasil en las distintas iniciativas de integración latinoamericana, pueden mencionarse algunas razones para explicar o justificar la ausencia de resultados concretos en las iniciativas adoptadas.

La primera razón está relacionada con un hecho histórico generador de algunas diferencias importantes entre el Brasil y el resto del continente: el descubrimiento y la colonización del primero por los portugueses, y el resto de la América Latina por los españoles. La primera gran diferencia en este hecho radica en las lenguas. Por más que a primera vista el portugués y el español sean similares, no son la misma lengua y ello impide un entendimiento perfecto. Por otra parte, casi todos los demás países latinoamericanos hablan la misma lengua y en consecuencia tienen muchas más probabilidades de entendimiento (en todos los sentidos . . .).

Otras diferencias significativas se relacionan con la colonización, los vínculos con otros países en este sentido, y la propia formación de la nación brasileña. El Brasil fue dividido en capitanías hereditarias y "repartido" entre los poderosos de la época; tuvo un proceso de colonización extremadamente depredatorio, que durante más de dos siglos mantuvo todos los vínculos inherentes a una relación colonia-metrópoli. Portugal, a su vez, también tenía vínculos muy cercanos con Inglaterra, lo que en forma indirecta hacía que el Brasil mantuviera vínculos estrechos con la entonces gran potencia industrial emergente.

Por otra parte, las invasiones holandesas y francesas del territorio brasileño dejaron fuertes rasgos característicos de esas naciones, pese a su rechazo por la gente nativa. La emigración "dirigida" de italianos, alemanes y, posteriormente, japoneses (y por supuesto también de esclavos africanos), además de las invasiones holandesas y francesas, terminaron por conformar una nación significativamente distinta de las demás de América.

La segunda razón se relaciona con un hecho geográfico muy sencillo de comprender: entre el Brasil y gran parte del resto de la América Latina existen muchos ríos, enormes montañas y una selva inmensa! Si añadimos el hecho de que todo el desarrollo brasileño se concentró casi exclusivamente en la costa del Atlántico, se puede advertir claramente el aislamiento del Brasil respecto a otros países de la región, así como su gran cercanía a los países de Europa y los Estados Unidos (pese al gran océano que existe entre ellos).

Se tienen entonces dos factores —la mezcla que originó el “pueblo brasileño” y el aislamiento físico del Brasil del resto del continente— que unidos se convierten en una tercera razón, que explica en cierta medida el fracaso de las distintas propuestas de integración regional. Es decir, una falta de “latinidad” sentida en el interior de casi todos los estratos de la población brasileña, o del espíritu de unión que debe prevalecer entre los pueblos del mismo continente, independientemente del momento por el que se atraviesa.

En otras palabras, las diferencias de lengua, las diferencias étnicas y culturales, así como el “aislamiento” en que se encuentra el Brasil, dan como resultado una falta de identidad con los demás países de la región. Y si bien no constituyen los factores determinantes del fracaso de los intentos de integración, estos hechos se hallan presentes como puntos de resistencia a vencer.

El hecho político se presenta como la cuarta razón para no obtener resultados positivos en los intentos de integración por medio de la ALALC-ALADI. El hecho político pertinente estuvo constituido por el cambio de gobierno ocurrido en el Brasil en marzo de 1964, cuando el gobierno legal constituido y elegido de manera democrática fue remplazado por una Junta Militar. Por supuesto no existe ninguna coincidencia en el hecho de que 1964 fue el año precisamente en el cual el proceso de integración empezó a deteriorarse muy rápido y el de que también representa el comienzo de las disputas por parte del Brasil y la Argentina por la hegemonía continental, además de que surgieron otras rivalidades derivadas de cambios políticos ocurridos en otros países de la región.

El cambio del régimen de gobierno en el Brasil implicó cambios en el ámbito de la orientación política, sobre todo en la de su política económica, lo cual nos lleva, finalmente, a la última razón que trata de justificar el fracaso en los intentos de integración regional en los cuales ha participado el Brasil.

El Brasil adoptó, como ya hemos visto, una política de exportaciones emprendedora, sobre todo a partir de 1968, que se basaba en un sistema de incentivos grandemente subsidiado, que chocaba con los principios básicos del Tratado de 1960. Esto se dio a raíz del entendimiento de que el proceso de sustitución de importaciones estaba agotado, o por la propia convicción ideológica —principalmente en razón de su formación académica— de las autoridades que conducirían la política económica a partir de 1964.

Los sucesos ocurridos, sobre todo los dos golpes del petróleo y la

crisis financiera internacional desencadenada por la moratoria mexicana de 1982, hicieron que el Brasil y los demás países de la región se alejaran cada vez más de los ideales integracionistas de los años cincuenta.

Este cuadro se modificó radicalmente con la restauración de los regímenes democráticos tanto del Brasil como de la Argentina, hecho fundamental para que la voluntad política de integración entre los dos países, manifestado por los dos presidentes, se concretara con la firma del Acuerdo del 29 de julio de 1986.

IV. EL ACUERDO BRASIL-ARGENTINA

Es evidente que, pese a los éxitos obtenidos a lo largo de más de 25 años de intentos por lograr el acercamiento de los países latinoamericanos, la integración económica, tal y como ha sido proyectada en los ámbitos de la ALALC y la ALADI, está todavía muy lejos de alcanzarse, no obstante una mayor flexibilidad en los instrumentos de negociación previstos por la ALADI si se los compara con los previstos en el Tratado de Montevideo de 1960.

El Acuerdo Brasil-Argentina, aunque adopta uno de los mecanismos previstos en el Tratado de Montevideo de 1980 —el Acuerdo de Alcance Parcial— representa sin duda uno de los pasos más importantes de una nueva empresa cuyo objetivo final sigue siendo la integración económica de los países de la América Latina.

Las barreras que tuvieron que vencerse fueron muchas, pero desde luego el mayor esfuerzo logrado permitió que se concretara el Acuerdo en un plazo relativamente corto, sobre todo si se lo compara con los demás acuerdos. La existencia de voluntad política de los gobiernos de ambos países fue el factor decisivo para que el Acuerdo se convirtiera de una idea en algo escrito.

Desde luego que no se niega la existencia de voluntad política de los gobernantes de los países latinoamericanos en ocasiones anteriores. Sin embargo, existe una diferencia fundamental entre los dos procesos de integración: mientras que en los casos de la ALALC y la ALADI se iniciaron los intentos de integración “de abajo hacia arriba”, o sea que los procesos fueron iniciados por la “maquinaria burocrática” de cada país, en la firma del Acuerdo por parte de los dos presidentes el proceso ocurrió de “arriba hacia abajo”, es decir, de modo que esa maquinaria fue simplemente el instrumento para elaborar los documentos que la voluntad política de ambos dirigentes hizo posibles.

En el encuentro de los dos presidentes en Foz do Iguaçu, en noviembre de 1985, en el cual se plasmó el interés político de ambas partes por lograr la integración entre los dos países, empezaron los encuentros “técnicos” para procurar los mecanismos más adecuados para concretar la idea de integración, ya con los principios que regirían el Acuerdo a lo largo de su vigencia.

La definición de los principios fundamentales que enmarcarían el

Acuerdo era la condición *sine qua non* que le otorgaría mayores posibilidades de éxito, sin perder de vista las experiencias anteriores de ambos países en la ALALC y la ALADI, ni algunas diferencias significativas relacionadas con la situación económica que estaban atravesando.

Si esta integración llegara a hacer posible una mayor utilización de la capacidad instalada, en gran parte ociosa por la crisis de los últimos años, el Acuerdo podría, por una parte, beneficiar a la Argentina porque le abriría un nuevo mercado para sus productos agrícolas, en virtud de que las exportaciones a otros mercados habían ido decreciendo por la elevación del nivel proteccionista de los mercados europeos. Por otra parte, el Acuerdo con la Argentina, en el momento en que ocurrió, representa para el Brasil una buena opción de abasto en el corto plazo a una economía en plena expansión, donde la demanda rebasaba con mucho la oferta, lo que claramente ocasionaba presiones en los niveles de precios.

Por otra parte, el proceso de integración de ambas economías trata de alcanzar objetivos muy claros en el mediano y el largo plazos, en especial en el desarrollo de sectores intensivos en tecnología, tales como la biotecnología y la informática, y de aumentar la eficiencia en la producción mediante una mejor asignación de los recursos disponibles y medidas tendientes a solucionar en definitiva los problemas crónicos de abasto. En fin, objetivos muy específicos que conduzcan a ambos países a un crecimiento autosostenido y que los introduzcan al siglo XXI de modo que puedan competir en igualdad de condiciones con las naciones más desarrolladas.

Según el Acta firmada por ambos presidentes el 29 de julio de 1986 los principios que debían seguir para elaborar y ejecutar el Programa fueron definidos de la manera siguiente: *i*) será gradual, con etapas anuales de definición, negociación, ejecución y evaluación; *ii*) será flexible, de modo que se puedan ajustar su alcance, su ritmo y sus objetivos; *iii*) deberá incluir en cada etapa un conjunto reducido de proyectos integrados de todos los aspectos; incluso se prevé la conciliación simétrica de políticas que aseguren el éxito de los proyectos y la credibilidad del propio Programa, y *iv*) deberá ser equilibrado, lo cual significa que no induzca a una especialización de las economías en sectores específicos; deberá estimular la integración intrasectorial; y deberá buscar un equilibrio progresivo, cuantitativo y cualitativo, del intercambio entre grandes sectores y segmentos, por medio de la expansión del comercio.

El Acta también define como "principios" otros aspectos que sería mejor calificar como "objetivos"; asimismo plantea los medios para alcanzarlos. Estos "objetivos", por su carácter mucho más ambicioso, son los puntos capitales para lograr el éxito del Programa. El Acta define que:

el Programa propiciará la modernización tecnológica y una mayor eficiencia en la asignación de recursos en ambas economías, por medio de tratamientos preferenciales ante otros mercados, así como la conciliación progresiva de políticas económicas que logren elevar el nivel de ingresos y de

vida de ambas poblaciones. La ejecución del Programa contará con la participación activa del sector empresarial para asegurar su instrumentación eficaz en el contexto de los incentivos creados por ambos gobiernos.

Con el Acta también se firmaron doce protocolos, cuyos objetivos se resumen a continuación. Protocolo núm. 1. Bienes de capital: *i*) en el conjunto de los bienes de capital se establece una lista común en la cual los bienes incluidos recibirán el trato de "producto nacional" en ambos países, o sea que en su comercialización no podrá incidir ningún arancel ni restricciones no arancelarias de ningún tipo; *ii*) en los productos de la lista se establece un valor de referencia para el intercambio comercial (2 mil millones de dólares), por alcanzarse en forma escalonada hasta 1990; *iii*) establece como objetivo incluir para 1990 50% del total de los bienes de capital en la lista común de productos que son objeto de tratamiento diferenciado, y *iv*) establece mecanismos de ajuste para los casos de desequilibrio en el intercambio comercial de los productos de la lista común.

Protocolo núm. 2. Trigo: establece un compromiso de compra por el Brasil y de venta por la Argentina, de volúmenes que en 1987 ascenderán a 1 375 000 toneladas y en 1991 a 2 millones.

Protocolo núm. 3. Complementación del abasto alimentario: instituye un grupo de trabajo encargado de definir el conjunto de los productos alimenticios cuyo abasto interno pueda complementarse con la producción de otro país; asimismo estará a cargo de proponer un esquema de conciliación gradual de las políticas de producción, almacenamiento, transporte y distribución de productos alimenticios en ambos países.

Protocolo núm. 4. Expansión del comercio: prevé que se realicen negociaciones económicas y comerciales tendientes a obtener la expansión del intercambio comercial.

Protocolo núm. 5. Empresas binacionales: establece un grupo de trabajo que elabore un proyecto de Estatuto de Empresas Binacionales para facilitar la asociación de empresas de ambos países.

Protocolo núm. 6. Asuntos financieros: determina que en el Convenio de Créditos Recíprocos entre el Brasil y la Argentina los bancos centrales de ambos países instituyan mecanismos de financiamiento recíproco para los saldos comerciales deudores registrados en las transacciones comerciales. Determina la apertura, por parte de los bancos centrales, de líneas de crédito contingente determinadas a financiar la parte de pago al contado de las exportaciones del país deficitario o de las importaciones del país con superávit, para cubrir desequilibrios ocasionales.

Protocolo núm. 7. Fondos de inversión: instituye un Fondo de Inversión para promover el crecimiento económico, privilegiando el sector de bienes de capital. Establece criterios para restablecer el equilibrio en el intercambio previsto en el Protocolo núm. 1, así como para otros productos que se conviertan posteriormente en objeto de acuerdo.

Protocolo núm. 8. Energía: determina que se estudie la viabilidad técnica del suministro de gas natural al Brasil por la Argentina, y la

posibilidad de prospección y en su caso de explotación de petróleo, en forma conjunta, en el territorio argentino.

Protocolo núm. 9. Biotecnología: crea el Centro Brasileño-Argentino de Biotecnología.

Protocolo núm. 10. Estudios económicos: crea el Centro Brasil-Argentina de Altos Estudios Económicos.

Protocolo núm. 11. Información inmediata y atención recíproca: en casos de accidentes nucleares y emergencias radiológicas.

Protocolo núm. 12. Cooperación aeronáutica.

De todos esos protocolos firmados junto con el Acta del 29 de julio de 1986, el que ha acusado el mayor progreso hasta el momento es, sin duda, el núm. 1, que se refiere a los bienes de capital, objeto de un Acuerdo de Complementación Económica que va a regirse por los dispositivos del Tratado de Montevideo de 1980 y por la Resolución 2 del Consejo de Ministros de la ALALC, firmado el 10 de diciembre de 1986 por los ministros de Relaciones Exteriores del Brasil y la Argentina.

Como ya vimos, el instrumento principal que ha impulsado la integración en el sector de bienes de capital es la exención arancelaria de los bienes incluidos en la lista común, de alrededor de 600 productos, además de la eliminación de cualquier restricción de carácter no arancelario, ya sea administrativa, cuantitativa o tributaria. Al mismo tiempo, el Acuerdo fija valores globales para las transacciones comerciales de ese sector, que tendrán validez para cuatro años, a saber: en 1987, 300 millones de dólares; en 1988, 400 millones; en 1989, 550 millones, y en 1990, 750 millones.

Por una parte, es relativamente fácil reducir a cero las tarifas arancelarias a los productos de la lista común, pero en cambio eliminar las restricciones no arancelarias puede presentar dificultades que impidan su realización. En la época de la firma del Acuerdo el Brasil vivía sus días de gloria de la era del cruzado; hoy en día afronta gravísimos problemas en el ámbito de sus políticas interna y externa.

El Brasil atraviesa en la actualidad por una crisis cambiaria sin precedentes, con reservas cambiarias a niveles críticos, y la perspectiva de obtener un superávit en su balanza comercial de alrededor de ocho mil millones de dólares. Este superávit, sin embargo, no será suficiente para cumplir los compromisos de servicio de la deuda, que está en estado de moratoria declarada, en enfrentamiento directo no sólo con la comunidad financiera internacional sino con los organismos internacionales y algunos gobiernos de los países industrializados. Ningún país en tal situación puede, por supuesto, liberalizar su régimen de importaciones sin el riesgo de deteriorar más aún sus cuentas externas.

El Acuerdo entraña algunos obstáculos que, si se tienen en cuenta en su debida profundidad, pueden reducir en mucho las posibilidades de su éxito, aunque los problemas que afronta hoy la economía brasileña sean considerados como "ocasionales" y aun si las autoridades actuales logran "quebrantar" la resistencia de banqueros internacionales, gobiernos y organismos multilaterales, y obtuvieran refinan-

ciamiento de la deuda y "dinero nuevo" necesario para equilibrar la balanza de pagos del año en curso.

Merecen señalarse específicamente dos aspectos: uno, mencionado en el Acta y en el Acuerdo, se refiere al "margen de protección total", y el otro, mencionado en el artículo 16 del Acta, se refiere a los "tipos de cambio reales efectivos".

En su artículo 5 el Acuerdo establece que "para efectos de preservar el tratamiento acordado en el artículo 11 del presente Acuerdo, los países se comprometen a nivelar y mantener el margen de protección total en relación con terceros países, de tal modo que para cada producto de la 'lista común' el nivel de protección sea equivalente en la República Federativa del Brasil y en la República Argentina".

Este nivel de protección deberá ser de tal magnitud que influya directamente en el proceso de decisión del importador, estimulando la corriente comercial entre la República Federativa del Brasil y la República Argentina. Para ello, y para cada producto de la "lista común", los países signatarios ajustarán las tarifas arancelarias, las tasas y los procedimientos no arancelarios de cualquier naturaleza, ya sean administrativos, cuantitativos o tributarios, que incidan en las importaciones provenientes de terceros países proveedores de esos productos.

Al parecer no se trata simplemente de definir y mantener en ambos países un arancel externo común respecto de otros países, sino de medir el nivel de protección efectiva para cada producto de la lista común y así definir las tarifas que deben prevalecer.

Sin embargo, aun cuando es posible evaluar el nivel de protección efectiva para cada producto de la lista común, ésta es una tarea muy complicada porque dicha protección está determinada no sólo por la tarifa nominal y otras barreras no arancelarias que afectan al producto en sí, sino también por los aranceles y otras barreras que afectan a la importación de insumos que se incorporan al producto final.

Por otra parte, como ya se señaló, la política que promueve las exportaciones brasileñas, además de basarse en exenciones de impuestos, que son aceptadas por todos los organismos internacionales, descansa fundamentalmente en los incentivos crediticios y en una política cambiaria que trata siempre de mantener el valor del cruzado en paridad de precios con el dólar estadounidense, lo cual implica depreciaciones continuas de la moneda brasileña ante el dólar.

A su vez, los incentivos crediticios se basan en el financiamiento, con intereses subsidiados, tanto a la actividad exportadora en sí como a las etapas anteriores de producción para exportación. El subsidio se caracteriza por la diferencia entre la tasa de interés de este tipo de financiamiento y la tasa de interés prevaleciente en el mercado.

Aunque el Acuerdo permita compensaciones a cualquier ventaja concedida por la contraparte (artículo 6), determinar la tasa de interés que debe prevalecer es evidentemente una tarea técnica muy compleja. Otro rasgo que es conveniente destacar, y que ya se mencionó, se relaciona con las políticas cambiarias hoy vigentes en el Brasil y la Argentina.

Después de la (corta) etapa de éxito del Plan Cruzado, cuando el tipo

de cambio se mantuvo congelado al igual que los precios, el Brasil volvió a adoptar la política de minidevaluaciones del cruzado, lo que hoy ocurre a diario con base en la paridad del poder de compra. Por otra parte, la Argentina ha mantenido una paridad fija durante periodos relativamente largos, pero en ocasiones hace lo que puede llamarse minidevaluaciones.

A la vez, algunas políticas fiscales y monetarias no armonizadas entre las partes pueden generar también graves distorsiones en el nivel de comercio de ambas. En un sistema en que prevalece la paridad fija las políticas fiscales y monetarias rigurosas o la devaluación de la moneda ejercen el mismo efecto de un subsidio, que propicia a esa parte mejores condiciones de competitividad. Por otra parte, si una de las partes mantiene fija la paridad mientras la otra procesa diariamente devaluaciones de su moneda esta última adquiere mayor poder de competitividad.

Es evidente que es necesario armonizar la política cambiaria de ambas partes, así como las políticas fiscal y monetaria. Ello tampoco es tarea sencilla, sobre todo si se tiene en cuenta que cada uno de los países, aunque afronten problemas similares, principalmente políticos y de endeudamiento externo, viven realidades distintas, ya sea en sus políticas económicas internas o externas.

Sin embargo, lo que hasta ahora se ha expuesto no significa que el Acuerdo firmado esté destinado a fracasar. Por el contrario, la probabilidad de encontrar medios que solucionen tales problemas es elevada, en virtud del alto nivel de entendimiento político entre los dos países, y en los últimos meses ha significado un ejemplo claro de esta disposición.

También ya se señaló que el Brasil está viviendo una crisis cambiaria grave, que obliga a las autoridades a adoptar un conjunto de medidas administrativas de restricción a las importaciones de productos considerados no esenciales. En otra época tales medidas se habrían denunciado como un obstáculo a la integración, pero desde luego que no es hoy el caso. Las autoridades argentinas parecen tener un conocimiento exacto de la situación que vive el Brasil, lo que las lleva a aceptar las medidas adoptadas como coyunturales y que con seguridad no durarán mucho tiempo.

En relación, todavía, con el Protocolo núm. 1, cabe mencionar el nuevo concepto de "equilibrio dinámico", así como las medidas que serán adoptadas en caso de romperse ese equilibrio. El comercio de bienes de la lista común estará en equilibrio dinámico siempre y cuando el superávit en favor de una de las partes no rebase el 10% del monto de las transacciones previstas para tres cuatrimestres de cada año, para las cuales se fijaron metas de intercambio (300 millones de dólares en 1987, 400 millones en 1988, 550 millones en 1989 y 750 millones en 1990).

A su vez, las medidas para restablecer el equilibrio prevén, por una parte, la inclusión de nuevos productos en la lista común y, por otra, la elaboración de esquemas financieros adicionales por los bancos cen-

trales de ambos países según el Protocolo núm. 6 (si el desequilibrio rebasa el 10% de los valores planteados).

Si el desequilibrio supera el 20% del monto comercial en el periodo se aplicará lo dispuesto en el párrafo 2 del Protocolo núm. 7, que dice que (en este caso) "ambos gobiernos se comprometen a complementar, o aumentar, el capital del Fondo en partes iguales, en un valor adicional al monto del desequilibrio registrado".

Es conveniente hacer algunos comentarios respecto a la eficiencia de los mecanismos correctivos. La inclusión de nuevos productos en la lista común difícilmente corregirá la distorsión ocasional en favor de una de las partes, ya que si hubiera interés de la otra parte en importar otros productos contenidos en el conjunto de los bienes de capital esos bienes se habrían incluido espontáneamente en la lista común cuando se elaboró. En caso contrario, dicha inclusión se haría en perjuicio de la producción nacional del bien que genera un punto de fricción ocasional entre los sectores productivos.

Respecto a los esquemas financieros adicionales referidos en el Protocolo núm. 6, sólo se ha definido que los bancos centrales "... abrirán líneas de crédito contingente, cuyos términos y condiciones tendrán ajuste interbancario específico, que se destinarán a financiar el monto del pago al contado de las exportaciones del país deficitario o de las importaciones del país que tenga superávit, que sean necesarias para cubrir el desequilibrio existente". En la práctica dicha medida, aunque esté indefinida en sus términos exactos, puede significar la ampliación de las líneas de crédito que operan en el Convenio de Crédito Recíproco porque éste ha operado desde algún tiempo con buenos resultados prácticos, aun cuando requiera el uso de una moneda fuerte, por parte del país deficitario, para cubrir el saldo negativo generado por las operaciones comerciales.

Por otra parte, la medida adoptada para corregir desequilibrios que superen el 20% del monto de las transacciones esperadas no parece, a primera vista, ser muy justa porque reparte en igual forma la carga de aumentar el capital del Fondo, aunque dichos recursos se apliquen al financiamiento de inversiones ubicadas en el país deficitario.

En cuanto a los demás protocolos firmados, todos de gran importancia si se tiene en cuenta el proyecto total de integración entre el Brasil y la Argentina, cabe mencionar el del trigo, que ya tiene fijadas metas de importación por parte del Brasil. También, el del Fondo de Inversiones, que estima un capital inicial de 200 millones de dólares en aportaciones iguales de ambos países. Los demás protocolos se encuentran todavía en etapa de negociación y por tanto se consideran aún como un conjunto de intenciones.

V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Hoy, después de casi 30 años de tentativas de integración latinoamericana, es evidente el fracaso del carácter multilateral infundido por

la ALALC-ALADI. Los argumentos para explicar el fracaso de los intentos son de distintos órdenes: la ausencia de voluntad política de los gobernantes, las desigualdades entre los países de la región, la rigidez de los mecanismos adoptados, la ausencia de armonización entre las políticas interna y externa, la disputa por la hegemonía continental por parte de algunos países, etcétera.

Exclusivamente, y respecto del papel del Brasil en el esfuerzo integracionista de la región, se mencionan algunas razones que explican, en principio, los fracasos de la ALALC-ALADI, tales como: diferencias importantes de lengua, étnicas y culturales; la enorme distancia geográfica que existe entre el Brasil y el resto del continente; la falta de "latinidad" que está presente en casi todos los estratos sociales; el cambio en el sistema de gobierno ocurrido en marzo de 1964 y, finalmente, la adopción de algunas medidas de política económica incompatibles con los objetivos de la integración propuesta.

Contrariamente a esos intentos, el Acuerdo firmado entre el Brasil y la Argentina traduce la voluntad política y explícita de los gobernantes de ambos países, que le confiere amplias posibilidades de éxito. Además de la voluntad política de ambos presidentes, el carácter bilateral, el gradualismo y la flexibilidad de los programas propuestos, así como el equilibrio del intercambio entre esos países contribuyen en mucho al éxito del Acuerdo.

Sin embargo, pese a todas sus características positivas, el Acuerdo contiene algunos aspectos técnicos que ameritan un estudio más profundo con miras a evitar problemas futuros que hagan imposible el logro de las metas planteadas.

El Acuerdo, según los resultados alcanzados, podrá entonces convertirse en una verdadera semilla de la integración latinoamericana plena, que atienda a los intereses de cada uno de los países participantes en beneficio de todo el continente.

17. COOPERACIÓN ECONÓMICA EN LA ANSEA

Amado A. Castro y Lilia R. Bautista

EL 8 DE agosto de 1967 los ministros de Relaciones Exteriores de Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia firmaron un documento, también conocido como la Declaración de Bangkok. La ceremonia sencilla para un documento de tres páginas difícilmente fue un comienzo de buen augurio para la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA). Pero ha sido típica, como se verá.

En la declaración de Bangkok los ministros de Relaciones Exteriores afirmaron los siguientes objetivos y propósitos: *i)* acelerar el crecimiento económico, el progreso social y el desarrollo cultural en la región; *ii)* promover la paz y la estabilidad regionales; *iii)* promover la colaboración activa y la ayuda mutua en los campos económico, social, cultural, técnico, científico y administrativo; *iv)* promover la asistencia de uno a otro en los ámbitos educativo, profesional, técnico y administrativo; *v)* colaborar para una mayor utilización de su agricultura e industrias, la expansión de su comercio, el mejoramiento de sus instalaciones de transporte y de comunicación, y la elevación de los niveles de vida de su gente; *vi)* promover los estudios sobre el sudeste asiático, y *vii)* cooperar con los organismos internacionales y regionales existentes y entre sí mismos.

Aquellos fueron objetivos y propósitos loables, inocuos y de carácter pacífico, mismos que reflejaron las fuerzas que propiciaron la creación de la ANSEA.

I. ORÍGENES DE LA FORMACIÓN

El propósito de carácter pacífico ha estado constantemente detrás de los esfuerzos para formar una agrupación regional. El primero de los esfuerzos para establecer una agrupación regional fue la ASA (Asociación del Sudeste Asiático) en 1961, con Malasia, Filipinas y Tailandia como miembros. La ASA fue efímera. En 1963 MAPHILINDO reunió a Malasia, Filipinas e Indonesia. Mas ésta tampoco duró mucho, pues estalló el enfrentamiento entre Malasia e Indonesia; el presidente Sukarno, de Indonesia, objetó el afianzamiento de una unión de Malasia y Singapur.

Sin embargo, se apaciguaron las tensiones a raíz de que Sukarno fue remplazado por Suharto en 1965. De ahí que el ministro de Relaciones Exteriores de Indonesia inició pasos para un acercamiento. El resultado final, con fines pacíficos, fue la ANSEA.

La Declaración de Bangkok invita a la "participación de todos los

Estados de la región del sudeste de Asia a que suscriban los objetivos, los principios y los propósitos mencionados". La Asociación existe para la cooperación regional en las áreas económica, social y cultural, y en materia de ciencia y tecnología. Su propósito no es político; en la Declaración de Bangkok sólo una vez aparece dicha palabra, bajo la firma del ministro indonesio de Relaciones Exteriores, quien en aquel entonces también hacía las veces de ministro de Presidium de Asuntos Políticos.

Tampoco es la ANSEA una alianza de defensa; eso es anatema para los miembros de esta asociación que profesan la neutralidad y la no alineación. Por último, la ANSEA no es una organización de tratado; es una realidad, si bien ningún tratado formal la estableció. La ANSEA hoy día se compone de seis países miembros: el 7 de enero de 1984, pocos días después de que logró su independencia, Brunei fue admitido como miembro para unirse a los cinco originales.

II. HECHOS ECONÓMICOS ACERCA DE LA ANSEA

Los seis países miembros de la ANSEA —Brunei, Indonesia, Malasia, Singapur, Filipinas y Tailandia— suman una superficie total superior a los 3 millones de kilómetros cuadrados, con una población de 286 millones de habitantes. En 1985 el PIB total fue de 186 mil millones de dólares y el PIB por habitante, por tanto, fue de 650 dólares.

En el decenio de los setenta las tasas de crecimiento de los países de la ANSEA, junto con las de los de reciente industrialización asiáticos, fueron de las más altas del mundo, promediando entre 6 y casi 10%. El crecimiento ha menguado en los años ochenta y de hecho en 1985 fueron negativas las tasas de crecimiento en Brunei, Malasia, Filipinas y Singapur. Afortunadamente se invirtió la situación en 1986 y volvió a aparecer un crecimiento positivo.

La región es una importante fuente de muchos de los productos primarios del mundo. Produce 95% del abacá del mundo, 83% del aceite de palma, 77% del caucho natural, 64% del cobre, 59% del coco y 44% del estaño. Medido de otra manera, típicamente da cuenta de 87% de las exportaciones mundiales de caucho, 73% del aceite de coco, 63% de la pimienta, 70% del aceite de palma, 34% de la madera, 28% del arroz y 25% del azúcar.

La región también produce cantidades considerables de cacao, café y tapioca. Otra producción mineral incluye grandes cantidades de petróleo crudo, oro y plata, bauxita, mineral de hierro, níquel, carbón y sal mineral.

III. FACTORES QUE DIFICULTAN LA COOPERACIÓN

Aunque la ANSEA aparenta ser una agrupación lógica, hay factores que dificultan la cooperación. Todos los países menos uno (Tailandia) fueron colonizados, pero por distintas potencias coloniales: España, los

Países Bajos, Gran Bretaña, y Estados Unidos. Estas potencias coloniales tenían básicamente la misma cultura occidental, pero diferentes historias y perspectivas económicas y políticas. Los países de la ANSEA tienen diferencias en cuanto a historia, sistemas políticos, religiones y lenguas. Sobre todo cuando empezó la ANSEA los países eran ignorantes los unos de los otros. Así, los primeros años de ésta se ocuparon principalmente en llegar a conocerse por medio de actividades tales como intercambios de grupos culturales y de danza, exhibiciones de arte ambulantes, festivales de cine y visitas de científicos, agrónomos y educadores.

Desde el punto de vista económico las naciones de la ANSEA se vinieron desarrollando por caminos a veces similares, y en otras ocasiones distintos. Como productores primarios a menudo compiten entre sí y hay poca complementariedad. En lo geográfico tienen pocas fronteras en común y en lugar de ellas están separados por el mar. En la ANSEA las distancias son grandes, a diferencia de Europa donde un viaje por avión de 45 minutos puede trasladar a un funcionario de una capital europea a otra.

Sin embargo, no todo es negativo. Por ejemplo, cuando diferentes productores producen el mismo bien se supone que competirán entre sí, pero también pueden combinarse para fines de interés mutuo. Asimismo, mientras en el pasado las economías de la ANSEA han sido predominantemente exportadores de productos primarios, ahora ya están en el umbral de la industrialización. Se reconoce en la ANSEA que el desarrollo industrial ofrece las mejores posibilidades para una complementariedad emergente y que si acaso llega a acrecentarse el comercio intra-ANSEA, las mayores oportunidades están en los intercambios de manufacturas.

IV. ESTRUCTURA DE LA COOPERACIÓN DE LA ANSEA

Al principio la cooperación económica de la ANSEA se promovió bajo la tutela de las cancillerías. Fue escaso el progreso logrado. Pero las cancillerías solicitaron a las Naciones Unidas un grupo de estudio que trabajó en el periodo 1970-1972 y publicó su informe a mediados de 1973, el llamado Informe Kansu (por el profesor G. Kansu, el líder del equipo) o bien el Informe Robinson (por el profesor E. A. G. Robinson, el asesor económico). El informe sirvió como anteproyecto originario para la cooperación económica de la ANSEA. Han sido adoptadas tres de sus principales recomendaciones, respecto a arreglos preferenciales de comercio, proyectos industriales conjuntos y complementación industrial.

El 26-27 de noviembre de 1975 se celebró en Jakarta, Indonesia, la primera reunión de ministros de Economía y Planeación de los países de la ANSEA. Ésta fue rápidamente seguida por la primera reunión de los jefes de Estado de la ANSEA en Bali, Indonesia, el 23-25 de febrero de 1976. No es de extrañar que mucho de lo que salió de la junta cumbre versó sobre la cooperación económica. A los ministros de Econo-

mía se les dio su independencia, esto es, ellos ahora podrían reunirse entre sí para encargarse directamente de promover la cooperación económica.

La segunda junta cumbre de la ANSEA en Kuala Lumpur, Malasia, el 4-5 de agosto de 1977, confirmó la alta prioridad de la cooperación económica y la independencia de los ministros de Economía. La tercera cumbre de la ANSEA, fue fijada para el 14-16 de diciembre de 1987 en Manila, Filipinas.

La estructura cooperativa de la ANSEA, según surgió después de las juntas cumbre y de la segunda reunión de los ministros de Economía de la ANSEA en Kuala Lumpur, Malasia, en marzo de 1976, y de la tercera reunión de éstos en Manila en enero de 1977, así como de otras reuniones de la ANSEA, se compone de los siguientes elementos.

- a) Los *jefes de Estado de la ANSEA* constituyen la más alta autoridad en la ANSEA. Sus reuniones se celebran sólo cuando es necesario. La primera cumbre fue en Bali, Indonesia, el 23-25 de febrero de 1976. La segunda en Kuala Lumpur, Malasia, el 4-5 de agosto de 1977, conmemoró el décimo aniversario de la ANSEA. La tercera cumbre, con motivo del vigésimo año de la ANSEA, se celebrará en Manila, Filipinas, el 14-16 de diciembre de 1987.
- b) La *reunión ministerial de la ANSEA*, o la reunión de los ministros de Relaciones Exteriores, se turna anualmente en cada uno de los países de la ANSEA. Esta reunión por lo general tiene lugar en junio.
- c) La *Comisión Permanente de la ANSEA* está integrada por el ministro de Relaciones Exteriores que hace las veces de anfitrión de la reunión ministerial en ese año en particular, los embajadores acreditados de los países miembros y los directores de las secretarías nacionales de la ANSEA en las cancillerías de cada uno de los países miembros. La Comisión Permanente toma decisiones y lleva a cabo el trabajo de la Asociación en los periodos entre las reuniones ministeriales.
- d) Las *reuniones de los ministros de Economía de la ANSEA* se celebran dos veces al año, así como cuando es necesario, nuevamente sobre la base de rotación.
- e) Las comisiones bajo la tutela de los ministros de Economía de la ANSEA son: *i*) Comisión sobre Alimentos, Agricultura y Silvicultura (COFAF), con Indonesia como anfitrión; *ii*) Comisión sobre Transportes y Comunicaciones (COTAC), con Malasia como anfitrión; *iii*) Comisión sobre Industrias, Minerales y Energía (COIME), con las Filipinas como anfitrión; *iv*) Comisión sobre Comercio y Turismo (COTT), con Singapur como Anfitrión, y *v*) Comisión sobre Finanzas y Banca (COFAB), con Tailandia como anfitrión.
- f) Otras Comisiones de la ANSEA son: *i*) Comisión sobre Cultura e Información (COCI), con anfitrión por rotación, y *ii*) Comisión sobre Ciencia y Tecnología (COST), con anfitrión por rotación.
- g) De tiempo en tiempo tienen lugar reuniones de otros ministros de

la ANSEA. Así, por ejemplo, los ministros de Trabajo con frecuencia se han reunido con antelación a las reuniones anuales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los ministros de Economía, de Agricultura y de Energía han celebrado subreuniones bajo el patrocinio de la reunión de los ministros de Economía de la ANSEA.

- h) La secretaría de la ANSEA fue organizada en 1977, después de la junta cumbre de Bali.

Las Comisiones Económicas remplazaron a los llamados Comités Permanentes que habían sido constituidos por los ministros de Relaciones Exteriores. Cada país de la ANSEA (con excepción de Brunei) es anfitrión de una Comisión Económica de la ANSEA. El ser anfitrión significa que el presidente de la Comisión proviene del país anfitrión, la secretaría técnica de la Comisión la mantiene el país anfitrión y las reuniones de la Comisión por lo general tienen lugar ahí.

V. EL PROGRESO EN LA COOPERACIÓN COMERCIAL

Las dos áreas de cooperación que pueden ser de más interés para los observadores que no sean de la ANSEA son el comercio y la industria. La cooperación en el comercio se echó a andar con la firma del Acuerdo sobre Arreglos Preferenciales de Comercio (ANSEA PTA) por los cancilleres de la ANSEA el 24 de febrero de 1977. El Acuerdo se había venido preparando desde cinco años atrás, bajo el Comité Permanente de la ANSEA sobre Comercio e Industria. Según se enumeró en el Acuerdo, los instrumentos del comercio preferencial son los contratos de largo plazo por volúmenes de productos, el apoyo financiero para las adquisiciones a tasas de interés preferenciales, la preferencia en los pedidos de parte de entidades gubernamentales, la extensión de preferencias arancelarias, la liberalización de medidas no arancelarias sobre bases preferenciales y otras medidas. La Comisión sobre Comercio y Turismo (CORT) vigila el esfuerzo de liberalización comercial.

El principal método para promover el comercio intra-ANSEA ha sido la reducción de aranceles. Al principio la reducción de aranceles se abordó mediante negociaciones de renglón por renglón. Pero esto resultó ser demasiado lento y, por consiguiente, se decidió requerir ofrecimientos voluntarios más allá de las concesiones negociadas. Incluso esto se consideró lento. El método de actualidad son rebajas arancelarias de carácter general con un tope expresado en valor. Primeramente se otorgaron preferencias arancelarias generales de un 20% para más de 6 mil renglones con valores comerciales de menos de 50 mil dólares en 1958. Con posterioridad se elevó el tope a 500 mil dólares, luego a 1 millón de dólares y a 10 millones. En 1984 fueron aprobadas rebajas arancelarias del 20-25% sobre todos los renglones que excedieran de 10 millones de dólares, en efecto suprimiéndose el tope.

Al contarse todas las concesiones hasta ahora otorgadas, se han he-

cho arriba de 20 mil rebajas arancelarias. Pero muchas de éstas han consistido en rebajas más profundas, de un 10% inicial a un 20% o más. De acuerdo con el último recuento (mediados de 1986) la ANSEA PTA cubría 12 mil 647 renglones, casi la mitad de ellos con preferencias del 20-25 por ciento.

Este registro puede parecer impresionante, pero el efecto real ha sido de significación mucho menor. Muchas de las concesiones fueron inaplicables. Ejemplos de renglones que gozan de preferencias arancelarias cuando son importados de uno a otro país de la ANSEA son plantas generadoras de energía nuclear y máquinas para recolectar nieve!

Los estudios indican que después de la primera ronda de concesiones arancelarias los renglones que habían sido favorecidos representaban el 12.4% de las importaciones totales de estos renglones, equivalente a menos del 2% del comercio intra-ANSEA. Un estudio posterior estimó que, a pesar del gran número de renglones o fracciones cubiertas en la ANSEA PTA, un total de sólo 5% del comercio ANSEA se encuentra afectado por el PTA. Queda aún mucho por hacer.

Existen varias razones para los pequeños logros de hasta ahora: *i*) las preferencias arancelarias son relativamente pequeñas. Empezando en un 10% para el primer grupo, se han elevado desde entonces típicamente al 20-25% de rebaja, lo que todavía es poco; *ii*) las negociaciones fueron lentas y difíciles en un principio. Éstas se han agilizado algo con el método de carácter general de abordar la cuestión, mas las concesiones aún no son de carácter global; *iii*) las concesiones se otorgan con arreglo a la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB) de siete dígitos, la cual está definida en forma demasiado fina. El progreso no es tan general como sería si las concesiones se otorgaran en el nivel de cuatro o cinco dígitos; *iv*) existe la práctica de listas de exclusión, esto es, los miembros se reservan el derecho de excluir renglones de las rebajas arancelarias de carácter general. Las concesiones por consiguiente se vuelven bastante menos globales; *v*) todavía están en vigor barreras no arancelarias, y *vi*) el propio comercio intra-ANSEA es relativamente pequeño, pues asciende a sólo el 15-17% del comercio total de la ANSEA. En el caso de las Filipinas ello no es más que el 3% de la totalidad del comercio filipino, y mucho de eso es porque las Filipinas importan productos del petróleo provenientes de Indonesia y a éstos de cualquier manera sólo mínimamente se les grava con un impuesto.

Pero, en definitiva, existe el deseo de ampliar la cobertura de la PTA y, por tanto, de acrecentar el comercio intra-ANSEA. El pragmatismo y la buena voluntad que rodean la puesta en práctica de la PTA son factores positivos.

Con todo, la naturaleza *ad hoc* del esfuerzo de la liberalización del comercio no puede conducir en el largo plazo a resultados que sean de consideración. Por ello, una meta de largo plazo en la forma de una asociación de libre comercio, tal como la han propuesto las Filipinas, está ahora en consideración.

Más aún, como se ha señalado anteriormente, se reconoce ya que una mayor industrialización ofrecerá más oportunidades para la especialización y la complementariedad en la ANSEA y, por tanto, para la expansión del comercio intra-ANSEA.

VI. EL PROGRESO EN LA COOPERACIÓN INDUSTRIAL

El Grupo de Estudio de las Naciones Unidas en 1973 presentó dos formas posibles de cooperación industrial en la ANSEA. Éstas fueron: *i*) grandes empresas industriales mixtas de realización conjunta; el informe Kansu listó 13 posibles proyectos industriales grandes, y *ii*) propuesta en favor de la complementación industrial. Ambas propuestas fueron adoptadas por la ANSEA.

Los grandes proyectos industriales conjuntos fueron adoptados como Proyectos Industriales ANSEA. Cada país propuso un proyecto para su estudio; el proponente habría de ser anfitrión del proyecto, lo construiría (con la ayuda de un fondo de préstamos japonés de hasta mil millones de dólares, proporcionado por el gobierno japonés de conformidad con la promesa hecha por el primer ministro Fukuda después de la Cumbre de Kuala Lumpur de agosto de 1977) y, por último, lo administraría. El país anfitrión sería dueño del 60% del capital social de la empresa y los dueños del 40% restante serían los otros socios de la ANSEA. Típicamente, la propiedad ha sido distribuida de manera que 13% sea absorbido respectivamente por cada uno de los países más grandes —Indonesia, Malasia, Filipinas o Tailandia, según sea el caso— y 1% por Singapur.

Las negociaciones fueron largas y laboriosas. Pero ya entraron en operación dos proyectos: una planta de fertilizantes de urea en Aceh, en la isla de Sumatra, en Indonesia y otra planta de fertilizantes de urea en Bintulu, en el Estado oriental malasio de Sabah.

Filipinas originalmente propuso una planta de fertilizantes compuestos, pero se consideró que las largas negociaciones con los socios de la ANSEA y con el Japón demorarían el proyecto, por lo que se retiró el mismo. Ahora es un proyecto nacional en conjunción con la fundidora de cobre filipina, y ya entró en operación. Las Filipinas luego propusieron un proyecto de papel y celulosa, pero se encontró que éste no era económico. Se ha aceptado un tercer proyecto, una planta de fabricación de cobre, pero se ha demorado su puesta en práctica en gran parte a causa del problema de la deuda externa filipina. Con la casi solución de este problema el proyecto puede reanudarse. Un rasgo notable de este proyecto es que las Filipinas se rehusaron a estar ligadas al programa de préstamos Fukuda; se utilizarán licitaciones y financiamiento internacionales.

Singapur propuso un proyecto de motores diesel, pero éste no se aceptó. El proyecto de Singapur es ahora una planta para producir vacuna contra la hepatitis B. Tailandia propuso un proyecto de fabricación de *soda-ash* con base en sal mineral. Éste se aceptó, mas Tailan-

dia lo ha retirado ya que las previsiones económicas del mismo no son favorables. Hasta ahora no se ha identificado o propuesto ningún proyecto alternativo. Brunei aún está por acceder al programa industrial.

No se está planeando aún una segunda ronda de Proyectos Industriales ANSEA. El segundo programa propuesto en el estudio de las Naciones Unidas fue el esquema de Complementación Industrial ANSEA. Hasta ahora éste consiste en un primer paquete de partes para vehículos automotores. El valor agregado del intercambio comercial intra-ANSEA bajo el primer paquete ascendió a 13.6 millones de dólares para 1982-1985, lo que ciertamente es un monto muy pequeño.

El esfuerzo más reciente por aumentar la cooperación industrial mancomunando recursos y compartiendo mercados se llama Programa de Empresas Conjuntas Industriales de la ANSEA. Éste requiere empresarios del sector privado provenientes de un mínimo de dos países participantes. Las empresas deben ser, cuando menos, un 51% de propiedad de la ANSEA. Sus productos gozarán de preferencias arancelarias, originalmente fijadas en un 50% y ahora aumentadas a un 75%. Desde los comienzos en 1983 hasta la fecha, nueve proyectos conjuntos han sido aprobados por los ministros de Economía de la ANSEA.

Un programa reciente iniciado por los ministros de Economía de la ANSEA y firmado por los ministros de Relaciones Exteriores en octubre de 1986 fue el Acuerdo sobre la Preselección Preferencial de Contratistas de la ANSEA. El acuerdo tiene como finalidad promover la industria de la construcción estipulando la inclusión de por lo menos un contratista precalificado de la ANSEA en la preselección de contratistas precalificados para proyectos de construcción.

VII. OTRAS CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DE LA ANSEA: EL SECTOR PRIVADO

Se desprenderá de la descripción anterior que en la ANSEA la preferencia es en favor de que el sector privado sea la principal fuerza para lograr una mayor cooperación económica de la ANSEA. Esto es congruente con la orientación de iniciativa privada predominante en los países de la ANSEA.

Así, ha sido organizada una estructura paralela a los mecanismos oficiales, a saber, las Cámaras de Comercio e Industria de la ANSEA (ANSEA-CCI). La ANSEA-CCI ha organizado un grupo de trabajo sobre la Complementación Industrial para corresponder a la Comisión sobre Industrias, Minerales y Energía, y un grupo de trabajo sobre los Arreglos Preferenciales de Comercio como la contraparte de la Comisión sobre Comercio y Turismo. Hay grupos de trabajo sobre el transporte marítimo, el turismo y la banca. Tanto la propia ANSEA-CCI como los grupos de trabajo se reúnen regularmente. Los representantes de la ANSEA-CCI asisten a reuniones de los órganos de gobierno cuando se estén considerando asuntos de interés, y participan en grupos de trabajo, como por ejemplo en la complementación automotriz.

VIII. LA COOPERACIÓN CON TERCEROS PAÍSES

Relativamente temprano la ANSEA estableció vínculos con naciones amigas. Por ejemplo, las relaciones ANSEA-CEE fueron institucionalizadas en 1972 con la creación de la Comisión Coordinadora Especial de la ANSEA. El diálogo ANSEA-Australia fue iniciado en enero de 1974 y fue formalizado en Camberra en abril de 1974. En la actualidad la ANSEA tiene relaciones activas de diálogo con siete países, grupos de países u organismos internacionales, a saber, Australia, Canadá, la CEE, Japón, Nueva Zelandia, Estados Unidos y la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (ESCAP).

El propósito principal de los diálogos es promover la cooperación en las actividades económicas, sociales y culturales. Así, por ejemplo, Australia brinda ayuda a la Oficina de Administración de Alimentos de la ANSEA y también al desarrollo de la educación, la CEE ha dado ayuda financiera para proyectos tales como la silvicultura, el Japón aportó fondos de dotación para actividades de información y culturales de la ANSEA y los Estados Unidos ayudaron en la promoción de inversiones. Existen otros proyectos conjuntos demasiado numerosos como para mencionarlos aquí.

IX. OTRAS CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN DE LA ANSEA

Lo anterior ha indicado ciertos rasgos de la cooperación de la ANSEA, a saber, la dependencia con respecto al sector privado y la estrecha cooperación con terceros países. A éstos se puede añadir la racionalidad económica, la orientación hacia el exterior, franqueza en la toma de decisiones, un papel limitado para la secretaría de la ANSEA, el carácter gradual y el consenso, y una fuerte voluntad política para cooperar.

Como se ha visto en lo relacionado con Proyectos Industriales de la ANSEA, cuando se comprende que un proyecto que ha sido propuesto no es económicamente viable o justificable los países miembros no vacilan en abandonarlo. Después de todo, la racionalidad es el sello distintivo de los economistas y de los hombres de negocios y se está prosiguiendo con la cooperación económica de la ANSEA porque tiene sentido sobre bases económicas.

La orientación hacia el exterior de la ANSEA procede de la misma base racional. No hay país que haya logrado un verdadero progreso económico cerrándose al mundo de afuera. Además, la historia ha vinculado a los países de la ANSEA con el resto del mundo y no habría para qué renunciar a semejantes vínculos redituables y de mutuo beneficio. Más bien, en las palabras de un ministro de Relaciones Exteriores de la ANSEA, ésta desea estar insertada en la economía mundial. Así, la ANSEA ensancha su comercio exterior, acoge las inversiones extranjeras y, como se ha señalado con anterioridad, prosigue en sus relaciones fructíferas con sus socios de diálogo.

Los ministros de Economía de la ANSEA son un cuerpo colegiado; se reúnen periódicamente, toman decisiones y aseguran que éstas se lleven al cabo. No hay ninguna capa de autoridad arriba de ellos, aparte de los jefes de Estado; ningún consejo permanente de representantes o cuerpo similar, tal y como sí lo hay en otros bloques regionales.

La secretaría de la ANSEA no es un cuerpo supranacional o un gobierno por separado. Sus funciones son de coordinación, información y relaciones públicas. Por consiguiente, se le ha mantenido pequeño y limitado. No puede impedir la puesta en práctica de los programas, pero de hecho existe para coadyuvar en los esfuerzos colectivos.

X. OBSERVACIONES FINALES

Los últimos dos rasgos distintivos de la cooperación de la ANSEA son el carácter gradual y el consenso, y una fuerte voluntad política para cooperar. La ANSEA se apresura a hacer las cosas en forma espaciosa. No hay confrontaciones ruidosas y feas, y se nivelan los desacuerdos calladamente a puerta cerrada o bien se reservan para ocasiones más propicias.

Después de casi 20 años de existencia, no cabe dudar de la determinación en el más alto nivel oficial y para abajo respecto a que se prosiga en la cooperación económica de la ANSEA. Los jefes de Estado han fijado la tendencia general y todos los demás la siguen. Una tercera junta cumbre en diciembre de 1987 ha servido de acicate para estimular un frenesí de actividad intelectual en todas las capitales de la ANSEA, en busca de iniciativas adicionales y de nuevas direcciones para la cooperación de la ANSEA. Es palpable el ambiente de expectación y parece haber buen motivo de optimismo de que la cumbre venidera ciertamente ponga a la ANSEA en nuevos caminos de crecimiento.

18. EXPERIENCIAS DE LA ASACR: PERFIL DE LOS PROBLEMAS Y LAS PERSPECTIVAS

V. R. Panchamukhi

LA ASACR (Asociación del Sur de Asia para la Cooperación Regional [SAARC]) se creó en diciembre de 1985 con la finalidad de constituir una organización que fomentara la cooperación entre sus siete miembros, a saber, India, Pakistán, Bangladesh, Sri Lanka, Nepal, Bhután y Maldivas. La región tiene características precisas respecto a geografía, historia, ecología y cultura. Los siete países son contiguos y tienen condiciones climáticas más o menos parecidas. Comparten los mismos antecedentes históricos y semejanzas respecto al patrimonio cultural. También se enfrentan a los mismos problemas económicos: pobreza, poblaciones grandes, desempleo, crecimiento económico lento, balanza de pagos, bajo nivel tecnológico, etcétera. Suman mil millones de habitantes, o sea 21% de la población mundial, mientras que ocupan alrededor del 3.5% de la superficie de la tierra.¹ En 1984 el PNB *per capita* situaba a cada uno de los siete países en la categoría de ingresos bajos, encontrándose la mayoría por abajo del promedio dentro de este grupo. De los siete, cuatro —Bangladesh, Bhután, Nepal y Maldivas— se encuentran en la categoría de países de menor desarrollo. La tasa de crecimiento de la población en los años sesenta varió entre 1.8% y 2.6%. Se prevé muy poca disminución de la tasa de incremento demográfico en los años ochenta.

La tasa media anual de crecimiento del PIB en el periodo 1973-1984 fue del 3.1% en el caso de Nepal hasta el 5.6% en Pakistán. La participación de la agricultura en el PIB total varió del 24% en el caso de Pakistán al 56% en Nepal. Mientras se observa una reducción en la participación de la agricultura en 1984 en comparación con la de 1965, en la mayoría de los países las participaciones de los sectores industrial y de servicios han aumentado, sobre todo, en mayor magnitud, la de este último, es decir, el sector agrícola ha sido remplazado más por el sector servicios que por el industrial.

La participación de la exportación y la importación en el PNB de estos países varía bastante. En la India las exportaciones son aproximadamente el 7.9% del PNB y las importaciones constituyen alrededor del 10.1%, mientras que en Pakistán son 11.5 y 23.1% respectivamente; en Sri Lanka de 30.6% y en Bangladesh de 9.5% y 23.1%. Por tanto, las economías de Sri Lanka, Pakistán, Nepal y Bangladesh parecen

¹ Estos datos y otros descritos en los párrafos siguientes se presentan en los cuadros 1 a 10.

CUADRO 1. Población y superficie

	Población (millones)		Tasa media anual de incremento			Superficie (kms ²)	Densidad de población (habitantes/km ²)
	1984	1990	1965-1973	1973-1984	1980-2000		
<i>Sur de Asia</i>							
Bangladesh	98.1	114	2.6	2.5	2.4	144	681
Bhután	1.2	1	1.3	1.9	2.3	47	25
India	749.2	844	2.3	2.3	1.9	3 288	228
Maldivas	0.2	n.d.*	n.d.	n.d.	n.d.	1	204
Nepal	16.1	19	2.0	2.6	2.6	141	114
Pakistán	92.4	108	3.1	2.9	2.6	804	115
Sri Lanka	15.9	18	2.0	1.8	1.8	66	241
Total mundial	973.1	1 104				4 491	217
Porcentaje del total mundial	(20.7)	(21.4)				(3.5)	

FUENTE: Banco Mundial, *World Development Report 1986*, Washington, D. C.

* No disponible.

CUADRO 2. PIB y su distribución por sectores

	PIB per capita 1984 (dólares)	Tasa media anual de incremento 1973-1984	Distribución del PIB por sectores (porcentajes)							
			Agricultura 1965 - 1984		Industria 1965 - 1984		Manufactura ^b 1965 - 1984		Servicios 1965 - 1984	
<i>Sur de Asia^a</i>										
Bangladesh	130	5.0	53	48	11	12	n.d.	n.d.	36	39
Bhután	n.d. ^c	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
India	260	4.1	47	35	22	27	15	15	31	38
Maldivas	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Nepal	160	3.1	65	56	11	12	3	4	23	32
Pakistán	380	5.6	40	24	20	29	14	20	40	47
Sri Lanka	360	5.2	28	28	21	26	17	14	51	46
<i>Sureste de Asia</i>										
Indonesia	540	6.8	59	26	12	40	8	n.d.	29	34
Malasia	1 980	7.3	30	21	24	35	10	19	45	44
Filipinas	660	4.8	26	25	28	34	20	25	46	41
Singapur	7 260	8.2	3	1	24	39	15	25	73	60
Tailandia	860	6.8	35	20	23	28	14	n.d.	42	52
<i>Grupos de países</i>										
Ingresos bajos	260	5.3	42	36	28	35	14	15	30	29
Ingresos medianos	1 250	4.4	21	14	31	37	20	22	48	49

FUENTE: Banco Mundial, *World Development Report 1986*.

^a Todos los países del Sur de Asia se encuentran en la categoría de ingresos bajos del Banco Mundial.

^b La manufactura que se desglosa está incluida en el total de la industria.

^c No disponible.

CUADRO 3. Comercio exterior con grupos de países

A Desde	Exportaciones (porcentaje del total)						Importaciones (porcentaje del total)					
	Países industrializados	Oriente Medio	Total Asia	ASACR	ANSEA	Otros ^a	Países industrializados	Oriente Medio	Total Asia	ASACR	ANSEA	Otros ^a
<i>Bangladesh</i>												
1977	44.7	8.6	15.1	8.4	2.3	31.6	47.0	16.4	13.5	6.0	3.0	23.1
1980	36.0	12.8	26.0	8.7	9.1	25.2	48.1	17.2	16.4	3.7	7.0	18.3
1985	47.9	15.3	14.6	7.7	3.2	22.2	43.1	10.1	28.4	3.9	15.9	18.4
<i>Bhután</i>												
1977	n.d. ^b	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1980	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1985	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<i>India</i>												
1977	51.8	14.8	8.5	3.0	3.6	24.9	52.5	23.2	5.4	0.8	4.1	18.9
1980	48.7	12.4	11.5	3.6	3.6	27.4	46.2	29.1	8.9	1.0	5.9	15.8
1985	59.1	8.8	10.0	2.2	3.4	22.1	54.1	18.9	11.4	0.7	6.4	15.6

<i>Maldivas</i>												
1977	55.1	—	24.5	20.4	—	20.4	73.3	—	26.7	15.5	—	—
1980	64.6	—	26.6	26.6	—	8.8	58.7	—	38.8	22.9	0.5	2.5
1985	22.7	—	75.2	17.2	58.0	2.1	27.2	—	72.2	9.2	47.5	0.6
<i>Nepal</i>												
1977	32.6	0.9	64.0	49.6	8.4	2.5	37.5	—	62.4	53.9	2.1	0.1
1980	48.4	2.8	44.9	37.8	5.2	3.9	38.9	0.1	59.9	48.0	4.0	1.1
1985	62.7	1.0	36.4	33.2	1.6	—	44.9	—	55.0	32.2	6.4	0.1
<i>Pakistán</i>												
1977	39.3	28.0	17.2	6.4	3.9	15.5	58.8	16.0	15.9	6.1	6.1	9.3
1980	36.4	24.8	25.3	6.3	2.4	13.5	50.1	29.1	14.1	2.3	5.7	6.7
1985	49.5	18.1	18.5	5.3	3.8	13.9	54.8	25.1	14.5	1.6	7.5	5.6
<i>Sri Lanka</i>												
1977	46.2	21.7	22.3	9.9	2.2	9.8	42.8	23.9	27.9	11.0	7.6	5.4
1980	39.6	22.0	15.2	7.1	1.9	23.2	45.5	23.7	20.4	6.5	6.4	10.4
1985	50.8	22.9	11.3	4.2	4.8	15.0	46.0	21.7	23.5	6.2	7.4	6.6

FUENTE: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Direction of Trade Yearbook*, 1986.

^a Incluye categorías especiales.

^b No disponible.

CUADRO 4. *Participación de las importaciones y las exportaciones en el PNB*

	<i>Exportaciones^a/PNB</i>	<i>Importaciones/PNB</i>
<i>Sur de Asia</i>		
Bangladesh		
1980	9.4	25.2
1984	9.5	23.1
Bhután		
1980	n.d. ^b	n.d.
1984	n.d.	n.d.
India		
1980	7.6	10.8
1984	7.9	10.1
Maldivas		
1980	153.4	211.3
1984	127.8	162.8
Nepal		
1980	13.9	21.4
1984	11.8	21.0
Pakistán		
1980	12.9	26.1
1984	11.5	23.1
Sri Lanka		
1980	33.5	56.8
1984	30.6	38.6

Principales exportaciones de bienes como porcentaje del total

	<i>Porcentaje del total de exportaciones</i>	
	<i>1980</i>	<i>1985</i>
<i>Bangladesh</i>		
Yute y productos de yute	44.5	42.9
<i>Pakistán</i>		
Algodón en rama e hilaza	19.9	20.1
Tela de algodón	7.1	8.4
Arroz	14.2	6.7
<i>Sri Lanka</i>		
Caucho	11.6	5.8
Té	27.8	27.0

FUENTES: Banco Mundial, *World Debt Tables, 1985-1986*; Fondo Monetario Internacional, *Balance of Payments Yearbook, 1986*.

^a De bienes y servicios.

^b No disponible.

ser mucho más dependientes respecto al comercio exterior que la de la India. Es muy distinta la situación de las Maldivas, ya que las participaciones de la exportación y la importación suben al 127.8 y al 162.8% respectivamente. Bangladesh, Pakistán y Sri Lanka dependen mucho de la exportación de bienes dado que las participaciones de las exportaciones de los artículos principales en la exportación global van del 33% en Sri Lanka al 43% en el caso de Bangladesh. Durante los últimos años todos los países de la región han acusado balanza comercial negativa. Obviamente el déficit de balanza de pagos ha supuesto una carga creciente de deuda durante estos años. El total de la deuda en relación con el PNB va del 16.7% en el caso de la India al 52.5% en Sri Lanka. El servicio de la deuda como proporción de la exportación de bienes y servicios es más elevado en el caso de Pakistán, donde llega al 24.1% y más bajo en el de Nepal, del 3.4 por ciento.

Existe un potencial de cooperación significativo entre los países de la región en varios campos. Fue iniciativa del fallecido presidente Zia-ur Rahman de Bangladesh en 1979 la de promover la idea de la Asociación del Sur de Asia para la Cooperación Regional. A raíz de su visita de buena voluntad a varios países vecinos el presidente Zia-ur Rahman se convenció de las ventajas de la cooperación regional, y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bangladesh elaboró un estudio sobre la cooperación en el Sur de Asia, el cual se conoce actualmente como el Documento de Trabajo de Bangladesh, que sentó las bases para las discusiones posteriores.

Las reuniones preliminares se llevaron a cabo en Colombo (1981), Islamabad (1982) y Dhaka (1983). Se puso en marcha formalmente la cooperación regional del Sur de Asia en 1983 al reunirse en la India los respectivos ministros de Relaciones Exteriores. La primera reunión cumbre de los jefes de Estado o de gobierno de los países de la ASACR se convocó en Dhaka el 8 de diciembre de 1985, y se fundó una asociación formal con una estructura organizativa bien definida con un secretario general, directores, un Comité Técnico, etcétera, la cual fue denominada Asociación del Sur de Asia para la Cooperación Regional (ASACR).

En el Documento de Trabajo de Bangladesh se identificaron 11 áreas generales de cooperación regional en una primera etapa: *i*) telecomunicaciones; *ii*) meteorología; *iii*) transporte; *iv*) navegación marítima; *v*) turismo; *vi*) investigación agrícola; *vii*) empresas mixtas; *viii*) promoción de mercados; *ix*) cooperación científica y tecnológica; *x*) cooperación educativa y técnica, y *xi*) cooperación cultural. El documento subrayó la necesidad de identificar áreas de complementariedad entre los países de la región, a pesar de que las experiencias de desarrollo y los antecedentes políticos han sido divergentes.

Antes de la primera reunión de ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Nueva Delhi se llevaron a cabo varias reuniones de vicesecretarios para tratar más ampliamente las ideas planteadas en el documento. Para identificar los campos específicos de cooperación se establecieron grupos de estudio en las áreas de agricultura, desarrollo rural,

CUADRO 5. *Balanza de pagos*
(Millones de dólares)

	<i>Balanza de cuenta corriente</i>							
			<i>Porcentaje del PIB</i>		<i>Balanza comercial</i>		<i>Balanza de invisibles</i>	
	1970	1985	1970	1985	1970	1985	1970	1985
<i>Sur de Asia</i>								
Bangladesh	-239 ^a	-578	-4.1 ^a	-4.1	-540 ^a	-1 300	-90 ^a	-318
Bhután	n.d. ^b	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
India	-411	-1 953 ^c	-0.8	-1.0 ^c	-131	-4 098 ^c	-494	-917 ^c
Maldivas	- ^e	-9	-	10.5	-5 ^e	-36	4	26
Nepal	19 ^f	-126	1.3 ^f	-5.5	-52 ^f	-289	24 ^f	21
Pakistán	-667	-1 106	-6.7	-3.4	-538	-3 277	-248	-863
Sri Lanka	-59	-556	-2.6	-9.4	-14	-657	-56	-312
<i>Sureste de Asia</i>								
Indonesia	-310	-1 632	-3.4	-1.9	57	5 876	-433	-7 679
Malasia	8	-723	0.2	-2.3	349	3 575	-282	-4 267
Filipinas	-48	8	-0.7	0	-26	-482	-141	111
Singapur	-572	-253	-3 012	-4.0 ^g	-855	-3 035	291	2 955
Tailandia	-250	-1 537	-3.8	-4.0	-462	-1 322	163	-370

	<i>Remesas de trabajadores migratorios</i>				<i>Ingresos por turismo</i>			
	1970	1980	1983	1985	1970	1980	1983	1985
<i>Sur de Asia</i>								
Bangladesh	n.d.	286	629	369	1 ^a	16	36	23
Bhután	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
India	113	2 757 ^d	2 525 ^d	n.d.	39	1 551	1 112	n.d.
Maldivas	n.d.	—	2	—	n.d.	9	21	38
Nepal	n.d.	35 ^d	42 ^d	40 ^d	n.d.	63	49	45
Pakistán	86	2 038	2 925	2 526	9	148	191	177
Sri Lanka	3	152 ^d	275 ^d	296 ^d	4	99	103	81
<i>Sureste de Asia</i>								
Indonesia	n.d.	n.d.	n.d.	61 ^d	5	173	397	548
Malasia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	10	318	571	603
Filipinas	n.d.	204	180	112	95	320	465	510
Singapur	n.d.	81	84 ^d	65 ^d	91	1 433	1 995	1 753
Tailandia	n.d.	—	—	—	104	868	1 089	1 171

FUENTES: Banco Mundial, *World Development Report, 1986*; Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics*, varios números; *Balance of Payments Yearbook, 1986*; *Supplement on Economic Indicators, 1985*.

^a Cifras de 1973.

^b No disponible.

^c Cifras de 1983.

^d Transferencias privadas, principalmente remesas de los trabajadores.

^e Cifras de 1977.

^f Cifras de 1976.

^g Cifra de balanza en cuenta corriente como porcentaje del PIB de 1984. No disponible la cifra de 1985.

CUADRO 6. *Saldos de la deuda externa*
(Millones de dólares)

	<i>Deuda de largo plazo</i>				<i>Utilización de crédito del FMI</i>		<i>Deuda de corto plazo</i>		<i>Saldo total</i>		<i>Deuda concesional como porcentaje de la deuda pública</i>	
	<i>Pública^a</i>		<i>Privada^b</i>		<i>1970</i>	<i>1984</i>	<i>1970</i>	<i>1984</i>	<i>1970^c</i>	<i>1984^c</i>	<i>1970</i>	<i>1984</i>
	<i>1970</i>	<i>1984</i>	<i>1970</i>	<i>1984</i>								
<i>Sur de Asia</i>												
Bangladesh	373	5 154	n.d.	—	n.d.	356	n.d.	133	373	5 644	n.d.	96.3
Bhután	n.d. ^d	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
India	7 940	22 403	100	2 611	10	3 921	n.d.	1 743	8 050	30 678	83.4	78.5
Maldivas	0.1	51	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.1	51	n.d.	69.8
Nepal	3	427	—	—	—	4	n.d.	24	3	454	69.6	99.8
Pakistán	3 060	9 953	5	26	24	1 241	n.d.	436	3 110	11 656	71.6	80.8
Sri Lanka	317	2 420	n.d.	44	79	322	n.d.	301	396	3 087	59.1	71.5
<i>Sureste de Asia</i>												
Indonesia	2 443	22 883	461	3 800	139	413	n.d.	5 384	3 043	32 480	78.0	34.8
Malasia	390	11 846	n.d.	n.d.	—	258	n.d.	n.d.	390	12 104	23.8	8.7
Filipinas	574	11 176	919	2 959	69	757	n.d.	9 492	1 562	24 383	11.9	14.2
Singapur	152	1 911	n.d.	n.d.	—	—	n.d.	208	152	2 063	27.0	2.7
Tailandia	324	7 568	402	3 368	—	791	n.d.	3 551	726	15 278	27.3	20.6

FUENTES: Banco Mundial, *World Development Report*, 1986, y *World Debt Tables*, 1985-1986.

^a Pública y pública garantizada.

^b Privada no garantizada.

^c Donde no se dispone de cifras de deuda de corto plazo el total representa la pública más la privada, más la utilización del crédito del FMI.

^d No disponible.

meteorología, salud, actividades de población, transporte, servicios de correos, cooperación científica y técnica, deportes, arte y cultura. En la reunión de ministros de Relaciones Exteriores efectuada en Colombo en 1981 se había establecido el Comité General, integrado por los ministros de los siete países; este Comité había elaborado el documento de trabajo conocido como el Documento de Sri Lanka con el objetivo de desarrollar más ampliamente los caminos de cooperación de la región. Dicho documento identificó tres tareas principales de importancia inmediata: *i*) la preparación de un Programa Integrado de Acción en las áreas de cooperación acordadas; *ii*) la recomendación de modalidades para la implantación, la coordinación y el seguimiento del programa de acción acordado, y *iii*) la previsión, hasta donde fuera posible, del componente de corto plazo del Programa Integrado de Acción y la recomendación de modalidades de financiamiento y arreglos para el componente de largo plazo del mismo.

También fue sugerencia del Documento de Sri Lanka que se incrementaran los canales de intercambio de datos, los seminarios y las reuniones de trabajo entre los países de la región, y que se establecieran

CUADRO 7. Indicadores de deuda externa^a

	Relación saldo total de deuda sobre PNB (porcentaje)		Relación servicio de la deuda externa pública sobre			
			PNB (porcentaje)		Exportación de bienes y servicios (porcentaje)	
	1970 ^b	1984 ^b	1970	1984	1970	1984
<i>Sur de Asia</i>						
Bangladesh	n.d. ^c	43.8	n.d.	1.3	n.d.	14.1
Bhután	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
India	15.1	16.7	0.9	0.8	22.0	10.1
Maldivas	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	12.5
Nepal	0.3	18.2	0.3	0.4	n.d.	3.4
Pakistán	31.0	34.6	1.9	2.8	23.6	24.1
Sri Lanka	20.6	52.5	2.0	3.4	10.3	11.2
<i>Sureste de Asia</i>						
Indonesia	33.8	42.8	0.9	4.3	6.9	14.7
Malasia	10.0	40.2	1.7	4.9	3.6	7.7
Filipinas	22.1	75.8	1.4	3.5	7.3	14.1
Singapur	7.9	11.4	0.6	1.8	0.6	1.0
Tailandia	11.0	36.8	0.6	3.0	3.4	13.0

FUENTES: Banco Mundial, *World Development Report*, 1986, y *World Debt Tables*, 1985-1986.

^a De largo plazo.

^b Donde no se dispone de cifras de deuda de corto plazo el total representa la deuda pública más la privada de largo plazo, más la utilización de crédito del FMI.

^c No disponible.

instituciones regionales de capacitación e investigación, así como que se crearan o fortalecieran al mismo tiempo los vínculos entre las instituciones nacionales ya existentes. Además se planteó el fortalecimiento de la cooperación en los servicios infraestructurales tales como correos, telecomunicaciones, ferrocarriles, carreteras, navegación marítima y meteorología. Se debería establecer grupos de trabajo y comités técnicos y se debería identificar los puntos focales nacionales de cooperación. Se propuso el establecimiento de un comité permanente o de revisión local para examinar los adelantos del Programa Integrado de Acción. Cabe señalar que el Comité General debe tomar sus decisiones por consenso en lugar de insistir en un voto mayoritario o unánime. Se incorporó la mayoría de las recomendaciones del Documento de Sri Lanka a los documentos de la ASACR dados a conocer al final de la reunión de ministros de Relaciones Exteriores de Nueva Delhi en 1983.

Previamente a la primera reunión cumbre de la ASACR, celebrada en Dhaka del 7 al 8 de diciembre de 1985, se llevó a cabo una serie de reuniones de viceministros y ministros de Relaciones Exteriores en diferentes países de la región. La reunión cumbre de Dhaka en 1985 constituye un hito muy importante en la evolución de la ASACR, pues en ella se formuló un acta constitutiva para la ASACR y se estableció ésta formalmente. En el estatuto los jefes de Estado o de gobierno de los siete países expresan su convicción de que la ASACR desempeñará un papel importante en la aceleración del desarrollo económico y social, en el fomento de la autovaloración nacional y colectiva, y en el fortalecimiento de la paz, el progreso y la estabilidad en el Sur de Asia y en el mundo. La cumbre hizo un llamado a que se pusiera fin a la carrera armamentista, recomendó que se firmara un tratado global de prohibición de las pruebas nucleares y reiteró las demandas del movimiento de los No Alineados en pro de un nuevo orden económico mundial.

Los objetivos principales de la ASACR son: *i*) promover el bienestar de los pueblos del Sur de Asia y mejorar la calidad de vida; *ii*) acelerar el crecimiento económico, el progreso social y el desarrollo cultural de la región, y proporcionar a todos los habitantes la oportunidad de vivir con dignidad y de desarrollar sus capacidades al máximo; *iii*) promover y fortalecer la autovaloración colectiva entre los países del Sur de Asia; *iv*) contribuir a la confianza mutua y a la comprensión y la estimación de los problemas de unos a otros miembros de la Asociación; *v*) fomentar la cooperación activa y el apoyo mutuo en las áreas económica, social, cultural, técnica y científica; *vi*) fortalecer la cooperación con otros países en desarrollo; *vii*) fortalecer la cooperación recíproca en los foros internacionales respecto a asuntos de interés común, y *viii*) cooperar con las organizaciones internacionales y regionales que tengan fines y propósitos similares.

El estatuto reconoce que la cooperación regional no sustituirá a la cooperación bilateral o multilateral existente o potencial, sino que la complementará. También respetará los principios de la igualdad soberana, la integridad territorial, la independencia política, y la no inter-

vención en asuntos internos y en las obligaciones bilaterales o multilaterales. Se prevé una reunión anual de los jefes de Estado o de gobierno y que el Consejo de Ministros, integrado por los ministros de Relaciones Exteriores de cada país miembro, se encargue de la formulación de las diversas políticas, proyectos, modalidades y mecanismos de cooperación. Se establece un comité permanente de los viceministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros que revisará y coordinará los varios programas, fijará prioridades y movilizará recursos. Se prevé que se puedan crear comités técnicos que elaborarán estudios detallados de sectores específicos y harán recomendaciones relacionadas con proyectos de cooperación y políticas que deban seguir. El estatuto establece una secretaría cuyas actividades se financiarán con aportaciones voluntarias de los Estados miembros.

La segunda reunión cumbre de la ASACR se efectuó en Bangalore, India, en noviembre de 1986, menos de un año después de la primera. En esta segunda reunión de los jefes de Estado o de gobierno de la ASACR se adelantó mucho en la integración de ésta. Previamente se celebraron reuniones del Comité Permanente de los viceministros y del Consejo de Ministros de la ASACR, y se revisó el progreso alcanzado respecto al cumplimiento del Programa Integrado de Acción. En ambas reuniones se consideraron los informes de los diversos comités técnicos en áreas específicas como transporte, desarrollo rural, salud y actividades de población, telecomunicaciones, servicios de correo, agricultura, meteorología, deportes, arte y cultura, ciencia y tecnología, y la mujer en el desarrollo, y también en las áreas de narcotráfico, drogadicción y terrorismo. Cada informe de los comités técnicos analizó los canales de actividades ya existentes en los diferentes países e hizo recomendaciones para las áreas de cooperación en los campos respectivos. El comité técnico de meteorología, por ejemplo, propuso el establecimiento de centros nacionales de información en los diferentes países y de servicios de capacitación y de intercambio de experiencias. El mismo informe planteó el establecimiento de un Centro Regional de Investigación Meteorológica. El comité técnico de transporte subrayó la necesidad de vincular las capitales regionales mediante conexiones aéreas directas y de mejorar el transporte aéreo, la seguridad, los servicios de capacitación, las redes de navegación marítima, etcétera, entre los países de la región. Además, se ha recomendado la organización de una conferencia naviera para los países de la ASACR, así como la formación de un consejo de navieros, un centro de diseño de embarcaciones, etcétera. El comité técnico de ciencia y tecnología recomendó la realización de talleres y seminarios sobre temas de ese campo, así como el mejoramiento de la infraestructura para el intercambio de información y para la capacitación de mano de obra técnica. Se ha elaborado un calendario de talleres y seminarios durante 1987. Por ejemplo, se recomendó que se llevaran a cabo talleres en los distintos países sobre desarrollo de plaguicidas, geofísica de aguas subterráneas, instrumentación, reparaciones de mantenimiento, calibración, etcétera.

El comité técnico de telecomunicaciones ha hecho una serie de re-

CUADRO 8. *Exportaciones totales e intrarregionales de los países del Sur de Asia*
(Millones de dólares)

A Desde	Bangladesh	Buthán	India	Maldivas	Nepal	Pakistán	Sri Lanka	Total Sur de Asia	Total mundial	Exportaciones a la región como porcentaje total de exportaciones
<i>Bangladesh</i>										
1979		...	12.1	...	0.1	37.4	2.0	51.6	656	7.9
1982		...	20.3	...	0.1	42.1	0.5	63.0	768	8.2
1985		...	29.6	0.1	5.1	41.5	0.2	76.5	999	7.7
<i>Bhután</i>										
1982	...		19.3	...	...	...	...	19.3	20	96.5
<i>India</i>										
1979	98	n.d. ^a		2	77	...	121	309	7 679	4.0
1982	39	44		1	72	4	66	226	9 655	2.3
1985	56	n.d.		1	78	14	68	217	9 882	2.2
<i>Maldivas</i>										
1979	...	...	...		...	0.6	0.9	1.5	7	21.4
1982	...	...	...		...	...	1.6	1.6	13	12.3
1985	...	...	...		...	...	4.1	4.1	24	17.1

<i>Nepal</i>										
1979	7.9	...	17.3	...		2.8	0.1	28.1	68	41.3
1982	0.5	...	35.8	...		0.7	...	37.0	70	52.9
1985	...	...	39.3	...		1.8	4.0	45.1	136	33.2
<i>Pakistán</i>										
1979	48.3	...	36.4	0.8	0.1		41.3	126.9	2 056	6.2
1982	75.2	...	50.5	0.1	0.1		16.2	142.1	2 402	5.9
1985	64.6	...	37.5	0.3	0.1		42.3	144.8	2 738	5.3
<i>Sri Lanka</i>										
1979	4.1	...	12.5	1.2	...	44.1		61.9	978	6.3
1982	3.5	...	21.2	17.8	0.1	38.2		80.8	996	8.1
1985	14.5	...	6.2	5.2	0.1	27.3		53.3	1 265	4.2
<i>Sur de Asia</i>										
1979								579	11 444	5.1
1982								570	13 904	4.1
1985								541	14 984	3.6

FUENTE: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Direction of Trade Statistics Yearbook*, 1986.

^a No disponible.

CUADRO 9. *Importaciones totales e intrarregionales del Sur de Asia*
(Millones de dólares)

A	<i>Bangladesh</i>	<i>Buthán</i>	<i>India</i>	<i>Maldivas</i>	<i>Nepal</i>	<i>Pakistán</i>	<i>Sri Lanka</i>	<i>Total Sur de Asia</i>	<i>Total mundial</i>	Importaciones de la región como porcentaje total de importación
Desde										
<i>Bangladesh</i>										
1979		...	40.0	...	8.6	22.0	2.0	72.6	1 928	3.8
1982		...	43.3	...	0.5	25.5	0.5	69.8	2 418	2.9
1985		...	61.9	...	...	35.2	0.2	97.3	2 697	3.6
<i>Bhután</i>										
1982	...		44.0	...	...	...	...	44.0	49	89.8
<i>India</i>										
1979	5	n.d. ^a		...	19	30	11	65	9 899	0.7
1982	22	19		...	39	56	23	159	17 450	0.9
1985	33	n.d.		...	43	41	7	124	17 640	0.7
<i>Maldivas</i>										
1979	...	...	2.5	...	...	0.8	1.3	4.6	12	38.3
1982	...	...	0.4	...	...	...	19.8	20.2	66	30.6
1985	0.1	...	0.4	...	...	0.3	5.7	6.5	71	9.1

<i>Nepal</i>										
1979	...	...	84.7	...	...	0.2	...	84.9	163	51.8
1982	0.1	...	78.6	...	...	...	...	78.7	247	31.9
1985	5.6	...	86.3	...	...	0.1	...	92.0	286	32.2
<i>Pakistán</i>										
1979	36.2	...	26.5	0.7	3.2	...	48.7	115.3	4 061	2.8
1982	62.2	...	4.0	...	1.0	...	39.3	106.5	5 460	1.9
1985	45.5	...	15.5	0.1	2.0	...	30.5	93.6	5 889	1.6
<i>Sri Lanka</i>										
1979	1.6	...	149.9	0.9	0.1	31.7	...	184.2	1 449	12.7
1982	0.2	...	72.9	1.7	...	17.6	...	92.4	1 773	5.2
1985	0.2	...	74.7	4.3	4.4	33.8	...	117.4	1 832	6.4
<i>Sur de Asia</i>										
1979	...	...	...	...	...	...	...	527	17 512	3.0
1982	...	...	...	...	...	...	...	573	27 414	2.1
1985	...	...	...	...	...	...	...	531	28 415	1.9

FUENTE: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Direction of Trade Statistics Yearbook*, 1986.

^a No disponible.

CUADRO 10. *Balanza comercial total e intrarregional del Sur de Asia*
(Millones de dólares)

<i>De</i> \ <i>Con</i>	<i>Bangladesh</i>	<i>Buthán</i>	<i>India</i>	<i>Maldivas</i>	<i>Nepal</i>	<i>Pakistán</i>	<i>Sri Lanka</i>	<i>Total Sur de Asia</i>	<i>Total mundial</i>
<i>Bangladesh</i>									
1979	...	...	- 27.9	...	-8.5	+15.4	...	- 21.0	-1 272
1982	...	...	- 20.0	...	+0.5	+16.7	...	- 2.8	-1 650
1985	...	...	- 42.3	+ 0.1	+5.1	+ 6.3	...	- 28.8	-1 698
<i>Bhután</i>									
1982	...	...	- 24.7	...	...	...	...	- 24.7	- 29
<i>India</i>									
1979	+ 93	n.d. ^a	...	+ 2	+ 58	- 19	+ 110	+ 244	-2 220
1982	+ 17	+25	...	+ 1	+ 33	- 52	+ 43	+ 67	-7 795
1985	+ 23	n.d.	...	+ 1	+ 35	- 27	+ 61	+ 93	-7 818

Maldivas

1979	...	...	- 2.5	...	- 0.2
1982	...	...	- 2.4	...	...
1985	- 0.1	...	- 0.4	...	- 0.3

Nepal

1979	+ 7.9	...	- 67.4	...	+ 2.6
1982	+0.4	...	- 42.8	...	+ 0.7
1985	- 5.6	...	- 47.0	...	+ 1.7

Pakistán

1979	+12.1	...	+9.9	+ 0.1	-3.1
1982	+13.0	...	+46.5	+ 0.1	-0.9
1985	+19.1	...	+22.0	+ 0.2	-1.9

Sri Lanka

1979	+ 2.5	...	-137.4	+ 1.1	-0.1	+12.4
1982	+ 3.3	...	- 51.7	+16.1	+0.1	+20.6
1985	+12.3	...	- 68.5	+ 0.9	-4.3	- 6.5

FUENTE: Cuadros 8 y 9 anteriores.

^a No disponible.

comendaciones interesantes y útiles, como el mejoramiento de las telecomunicaciones y los servicios respectivos entre los países, y ha recomendado que se vigile la calidad del servicio. El comité técnico de agricultura recomendó el establecimiento de un centro regional de información agrícola, un centro de investigación sobre el mejoramiento de los suelos problemáticos, la cooperación en el control de plagas que afectan el arroz y un centro regional de capacitación agrícola.

El Comité Permanente, el Consejo de Ministros y la reunión cumbre de jefes de Estado o de gobierno han tomado nota de los informes de los comités técnicos y han aprobado una serie de proyectos para el desarrollo más amplio del proceso de cooperación en la región. Manifestaron su convicción de que la reunión cumbre de Bangalore había ayudado en la consolidación de las actividades de cooperación regionales emprendidas hasta ese momento por la ASACR, mientras al mismo tiempo se exploraban nuevos canales y posibilidades para esta cooperación. Una decisión interesante y significativa fue la de iniciar un programa de transmisiones del Sur de Asia que abarcaría tanto la radio como la televisión. Se subrayó la necesidad de mejorar las oportunidades de contacto de pueblo a pueblo y el intercambio de estudiantes, profesores e investigadores. Se deberá establecer un centro de documentación depositario de toda la información pertinente, creando también becas y cátedras de la ASACR en las universidades e instituciones de los países miembros. Se recomendó también que se convocara cuanto antes a una reunión de planificadores de los países de la ASACR. Los jefes de Estado o de gobierno de los países miembros concieron asimismo las recomendaciones del Comité Permanente respecto al financiamiento de los gastos institucionales de los organismos regionales, y aprobaron una fórmula para la distribución de los gastos de la secretaría de la ASACR.

LOS PROBLEMAS

La ASACR se encuentra todavía en su infancia. Resulta difícil y algo injusto evaluar su experiencia hasta la fecha en cuanto a éxitos o fracasos. El hecho de que los formuladores de la política en los niveles más altos —jefes de Estado, funcionarios y expertos técnicos— hayan mostrado un entusiasmo sin precedente comprueba las ventajas potenciales de cooperación y las posibilidades de éxito. El Comité de Viceministros, el Consejo de Ministros y los grupos de expertos han estado bastante activos en la preparación del terreno para emprender una serie de proyectos de cooperación en los cuales los pueblos de los diferentes países de la región podrían participar libremente. Cabe señalar que los jefes de Estado o de gobierno se han reunido en dos ocasiones —en 1985 y 1986— en el transcurso de los dos años de existencia de la ASACR, mientras que en el caso de la ANSEA los jefes de Estado o de gobierno no pudieron reunirse durante varios años después de la fundación de la ANSEA en 1967. Se prevén reuniones cumbre anuales en cada país sucesivamente. Sin embargo, a pesar de las perspectivas alen-

tadoras respecto a las posibilidades de la ASACR, conviene ser cautelosos en el pronóstico del ritmo de avance ya que existe una serie de asuntos, obstáculos y problemas que deben ser reconocidos y abordados. A continuación señalamos una lista de los asuntos que merecen atención.

- a) El clima político de la región sigue siendo de desconfianza mutua y de percepciones conflictivas. Este clima mejorará con la comprensión cada vez mayor de las ventajas de la cooperación, dadas las crecientes presiones de los pueblos para que se abran más canales hacia los proyectos de cooperación. Aunque existe una tendencia en este sentido, sigue siendo un proceso lento. Recordemos que en la reunión en Thimpu, capital de Bhután, de los ministros de Relaciones Exteriores, Sri Lanka protestó por algunos problemas políticos, por lo que al principio no se contó con su delegación, y posteriormente, a instancias del primer ministro de la India y del presidente de Pakistán designó apenas una delegación de funcionarios menores. Son necesarias medidas concretas para mejorar el clima político.
- b) Las áreas económicas de cooperación todavía no han sido incluidas de manera eficaz ni siquiera dentro del alcance del análisis acerca de la cooperación. Es preciso demostrar las ventajas potenciales de la cooperación económica en materia de comercio, inversión, producción, tecnología, potencial humano, infraestructura, información, etcétera, mediante *i*) formulación de proyectos concretos de cooperación; *ii*) el detalle de los beneficios y costos, y *iii*) la puesta inmediata en marcha de dos o tres proyectos de cooperación.
- c) Las superficies desproporcionadas de los países y las etapas de desarrollo desiguales constituyen tanto un factor positivo como negativo en el fomento de la cooperación. El hecho de que la India sea mucho más extenso y mucho más avanzado en cuanto a diversificación de la producción, tecnología y potencial humano se podría interpretar de dos maneras opuestas: la India se sobrepondría a los otros países, o bien podría compartir sus experiencias con los otros países de la región. Se deben elaborar proyectos concretos en el último sentido, en los cuales los países más pequeños se beneficiarían. A pesar de su gran tamaño la India podría recibir una serie de bienes y servicios de los otros países. Es preciso borrar el temor a una relación de tipo centro-periferia entre la India y los otros países elaborando estudios analíticos y programas prácticos de acción.
- d) Se deben elaborar detalladamente los aspectos de complementariedad en las áreas de comercio, producción, inversión y tecnología. Muchas veces se sostiene que no puede haber aspectos complementarios eficaces entre los países en desarrollo que se encuentren en una etapa similar de evolución. Sin embargo, este argumento no sería correcto si se adoptara una definición lo sufi-

cientemente amplia del concepto de complementariedad. Se precisa identificar los canales para la especialización intraindustrial, el comercio compensado, la participación en la producción, empresas mixtas de producción y de comercialización, intercambio de expertos y consultas técnicas, etcétera. ¿Por qué no llegan a un acuerdo la India, Bangladesh y Nepal para distribuir la producción de yute y adoptar estrategias mixtas de comercialización en lugar de competir entre ellos? ¿Por qué no establecen la India y Sri Lanka una empresa mixta de comercialización respecto al té? Éstos constituyen algunos de los problemas que merecen un análisis técnico detallado. Es preciso demostrar y discutir analíticamente la validez de las tesis de Staffan B. Linder sobre la semejanza de las preferencias que lleva a un incremento del comercio, así como de las teorías del comercio intraindustrial.

- e) Los países de la región se beneficiarían mucho si adoptaran proyectos de cooperación financiera. Las instituciones bancarias y financieras de la región podrían elaborar proyectos de operaciones mixtas. Se podría explorar el alcance de un Centro Financiero Asiático. Deberían fortalecerse los mecanismos de compensación de saldos comerciales.
- f) Un requisito previo y esencial para el fomento de la cooperación lo constituye la concentración de los recursos de investigación e información con que cuenta la región. El Sistema de Investigación e Información para los Países No Alineados y Otros en Vía de Desarrollo (RIS), con sede en Nueva Delhi, India, se ocupa de desarrollar una red institucional de colaboración en la investigación y el intercambio de información. Se dirigen muchos esfuerzos a la creación de una infraestructura institucional de esta naturaleza. El Comité de Estudios para la Cooperación en el Desarrollo del Sur de Asia (CECDSA [CSCD]) ha inaugurado una serie de talleres y seminarios encaminados a fomentar el diálogo intelectual entre los países de la región. Sin embargo, hacen falta más diálogos de este tipo, basados en estudios analíticos, entre los comerciantes, los industriales y en general la comunidad empresarial.

19. LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y SUBREGIONAL EN ÁFRICA: PANORAMA, PROBLEMÁTICA Y PERSPECTIVAS

Bingu Wa Mutharika

I. MARCO HISTÓRICO Y PERSPECTIVAS

EN ÁFRICA la historia de la evolución económica siempre ha ido precedida de varias formas de cooperación. Tradicionalmente los pueblos dentro de un grupo tribal o étnico dado vivían y trabajaban juntos, sea que esto se reflejara en la forma de la construcción colectiva de las viviendas o en el cultivo de los campos o en la cosecha. Se repartían los frutos de sus esfuerzos conjuntos de tal manera que ningún individuo podía obtener mayores beneficios que los demás del grupo. Los pueblos vivían de acuerdo con el principio de que "lo que le sucede a uno le sucede a todos".¹ Con el advenimiento de la ideología occidental en África se han modificado la forma y el carácter de este principio de cooperación e integración, pero han permanecido los rudimentos de él, a saber, el hacer valer la noción de tener raíces y una finalidad en la vida.

Los últimos 25 años han presenciado logros significativos con respecto al establecimiento de instituciones diseñadas para facilitar la cooperación y la integración en África.² Estas instituciones abarcan todos los sectores y subsectores posibles de la economía africana, incluidas comunidades económicas, uniones aduaneras, uniones monetarias, áreas de comercio preferencial, uniones hidrológicas, de transporte y comunicaciones, convenios postales y asociaciones de agricultores y mineros, así como asociaciones científicas y de investigación. El motivo por el cual se han emprendido estos esfuerzos colectivos ha sido el de maximizar el potencial de desarrollo y de reforzar la posición de negociación que puedan tener los países de África ante los demás países.

África comprende cincuenta Estados independientes, con una población total de más de 510 millones de habitantes en 1984; su producto interno bruto (PIB) fue estimado en 305 mil 700 millones de dólares.³

¹ Bingu Wa Mutharika, *Fundamentals of African Economic Thought (Challenges, Choices and Responses)*, en prensa.

² Existen actualmente unos 120 programas regionales y subregionales de cooperación e integración, cuyas metas varían desde los de muy amplio alcance a los que se caracterizan por objetivos muy limitados.

³ Los países son: Argelia, Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Cabo Verde, Chad, Comoros, Congo, Costa de Marfil, Djibouti, Egipto, Guinea Ecuatorial, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Guinea, Kenia, Lesotho, Liberia, Libia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Marruecos, Níger, Nigeria,

En el pasado siete potencias coloniales controlaron entre sí el continente entero, salvo Etiopía y Liberia.⁴ Estas potencias coloniales influyeron en las percepciones políticas, económicas, culturales y sociales de los colonizados, y por tanto en el tipo de integración regional que subsecuentemente haya surgido. Algunas formas de integración fueron realizadas en la época colonial, derivadas principalmente de la necesidad de aliviar problemas de tipo administrativo. Estos esfuerzos incluyeron grupos como la East African Common Services Organization (Organización de Servicios Comunes para África Oriental); la South African Customs Union (Unión Aduanera de África del Sur); la Federation of Rhodesia and Nyasaland (Federación de Rhodesia y Nyasa); el África Ecuatorial Francesa, y el África Occidental Francesa. De manera similar, los países africanos fueron organizados en zonas monetarias, cuyas paridades se fijaban en función de las monedas de las metrópolis.⁵

En la época del militarismo panafricano varios grupos fueron establecidos como puntos de defensa en contra del colonialismo. Entre estos grupos se incluyeron el Grupo de Brazzaville, el Grupo de Monrovia y las Potencias de Casablanca. Los primeros adeptos al movimiento panafricanista preveían un África unida en la cual se llevaría a cabo una planificación integral para el desarrollo económico y social, y en la cual habría instituciones educativas comunes, así como fuerzas armadas comunes.⁶ Actualmente, sin embargo, las instituciones africanas que buscan facilitar la cooperación económica se caracterizan por tener bases socioeconómicas un tanto distintas de las anteriores, que es el caso de sus objetivos y sus prioridades de desarrollo.⁷ Y lo que es más importante, estos países parecen profesar ideologías económicas y políticas diferentes, y a veces al parecer conflictivas.⁸

República del África Central, Ruanda, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Suazilandia, Santo Tomé y Príncipe, Tanzania, Togo, Túnez, Uganda, Zambia, Zaire, Zimbabue.

⁴ Reino Unido, Francia, Bélgica, Portugal, Italia, España y la República Federal de Alemania.

⁵ Por ejemplo la zona esterlina, la zona del franco, la zona del escudo.

⁶ Por ejemplo, estadistas como Kwame Nkrumah consideraron el establecimiento de los Estados Unidos de África como objetivo final para África.

⁷ Por ejemplo, cuatro de los países de África (Angola, Mozambique, Guinea-Bissau, Cabo Verde) fueron sujetos al régimen portugués; 18 naciones (Kenia, Uganda, Tanzania, Zambia, Malawi, Zimbabue, Botswana, Lesotho, Suazilandia, Nigeria, Ghana, Gambia, Sierra Leona, Camerún, Egipto, Sudán, Mauricio y Seychelles) fueron colonias del Reino Unido o tuvieron algún tipo de contacto formal con éste. Tres países (Ruanda, Burundi, Zaire) fueron colonizados por Bélgica; dos países (Etiopía, Somalia) fueron sujetos durante periodos variables al régimen italiano, y 22 naciones (Djibouti, Seychelles, Comoros, Madagascar, Mauricio, Burundi, República del África Central, Chad, Congo, Gabón, Camerún, Níger, Togo, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea, Mali, Mauritania, Argelia, Túnez) fueron, durante periodos y en grados variables, sometidos a la administración colonial o la influencia francesa. El Sahara Español, Santo Tomé y Príncipe, así como Guinea Ecuatorial, fueron sujetos a la influencia española, y Ruanda, Burundi, Togo, Camerún y Namibia fueron sujetos a Alemania durante breves periodos.

⁸ De hecho algunos países de África prosiguen lo que generalmente se ha llamado un enfoque "capitalista" del desarrollo y han mantenido lazos económicos y políticos con los países miembros de la OCDE que podrían describirse como fuertes, mientras que otros paí-

Los estudiosos del proceso de integración económica regional en África, entonces, han tendido a hacer las siguientes preguntas: ¿cuál ha sido la fuerza unificadora o el espíritu animador que motiva a cada agrupación económica?, ¿cómo se prevé satisfacer los diferentes intereses económicos?, ¿qué arreglos podrían hacerse a fin de asegurar el éxito de la agrupación —medido éste en términos de la distribución de sus costos y beneficios visibles en el corto, el mediano y el largo plazos? Las respuestas a estas pertinentes preguntas no siempre pueden hallarse en los libros de texto, sino que se tiene que recurrir al análisis de temas como el del tradicionalismo que mencionamos arriba. De hecho, la evaluación de los efectos reales que han tenido estos grupos en el crecimiento económico de los Estados miembros no podrá hacerse hasta los años venideros. Sin embargo, una cosa resulta muy clara, y es que existe entre los Estados miembros de estas agrupaciones un espíritu de decisión y compromiso en el sentido de que se debe, a toda costa, lograr la integración regional y subregional.¹⁰ Sería un error, entonces, que la comunidad internacional tomara este espíritu de decisión a la ligera.

Un examen empírico de los programas de integración regional y subregional en África destaca tres tendencias de influencia recíproca. La primera es el colapso de los regímenes coloniales en los años sesenta, lo que creó una pérdida avasalladora de expectativas de África respecto a lograr su autodeterminación.¹¹ La segunda tendencia es la nueva política de conciencia socioeconómica y política, resultante del proceso de independencia así como de la expresión de la "negritud", que culminó en el llamado por un "África para los africanos". En años recientes la desestabilización de los Estados africanos de "delantera" por parte de África del Sur ha ocasionado que los países de esta área se hayan unido más que nunca en sus esfuerzos por alcanzar autovaloración e independencia económicas. Ello ha dado lugar a la creación del Southern African Development Coordination Council (SADCC; Consejo Coordinador del Desarrollo del Sur de África).¹²

La tercera tendencia responde a la amarga percepción de que la comunidad internacional no está dispuesta aún a enfrentarse a los problemas de hambre que amenazan a la mayoría de los países en desarrollo.¹³ Como lo dijo un distinguido estadista africano,

ses africanos han sido denominados como "socialistas", "marxistas" o "comunistas" por su posición política y su ideología económica.

⁹ Los medios de comunicación occidentales han expresado dudas con respecto a estos temas. Véase por ejemplo *The Financial Times*, 22 de diciembre de 1981.

¹⁰ Véase las declaraciones hechas por varios jefes de Estado y de gobierno al firmar el Tratado del PTA (Área de Comercio Preferencial para los Estados del África Oriental y del Sur).

¹¹ Para un análisis detallado de la integración económica en África, véase B. W. T. Mutbarika, *Toward Multinational Economic Co-operation in Africa*, Nueva York, Praeger, 1972.

¹² Véase también la declaración del presidente Daniel T. Arap Moi, de Kenia, en la ceremonia de firma del Tratado del PTA en Lusaka, Zambia, el 21 de diciembre de 1981.

¹³ Véase, por ejemplo, Susan George, *How the Other Half Dies (The Real Reasons for World Hunger)*, Londres, Penguin Books, Ltd., p. 17. Ella afirma que el desarrollo, como es tratado en los foros internacionales, ha sido la palabra clave para la imposición de un

hasta la fecha, la mayor parte de nuestros intentos por encontrar algún remedio extra-africano a nuestros problemas ha sido recibida con algún violento desaire. Los países desarrollados nos han manifestado de una manera clara, en las diferentes conferencias de la UNCTAD, en el Diálogo Norte-Sur, y hasta en la Convención Lomé II del grupo de la CEE/ACP (África, Caribe, Pacífico), que el nuevo orden económico internacional que busca establecer el Tercer Mundo no sólo resulta inaceptable para ellos, sino que representa una amenaza para su supervivencia.¹⁴

Se concibe, entonces, el movimiento africano de integración regional y subregional como desafío y como respuesta a la incapacidad del actual sistema económico internacional para hacer frente de manera adecuada a los problemas que plantean los países africanos. Este movimiento no sólo es un esfuerzo para promover la autovaloración colectiva mediante el comercio intra-africano, como lo prevé el Plan de Acción de Lagos, sino que constituye un medio para la promoción de un desarrollo real mediante la aplicación de programas concretos de desarrollo industrial y el establecimiento de vínculos socioeconómicos entre los países africanos.¹⁵

En términos tradicionales, se espera que un programa de integración regional y subregional realce el desarrollo y la expansión del comercio dentro del área, teniendo en cuenta los costos comparativos, las dotaciones de recursos, los precios de los factores y los efectos que en el comercio tiene la aplicación de aranceles aduaneros preferenciales. La premisa de la teoría tradicional del comercio internacional es que éste surge como resultado de diferencias de dotaciones de recursos y de ventajas comparativas con las que cuenta un país para la producción de una mercancía dada, frente a los demás países.¹⁶ En el caso de África se supone además que esta teoría tiene en cuenta una amplia gama de factores críticos, tales como la ciencia y la tecnología, los niveles generales de desarrollo económico y factores políticos.¹⁷

En el caso particular de África la integración regional y subregional, sobre todo la expansión del comercio intra-africano, ha sido fuertemente influida por el colapso de las agrupaciones comerciales y económicas creadas durante el periodo colonial, o por modificaciones en las mismas.¹⁸ El comercio que se dio entre estas agrupaciones no ne-

nuevo tipo de dependencia que ha servido para enriquecer aún más a los países ricos y para conformar a las demás naciones de manera tal que puedan satisfacer las necesidades comerciales y sociales de los primeros.

¹⁴ Véase la declaración del presidente Kenneth K. Kaunda, de Zambia, en la ceremonia de firma del Tratado del PTA, en Lusaka, Zambia, el 21 de diciembre de 1981.

¹⁵ Véase, además, Organización de la Unidad Africana (OUA), *Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa, 1980-2000*, pp. 5-9.

¹⁶ Véase por ejemplo Romney Robinson, "Factor Proportions and Comparative Advantage: Part I", en *Quarterly Journal of Economics*, vol LXX, núm. 2, mayo de 1956, pp. 169-192; Lionel McKenzie, "Equality of Factor Prices in World Trade", en *Econometrica*, vol. 23, núm. 3, julio de 1955, pp. 239-257.

¹⁷ En años recientes, por ejemplo, la estructura y la dirección del comercio exterior de África, y en particular del comercio intra-africano, han sido fuertemente influidos por los vínculos coloniales de su pasado y por los subsecuentes acontecimientos políticos.

¹⁸ Por ejemplo, se sabe que anteriormente el comercio recíproco entre el África Occi-

cesariamente se comportó en concordancia con las leyes de la asignación de recursos o de las ventajas comparativas de costos. Sin embargo, sí existió el supuesto básico de que la creación de un bloque comercial o económico más amplio daría como resultado un incremento en la actividad y el crecimiento económicos mediante el surgimiento de mayores oportunidades comerciales e industriales.¹⁹

II. ESTRUCTURAS, SISTEMAS Y MECANISMOS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÁFRICA

La integración regional y subregional en África ha asumido, como ya se dijo, varias formas y estructuras. Una característica interesante de estas agrupaciones subregionales es que, sea cual fuere su estructura, sus objetivos tienden a ser convergentes. En este trabajo se examinan sólo algunos de esos programas.

1. Comunidades económicas

Existen cuatro comunidades económicas subregionales en África que requieren mención específica: la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEEAO [ECOWAS]); la Comunidad Económica del África Occidental (CEAO); la Comunidad Económica de los Estados del África Central (CEEAC [ECASS]) y la Comunidad Económica de los Países de los Grandes Lagos (CEPGL).²⁰ La Comunidad de África Oriental, establecida en 1967 entre Kenia, Uganda y Tanzania, no ha sido aún disuelta. Cabe insistir en que todas estas comunidades económicas se han basado en las percepciones expresadas por el movimiento panafricano en el sentido de asegurar un desarrollo económico acelerado por medio de la autovaloración.²¹ Los objetivos de estas comunidades económicas son amplios para promover y acrecentar el desarrollo social y económico por medio de la cooperación estrecha entre los Estados miembros en todos los campos de la actividad económica y social, por ejemplo en las áreas del transporte y las comunicaciones, la energía, la agricultura, los recursos naturales, el comercio y los aranceles adua-

dental Francesa, el África Ecuatorial Francesa, la Organización de Servicios Comunes para el África Oriental y la Federación de Rodesia y Nyasa era mayor que hoy día.

¹⁹ Véase por ejemplo el Plan de Acción de Lagos, pp. 83-87, que propone el establecimiento de un mercado común africano y áreas preferenciales de comercio como medios para promover el desarrollo regional.

²⁰ La CEEAO comprende las siguientes 16 naciones: Cabo Verde, Níger, Senegal, Gambia, Mauritania, Mali, Guinea, Guinea-Bissau, Sierra Leona, Liberia, Burkina Faso, Costa de Marfil, Benin, Togo, Ghana y Nigeria. La CEAO incluye 7 países: Senegal, Mauritania, Mali, Costa de Marfil, Burkina Faso, Benin y Níger; la ECCAS comprende los siguientes países: Burundi, Camerún, República del África Central, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Chad y Zaire. La CEPGL incluye Burundi, Ruanda y Zaire.

²¹ Véase especialmente el artículo 2, párrafo 1º (b) y el 2º, de la Carta Constitutiva de la Organización de la Unidad Africana (OUA).

neros; en los campos de la industria; en cuestiones monetarias y financieras, de desarrollo de recursos humanos, turismo, educación, cultura, ciencia y tecnología, y para asegurar el libre movimiento de personas dentro de la comunidad.

Para estos fines los Estados miembros han acordado en lo general esforzarse por eliminar tarifas arancelarias y otros impuestos al comercio entre los mismos Estados miembros; por adoptar una tarifa arancelaria común al exterior, así como una política comercial común frente a los demás países; por armonizar las políticas nacionales para promover actividades conjuntas dentro de la comunidad, y por establecer un fondo común o de desarrollo para financiar las actividades de la comunidad de acuerdo con el tratado respectivo. Los Estados miembros también han resuelto apoyar la creación de condiciones que favorezcan al desarrollo de la comunidad, incluido el fomento de la inversión.

2. Áreas preferenciales de comercio

El concepto de áreas de libre comercio parece atractivo para los países africanos. Como ya se vio, los tratados en los cuales se establecen las comunidades económicas suelen incluir esta idea. Un caso específico de un área de libre comercio es el Área de Comercio Preferencial para los Estados del África Oriental y del Sur (PTA).²² El PTA abarca una amplia gama de actividades que se especifican en sus once protocolos.²³ Además, existen dos protocolos referentes a Botswana, Lesotho y Suazilandia, con provisiones especiales con respecto a Comoros y Djibouti. El PTA, entonces, proporciona un alcance suficiente para que se tengan en cuenta los problemas particulares que padecen algunos de sus miembros, problemas derivados de su ubicación geográfica, su situación económica o su entorno político. El motivo de estos arreglos es el de asegurar una mayor tasa de industrialización en el área. Los Estados miembros pueden, generalmente, imponer cualquier nivel de las tarifas arancelarias a países no miembros, de acuerdo con las directrices de sus políticas individuales.²⁴ En concordancia con las aspiraciones africanas en general el objetivo del PTA es el de

²² Los Estados miembros del PTA son: Botswana, Comoros, Djibouti, Etiopía, Kenia, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauricio, Seychelles, Somalia, Suazilandia, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

²³ Estos protocolos tratan sobre: *i*) la reducción y la eliminación de las barreras al comercio para mercancías seleccionadas que se comercian dentro del PTA; *ii*) cooperación aduanal dentro del PTA; *iii*) las reglas de origen para los productos que se comercian entre los miembros del PTA; *iv*) la reexportación de mercancías dentro del PTA; *v*) el comercio en tránsito y sus servicios; *vi*) los arreglos relativos a pagos y liquidaciones; *vii*) transporte y comunicaciones; *viii*) cooperación en el área del desarrollo industrial; *ix*) cooperación en el campo del desarrollo agrícola; *x*) la simplificación y armonización de los documentos comerciales, y *xi*) protocolo referente a la estandarización y el control de calidad.

²⁴ Nicholas Kaldor presenta una teoría completa de tarifas óptimas y represalias en "A Note on Tariffs and the Terms of Trade", en *Economica*, nueva serie, vol. VII, núm. 28,

promover la cooperación y el desarrollo en todas las áreas de la actividad económica, particularmente en los campos del comercio, los aranceles aduaneros, la industria, las comunicaciones, la agricultura, los recursos naturales y los asuntos monetarios, para elevar el nivel de vida de sus pueblos, fomentar relaciones más estrechas entre los Estados miembros, y contribuir al progreso y al desarrollo del continente africano.²⁵

Este objetivo es mucho más amplio que los considerados en las áreas de libre comercio tradicionales.²⁶ Para lograrlo los Estados miembros acordaron entre otras cosas lo siguiente: "Reducir de manera gradual y eliminar ulteriormente entre ellos mismos las tarifas arancelarias de importación para mercancías seleccionadas que se producen dentro del Área de Comercio Preferencial."²⁷ Para estos propósitos los países establecieron reglas comunes de origen con respecto a productos que serían elegibles para un trato preferencial.²⁸ Paradójicamente, los bienes de capital y el equipo de transporte, así como los bienes intermedios de capital cuentan con las mayores tasas de reducción arancelaria, mientras que a los bienes que más se producen dentro del PTA les han sido otorgadas las tasas de reducción más bajas.²⁹ La intención de este tipo de política es la de fomentar la industrialización del área.

3. Uniones aduaneras

Se han establecido dos uniones aduaneras en África: i) la Unión Aduanera y Económica del África Central (UAEAC), que comprende actualmente Camerún, la República de África Central, el Congo, Guinea Ecuatorial y Gabón, y ii) la Unión Arancelaria de África del Sur, que incluye África del Sur, Botswana, Lesotho y Suazilandia. La UAEAC tiene como objetivo desarrollar la integración económica de los Estados por medio del establecimiento gradual de un mercado común y de un arancel aduanero común hacia el exterior. El tratado también prevé la eliminación o la reducción de tarifas y barreras no arancelarias al comer-

noviembre de 1940, pp. 377-380, y también T. Scitovsky, "A Reconsideration of the Theory of Tariffs", en *Review of Economic Studies*, vol. IX, núm. 20, 1942, pp. 89-110.

²⁵ Véase *Treaty for the Establishment of the Preferential Trade Area of Eastern and Southern African States*, Art. 3.

²⁶ Cf. los tratados que establecen la AELC y la CARIFTA que abarcan temas básicamente idénticos, y el Tratado de Montevideo, que estableció la ALALC.

²⁷ Véase el Art. 4 del Tratado. Además se acordó una lista común dentro del protocolo sobre barreras al comercio que divide los bienes en seis grupos con grados variables de reducciones en las cuotas arancelarias.

²⁸ El protocolo referente a las reglas de origen estipula que se considerará un bien como proveniente de un Estado miembro de la PTA si por lo menos el 51% de las acciones de la empresa que lo produjo está en manos de nacionales del miembro; que los bienes han sido producidos en los Estados miembros y el valor *cif* de las materias primas usadas para su producción y que fueron importadas no exceda el 60% del costo total de los materiales usados; y en el caso en que los bienes sean producidos principalmente a base de insumos importados, el valor agregado no exceda el 45% del costo ex-fábrica.

²⁹ Bienes de capital (70%), bienes intermedios (65%), bienes de consumo duradero (40%), y materias primas no-agrícolas (60%).

cio interestatal, así como la armonización de la legislación aduanera, las políticas fiscales y las políticas relacionadas con el desarrollo industrial y la planeación. Además se tiene el objetivo de procurar la cooperación en las áreas de transporte y comunicaciones, turismo y desarrollo rural, y con respecto a la legislación relacionada con la inversión y la ciencia y la tecnología. La Unión Aduanera del África del Sur tiene objetivos un tanto limitados que se relacionan con la abolición de tarifas aduaneras y barreras no arancelarias, y con el asegurar el libre movimiento de bienes, servicios y personas entre los Estados miembros de la Unión.

4. *Comisiones hidrológicas*

Otra forma de programa diseñado para fomentar la integración regional en África ha sido el establecimiento de organizaciones dedicadas a la explotación de las cuencas de lagos o ríos. Éstas han incluido: *i*) la Comisión de la Cuenca del Lago Chad (Camerún, Chad, Níger, Nigeria); *ii*) la Organización de los Estados del Río Senegal (OERS; que abarca Senegal, Mali, Mauritania); *iii*) la Unión del Río Mano (URM; que comprende Guinea, Liberia y Sierra Leona), y *iv*) la Autoridad de Desarrollo Integral de Liptako-Gourma (que incluye Burkina Faso, Mali y Níger).

El objetivo principal de estos proyectos hidrológicos es promover el desarrollo subregional de los Estados miembros por medio del uso del agua y de los recursos pesqueros y minerales que se encuentran en las cuencas de lagos y ríos. Algunos de estos proyectos pretenden expandir el comercio e incrementar la capacidad productiva, así como desarrollar una política común con respecto a la armonización de los reglamentos aduaneros y arancelarios, y promover los proyectos mancomunados de desarrollo.³⁰

5. *Instituciones monetarias y financieras regionales y subregionales*

La integración monetaria y financiera en África ha tomado la forma de unión, como por ejemplo la Unión Monetaria del África Occidental, los bancos subregionales de comercio y desarrollo establecidos por los tratados del PTA, la CEEAO, la CEEAC y la ahora desaparecida Comunidad del África Oriental (el Banco de Desarrollo del África Oriental). También existen el Banco Central de los Estados del África Occidental (BCEAO) y el Banco de los Estados del África Central (BEAC).³¹ Su

³⁰ Véase el Tratado que establece la Unión del Río Mano.

³¹ El BCEAO tiene como miembros los siguientes Estados: Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Mali, Níger, Senegal y Togo. Los miembros del BEAC son: el Congo, Camerún, Gabón, la República del África Central, Chad y Guinea Ecuatorial.

objetivo fundamental es promover la cooperación de los Estados miembros en el campo monetario y de las finanzas para impulsar el desarrollo social y económico de sus miembros. Además se han establecido acuerdos relacionados con pagos y liquidaciones de créditos con objeto de financiar el comercio intra-africano.³²

En el ámbito continental existe la Asociación de Bancos Centrales Africanos, que procura armonizar las políticas monetarias y financieras de los bancos centrales e intercambiar información sobre políticas bancarias. También existe el Banco Africano de Desarrollo (BAD), creado en 1963 con el objeto de contribuir al desarrollo económico y al progreso social de sus miembros, tanto nacionales como colectivos,³³ considerando la importancia de una coordinación entre los planes nacionales para el desarrollo económico y social, y la expansión del comercio exterior africano y del comercio intra-africano en particular. Todos los países independientes de África son miembros del BAD.

III. LA PROBLEMÁTICA DEL AJUSTE ESTRUCTURAL EN UN PROGRAMA DE INTEGRACIÓN

La dinámica del crecimiento económico dentro de la estructura de un mercado regional o subregional tiene que ver con el incremento de las oportunidades para la inversión e industrialización internas bajo condiciones de viabilidad y lucratividad. El crecimiento de las economías individuales atañe a la expansión del mercado interno y a la ampliación de la base exportable, así como a la utilización óptima y racional de los recursos naturales y el incremento de la capacidad para obtener ingresos por concepto de exportación. Estos objetivos son válidos sin importar el nivel de desarrollo del país en cuestión. Para obtenerlos se requiere un ajuste estructural dentro de un marco integral. Conforme al alcance y los objetivos de los diferentes tratados se prevén esfuerzos de cooperación dentro de los principales sectores económicos, como por ejemplo la industria, la agricultura, el transporte y las comunicaciones, las finanzas y el comercio. La evaluación de la política de desarrollo global implícita en cada programa de integración que se quiera promover constituiría un paso importante para asegurar su efectividad.³⁴ En los siguientes párrafos se examinan brevemente estos elementos.

³² Las Cámaras de Compensaciones del PTA, del África Central y del África Occidental.

³³ Artículo 1º del Acuerdo que establece el Banco Africano de Desarrollo.

³⁴ Véase también *Declaración de Lima sobre Industrialización*, de la ONUDI. Existen por lo menos seis grupos de industrias que son de interés para muchos países, cada una de las cuales requiere consideración especial para la implantación del Tratado del PTA. Éstas son: las industrias de bienes de capital; las industrias mineras y químicas; las agroindustrias; las industrias de manufactura y de bienes de consumo; las industrias de productos básicos, y las industrias auxiliares o de servicios.

1. La producción industrial mediante la restructuración del mercado

El objetivo básico de la industrialización de cualquier país o grupo de países es optimizar la utilización de los recursos naturales nacionales, incluidos los minerales, por medio de un crecimiento ordenado y planeado de las capacidades de producción industrial.³⁵ Uno de los problemas fundamentales surge al definir las industrias susceptibles de explotación conjunta. Según algunos puntos de vista, las industrias que utilizan minerales o recursos naturales o que producen químicos básicos, petroquímicos, fertilizantes o bienes de capital son designadas como "industrias pesadas"; las demás industrias serían clasificadas como industrias medianas o ligeras.³⁶ Los tratados fijaron como su objetivo la promoción de un proceso de industrialización auto-sostenible, destinado a expandir el comercio de productos industriales y a asegurar la transformación estructural de la industria para promover el desarrollo económico del área.³⁷ Esta distinción es importante en la medida en que afecta la teoría económica relacionada con la cuestión de la localización industrial como un medio para equilibrar los costos y beneficios de la integración.

El proceso de industrialización de los grupos subregionales presupone la resolución de problemas fundamentales de restructuración del mercado interno con objeto de ampliar el comercio en bienes manufacturados, productos agrícolas beneficiados y materias primas.³⁸ En la época colonial la mayoría de estos países tenía vínculos estrechos con las economías metropolitanas y por tanto no requería la integración con los demás territorios coloniales para poder ampliar sus programas de industrialización.³⁹ Con el advenimiento de su independencia y, después, con el del nuevo orden económico internacional, se ha hecho imperiosa la necesidad de racionalizar la producción industrial y manufacturera. Uno de los principios esenciales del crecimiento industrial es que mientras algunas industrias o empresas podrán crecer debido a su capacidad de competir o debido a sus avances tecnológicos, otras necesitarán protección.⁴⁰ Sin embargo, no es preciso el grado de protección que se aplicaría a las industrias incipientes en cual-

³⁵ Para un análisis de este tema, véase B. W. Mutharika, "A Case Study of Regionalism in Africa", en *Regionalism and the New International Economic Order*, Davidson Nicol, Luis Echeverría y Aurelio Pecci (comps.), UNITAR, Nueva York, Pergamon Press, 1981, pp. 91-113.

³⁶ Véase Rana K. D. Singh, "Note by the Secretariat of UNIDO", en ONUDI, monografía núm. 13, sobre *Appropriate Industrial Technology for Basic Industries*, pp. 3-11.

³⁷ Véase el Artículo 2º del Protocolo VIII sobre la cooperación en el campo del desarrollo industrial. Véase también la estructura de cooperación industrial del SADCC.

³⁸ Cf. la Convención de la AELC y el Artículo 1º (versión revisada) del GATT; el Tratado de Montevideo que establece la ALALC y el Tratado que establece la UDEAC.

³⁹ De hecho y como es bien sabido, la capacidad productiva de la mayoría de las colonias fue orientada hacia la producción de los productos básicos requeridos como materias primas por las industrias europeas.

⁴⁰ Véase por ejemplo H. G. Johnson, "An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining and the Formation of Customs Unions", en P. Robson (comp.), *International Economic Integration*, Harmondsworth, Penguin Books, 1972, pp. 99-141.

quiera de los programas africanos. En algún momento, sin embargo, se tendrá que resolver este problema. Existe la necesidad de analizar en detalle los siguientes temas con el objeto de asegurar la formulación de una política agroindustrial adecuada: la política de precios de los productos industriales; la tributación de los productos primarios, sobre todo de los cultivos dedicados a la exportación y los alimentos; lo relacionado con la distribución, el almacenamiento y el transporte; la producción y el suministro de los insumos agrícolas, incluidos los servicios de extensión y de crédito agrícola para los pequeños agricultores, y el desarrollo de tecnologías locales en las agroindustrias, en particular en las áreas rurales.⁴¹

Es importante determinar el costo de oportunidad de la industrialización en los mercados integrados, dado que la mayoría de los integrantes tiene economías agrícolas u orientadas a la producción de minerales que se exportan a los países industrializados. Por ejemplo, dentro del PTA Zimbabwe es el país que cuenta con el mayor grado de industrialización, seguido por Kenia. El problema que pronto surgirá es el de elegir la mejor configuración industrial, al establecer el PTA empresas para impulsar el progreso económico del área en su conjunto.⁴² Por tanto, es de primordial interés que se haga un análisis concienzudo de la política relacionada con el otorgamiento de permisos industriales, para asegurar que las localizaciones de las fábricas, así como sus capacidades productivas, sean las óptimas para lograr un equilibrio regional.⁴³ Otras cuestiones que requieren análisis detallados incluyen las relacionadas con el mecanismo de fijación de precios para los bienes producidos en el área subregional, la estructura y los niveles de protección para las industrias incipientes, la política de sustitución de importaciones y los incentivos fiscales.⁴⁴ La falta de políticas industriales claramente definidas en los países miembros, aunada a la divergencia que existe en cuanto a las tendencias y las prioridades de desarrollo económico nacional, presentarán problemas formidables en términos de la implantación de los objetivos de los tratados. Esto es el caso para todas las agrupaciones.

⁴¹ Véase además Banco Mundial, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa (an Agenda for Action)*, Washington, D. C., 1981, pp. 45-80.

⁴² Véase por ejemplo I. D. M. Little, "Regional Integration Companies as an Approach to Economic Integration", en P. Robson, *op. cit.*

⁴³ Véase ONUDI, *Incentive Policies for Industrial Development*, Viena, 1 de marzo de 1970.

⁴⁴ Para un amplio tratamiento de estos temas véase G. T. Stigler y E. Baldwin (comps.), *Readings in Price Theory*, Nueva York, Irwin, 1952; E. A. G. Robinson, *The Structure of Competitive Industry*, Cambridge University Press, 1958, pp. 140-155; M. C. Kemp, "The Mill-Bastable Infant Industry Dogma", en *Journal of Political Economy*, LXVIII, núm. 1, febrero de 1960, pp. 65-67; B. Van Arkadie, "Import Substitution and Export Promotion as Aids to Industrialization in East Africa", en *East African Economic Review*, vol. I, nueva serie, 1964, pp. 40-56, y Murray D. Bryce, *Policies and Methods for Industrial Development*, Nueva York, McGraw-Hill, 1965.

2. La promoción y la expansión del comercio intrafricano

Por lo general, los tratados que establecen los diferentes programas subregionales en África prevén la eliminación de tarifas aduaneras y otras barreras al comercio para promover la expansión comercial intrafricana.⁴⁵ Existen disposiciones para la eliminación gradual de tarifas aduaneras y de barreras no arancelarias.⁴⁶ Con objeto de crear un mercado común los países miembros acordaron también desarrollar un arancel común frente a las importaciones provenientes de países no miembros de la agrupación.⁴⁷ Se ha acordado una Lista Común que servirá como base para la implantación del programa de liberación del comercio. Se estableció un periodo de gracia de diez años durante el cual los países miembros no estarán obligados a cumplir con las disposiciones relacionadas con la reducción de la tarifa arancelaria, salvo en el caso de los productos que están incluidos en la Lista Común. No obstante, todos los países están obligados a no elevar el arancel sobre cualquier producto incluido en la Lista Común, así como a no introducir nuevas tarifas arancelarias.

Con relación a la expansión del comercio dentro de las subregiones caben varias observaciones. Primero, lo más probable es que el comercio intrarregional de productos primarios permanezca escaso durante un largo periodo de tiempo, debido en parte a la falta de complementariedad y, por otra parte, al hecho de que estos productos compiten en los mercados internacionales.⁴⁸ Por tanto, es necesario que se hagan esfuerzos específicos con el objeto de ampliar el comercio en este renglón, sobre todo en lo que se refiere al suministro a las industrias locales.⁴⁹ En segundo lugar, el comercio intrasubregional de bienes industriales es muy débil y en algunos casos inexistente. Ello se debe en parte a los rezagos de la era colonial, así como a la posición dominante que ocupan las empresas transnacionales (ET), cuyas decisiones comerciales no necesariamente van de acuerdo con los modelos subregionales de comercio. El suministro local de bienes industriales o de capital pasa por las vías bien establecidas que relacionan las subsi-

⁴⁵ Véase el Anexo I del Tratado del PTA, relativo a la reducción y la eliminación de barreras al comercio de productos seleccionados que se comercian dentro del PTA.

⁴⁶ Las barreras no arancelarias identificadas en el Tratado incluyen: restricciones cuantitativas; el requerimiento de permisos de exportación e importación; controles de cambios; la especificación de fuentes de importaciones; la prohibición total o temporal de importaciones; el requerimiento del depósito previo para la importación; el otorgamiento de permisos condicionales de importación, y derechos especiales para obtener permisos de divisas.

⁴⁷ Véase el Capítulo 4 del Tratado. Esta disposición es de suma importancia debido a que varios grupos de países miembros del PTA heredaron los sistemas de sus colonizadores (Reino Unido, Francia, Portugal e Italia).

⁴⁸ R. F. Mikesell, "The Theory of Common Markets and Developing Countries", en P. Robson, *op. cit.*, pp. 168-170.

⁴⁹ Actualmente se está implantando el proyecto de establecer una bolsa africana de productos con objeto de promover el comercio de productos primarios entre los países miembros del PTA.

diarias o afiliadas locales de las empresas transnacionales con sus casas matrices en el extranjero.

Cabe subrayar dos características más del comercio intrafricano. Primero, las exportaciones de la mayor parte de estos países son poco dinámicas y algunas se encuentran en una situación de estancamiento. Éste es particularmente el caso de los bienes manufacturados. Segundo, las agrupaciones económicas incluyen algunos países que pueden describirse como relativamente más avanzados desde el punto de vista económico (Zimbabwe y Kenia en el PTA, y Nigeria y Costa de Marfil en la CEEAO), mientras que otros cuentan con una base económica mucho más reducida, lo que ocasiona que las cuestiones relacionadas con el logro de un crecimiento equilibrado por medio del comercio tropiecen con dificultades tremendas. Sin embargo, lo más probable es que un acuerdo intrafricano de comercio daría como resultado un nivel de bienestar para toda el área superior a lo que sería si cada país se desarrollara aisladamente.

3. *Producción y beneficio de productos agrícolas*

Uno de los factores esenciales de los protocolos sobre desarrollo agrícola contenidos en los diferentes tratados, es el relacionado con el fomento de una mayor capacidad de beneficio o elaboración de productos agrícolas, para diversificar la base exportable y aumentar los ingresos provenientes de las exportaciones.⁵⁰ Los países miembros han acordado armonizar sus actividades de investigación y producción agrícolas, así como las relacionadas con la exportación de cultivos, ganado, y productos pesqueros y de silvicultura. Lo que falta definir aún es la manera precisa en que se pueda asegurar dicha cooperación. Se ha observado que la mayoría de los países africanos sigue considerando prioritaria la producción y la comercialización de los productos primarios tradicionales. Hasta ahora se ha dado muy poca importancia a la reestructuración de la política relativa al funcionamiento de la agroindustria con el objetivo de procurar un suministro adecuado de alimentos y materias primas a las industrias locales.⁵¹ Se ha venido moviendo el desarrollo agrícola de una manera totalmente aislada de los demás sectores de la economía. De lo anterior podemos concluir que las futuras políticas comerciales deben enfocarse no sólo hacia la promoción de las exportaciones sino además hacia la administración de las importaciones.

⁵⁰ Compárese el objetivo del SADCC en este campo, que es consolidar la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola de la región como medio de obtener la liberación económica del África del Sur. Véase SADCC, *Regional Co-ordination in Food and Agriculture*, Blantyre, Malawi, noviembre de 1981.

⁵¹ Por ejemplo tabaco, algodón, caña de azúcar, maíz, ganado, té, café, cacahuete, frijol y lenteja, especias, henequén, maderas tropicales, fibra de madera, plátanos, cuero y pieles, etcétera. El beneficio de los productos agrícolas está en su mayor parte en manos de empresas transnacionales, cuyas políticas en este campo no coinciden con las nacionales.

4. *El papel de las externalidades en la integración africana*

Uno de los problemas fundamentales a que se enfrenta el proceso de integración regional y subregional en África es el del papel que desempeñan los factores externos —especialmente las empresas transnacionales— y el efecto que éstos tienen en las estructuras legales, sociales, económicas y políticas de sus Estados miembros. Las actitudes de los que proporcionan ayuda financiera, de las agencias bilaterales y de los organismos internacionales, también afectan la velocidad y la dirección de los programas de integración.⁵² Las ET siguen teniendo un papel dominante en los principales sectores económicos de los Estados miembros.⁵³ En la medida en que las estructuras comerciales y los servicios auxiliares, tales como el transporte, las comunicaciones, los servicios bancarios y de seguros, y las instituciones financieras y de crédito estén en manos de las ET resulta difícil —en el contexto de la integración subregional— controlar el comercio dentro del área.⁵⁴

Las cuestiones que requieren atención comprenden: *i*) cómo controlar la inversión que hacen las ET, incluidas las corrientes de recursos, para generar crecimiento autosostenible; *ii*) la adquisición de tecnología de las ET, sobre todo la adaptable para el desarrollo agrícola y, en particular, para la elaboración de alimentos; *iii*) el desarrollo de una política de empleo y de migración de la mano de obra, teniendo en cuenta las políticas y las prácticas de empleo de las ET en este campo;⁵⁵ *iv*) la preparación y la difusión de información sobre las actividades de las ET dentro de una agrupación en particular, para evitar que logren sembrar animosidad entre los Estados miembros con respecto a sus políticas de desarrollo y de otorgamiento de incentivos a las propias ET;⁵⁶ y *v*) la prevención de transferencias de fondos por parte de las ET fuera de la agrupación, la resistencia de éstas a proporcionar información pertinente a los gobiernos, y la subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones y de costo de servicios.⁵⁷

⁵² Por ejemplo, recientemente tanto el PNUD como el Banco Mundial y los donadores bilaterales fueron muy reacios a considerar los proyectos de integración subregional como dignos de recibir financiamiento. Aún ahora su manera de tratar estos proyectos podría calificarse como muy cautelosa.

⁵³ Para un análisis completo de las cuestiones relacionadas con las empresas transnacionales véase Comisión de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales, *Transnational Corporations in World Development: A Re-examination* (E/C. 10/38), y Richard J. Barnet y Ronald E. Muller, *Global Reach: The Power of the Multinational Corporations*, Nueva York, Simon and Schuster, 1974, capítulo 7.

⁵⁴ Véase *Transnational Corporations in Africa: Some Major Issues* (E/ECA/UNCT/21). La desaparición del deseo real de las empresas transnacionales de frustrar los esfuerzos del PTA constituiría una verdadera prueba de la posibilidad de que esta organización logre el éxito.

⁵⁵ Véase además C. V. Vaitos, "Employment Effects of Foreign Direct Investment in Developing Countries", en Edgar O. Edwards (comp), *Employment in Developing Nations*, Nueva York, Columbia University Press, 1974.

⁵⁶ Véase también UNCTAD, *The International Market Power of Transnational Corporations* (UNCTAD/ST/MD/13), 14 de abril de 1978.

⁵⁷ Las Naciones Unidas han reconocido plenamente estos problemas y se iniciaron ne-

En lo referente a la implantación de las disposiciones del Tratado habrá un problema con respecto al *status* legal de la agrupación frente a las ET. El problema proviene del hecho de que el Tratado sólo obliga a los Estados miembros que lo han firmado y no a las ET ni a ningún otro empresario privado. Por tanto, surgen problemas graves a raíz de la relación tripartita que existe entre el tratado del PTA, el derecho internacional por el cual se rigen los países miembros del PTA y las leyes nacionales de los mismos miembros. Uno de estos problemas es el de determinar si, en el caso de una disputa entre las ET y un Estado miembro o con la agrupación en su conjunto, dichas empresas deben sujetarse, dada la naturaleza de sus operaciones dentro de la agrupación, a la ley nacional, al Tratado o al derecho internacional.

Dos problemáticas más requieren atención especial. La primera tiene que ver con los mecanismos diseñados para liberalizar el comercio dentro del área integrada. El problema fundamental es que la implantación de una política o un programa de liberación del comercio dentro de un área de comercio preferencial o dentro de un mercado común implica la elección de un conjunto de opciones que son mucho más complejas y difíciles de lo que se podría pensar según la bibliografía económica al respecto. Ello se debe a que con frecuencia los parámetros del crecimiento económico son función directa de la oferta y la demanda mundiales de los productos primarios, los bienes de consumo y los de capital que se importan del área en cuestión. Aun en el caso de agrupaciones entre países industrializados, por ejemplo la Comunidad Económica Europea, nunca ha existido lo que se podría denominar una liberación perfecta del comercio, debido a que siempre se ha introducido algún mecanismo de intervención en la fijación de los precios, para obtener ciertos objetivos nacionales.⁵⁸ El problema principal es que se ha definido el concepto de una manera demasiado imprecisa, lo que ha dado lugar a varias interpretaciones. Además, habrá siempre un elemento de riesgo e incertidumbre asociado a la evaluación de los costos y beneficios derivados de la operación de un área de libre comercio, así como a la manera en que éstos pueden ser distribuidos.⁵⁹

Las técnicas que se emplean normalmente en la liberación del comercio se encuentran incorporadas en tres protocolos.⁶⁰ Éstos contienen disposiciones cuidadosamente redactadas acerca del trato prefe-

gociaciones con objeto de adoptar en la esfera internacional los siguientes códigos: i) los principios y reglamentos de la UNCTAD sobre prácticas comerciales restrictivas; ii) normas internacionales de contabilidad e información, y iii) el Acuerdo Internacional de la UNCTAD sobre Pagos Ilegales.

⁵⁸ Véase, por ejemplo, las discusiones que se dieron en la Europa occidental y las notorias disparidades y los conflictos entre los objetivos de desarrollo en Sidney Dell, *Trade Blocs and Common Markets*, Londres, Constable & Co., 1963, pp. 97-115.

⁵⁹ Véase también Bela Balassa y Ardy Stoutjesdijk, "Economic Integration among Developing Countries", en *Journal of Common Market Studies*, núm. 14, septiembre de 1975, y B. W. T. Mutharika, *Toward Multinational Economic Co-operation in Africa*, Nueva York, Praeger Publishers, 1972, pp. 167-210.

⁶⁰ Éstos son: i) el protocolo sobre la reducción y la eliminación de barreras al comercio para bienes seleccionados que serán comerciados dentro del área de comercio preferencial; ii) el protocolo referente a la cooperación aduanera dentro del área de comercio

rencial de productos manufacturados en el área y que sirven como base para las negociaciones. Para estos objetivos se acuerda una lista de productos que serán sujetos a tal trato, basándose en las reglas de origen ya acordadas. Se espera que los Estados miembros, al ir reduciendo gradualmente sus aranceles y otras barreras al comercio durante un lapso dado, promoverán de manera significativa el libre comercio entre ellos y, por lo mismo, fomentarán el desarrollo económico del área en su conjunto. La segunda cuestión trata de los supuestos básicos que gobiernan el proceso de integración regional. Se supone que el proceso de integración crea un mercado amplio y que con ello se impulsa el proceso de industrialización. También se supone que en el corto plazo la base industrial con que se cuenta es lo suficientemente diversificada como para proporcionar una amplia gama de bienes y servicios que satisfaga los gustos y las preferencias ya establecidos en el área. No existe ninguna evidencia empírica que apoye estos supuestos.⁶¹

Otro supuesto es que los cauces del comercio y las actividades de publicidad y comercialización están enteramente controlados por las estructuras comerciales nacionales, incluidas las empresas locales. Una rápida ojeada a la situación real indica que las ET siguen desempeñando un papel dominante en el comercio africano exterior e intrarregional. Las empresas manufactureras y comerciales locales se enfrentan a severas acciones discriminatorias y restrictivas de parte de las ET, y a veces de parte de los mismos gobiernos. Así, el movimiento comercial será determinado durante un largo periodo por las políticas y las actividades de las ET.⁶² Este problema es bastante agudo con respecto al comercio de algunos minerales de importancia estratégica, caso en que el papel dominante de las ET resulta evidente.⁶³

Existe otro supuesto relacionado con la movilidad de los factores, la cual tendería a igualar las estructuras de costos y de precios de los productos. En otras palabras, se supone que es posible incrementar la productividad de manera significativa, así como lograr economías de escala, y que existen posibilidades ilimitadas para todos los miembros de extender el alcance geográfico de los bienes producidos por cada país a toda el área que abarca la agrupación. Otra premisa es que al mismo tiempo que se garantiza la libre competencia entre las industrias nacionales a las que ha sido otorgado el trato preferencial, se les

preferencial, y iii) el protocolo relativo a las reglas de origen para productos que serán comerciados entre los Estados miembros del área de comercio preferencial.

⁶¹ Por ejemplo, los países se enfrentarán a la fuerte competencia de las contrapartes comerciales tradicionales, como la Comunidad Económica Europea, los Estados Unidos y el Japón. De hecho, mientras algunos de los países africanos se ocupan inútilmente de intentar exportar a la Europa occidental y la América del Norte, los japoneses están consolidando su posición en el mercado del PTA.

⁶² Véase por ejemplo Constantine V. Vaitos, *The Role of Transnational Corporations in the Latin America Economy; Who Integrates with Whom, How and for Whose Benefit?*, informe preparado para la reunión de la UNCTAD, Lima, Perú, 15 de mayo de 1978.

⁶³ Véase Norman Girvan, "Regional Integration versus Company Integration in the Utilization of Caribbean Bauxite", en Sybil Lewis y Thomas Mathews (comps.), *Caribbean Integration*, San Juan, Universidad de Puerto Rico, Caribbean Studies, 1967, pp. 101-118.

garantiza cierto grado de control monopólico sobre el mercado subregional de cada producto que manufacturan.⁶⁴ Mientras en teoría esto es así, en la práctica han surgido graves problemas.

IV. LA POTENCIALIDAD DEL DESARROLLO Y SUS PERSPECTIVAS EN EL CONTEXTO DE LA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL Y REGIONAL

En síntesis, son alentadoras las perspectivas para la integración regional y subregional en África. La comunidad internacional se encuentra, ahora más que nunca, dispuesta a considerar seriamente los proyectos que implican el esfuerzo colectivo de un grupo de países. Al mismo tiempo, existen fuerte voluntad y compromiso políticos con respecto a los esfuerzos encaminados hacia la autovaloración, como se prevé en el *Plan de Acción de Lagos* y en *Africa's Priority Programme for Economic Recovery, 1986-1990*. Lo que hace falta es transformar este espíritu positivo en proyectos viables y susceptibles de ser financiados por los donantes. Como se señaló con anterioridad, existen más de 120 agrupaciones económicas intergubernamentales en África y casi todos los países africanos pertenecen a más de una de ellas.⁶⁵ No obstante pertenecer a estas agrupaciones, muchos países afrontan aún severas condiciones económicas debido a problemas inherentes que reducen las ventajas que cualquier país pueda derivar de los esfuerzos de integración.⁶⁶ De hecho muchas de las agrupaciones económicas nunca pudieron iniciar sus operaciones a pesar de la declaración de intención de sus creadores.⁶⁷

1. El incremento de la productividad y la sustitución de importaciones

Al considerar las perspectivas de los esfuerzos de integración africanos hay que subrayar que las agrupaciones regionales y subregiona-

⁶⁴ Por ejemplo, el Protocolo sobre Cooperación en el Campo de la Industrialización subraya el desarrollo de industrias de gran escala, industrias de bienes de capital, industrias pesadas y empresas multinacionales. No menciona la creación de industrias medianas o ligeras de pequeña escala que produzcan bienes de consumo y que se presten con mayor facilidad a los acuerdos bilaterales de cooperación.

⁶⁵ Para la lista completa véase ECA, *Directory of Intergovernmental Co-operation in Africa* (E/CN. 14/CEC/Rev. 2), 15 de junio de 1976.

⁶⁶ Véase por ejemplo A. H. Birch, "Opportunities and Problems of Federation", en C. Leyx y P. Robinson (comps.), *Federation in East Africa*, Nairobi, Oxford University Press, 1965, pp. 21-23.

⁶⁷ Por ejemplo, el Grupo de Monrovia, las Políticas de Casablanca y el Grupo de Brazzaville no lograron sostener el militarismo panafricano creado en los sesenta; la Comunidad del África Oriental, uno de los esfuerzos de autovaloración colectiva más exitosos, se disolvió a mediados de los setenta; la Unión Económica y Arancelaria del África Central (UEAAC) nunca realmente pudo iniciar sus labores, y en los años recientes la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEEAO) se ha sumergido en problemas socioeconómicos y políticos.

les de integración cuentan con gran variedad de recursos naturales, incluidos recursos energéticos y minerales, tales como: cobre, estaño, antimonio, cal, feldespato, mica, níquel, zinc, hierro, cobalto, oro, plata, cromo, asbestos, vanadio, fosfatos, manganeso y carbón, para enumerar sólo unos cuantos. El área que abarca el PTA es una de las áreas más ricas de África. De hecho, esta subregión cuenta con todos los recursos necesarios para poder generar un proceso de crecimiento económico autosostenible, siempre que se tomen las medidas adecuadas para proteger los intereses colectivos de los miembros. Además, estos recursos ofrecen grandes oportunidades para promover la sustitución de importaciones mediante el otorgamiento de licencias y franquicias por parte de las ET u otros inversionistas extranjeros a las empresas locales de producción y manufactura. Esto se puede lograr también mediante la subcontratación local para el suministro internacional de materias primas para la producción industrial.⁶⁸

En el sector agrícola los principales productos de exportación comprenden: cereales, tabaco, café, algodón, azúcar, carne de res, cuero y pieles, té, henequén, frijol, nuez de la India, especias, fibras vegetales, plátano, ganado, aceites y grasas comestibles. Los principales productos manufacturados incluyen cemento, calzado, fertilizantes, productos de plástico, jabón, carne enlatada, productos lácteos, electricidad, pintura, celulosa, textiles, azúcar, soda ash, bebidas, cigarrillos y puros, y sal. Esta amplia base productiva y la diversidad que existe entre las industrias manufactureras proporciona una oportunidad para el comercio intrafricano mucho mayor de lo que generalmente se ha pensado. Debe llevarse a cabo un estudio detallado y de gran alcance sobre los patrones de la oferta y la demanda en el área, incluidos los hábitos alimentarios y las preferencias de consumo, para evaluar las oportunidades comerciales.

2. *Las perspectivas del crecimiento equilibrado*

Como se puede concluir del análisis anterior, existen perspectivas realmente alentadoras en cuanto a las posibilidades de lograr un proceso de crecimiento económico que a la vez asegure el desarrollo equilibrado de las diferentes subregiones en cuestión. Sin embargo, para lograrlo es necesario tener una idea clara de los factores que contribuyen a la estructura de costos y beneficios dentro del área integrada, y de su distribución entre los Estados miembros.⁶⁹ Este elemento resulta de gran importancia porque, como afirma Balassa, si no se concibe, planea e implanta de manera adecuada, la integración económica puede ocasionar desequilibrios o la agravación de los ya existentes

⁶⁸ Se encontrará amplio análisis de este tema en L. K. Mytelka, "Licencing and Technology Dependence in the Andean Group", en *World Development*, abril de 1978.

⁶⁹ Véase también UNCTAD, *The Distribution of Costs and Benefits of Integration Among Developing Countries* (TD/B/4/3), 27 de septiembre de 1972.

en los procesos regionales de desarrollo.⁷⁰ Los países africanos se encuentran en una posición particularmente precaria en este sentido, debido a las grandes disparidades que existen entre sus respectivos niveles de desarrollo económico y sus perspectivas de crecimiento.

La cuestión del equilibrio regional dentro de un proceso de desarrollo del área integrada en su conjunto requiere un análisis más amplio. Habría que tener siempre presente que aun en una economía plenamente integrada como es la de los Estados Unidos, que comprende 51 Estados, no todos éstos avanzan al mismo paso. No hay que considerar los beneficios de la integración como si fueran una canasta de bienes intercambiables que puedan dividirse para dejar contentos a todos los países. Siempre se tendrá que equilibrar los intereses de los miembros individuales en el contexto de los objetivos y las prioridades de la agrupación en su conjunto.⁷¹

3. La difusión tecnológica y la movilidad de los factores

Una de las áreas más importantes en que los países africanos pueden cooperar de manera inmediata es el área de la difusión y la adaptación tecnológicas. La compra y adquisición de tecnología para promover el desarrollo industrial sigue siendo un problema difícil para estos países. En gran medida esto también determina la movilidad de los factores entre los usuarios finales, así como entre los países.⁷² Este asunto requerirá decisiones conjuntas que deben tomarse en la esfera multinacional en el momento de considerar el establecimiento de industrias integradas, sobre todo al determinar el equilibrio que debe existir entre el costo de la tecnología y sus ventajas para el proceso de desarrollo.⁷³

Un problema importante es el hecho de que las empresas transnacionales siguen dominando la investigación, el desarrollo y la venta de tecnología a los países africanos en desarrollo.⁷⁴ Esto ocurre en casi todos los sectores de la economía, sobre todo en el caso de la exploración y la extracción de minerales, de las plantaciones de desarrollo y de la agricultura comercial a gran escala. Como resultado de la fuerza

⁷⁰ Véase Bela Balassa, "Economic Integration Among Developing Countries", en *Journal of Common Market Studies*, loc. cit.

⁷¹ Para un examen completo de la evaluación de los costos y beneficios de la cooperación véase Bingu Wa Mutharika, *Toward Multinational Economic Co-operation in Africa*, op. cit., capítulo 9, y Peter Robson, *Economic Integration in Africa*, Londres, George Allen and Unwin, 1968, pp. 84-93.

⁷² Véase por ejemplo Jack Baranson, *Industrial Technologies for Developing Countries*, Nueva York, Praeger Publishers, 1969, y ONUDI, *Transnational Corporations and the Processing of Raw Materials: Impact on Developing Countries (ID/B/209)*, 21 de abril de 1978.

⁷³ Bingu Wa Mutharika, *Transnational Corporations and Technical Co-operation Among Developing Countries*, RCD, Ljubljana, Yugoslavia, 1981.

⁷⁴ Véase UNCTC, *Technology Transfer Through Transnational Corporations (ST/CTC/11)*, pp. 16-23.

dominante de las ET en la transferencia de tecnología, la mayoría de los países africanos encuentra dificultades para ejercer su soberanía con respecto a sus recursos naturales.⁷⁵ De hecho las ET pueden, por medio de su influencia en esta área, frustrar los aspectos del proceso de desarrollo que consideren perjudiciales para sus operaciones.

Para resolver este problema se están haciendo esfuerzos por impulsar el desarrollo compartiendo la tecnología de las mismas ET, así como fomentando esfuerzos de cooperación tecnológica en todos los campos posibles. Para ello con frecuencia se incluye la capacitación de nacionales en los conocimientos técnicos y de gestión que actualmente están siendo desempeñados por expertos extranjeros.⁷⁶ A este respecto, hay países como Zimbabwe, Argelia, Nigeria y Etiopía que han adquirido conocimientos especializados en las áreas de minería, industria manufacturera, transporte y comunicaciones, producción agrícola y mantenimiento y servicio de la aeronáutica civil. Éstas podrían constituir áreas potenciales en que se iniciaran esfuerzos de cooperación. Se podría concluir, entonces, subrayando que la cooperación técnica dentro de las áreas integradas, sobre todo en lo que atañe a la promoción de exportaciones y la administración de importaciones, podría resultar ventajosa si se tienen en cuenta los siguientes aspectos al elaborar dichos programas de cooperación: *i*) la necesidad de desarrollar tecnologías auxiliares y áreas afines, por ejemplo la industria de máquinas-herramientas, refacciones y componentes, así como las de insumos agrícolas; *ii*) la creación de centros regionales para probar la tecnología y controlar la calidad y la estandarización de la misma, con objeto de vincular las necesidades agrícolas con las del desarrollo rural, así como con las de las industrias pequeñas y familiares, y *iii*) el desarrollo de centros regionales dedicados a evaluar el grado de adecuación de la tecnología adquirida de las ET a las necesidades de la región e incluso las otras posibles fuentes de la misma. Esta estrategia sin duda serviría para fomentar la autovaloración de las regiones en el largo plazo, pero si se implanta de manera adecuada puede también rendir frutos en el plazo inmediato.

V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

África ha tenido desde la época colonial una larga experiencia con la integración subregional y regional. En general estos antecedentes ocasionaron que los gobiernos africanos sean sensibles a la necesidad de reforzar las acciones mancomunadas. Si bien es cierto que aún no se han logrado establecer programas conjuntos de planificación, ni se han

⁷⁵ Véase por ejemplo Jack N. Behrman, "Multinational Corporations, Transnational Interests and National Sovereignty", en *Columbia Journal of World Business*, núm. 2, marzo-abril de 1969.

⁷⁶ Véase además ECA, *Developing Local Technical and Managerial Capabilities for Dealing with Transnational Corporations in Africa; A note by ECA Secretariat (ST/ECA/TNC/3)*, julio de 1981.

adoptado políticas económicas y monetarias conjuntas, los mecanismos institucionales se encuentran ya en un estado bastante avanzado de desarrollo, y de hecho están funcionando. La comunidad internacional, sobre todo los donantes bilaterales y multilaterales, están conscientes del espíritu de decisión que existe en África con respecto al logro de la integración y en cierta medida apoyan sus objetivos. Existen, además, casos en que agrupaciones subregionales han tenido un alto grado de éxito en el logro de los objetivos incorporados en sus tratados constitutivos. Estos casos incluyen el Área de Comercio Preferencial de los Estados de África Orienta y del Sur (PTA) y el Consejo Coordinador del Desarrollo del Sur de África (CCDSA). Los programas de integración que han contado con mayor éxito han sido los programas sectoriales, cuyos objetivos han sido limitados y más concretos.

La segunda conclusión general es que si bien se acepta en África que la integración regional y subregional no constituye una panacea para los problemas relacionados con el desarrollo económico de sus miembros, sí se sabe que es una de las opciones más prometedoras en términos del crecimiento y el desarrollo en África. África comprende 50 países con una población total de más de 510 millones de habitantes en 1981 y un producto interno bruto de cerca de 307 mil 500 millones de dólares. Es notoria la decisión de algunos de sus miembros de lograr el éxito. Sin embargo, todas las agrupaciones necesitan implantar reformas estructurales en las áreas productivas y de comercio de cada Estado miembro, con objeto de proporcionar un suministro adecuado de bienes y servicios para el intercambio en cada agrupación. Para estos fines es necesario que las reglas de origen estén relacionadas con la producción, a fin de asegurar la creación de una nueva generación de industrias. Otro punto débil es que no se ha hecho un intento serio de evaluación amplia de los costos y beneficios en que incurre cada país, para asegurar un equilibrio equitativo en términos del crecimiento socioeconómico. De manera similar, el papel y el efecto que tienen las fuerzas externas —especialmente las empresas transnacionales— han sido reconocidos, pero hace falta un análisis del fenómeno con objeto de asegurar que sus políticas y sus actividades no frustren de manera deliberada los programas de desarrollo. Resulta esencial, además, que se lleven a cabo esfuerzos para formular un inventario de tecnologías y conocimientos disponibles dentro de la agrupación, para que sirva de base a un nuevo programa de cooperación técnica entre los Estados miembros y ayude a reducir o a minimizar la dependencia tecnológica con respecto a las fuentes externas.

La tercera conclusión es que en África existe un espíritu inequívoco de decisión y compromiso políticos con respecto a la integración. Sin embargo, con frecuencia la excesiva politización de la integración tiene sus propios costos. Además, dentro de las agrupaciones las diferencias políticas se reproducen, lo que hace difícil que algunos países sostengan comercio entre sí.⁷⁷ Por razones históricas y políticas algunos

⁷⁷ Actualmente, por ejemplo, Etiopía y Somalia no pueden sostener comercio entre sí,

países mantienen fuertes vínculos comerciales y económicos con la Europa occidental y la América del Norte o con los países socialistas de Europa. Otros se sienten obligados a mantener relaciones con África del Sur. Estas circunstancias determinan el grado de relación con el resto del grupo.⁷⁸ Es, entonces, imperioso que los países no permitan que estas diferencias sean explotadas por intereses ajenos con el objetivo de perjudicar la prosperidad del grupo. Al mismo tiempo, no debe permitirse que las diferencias políticas intrasubregionales eclipsen las enormes ventajas potenciales que puedan ofrecer los programas colectivos.

Finalmente, habría que subrayar que el éxito de cualquier organización depende en gran medida del tipo de arreglos institucionales que se elijan para la implantación del Tratado.⁷⁹ Durante mucho tiempo las organizaciones subregionales en África han preferido investir a los jefes de Estado con poder de decisión en este campo.⁸⁰ Por lo general se ha pensado que el grado de compromiso político determina el grado de éxito que podrá tener la agrupación. En la mayoría de los casos el órgano supremo es la "Autoridad", constituida por los jefes de Estado o de gobierno de la región. Esta Autoridad se reúne una vez al año y recibe apoyo del Consejo de Ministros, que es el órgano responsable de la toma de decisiones que tienen que ver con el funcionamiento cotidiano de la agrupación. Otras instituciones incluyen la secretaría, que ejecuta las decisiones. Con frecuencia se crea un tribunal con objeto de aclarar disputas y de vez en cuando se requiere alguna comisión o comité. El problema que suele surgir es que si la Autoridad está organizada de tal manera que tenga que ver con el funcionamiento económico cotidiano de la institución y con asuntos presupuestarios, esto puede crear obstáculos graves al funcionamiento eficiente de la institución en el caso de que la Autoridad no pueda reunirse debido a factores políticos.⁸¹

y en África del Norte no existe ningún programa subregional de integración debido a las diferencias políticas entre algunos de los países de esa región.

⁷⁸ Siempre habría que tener en cuenta que es posible que los países mantengan relaciones comerciales a pesar de sus diferentes puntos de vista políticos (Estados Unidos y la Unión Soviética).

⁷⁹ Para un tratamiento completo de este tema véase B. W. T. Mutharika, *Toward Multinational Economic Co-operation in Africa*, pp. 55-75.

⁸⁰ La CEEAO, la UDEAC y la ahora desaparecida Comunidad de África Oriental invistieron de poder para las decisiones económicas a la "Autoridad", que comprendía a los jefes de Estado o de gobierno de los países miembros.

⁸¹ Éste fue uno de los principales problemas de la Comunidad del África Oriental, cuando un nuevo régimen en Uganda, que no era aceptable para los otros dos miembros, hizo imposible que la Autoridad aprobara su presupuesto. En la esfera regional la Organización de la Unidad Africana sufrió problemas similares, debido a que las decisiones presupuestales eran tomadas anualmente por los jefes de Estado o de gobierno.

Cuarta Parte
DOCUMENTOS

SÍNTESIS DEL PROGRAMA DE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN ECONÓMICA ARGENTINA-BRASIL: UN MODELO INNOVADOR

Abraham Stein

EL RELATIVO éxito alcanzado por los programas de integración ensayados hasta ahora en la América Latina no le quita validez al concepto de integración como respuesta a la creciente brecha de riqueza, comercio y tecnología que separa a los países de la región de los países desarrollados. Por el contrario la presión que la deuda externa agrega sobre nuestras economías al actuar como factor de restricción del crecimiento y trabar la relación con los países acreedores, destaca aún más la necesidad de encontrar formas eficaces de privilegiar el intercambio y la cooperación entre los países de la América Latina.

En el contexto de esta mayor urgencia por avanzar en el proceso de integración, se propone el análisis de algunos aspectos innovadores que introduce el Programa de Integración y Cooperación Económica suscrito por la Argentina y el Brasil en diciembre de 1986. Entre las innovaciones que introduce el Programa, merecen destacarse las siguientes.

I. MODELO DE INTEGRACIÓN EXPANSIVA A PARTIR DE FOCOS ACOTADOS PREDEFINIDOS

En su mayor parte los programas de integración no han sido suficientemente digeridos por los operadores económicos de los países participantes y en lugar de responder a los efectos dinámicos de los programas preparándose para participar activamente en la oferta para un mercado ampliado, su preocupación se ha centrado en la preservación de la protección del mercado interno en el que operan, asumiendo una actitud de indiferencia, cuando no de resistencia activa, al planteo de integración.

Esta actitud reticente de los operadores económicos responde a la visualización de diferencias, no siempre objetivas, en las estructuras de producción y de implantación de políticas económicas entre los países, que tendería a predeterminar la dirección de la corriente comercial resultante del programa de integración en el sentido no deseado.

El modelo adoptado por la Argentina y el Brasil al partir de focos de integración permite acotar las diferencias de estructura y de contexto económico (tasa de interés, precios de insumos esenciales, etcétera) y establecer mecanismos de compensación con los que infundir

confianza a los operadores para que las corrientes comerciales iniciales, que son los más conflictivos, sean equilibrados, y por tanto, confianza de que no serán penalizados en la transición al mercado integrado. En la elección del modelo se ha tenido en cuenta que para economías que han actuado con total independencia hasta el inicio del Programa, es sumamente complejo evaluar de manera correcta los elementos de compensación requeridos, así como su implantación, y sólo posible para un universo limitado de productos y servicios.

A medida que se avanza en el Programa de Integración, que implica necesariamente un avance en la coordinación de políticas, la evaluación y la compensación de las diferencias se simplifican y se facilita la expansión de la integración. Esta simplificación de la mecánica de compensación no sólo es consecuencia de la mayor coordinación de políticas, sino también de la propia acción de los operadores económicos que, al no sentirse agredidos en los tramos iniciales del programa, pueden volcar su creatividad y su capacidad de movilización de recursos a la adecuación de su actividad para el mejor aprovechamiento de las oportunidades que brinda el mercado integrado.

De acuerdo con el modelo adoptado por la Argentina y el Brasil, *el foco de integración*, en términos de mercado ampliado, es el definido por el Protocolo núm. 1, "Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica entre La República Argentina y La República Federativa del Brasil", que fija en su capítulo I su ámbito de aplicación en el sector de bienes de capital. Dentro del universo de bienes de capital el acuerdo únicamente tiene vigencia para una nómina de productos definidos en una lista común (foco de integración acotado), que surge de la negociación de cada una de las administraciones con sus respectivos empresarios y de las administraciones entre sí.

Además, para asegurar una corriente de comercio equilibrada, a los mecanismos internos de compensación que cada país aplicará en función de las diferencias entre ambas economías el Acuerdo agrega la definición de valores "gatillo" de desequilibrio de la corriente comercial, que activan mecanismos que tienden a favorecer el restablecimiento del equilibrio pactado (Protocolo número 4, capítulos V y VI, Protocolo número 6, "Acuerdo Financiero", capítulos II y III, y Protocolo número 7, "Fondo de Inversiones", capítulo II).

A su vez, el carácter expansivo del programa no solamente ha quedado establecido en un cronograma con pautas cuantitativas de incremento para la lista común (Protocolo número 1, capítulo II, artículos 3 y 4), sino también en otros protocolos que con carácter exploratorio apuntan a la integración en otros sectores:¹ formación de empresas binacionales; cooperación en actividades de investigación y desarrollo, y apoyo para resolución de problemas económicos coyunturales.

El carácter expansivo del Programa no se limita al ámbito de los

¹ Memorándum de Entendimiento en Trigo; Complementación de Abastecimiento Alimentario; Renegociación del Acuerdo de Alcance Parcial núm. 1, Energía; Biotecnología; Siderurgia; Transporte Terrestre; Transporte Marítimo; Comunicaciones; Cooperación Nuclear.

países signatarios, sino que define la posibilidad y los requisitos para la incorporación de otros países de la región a los acuerdos parciales de complementación. La intención expansiva a otros países de la América Latina surge del tercer párrafo de los considerando del Acta de Amistad Argentino-Brasileña,² suscrita por los presidentes Raúl R. Alfonsín y José Sarney, y el punto VIII de sus aspectos de declaración,³ y queda explícitamente considerada en los capítulos VII, Adhesión y VIII, Convergencia del Protocolo núm. 1. Además, la casi inmediata incorporación de la República Oriental del Uruguay a este Programa confirma la dimensión regional que anima a sus inspiradores.

II. INTEGRACIÓN INTRASECTORIAL

Según el modelo utilizado en el proceso de integración de la Comunidad Económica Europea, en el Programa Argentino-Brasileño se abandona el concepto clásico de división del trabajo según ventajas comparativas estáticas, para favorecer en ambos países una dinámica de crecimiento en uno de los sectores de avance tecnológico más acentuado, el de bienes de capital. El esquema deja de lado el intercambio de artículos suntuarios de alto valor agregado por productos primarios característicos de los acuerdos centro-periferia, por el de intercambio de máquinas por máquinas.

Si bien este esquema presenta como mayor dificultad la interrelación entre estructuras productivas de distinto desarrollo relativo, una implantación como la descrita en el punto anterior lo hace factible. Además mediante el análisis puntual del sector en cada país, requisito imprescindible de la mecánica de elaboración de la Lista Común, se induce la especialización por ramas y aun en subramas, tendiendo a aumentar la eficiencia global del sector en ambos países y, consecuentemente, a mejorar su competitividad internacional.

III. PARTICIPACIÓN DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS

Como se dijo, la elaboración de la Lista Común surge de una doble negociación, la de los funcionarios de gobierno responsables del acuerdo con los empresarios de su país y posteriormente la de los funcionarios de ambos países entre sí. Esta mecánica se hizo muy pesada para la determinación de la Lista Común en vigor, fundamentalmente por

² "Empeñados en contribuir decididamente, en la medida de sus posibilidades, para la prosperidad de las naciones de la América Latina, unidas a la Argentina y el Brasil por sólidas tradiciones y anhelos comunes."

³ "VIII. Conscientes de los graves problemas que enfrenta la América Latina e identificados con los anhelos comunes de sus pueblos, reafirman el propósito de abrir nuevos horizontes para la cooperación e integración regional, respetadas las peculiaridades de las relaciones entre cada uno de sus países, a fin de propiciar una presencia latinoamericana en el contexto internacional conforme a los más nobles y legítimos ideales de la región."

la desconfianza que inspiraba el Programa en los empresarios, sobre todo en la República Argentina, que reconocía un menor desarrollo relativo en su sector de bienes de capital y suponía mayores precios para sus insumos. Sin embargo, superada la primera etapa, los empresarios pudieron comprobar que a pesar del indiscutible menor desarrollo global del sector la Argentina tiene ramas y subramas altamente competitivas; que los mayores precios de insumos no se registraban en todos los casos, y que donde se registraban diferencias significativas había voluntad de compensarlas. Efectuada esta comprobación, los empresarios empezaron a tomar la iniciativa y están organizando reuniones en busca de acuerdos intraempresariales, como prenegociación de nuevas incorporaciones a la Lista Común.

Además, en el clima creado por la actividad integradora, otros sectores de la economía buscaron espontáneamente, desde los dos países, introducirse en la corriente. Tales son los casos de la industria automotriz y la de alimentos. Esta actitud se debe valorizar especialmente tomando en cuenta que la entrada en vigencia del Acuerdo coincide lamentablemente con el agotamiento del Plan Cruzado, y su implantación sufre algunos contratiempos como consecuencia del reordenamiento de la política económica del Brasil.

IV. PROMOCIÓN DE EMPRESAS BINACIONALES

Las empresas binacionales son un factor de consolidación de la integración, al definir un área clara de intereses comunes entre empresarios de los dos países, además de permitir optimizar la utilización de capital en un contexto de escasa disponibilidad. El reconocimiento de la importancia asignada a las empresas binacionales se evidencia en el Protocolo núm. 5, que establece la formación de una comisión para estudiar la legislación más adecuada para su promoción y funcionamiento.

LATINEQUIP: UNA FORMA CONCRETA DE INTEGRACIÓN

Abraham Stein

LATINEQUIP es una empresa trinacional, cuyos accionistas son tres bancos públicos de la América Latina: Nacional Financiera, de México; Banco del Estado de São Paulo, del Brasil, y Banco de la Provincia de Buenos Aires, de la Argentina. Sus estatutos prevén la incorporación de nuevos accionistas, que deberían ser instituciones de otros países de la región de carácter similar a los bancos fundadores (actualmente Latinequip tiene suscrito un convenio de colaboración con el Fondo de Inversiones Venezolano, que podría evolucionar hacia una participación accionaria).

Sus objetivos son contribuir al incremento de las exportaciones de bienes de capital de la América Latina privilegiando la corriente comercial intrarregional, facilitar el intercambio de tecnología intrarregional, fomentar los proyectos de coinversión entre empresarios de la región, y apoyar la formación de consorcios entre empresas de ingeniería y abastecedoras nacionales o multinacionales de la región para competir en licitaciones públicas o privadas.

Por tanto, Latinequip por el origen de su capital y por sus objetivos constituye una forma concreta de integración latinoamericana, pero también lo es en igual o en mayor medida por su operación. Latinequip inició su actividad el 4 de marzo de 1985, con la toma de posesión de sus cargos al Directorio Ejecutivo.

A pesar del origen público del capital, su carácter de empresa quedó rápida e inequívocamente definido. Las instituciones accionistas realizaron los aportes comprometidos, pero la subsistencia de Latinequip depende de los ingresos que percibe por sus servicios; además Latinequip opera dentro del marco de las legislaciones vigentes, sin ningún privilegio.

La primera tarea del Directorio Ejecutivo consistió en elaborar una estrategia para actuar en un mercado que, de acuerdo con las estadísticas, se mostraba poco favorable para la América Latina. Efectivamente, la región participaba con el 7% de las importaciones mundiales de bienes de capital y solamente con el 1% de las exportaciones.

Este panorama no mejoraba sensiblemente si el análisis se restringía al comercio intrarregional, ya que sólo el 5% de las importaciones de bienes de capital de países de la región tiene como origen otros países de la América Latina. Para un mercado de 20 mil millones de dólares, valor al que cayó después de haber alcanzado un máximo de casi

el doble en 1981, nuestros países sólo exportaban mil millones de dólares. El análisis de las causas de un cuadro tan poco alentador determinó la necesidad de actuar en diversos campos.

- 1) Infraestructura de trabajo: se contrató personal idóneo para las oficinas centrales en Buenos Aires y las oficinas regionales en São Paulo y México.
- 2) Red comercial: se montó una red de representantes comerciales en la mayor parte de los países de la América Latina. Las últimas incorporaciones, Colombia y Venezuela, se concretaron en el segundo semestre de 1986.
- 3) Sistema de información: se proyectó e inició la operación de un sistema complejo de información, con características desusadas en la región, que cuenta con diversos módulos:

a) Oportunidades comerciales: este módulo recibe información de distinto origen: *i*) operaciones con financiamiento de entidades multilaterales o regionales; crédito BID, Banco Mundial; ahora estamos incorporando el BAD (Banco Africano de Desarrollo) y Fonplata; en el futuro esperamos contar con información del BICIE (Centroamérica) y CAF (Corporación Andina Financiera). Esta información cubre tanto los créditos aprobados como los que se encuentran en vías de lograrlo; *ii*) operaciones detectadas por nuestras representaciones, y *iii*) operaciones detectadas por proveedores que solicitan nuestro apoyo (información restringida a quienes la proveen, salvo autorización expresa).

b) Oferta exportable: la alimentación de información a este módulo se inició mediante una encuesta preparada por Latinequip en la Argentina, y la incorporación de información disponible en el Brasil y México, pero se enriquece permanentemente con la experiencia resultante de las operaciones en las que interviene Latinequip.

c) Oferta financiera: para apoyo de las operaciones en las que interviene Latinequip se ha ido integrando un catálogo de oferta financiera disponible. Esta información incluye desde los créditos de exportación de Argentina, Brasil y México, hasta la posibilidad y las condiciones para usar recursos de instituciones financieras locales e internacionales, así como fondos especiales y acuerdos gobierno a gobierno (como el resultante del Acuerdo de San José entre Venezuela y México y los países de la América Central y el Caribe).

d) Evolución del mercado internacional de bienes de capital: para este módulo se recibe información de UNTAC e INTAL, y se elabora para servir de base a la definición de estrategias de Latinequip y para la confección de un documento anual de libre difusión sobre dicho mercado. Datos del Documento II han sido utilizados como valores de referencia en la negociación del Acuerdo de Integración Argentino-Brasileño.

El sistema cuenta con otros módulos pero están dedicados básicamente al seguimiento de las operaciones de Latinequip.

- 4) Apoyo a la coordinación y la gestión comercial de operaciones de exportación: desde comunicar a un proveedor la existencia de una demanda, hasta la organización y la coordinación de consorcios oferentes, apuntalando en todos los casos la gestión comercial con nuestros representantes, oficinas regionales y funcionarios de las oficinas centrales de Buenos Aires.
- 5) Ingeniería financiera: el análisis del mercado mediante operaciones concretas indicó la necesidad de acompañar cada operación con una oferta financiera competitiva, generalmente de mayor complejidad que la resultante de la adecuada utilización de los créditos de exportación de nuestros países. En algunas oportunidades era necesario encontrar financiamiento adicional para cubrir los pagos al contado exigidos por los créditos de exportación o para los gastos locales que complementaban la operación de exportación. En otras oportunidades se requería orientar la oferta y adecuarla para aprovechar la oferta financiera en un país y que no estaba disponible en el que había captado la demanda. Todo este manejo complejo de la oferta financiera dio lugar al concepto de ingeniería financiera, que se aplica "a la medida" para cada una de las operaciones en las que interviene Latinequip. Por supuesto que en este campo el apoyo de los bancos accionistas es invaluable.
- 6) Organización y coordinación de seminarios: convencidos de que parte del problema es de carácter cultural se organizaron y coordinaron, en algunos casos con apoyo de otras instituciones, seminarios orientados a fomentar el "compre latinoamericano". Entre esos seminarios cabe destacar el organizado conjuntamente con FINEP del Brasil, en el que se reunió a los compradores de las empresas petroleras estatales de los países asociados a la ALADI, para investigar por qué la mayor parte de sus importaciones son extrarregionales (Río de Janeiro, octubre de 1986).
- 7) Comunicación con la administración pública: cuando en el desarrollo de operaciones concretas notamos deficiencias en las reglamentaciones que dificultan la corriente comercial, comunicamos dichas deficiencias a la autoridad competente para que las corrija si lo encuentra pertinente.

Como balance de la operación descrita se pueden consignar los siguientes resultados: *i*) se estableció una sólida relación con los empresarios públicos y privados del sector; *ii*) se establecieron, con apoyo de los bancos accionistas, canales de comunicación con los sectores financieros, nacionales, internacionales y multilaterales, con el fin de apoyar las ofertas de exportaciones con esquemas de financiamiento adecuado, y *iii*) se incorporaron al sistema de control de gestión y procesaron más de 350 operaciones con un saldo de 14 exportaciones concretadas por un valor total de 28 millones de dólares y una cartera ac-

tiva con distinto grado de avance de 92 operaciones por un valor total que supera los 400 millones de dólares.

En muchas de las operaciones que forman el portafolio de Latinequip intervienen empresas de más de un país de la América Latina, incluyendo, aunque en menor grado, empresas de países en los que Latinequip no tiene accionistas.

LA ASOCIACION EUROPEA DE LIBRE COMERCIO¹

EN SUS 25 años de existencia la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC [EFTA]) ha evolucionado de una "reacción política" y un experimento económico en 1960 a un sistema estable en 1986. La reacción política fue la de los países que, por motivos de política exterior u otros, no podían o no querían unirse a los seis Estados miembros fundadores de la Comunidad Económica Europea (CEE) suscribiendo el Tratado de Roma. El experimento económico consistió en establecer por medio de la Convención de Estocolmo un acuerdo prototipo de libre comercio conforme al artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Ésta es una de las dos formas de integración económica permitidas bajo el GATT como excepciones al tratamiento incondicional de nación más favorecida, siendo la otra una unión aduanera. Ambas formas de integración deben suprimir todos los obstáculos a "esencialmente todo el intercambio" entre los países participantes; la diferencia estriba en que una unión aduanera como la de la CEE adopta un arancel exterior común, mientras que en una asociación de libre comercio cada miembro mantiene su autonomía nacional en cuanto al arancel exterior.

En el curso de un cuarto de siglo la AELC se ha convertido de un experimento en el cual no muchos creían en un componente permanente de la integración económica de la Europa occidental y en un conjunto respetado, aun cuando informal, en el marco de una cooperación internacional más amplia.

La AELC viene siendo el principal socio de intercambio comercial de la CEE —y viceversa—, pero al mismo tiempo todos los países de la AELC favorecen la liberalización del comercio mundial, uno de los objetivos originales de la Convención de Estocolmo. Por tanto, debe evitarse un conflicto de objetivos entre el fortalecimiento y la profundización de la integración europea occidental y la liberalización del comercio mundial.

En 1987 la AELC la constituyen seis miembros (Austria, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia y Suiza), todos ellos países pequeños, altamente industrializados, con elevado ingreso *per capita*, bajas tasas de inflación y de desempleo, y una alta dependencia del comercio exterior. Una medida de su alto grado de industrialización es el hecho de que el comercio de productos agrícolas constituye apenas alrededor de un 3% de su comercio total. Los países miembros de la AELC, al representar

¹ Documento elaborado por la secretaría de la AELC (EFTA), 18 de marzo de 1987. Traducción no oficial del inglés.

sólo el 0.7% de la población mundial, llevan a cabo alrededor de un 6% del comercio mundial. Su exportación *per capita* es la más elevada de todos los socios comerciales de mayor relieve.

Cada uno de los países de la AELC hubo de firmar un acuerdo bilateral de libre comercio con la CEE en 1972-1973, cuando el Reino Unido y Dinamarca abandonaron la AELC con el fin de convertirse en miembros de pleno derecho de la CEE. A partir de entonces la Europa occidental en su conjunto se ha convertido en una zona de libre comercio para los productos industriales. La AELC siempre se ha mantenido en calidad de un organismo intergubernamental en el sentido tradicional. La CEE, en cambio, ha instaurado poderes supranacionales y un cuerpo de legislación común, mientras que a la AELC la sirve solamente una pequeña secretaría carente de funciones ejecutivas. La AELC ha desarrollado un enfoque pragmático y flexible, que ha probado ser de mucha utilidad, entre otras cosas, en su cooperación con la CEE.

La AELC fue concebida para ser solamente un organismo económico orientado a liberar el intercambio de los productos industriales entre sus miembros y a propugnar la liberalización del comercio mundial. Luego de 25 años de existencia se puede decir con seguridad que como tal ha tenido gran éxito. Su vitalidad ha dependido de su capacidad para adaptarse a las circunstancias cambiantes y —al mismo tiempo— de su capacidad para continuar con la instrumentación de sus metas de largo plazo.

La AELC había eliminado, para 1966, todos los aranceles aduaneros sobre bienes industriales en el comercio entre los socios, con tres años de antelación al calendario negociado. Por tanto se logró un objetivo esencial de corto plazo de la AELC.

La firma en 1972-1973 de los Acuerdos de Libre Comercio entre los países de la AELC y la CEE no sólo significó el logro de la intención original de tender puentes dentro de la Europa occidental, sino que, además, permitió el mantenimiento del libre comercio entre los países de la AELC, el Reino Unido y Dinamarca, cuando estos últimos se convirtieran en miembros de pleno derecho de la CEE. Al propio tiempo se puso fin a más de doce años de escisión económica entre las dos formas de integración económica. Por último, la firma de los acuerdos de libre comercio fue la base a partir de la cual empezó a desarrollarse entre la AELC y la CEE una cooperación más considerable y más estrecha.

Otro logro fue el establecimiento en 1976 del Fondo de Desarrollo Industrial de la AELC para Portugal, con un capital inicial de 100 millones de dólares, para apoyar a empresas pequeñas y medianas en las regiones remotas, aún no industrializadas, de ese país. El Fondo ha ayudado a la creación de varios miles de empleos nuevos, ha asegurado los existentes y ha aumentado sus préstamos cada año, aun después de que Portugal se convirtió en miembro de pleno derecho de la CEE.

En 1979 la AELC firmó su primer acuerdo multilateral con España con el fin de estipular el libre comercio entre los países de la AELC y dicho país, así como el de asegurar la transición una vez que España se convirtiera en miembro de pleno derecho de la CEE.

Luego de dieciséis años de cooperación económica entre los países de la AELC y Yugoslavia, la Declaración de Bergen de 1983 vino a dar nuevo impulso a dicha cooperación. A partir de entonces ha progresado más rápidamente la colaboración en lo que se refiere a los campos de la cooperación industrial, la promoción del comercio, el turismo y el transporte.

Un acontecimiento importante en la historia de la integración europea fue la reunión que se celebró en Luxemburgo en abril de 1984, en la que los ministros de todos los países de la AELC y los de la CEE, lo mismo que los representantes de la Comisión de la CEE y el Secretario General de la AELC, se reunieron por vez primera. La Declaración de Luxemburgo adoptada en dicha reunión resultó ser la expresión de una fuerte voluntad política de ambos lados, tanto de la AELC como de la CEE, para intensificar su cooperación con miras a crear un espacio económico dinámico en la Europa occidental. Se destacó dicha finalidad en la conferencia cumbre de la AELC celebrada en Visby en mayo de 1984, cuando los ministros hicieron un llamamiento para establecer "un auténtico mercado interno para los bienes industriales" en la Europa occidental. Para que esto se lograra se tenía que intensificar y mejorar la cooperación en los campos prioritarios relativos a la supresión de barreras técnicas al intercambio, la simplificación de los requisitos de origen y de documentación aduanera, así como la de los controles en las fronteras. Otros campos de mutuo interés fueron la cooperación en la investigación y el desarrollo experimental con la apertura de los grandes programas de la CEE a la participación de la AELC, así como dominios completamente nuevos de acción multilateral, como las políticas ambientales.

En el GATT los países de la AELC han reforzado su papel y tuvieron una parte activa durante las negociaciones que sentaron las bases para la Declaración Ministerial que lanzó la Ronda de Uruguay en Punta del Este en septiembre de 1986, bases que determinan la estructura y las reglas de procedimiento para la nueva y más comprensiva ronda de negociaciones multilaterales de comercio que jamás haya sido celebrada, misma que durará hasta principios de los años noventa.

DESAFÍOS FUTUROS

Las tareas futuras de la AELC son de dos órdenes: la primera consiste en llevar a la práctica lo expuesto en la Declaración de Luxemburgo, lo que significa una cooperación continuada e intensificada con la CEE. Esta cooperación ha cobrado un renovado impulso a raíz del Libro Blanco de la Comisión referente a completar el mercado interno de la CEE para el año 1992, lo que resulta ser un nuevo desafío para la AELC. Dentro de los países de la AELC el análisis político referente a las relaciones de esta asociación con la CEE se ha tornado más animada en años recientes. Los países miembros de la AELC quieren evitar una "marginalización" o tratamiento discriminatorio como terceros países. Por

otra parte, la Comisión de la CEE está consciente de que la AELC, al ser el principal cliente de la CEE, podría tener un papel muy útil dentro de una integración europea más plena. Por tanto, la CEE respeta a los países de la AELC, teniéndolos por valiosas contrapartes.

Otra tarea futura principal de la AELC consiste en fortalecer el GATT, y mediante esta acción contribuir a una mayor liberalización del comercio mundial. Esto se ha de realizar en particular por medio del papel activo de todos los países de la AELC con la Ronda de Uruguay. Una vez que se haya restablecido un sistema unificado en el GATT, dentro del cual cada una de las partes contratantes se atenga a reglas fijas que sean aplicadas de modo uniforme, habrá de ser más fácil para todos el cosechar los beneficios del libre intercambio comercial. La experiencia de la AELC muestra que esto es posible. Para que se logre, hay urgente necesidad de detener efectivamente y a la larga reducir las medidas proteccionistas, según se ha previsto en la Declaración Ministerial emitida en Punta del Este. No obstante, hasta que los beneficios de una liberalización del comercio mundial se difundan llegándoles poco a poco a todos, hay aún mucho camino que recorrer. Pero los países de la AELC podrían colocar algunas señales a lo largo de dicho camino durante la Ronda de Uruguay. Éste es un desafío futuro, no sólo para la AELC sino también para todos sus socios comerciales.

APÉNDICES

A. TEMARIO

- 1) Examen de las perspectivas del comercio mundial.
- 2) Experiencias. Exposiciones sistemáticas: CEE; AELC; CAME; Pacto Andino; ALALC/ALADI; CARICOM; MCCA; AFRICA; ANSEA; nuevos arreglos parciales. (Dimensiones internas y externas; homogeneidad.)
- 3) Modalidades:
 - a) Integración por liberalización: *i*) entre países miembros, y *ii*) arancel exterior común y política económica exterior.
 - b) Integración por adopción de políticas/proyectos comunes. Ejemplos importantes de políticas comunes: *i*) programación; *ii*) inversiones exteriores y multinacionales; *iii*) política agrícola; *iv*) política tecnológica; *v*) política industrial y social; *vi*) servicios: transportes, banca, seguros, ingeniería; *vii*) política financiera y monetaria, y *viii*) otras.
- 4) Condiciones:
 - a) Relativas al número y tamaño de los participantes.
 - b) Relativas a homogeneidad del grado de desarrollo.
 - c) Relativas a homogeneidad de las estructuras económicas.
 - d) Relativas a homogeneidad de las políticas económicas
 - e) Institucionales y de organización.
 - f) Culturales y políticas.
 - g) Circunstancias no sistemáticas: federaciones exteriores (hegemonías y cuasi-hegemonías).
- 5) Perspectivas del proceso de integración regional y subregional:
 - a) Relación con el desarrollo del comercio mundial (industria, agricultura, energía, tecnología).
 - b) Relación con cambios en la estructura de la economía mundial.
 - c) Relación con políticas multilaterales y bilaterales.

B. LISTA DE PARTICIPANTES

- Almeida, Rómulo. Director Ejecutivo del Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social. Río de Janeiro, Brasil.
- Antmann Obregón, Ernesto. Presidente del Grupo Antmann. México.
- Bolaños, Eduardo. Secretaría de la Integración Económica Centroamericana (SIECA). Guatemala.
- Bueno, Gerardo M. Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. México.
- Cárdenas, Manuel José. Departamento de Operaciones del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D. C.
- Costa-Filho, Alfredo H. Director General del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile.
- Costa Rego, Luiz Carlos. Director de Estudios e Investigaciones de la Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior (FUNCEX). Río de Janeiro, Brasil.
- Fouéré, Edwan. Delegado adjunto de la Comisión de la Comunidad Económica Europea, Delegación en América Latina. Caracas, Venezuela.
- Herrera, Felipe. Santiago de Chile.
- Hosono, Akio. Instituto de Planeación Socioeconómica de la Universidad de Tsukuba. Ibaraki-ken, Japón.
- Lara Beautell, Cristóbal. México.
- Martínez Le Clainche, Roberto. México.
- Moneta, Juan Carlos. Caracas, Venezuela.
- Panchamukhi, V. R. Director del Centro de Investigación e Información de los Países No Alineados y otros Países en Vía de Desarrollo. Nueva Delhi, India.
- Peña, Félix. Subgerente de Integración del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D. C.
- Peña Alfaro, Ricardo. Subdirector de Comercio Internacional del Citibank. México.
- Peñaloza Webb, Tomás. Director Adjunto de Asesoría Técnica de Banca Serfin. México.
- Quijandria S., Jaime. Secretario General Interino de la ALADI. Montevideo, Uruguay.
- Rosenthal, Gert. Secretario Ejecutivo Adjunto de Desarrollo Económico y Social de la CEPAL. Santiago de Chile.
- Salgado, Germánico. Quito, Ecuador.
- Schattan P., Claudia. Departamento de Economía Mexicana del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). México.
- Sierra Franco, Raúl. Secretario General de la SIECA. Guatemala.
- Siri, Gabriel. Director de la Oficina en México de la CEPAL. México.
- Stein, Abraham. Director Financiero de Latinequip. Buenos Aires, Argentina.
- Suokko Sappo. Director del Departamento de Política Económica del Consejo de Ministros Nórdico. Copenhague, Dinamarca.
- Urquidi, Víctor. Profesor-investigador de El Colegio de México. México.
- Vacchino, Juan Mario. Director del INTAL. Buenos Aires, Argentina.
- Valle Sánchez, Victorio. Fondo para la Investigación Económica y Social de la Confederación de Cajas de Ahorro. Madrid, España.

- Vega Cánovas, Gustavo. Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, México.
- Viñas, Ángel. Director para la Cooperación con la América Latina y Asia de la Comisión de la Comunidad Económica Europea. Bruselas, Bélgica.
- Villarreal, René T. Coordinador del Centro de Promoción y Evaluación de Proyectos de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. México.
- Von Gleich, Albrecht. Director del Instituto de Iberoamérica. Hamburgo, República Federal de Alemania.
- Weintraub, Sidney. Escuela de Asuntos Públicos Lyndon B. Johnson de la Universidad de Texas en Austin. Austin, Texas.
- Williams, Peter. Director de la División de Medidas No Arancelarias y de Supervisión del GATT. Ginebra, Suiza.
- Wionczek, Miguel S. Coordinador del Programa de Energéticos de El Colegio de México. México.

C. LISTA DE DOCUMENTOS¹

- Doc. 1 Temario.
Doc. 2 Lista de participantes.
Doc. 3 Programa.
Doc. 4 Alexandre Stakhovitch, "Unas y otras integraciones".
Doc. 5 Felipe Herrera, "Hacia una América Latina integrada".
Doc. 6* Felipe Herrera, "Integración latinoamericana", caps. 1 a 4 de la Parte II del libro *Despertar de un Continente: América Latina 1960-1985*.
Doc. 7** Felipe Herrera, "Economic Integration as a Pre-requisite of Industrial Development".
Doc. 8 Bingu Wa Mutharika, "La integración regional y subregional en África; panorama, problemática y perspectivas".
Doc. 9 Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), "Lo que es, lo que se hace".
Doc. 10 Akio Hosono, "Las relaciones económicas entre Japón y América Latina en el contexto de las relaciones económicas internacionales cambiantes".
Doc. 11 Sidney Weintraub, "Perspectivas del comercio mundial".
Doc. 12 Germánico Salgado, "La crisis de la integración".
Doc. 13 Raúl Sierra Franco, "Aspectos de la integración económica centroamericana".
Doc. 14 Luiz Carlos Costa Rego, "La experiencia del Brasil en los esquemas de integración económica latinoamericana".
Doc. 15 Secretaría de la AELC, "La Asociación Europea de Libre Comercio".
Doc. 16** Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), "Preguntas y respuestas".
Doc. 17** "Colaboración entre los países miembros del CAME en la esfera de la planificación."
Doc. 18 Claudia Schatan, "Notas sobre concesiones arancelarias de México a países de la ALADI y el comercio entre ellos".
Doc. 19 Juan Mario Vacchino, "ALALC/ALADI: experiencias y perspectivas".
Doc. 20 Gert Rosenthal, "Centroamérica: la crisis política y su efecto sobre el proceso de integración económica".
Doc. 21 Rómulo Almeida, "Reflexión sobre la integración latinoamericana".
Doc. 22 Amado A. Castro y Lilia R. Bautista, "La cooperación económica en ANSEA".
Doc. 23 Gabriel Siri, "El acercamiento económico de los países centroamericanos con las principales economías del resto de América Latina".
Doc. 24** Félix Peña, "Participación empresarial en las relaciones de coope-

¹ La actual lista comprende todos los documentos que fueron presentados al seminario. Salvo los señalados con (*), de todos se hizo traducción al inglés cuando la versión original fue redactada en español, o al español cuando fue hecha en inglés o en portugués; los indicados con (**) sólo se conocieron en su lengua original. No todos los documentos numerados, y sobre todo casi ninguno de los no numerados, han sido incluidos en la presente *Memoria*.

- ración e integración en América Latina; notas sobre posibles áreas de acción prioritaria en la materia".
- Doc. 25 Victorio Valle Sánchez, "España y las Comunidades Europeas".
- Doc. 26 V. R. Panchamukhi, "La experiencia de la SAARC: perfil de los problemas y las perspectivas".
- Doc. 27 Seppo Suokko, "La cooperación económica en los países nórdicos".
- Doc. 28** "ILPES: su función en la segunda mitad de los 90; líneas de trabajo para 1987 y 1988-1990."
- Doc. 29 Manuel José Cárdenas, "Situación y perspectivas de la integración de América Latina".
- Doc. 30** Felipe Herrera, "Notas cortas".
- Doc. 31 Abraham Stein, "Latinequip: una forma concreta de integración".
- Doc. 32 Abraham Stein, "Programa de integración y cooperación económica Argentina-Brasil: un modelo innovador".
- Doc. 33** GATT, comunicado de prensa.
- S/n** Víctor L. Urquidi, "En memoria de Alexandre Stakhovitch".
- S/n** Discurso de Mario Ojeda Gómez, presidente de El Colegio de México, en la inauguración del seminario.
- S/n** Discurso de Héctor Hernández Cervantes, secretario de Comercio y Fomento Industrial, en la ceremonia de inauguración.
- S/n** Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Textos aprobados por el Parlamento, parte II.
- S/n** Felipe Herrera, "La vivienda y sus proyecciones en la integración de América Latina".
- S/n** "Despertar de un Continente", Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), Lima, 1985, segunda parte, Integración Latinoamericana, pp. 133-217.
- S/n** Acta de Amistad Argentino-Brasileña. Democracia, paz y desarrollo.
- S/n** "La Europa de los Doce, dispuesta a lograr la unidad económica."
- S/n** "A New Quality of Cooperation."
- S/n** "La otra parte corre el mayor riesgo."
- S/n** CAME, "Further improvement of the mechanism of cooperation".
- S/n** CAME, "La URSS en la integración económica socialista."
- S/n** CAME, "The General Agreement in action".
- S/n** CAME, "Colaboración de los países miembros del CAME y del Consejo de Ayuda Mutua Económica con los países de América Latina".
- S/n** CAME, 41ª Reunión (extraordinaria) de la Sesión del CAME.
- S/n** INTAL, Premio. Bases para el concurso.
- S/n** RIS, Digest, 11 July 1986.
- S/n** RIS, Digest. "Research and Information System for the Non-Aligned and Other Developing Countries."
- S/n** "Declaración y propuesta de personalidades latinoamericanas sobre la deuda externa."
- S/n** CEE, "Industrial Cooperation with Certain LDCs in Latin America, Asia, the Gulf and the Mediterranean".
- S/n** Caribbean Community, CARICOM.
- S/n** Association of Southeast Asian Nations, ASEAN.
- S/n** "Proyecto de Informe."
- S/n** GATT, "Multilateral Trade Negotiations, Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries", Decision of 28 November 1979(L/4903).
- S/n** V. R. Panchamukhi, "Complementarity and Economic Cooperation among Developing Countries".

S/n**

Draft Report.

S/n**

Discurso de Ángel Viñas, director para la Cooperación con América Latina y Asia, de la Comisión de la Comunidad Económica Europea, en la inauguración del seminario.

S/n**

Roberto Martínez Le Clainche, *ALALCÁLADI*, México, El Colegio de México, *Jornadas*, núm. 106, 1984.

D. BIBLIOGRAFÍA SELECTA ADICIONAL¹

I. GENERAL

- Anderson, Michael, *The Case for Integration: Policy Implications of Cost-Benefit Calculations*, Buenos Aires, INTAL, mimeografiado.
- Andic, F., S. Andic y P. Dosser, *A Theory of Economic Integration for Developing Countries*, Londres, 1971.
- Anjaria, Shailendra J., et al., *Trade Policy Issues and Developments*, Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional, 1985.
- Balassa, Béla, *Economic Development and Integration*, 1965.
- , *Intra-Industry Trade and Integration of Developing Countries in the World Economy*, Staff Working Paper, núm. 312, Washington, D. C., Banco Mundial, 1979.
- y A. Stoutjesdijk, "Integración económica de países en desarrollo", *El Trimestre Económico*, julio-septiembre de 1975.
- Cline, William R., *Exports of Manufactures from Developing Countries: Performance and Prospects for Market Access*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1984.
- Cohen Orantes, Isaac, "El concepto de la integración", *Revista de la CEPAL*, Santiago, diciembre de 1981.
- Cooper, Richard N., "Towards a Policy Synthesis: Panel Discussion", en William R. Cline (comp.), *Trade Policy in the 1980's*, Washington, D. C., Institute for International Economics, 1983.
- Dell, Sidney, *Trade Blocs and Common Markets*, Londres, Constable, 1963.
- Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, Washington, D. C., 1986.
- , *Primary Commodities, Market Developments and Outlook*, División de Mercancías del Departamento de Investigación, Washington, D. C., 1986.
- Ffrench-Davis, Ricardo, "Distorsiones del mercado y teoría de las uniones aduaneras", *Integración Latinoamericana*, núm. 44, Buenos Aires, INTAL, marzo de 1980.
- GATT, *International Trade 1985-1986*, Ginebra, 1986.
- , *Políticas comerciales para un mundo mejor: propuestas de acción*, Ginebra, marzo de 1985.
- Ghosh, P. K. (comp.), *Economic Integration and Third World Development*, Londres, 1984.
- Harrod, Roy y Douglas Hague (comps.), *International Trade Theory in a Developing World*, Macmillan, 1963.
- Holliday, George y Arlene Wilson, "Trade Issues: An Overview", en *Congressional Research Service Review: Trade*, vol. 8, núm. 2, febrero de 1987.
- Hufbauer, G., "Beyond GATT", *Foreign Policy*, núm. 77, Washington, invierno de 1989.

¹ Para integrar esta bibliografía se tuvieron en cuenta principalmente las referencias dadas por los ponentes en sus trabajos, y se agregaron obras, artículos e informes seleccionados de las amplias bibliografías existentes compiladas por diversos organismos internacionales y por una variedad de autores. La bibliografía abarca hasta 1987, fecha de realización del seminario; excepcionalmente se han añadido algunos títulos posteriores.

- Johnson, Harry, "World Trading and Monetary Arrangements", en Jagdish Bhagwati (comp.), *Economics and World Order*, Nueva York, 1972.
- , "An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining and the Formation of Customs Unions", en P. Robson (comp.), *International Economic Integration*, Hormondsworth, Penguin Books, 1972.
- Kahnert, F., et al., *Economic Integration among Developing Countries*, París, OCDE.
- Kaldor, Nicholas, "A Note on Tariffs and the Terms of Trade", *Economica*, nueva serie, vol. VII, núm. 28, noviembre de 1940.
- Linder, Stefan Burestam, *Teoría del comercio y política comercial para el desarrollo*, México, CEMLA, 1965.
- Lipsey, R. G., "The Theory of Customs Unions: A General Survey", *The Economic Journal*, septiembre de 1960.
- , y M. G. Smith, *Taking the Initiative: Canada's Trade Options in Turbulent World*, Toronto, C. D. Howe Institute, 1985.
- , "An Overview of Harmonization Issues", en *Policy Harmonization: The Effects of a Canadian-American Free Trade Area*, Toronto, C. D. Howe Institute, 1986.
- Little, I. D. M., "Regional Integration Companies as an Approach to Economic Integration", en Robson, *op. cit.*
- McKenzie, Lionel, "Equality of Factor Prices in World Trade", *Econometrica*, vol. 23, julio de 1955.
- Meade, John E., *The Theory of Customs Unions*, Amsterdam, North Holland, 1955.
- Mikesell, Raymond F., "The Theory of Common Markets and Developing Countries", en Robson, *Economic Integration in Africa*, Londres, George Allen and Unwin, 1968.
- Moneta, Carlos J., "Las relaciones económicas de América Latina con Japón en los escenarios a largo plazo", *Capítulos del SELA*, núm. 9, Caracas, SELA, 1985.
- Myrdal, Gunnar, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959.
- Ozaki, Robert S. y Walter Arnold (comps.), *Japan's Foreign Relations: A Global Search for Economic Security*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1985.
- Pazos, Felipe, "Regional Integration of Trade among Less Developed Countries", en Paul Streeten (comp.), *Trade Strategies for Development*, Londres, 1973.
- Pelkmans, Jacques, "Economic Theories of Integration Revisited", *Journal of Common Market Studies*, vol. XVIII, núm. 4, junio de 1980.
- Prebisch, Raúl, "Crisis mundial y nuevas fórmulas para la integración", *Integración Latinoamericana*, núm. 98, INTAL, Buenos Aires, 1985.
- Robinson, Romney, "Factor Proportions and Comparative Advantage: Part I", *Quarterly Journal of Economics*, vol. LXX, núm. 2, mayo de 1956.
- Scitovsky, T., "A Reconsideration of the Theory of Tariffs", *Review of Economic Studies*, vol. IX, núm. 20, 1942.
- Srinivasan, T. N., "International Trade of Developing Countries in the 1980's: Problems and Prospects", en John H. Dunning y Mikoto Usui (comps.), *Structural Change, Economic Interdependence and World Development. Proceedings of the Seventh World Congress of the International Economic Association, Madrid, Spain*, vol. 4, *Economic Interdependence*, Parte IV, *Integration Processes*, coordinada por Germánico Salgado, Londres, Macmillan, 1987.
- UNCTAD, *The Distribution of Costs and Benefits of Integration Among Developing Countries*, documento TD/B/4/3, 27 de septiembre de 1972.
- Viner, Jacob, *The Customs Union Issue*, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

- Wangwe, S. M., "Economic Cooperation Among Developing Countries: Status and Prospects", en John H. Dunning y Mikoto Usui (comps.), *op. cit.*
- Weintraub, Sidney, "Selective Trade Liberalization and Restriction", en Ernest Preeg (comp.), *Hard Bargaining Ahead: US Trade Policy and Developing Countries*, New Brunswick, N. J., Transaction Books/Overseas Development Council, 1985.
- Wonnacott, P., *The United States and Canada: The Quest for Free Trade*, Washington, Institute for International Economics, 1987.

II. EUROPA

- Balassa, Béla, "Intra-Industry Specialization: A Cross-Country Analysis", *European Economic Review*, núm. 30, 1986.
- CAME, *Preguntas y respuestas*, Moscú, secretaría del CAME, 1985.
- , *Colaboración entre los países miembros del CAME en la esfera de la planificación*, Moscú, secretaría del CAME, 1985.
- Curzon Price, Victoria, *Free Trade Areas: The European Experience*, Toronto, C. D., Howe Institute, 1987.
- , *1992: Europe's Last Chance?*, Londres, Institute of Economic Affairs, Occasional Paper, núm. 81, 1988.
- Kaldor, Nicholas, "The Dynamic Effects of European Integration", en D. Evans (comp.), *Destiny or Disillusion*, Londres, 1971.
- Olshany, A. I., *Colaboración de los países miembros del CAME y del Consejo de Ayuda Mutua Económica con los países de América Latina*, Moscú, secretaría del CAME, 1985.
- Page, S. A. B., "The Revival of Protectionism and its Consequences for Europe", *Journal of Common Market Studies*, vol. 20, septiembre de 1981.
- Pelkmans, Jacques, "The Community's Vivid Core: Integration Processes in Industrial Product Markets", en John H. Dunning y Mikoto Usui (comps.), *op. cit.*

III. AMÉRICA LATINA

1. En su conjunto

- Almeida, Rómulo, *Reflexiones sobre la integración latinoamericana*, Santiago de Chile, CEPAL, documento E/CEPAL/L.214, mayo de 1980.
- Araujo Jr., José Tavares de, "A Política comercial brasileira e a integração latinoamericana", Río de Janeiro, IEI/UFRJ, Texto para Discusión, núm. 233, 1990.
- , "Integração economica e harmonização de políticas na América do Norte e no Cono Sul", 1990, mimeografiado.
- Alzamora, Carlos [SELA] y Enrique V. Iglesias [CEPAL], *Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional*, Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, documento E/CEPAL/G.1246, 16 de mayo de 1983.
- BID-INTAL, *La integración latinoamericana en la década de los 80*, Buenos Aires, INTAL, 1984.
- Bléjer, Mario I., "Economic Integration: An Overview", en BID, *Economic and Social Progress of Latin America; Economic Integration*, Washington, BID, 1984. [Existe versión equivalente en español.]
- Carnoy, Martin, *Industrialization in a Latin American Common Market*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1972.

- CEPAL, *El mercado común latinoamericano*, Naciones Unidas, Santiago de Chile/México, 1959.
- , *Las relaciones económicas internacionales y la cooperación regional en América Latina*, Santiago de Chile, 1984.
- , *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional en América Latina y el Caribe*, documento LC/G.1422, Santiago de Chile, 22 de mayo de 1986.
- , "Reflexiones sobre la situación actual y perspectivas de la integración latinoamericana", en *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, INTAL, febrero de 1982.
- Cline, William R., "Las economías de escala y la integración en América Latina", *Integración Latinoamericana*, mayo de 1982.
- Conferencia Económica Latinoamericana, *Declaración de Quito y Plan de Acción*, Quito, 9-13 de enero de 1984.
- Dell, Sidney, *Experiencias de la integración económica en América Latina*, México, CEMLA, 1966.
- Fajnsylber, Fernando, *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, Cuadernos de la CEPAL, número 60, Santiago de Chile, 1989.
- Fuentes, Alfredo y Javier Villanueva (comps.), *Economía mundial e integración de América Latina*, Buenos Aires, INTAL/BID, 1989.
- Furtado, Celso, *A fantasía organizada*, Coleção Estudos Brasileiros, vol. 89, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- Gurrieri, Adolfo (comp.), *La obra de Prebisch en la CEPAL*, Lecturas 46 de *El Trimestre Económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- Grunwald, Joseph, Miguel S. Wionczek y Martin Carnoy, *Latin American Economic Integration*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1972.
- Herrera, Felipe, *América Latina: desarrollo e integración*, Santiago de Chile, Editorial Emisión, 1987.
- , *América Latina integrada*, Buenos Aires, Editorial Losada, 2ª ed., 1967.
- , *Despertar de un Continente: América Latina, 1960-1985*, Lima, Asociación Latinoamericana de Instituciones financieras de Desarrollo (ALIDE), 1985.
- , "Vigencia de la integración latinoamericana", *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. 25, núm. 1, 1984.
- Hirschman, Albert O. (comp.), *Controversia sobre Latinoamérica: ensayos y comentarios*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, 1963.
- Hodara, Joseph, *Prebisch y la CEPAL: sustancia, trayectoria y contexto institucional*, México, El Colegio de México, 1987.
- Hosono, Akio, "Economic Relations Between Japan and Latin America: Towards New Direction of Cooperation", *The Third World Symposium on Financial and Business Cooperation Between Latin America and Japan: Final Report*, 1986.
- ILPES, *Cooperación e integración regional en la reactivación y en el desarrollo: el papel de la planificación*, VI Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, La Habana, 23-26 de marzo de 1987, Santiago de Chile, documento LC/IP/L.19, 27 de febrero de 1987.
- Macario, Santiago P., "Proteccionismo e industrialización en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, vol. 9, núm. 1, marzo de 1960.
- Maldonado, Guillermo, "América Latina y la integración: opciones frente a la crisis", *Revista de la CEPAL*, diciembre de 1985.
- Mayobre, José Antonio, Felipe Herrera, Carlos Sanz de Santamaría y Raúl Prebisch, *Hacia la integración de América Latina: proposiciones a los Presiden-*

- tes latinoamericanos presentadas por... con un estudio técnico de CEPAL*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969.
- Nolff, Max (comp.), *Desarrollo industrial latinoamericano*, Lecturas 14 de *El Triestre Económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- Salgado, Germánico, "El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad", *Revista de la CEPAL*, núm. 7, abril de 1979.
- , "Comercio intrarregional e integración económica: crisis y tendencias recientes", en *América Latina y la economía mundial*, Buenos Aires, INTAL, 1989.
- Santa Cruz, Hernán, "La CEPAL: encarnación de una esperanza de América Latina", *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 50, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1985.
- SELA (comp.), *Relaciones económicas internacionales de América Latina*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1987.
- Sunkel, Osvaldo (comp.), *Integración política y económica*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1970.
- Urquidí, Víctor L., *Trayectoria del mercado común latinoamericano*, México, CEMLA, 1960.
- Urrutia, Miguel, "Latin America and the Crisis of the 1980's", en Louis Emmerij (comp.), *Comparative Development Policies and the Crisis of the 1980's*, París, Development Centre, OCDE, 1988, pp. 56-75.
- Wionczek, Miguel S. (comp.), *Latin American Economic Integration*, Nueva York, 1966.
- (comp.), *Integración de América Latina: experiencias y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- y Román Mayorga, *Intentos de integración en el marco de la crisis latinoamericana*, México, El Colegio de México, 1981.

2. ALALC/ALADI

- ALADI, *El comercio interregional en la primera mitad de la década del 80*, 1987.
- Aragao, José María, "ALADI: perspectivas a partir de la experiencia de la ALALC y de la situación de la economía internacional", *Integración Latinoamericana*, diciembre de 1983.
- CEPAL, *Multilateralismo y bilateralismo en la ALADI*, Santiago de Chile, documento LC/R.564, 9 de febrero de 1987, mimeografiado.
- , *La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y la Asociación Latinoamericana de Integración*, Buenos Aires, INTAL, julio de 1984.
- Barrero, Josefina, "La ALADI en el proceso de integración de América Latina", *Comercio Exterior*, Bogotá, INCOMEX, septiembre de 1984.
- Magariños, Gustavo, *Balance de las experiencias y resultados de los sistemas preferenciales latinoamericanos: el caso de la ALALC*, mimeografiado.
- Martínez Le Clainche, Roberto, "ALALC/ALADI", México, El Colegio de México, *Jornadas*, núm. 106, 1984.
- Orrego Vicuña, Francisco, "Las acciones parciales de integración y su compatibilización con el proceso de la ALALC", *Integración Latinoamericana*, núm. 50, septiembre de 1981.
- Torres Zorrilla, José y Eduardo Gana, "Comercio y equidad entre los países de la ALADI", *Revista de la CEPAL*, diciembre de 1985.
- Urquidí, Víctor L., "Teoría, realidad y posibilidades en la integración económica latinoamericana", México, El Colegio de México, *Jornadas*, número 61, 1961.

- Wionczek, Miguel S., "La historia del Tratado de Montevideo", en Miguel S. Wionczek (comp.), *Integración de América Latina*, op. cit.
- , "Desventuras de la ALADI", *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, núm. 68, octubre-diciembre de 1984.

3. Grupo Andino

- Aninat, R., "La integración andina en la década del 80", *Apuntes*, Santiago de Chile, CIEPLAN, octubre de 1984.
- INPA/JUNAC, *Estrategias de desarrollo e integración en el Grupo Andino*, 1985.
- Junta del Acuerdo de Cartagena, *Análisis del comercio 1969-1980*, Lima, 1982.
- , *Análisis sobre costos y beneficios del comercio en el proceso de integración andina*, documento J/PE/139, Lima, octubre de 1981.
- , *Incumplimiento de los compromisos contraídos en el Acuerdo de Cartagena*, documento J/PE/D/239, Lima, noviembre de 1980.
- ONUDI, *Cooperación industrial regional: experiencia y perspectivas de la ASEAN y del Pacto Andino*, Viena, ONUDI, publicación S.85.II.B.5, 1986.
- Morawetz, David, *The Andean Group: A Case Study in Economic Integration among Developing Countries*, Cambridge, Mass., 1974.
- Urrutia, Miguel, "Colombia and the Andean Group: Economic and Political Determinants of Regional Integration Policy", *Quarterly Review of Economics and Business*, vol. 21, núm. 2, Nueva York, 1981.

4. MCCA

- CEPAL, *Evaluación de la integración económica en Centroamérica*, Naciones Unidas, publicación 66.II.G.9, México, 1966.
- , *El mercado común centroamericano y sus problemas recientes*, documento E/CN.12.885, Santiago de Chile, 1971.
- , *Sugerencias para reactivar a corto plazo la integración económica centroamericana*, documento E/CEPAL/CEE/367/Rev.3, México, 1975.
- , "Nicaragua: el impacto de la mutación política", *Estudios e Informes de la CEPAL*, núm. 1, Santiago de Chile, enero de 1981.
- , *Istmo Centroamericano: el carácter de la crisis económica actual, los desafíos que plantea y la cooperación internacional que demanda*, documento E/CEPAL/CEE/402/Rev.1, México, 1981.
- , *La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias*, documento E/CEPAL/G.1261, Santiago de Chile, 1983.
- , "Industrialización en Centroamérica 1960-1980", *Estudios e Informes de la CEPAL*, núm. 10, Santiago de Chile, 1983.
- , "Centroamérica: bases de una política de reactivación y desarrollo", *Revista de la CEPAL*, núm. 28, abril de 1986.
- Comisión de la Comunidad Económica Europea, *América Central y la Comunidad Europea*, Caracas, noviembre de 1985.
- Cohen Orantes, Isaac, *Regional Integration in Central America*, Lexington, Mass., 1972.
- Lizano, Eduardo (comp.), *La integración económica centroamericana*, Lecturas 13 de *El Trimestre Económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- Mayorga, Román, *El crecimiento desigual en Centroamérica*, México, El Colegio de México, 1983.

- Rosenthal, Gert, "Some Lessons of Economic Integration in Latin America: The Case of Central America", en John H. Dunning y Mikoto Usui (comps.), *op. cit.* SIECA, *Evolución y estado actual del Mercado Común Centroamericano y sus posibilidades de funcionamiento a corto plazo*, SIECA/71/V20/V-1, Guatemala, junio de 1971.
- , "La reactivación del mercado común: acciones y respuestas", *Cuadernos de la SIECA*, núm. 14, Guatemala, octubre de 1986.
- , "25 años de integración en cifras", *Cuadernos de la SIECA*, núm. 17, Guatemala, octubre de 1986.
- , *El desarrollo integrado en Centroamérica en la presente década*, SIECA/72/VII/6136, Guatemala, octubre de 1972.

5. CARICOM

- Girvan, Norman, "Regional Integration versus Company Integration in the Utilization of Caribbean Bauxite", en Sybil Lewis y Thomas Mathews (comps.), *Caribbean Integration*, San Juan, Puerto Rico, Caribbean Studies, 1967.
- Maddison, Angus (comp.), *Latin America, the Caribbean and the OECD*, París, OCDE, 1988.
- ECLAC Secretariat, Port-of-Spain, Trinidad, "A View of the Caribbean", en Angus Maddison (comp.), *op. cit.*

6. Otros

- Araujo Jr., José Tavares de, "Os fundamentos economicos do programa de integração Argentina/Brasil", *Revista de Economia Política*, vol. 8, núm. 3, São Paulo, junio de 1988.
- Fonseca, R. O., *Intercambio Brasil/Argentina e o comércio intra-industria: 1900-1987*, Río de Janeiro, Pontificia Universidade Católica do Río de Janeiro, tesis de maestría, 1989.
- Vacchino, Juan Mario, "El programa de integración argentino-brasileño y las relaciones entre América Latina y Europa".

IV. ÁFRICA Y ASIA

- Balassa, Béla y Ardy Stoutjesdijk, "Economic Integration among Developing Countries", *Journal of Common Market Studies*, número 16, septiembre de 1975.
- Birch, A. H., "Opportunities and Problems of Federation", en C. Leyx y P. Robinson (comps.), *Federation in East Africa*, Nairobi, Oxford University Press, 1965.
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para África, *Transnational Corporations in Africa: Some Major Issues*, documento E/ECA/UNCT/21, Addis Abeba.
- , *Directory of Intergovernmental cooperation in Africa*, documento E/CN.14/CEC/Rev.2, 15 de junio de 1976.
- Djejomaoch, V. P., "The Economic Integration Process in Africa: Experience, Problems and Prospects", en John H. Dunning y Mikoto Usui (comps.), *op. cit.*
- Mutharika, Bingu Wa, *Fundamentals of African Economic Thought: Challenges, Choices and Responses*, en prensa.

- Mutharika, Bingu Wa, *Toward Multinational Economic Cooperation in Africa*, Nueva York, Praeger, 1972.
- , "A Case Study of Regionalism in Africa", en Davidson Nicol *et al.* (comps.), *Regionalism and the New International Economic Order*, Nueva York, UNITAR, Naciones Unidas, Pergamon Press, 1981.
- ONUDI, *Appropriate Industrial Technology for Basic Industries*, Monograph, núm. 13.
- Organización de la Unidad Africana (OUA), *Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa 1980-2000*, Addis Abeba, 1981.
- Pisani, Edgar, *La Main et l'outil*, París, R. Laffont, 1984.
- ONUDI, *Cooperación industrial regional: experiencias y perspectivas de la ASEAN y del Pacto Andino*.
- Robson, Peter, *Economic Integration in Africa*, Londres, George Allen and Unwin, 1968.
- Van Arkadie, B., "Import Substitution and Export Promotion as Aids to Industrialization in East Africa", *East African Economic Review*, vol. 1, nueva serie, 1964.

V. REVISTAS Y PUBLICACIONES PERIÓDICAS

- Boletín Económico de América Latina*, CEPAL.
- Revista de la CEPAL*.
- Integración Latinoamericana*, INTAL.
- Comercio Exterior*, México.
- El Trimestre Económico*, México.
- Economía de América Latina*, CIDE, México.
- Progreso económico y social de América Latina*, BID (anual).
- Estudio Económico de América Latina*, CEPAL (anual).
- Journal of Common Market Studies*.

E. GLOSARIO DE SIGLAS

AAFSO	Acuerdo de Asistencia Financiera de Santo Domingo.
ACP	Países de África, el Caribe y el Pacífico (CEE).
AELC	Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA).
AID	Asociación Internacional para el Desarrollo (IDA/BM).
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración.
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.
ALIDE	Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo.
ANSEA	Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN).
ASACR	Asociación del Sur de Asia para la Cooperación Regional (SAACR).
BAD	Banco Africano de Desarrollo.
BCAO	Banco Central de los Estados de África Occidental.
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica.
BDC	Banco de Desarrollo del Caribe.
BEAC	Banco de los Estados de África Central.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BLADEX	Banco Latinoamericano de Exportaciones.
BM	Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF).
CADESCA	Comité de Desarrollo Económico y Social para América Central, del SELA.
CAME	Consejo de Ayuda Mutua Económica.
CAF	Corporación Andina de Fomento.
CAP	Política Agrícola Común (de la CEE).
CARICOM	Comunidad (Mercado Común) del Caribe.
CAUCE	Convenio Argentino-Urugayo de Cooperación Económica.
CCCA	Cámara de Compensación Centroamericana.
CEAO	Comunidad Económica de África Occidental.
CECLA	Comunidad Económica Latinoamericana.
CEE	Comunidad Económica Europea.
CELAM	Consejo Episcopal Latinoamericano.
CEMLA	Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
CEPAL	Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe.
CEPGL	Comunidad Económica de los Estados de África Central.
CUCI	Clasificación Uniforme del Comercio Internacional.
ECA	Comisión Económica de las Naciones Unidas para África.
ECCAS	Comunidad Económica de los Estados de África Central.
ECIEL	Estudios Conjuntos de Integración Económica Latinoamericana.
CEEAO	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS).
ECU	Unidad monetaria europea.
FAR	Fondo Andino de Reservas.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
GATT	Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio.
GEICOS	Grupo Empresarial Interregional del Centro-Oeste Sudamericano.
ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI).

ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
INTAL	Instituto para la Integración Latinoamericana.
JETRO	Organización Japonesa de Comercio Internacional.
MCCA	Mercado Común Centroamericano.
MITI	Ministerio de Comercio Internacional e Industria, Japón.
MRU	Unión de Río Mano, África.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
OECS	Organización de Estados del Caribe Oriental.
OHVS	Organización de los Estados del Río Senegal.
OUA	Organización de la Unidad Africana.
PICE	Programa de Integración y Cooperación Económica, Argentina-Brasil.
PTA (África)	Área de Comercio Preferencial para los Estados de África Oriental y del Sur.
RIS	Sistema de Investigación e información para los Países No Alineados y Otros en Vía de Desarrollo, Nueva Delhi.
RITLA	Red de Información Tecnológica en América Latina.
SADCC	Consejo Coordinador del Desarrollo del Sur de África.
SELA	Sistema Económico Latinoamericano.
SIECA	Secretaría de la Integración Económica Centroamericana.
SGP	Sistema General de Preferencias.
SME	Sistema Monetario Europeo.
TEC	Tarifa Exterior Común.
TGIECA	Tratado General de integración Económica Centroamericana.
UDEAC	Unión Económica y Aduanera de África Central.
UDAO	Unión Aduanera de África Occidental.
UMLA	Unidad Monetaria Latinoamericana.
WACH	Cámara de Compensación de África Occidental.

ÍNDICE GENERAL

<i>Presentación</i>	9
---------------------------	---

PRIMERA PARTE

SESIÓN INAUGURAL Y CONSTITUCIÓN DE LAS MESAS

<i>Introducción</i>	15
<i>Discurso de Mario Ojeda Gómez, presidente de El Colegio de México</i>	16
<i>Discurso de Ángel Viñas, director para las relaciones con América Latina y Asia, de la Comisión Europea</i>	19
<i>Discurso de Héctor Hernández C., secretario de Comercio y Fomento Industrial</i>	22

SEGUNDA PARTE

EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LAS INTEGRACIONES

<i>Resumen general y conclusiones, por Víctor L. Urquidi y Gustavo Vega Cánovas</i>	27
I. Perspectivas del comercio mundial y su relación con la integración regional, 27; II. Los sistemas y los esquemas de integración regional y subregional, 33; III. Perspectivas y condiciones de la integración en la América Latina y el Caribe, 62	

TERCERA PARTE

PONENCIAS

1. <i>Unas y otras integraciones, por Alexandre Stakhovitch</i>	69
I. Las experiencias consideradas, 69; II. Análisis de las motivaciones, 70; III. Métodos de integración, 72; IV. Apreciación global de los éxitos y de los fracasos, 72; V. Examen de las experiencias de integración individuales, 73; VI. Condiciones de éxito y causas de los fracasos, 85; VII. Observaciones finales, 90	
2. <i>Perspectivas del comercio mundial, por Sidney Weintraub</i> ...	91

- I. Introducción, 91; II. El desarrollo del comercio mundial, 92; III. La contribución de las agrupaciones de integración económica, 97; IV. Sucesos recientes en el área de la política comercial, 99; V. Las implicaciones para el comercio mundial, 102; VI. Algunas conclusiones, 104; VII. Apéndice metodológico, 105; VIII. Bibliografía, 107
3. *Las relaciones económicas entre el Japón y la América Latina*, por Akio Hosono 109
- I. Introducción, 109; II. Hacia el desarrollo sostenido de las relaciones económicas y de los esfuerzos de cooperación económica, 110; III. Relaciones comerciales y financieras entre la América Latina y el Japón, 116; IV. Bibliografía, 125
4. *Experiencias y perspectivas de la construcción europea*, por Ángel Viñas 127
5. *Relaciones multilaterales y bilaterales de la Comunidad Económica Europea*, por Albrecht von Gleich 133
6. *España y las comunidades europeas*, por Victorio Valle Sánchez 139
- I. Introducción, 139; II. Efectos económicos de la incorporación de España a las comunidades europeas, 140; III. Reflexión final acerca de la adhesión de España a la CEE y su efecto en las relaciones económicas con la América Latina, 149
7. *Cooperación económica entre los países nórdicos*, por Seppo Suokko 152
- I. Introducción, 152; II. Condiciones previas de la cooperación, 153; III. El marco de la cooperación, 154; IV. Formas de cooperación, 156; V. Experiencias de la cooperación nórdica: Logros y fracasos, 160
8. *Hacia una América Latina integrada*, por Felipe Herrera ... 163
- I. Experiencias de las últimas décadas, 163; II. Perspectivas geopolíticas, 165; III. Hacia la institucionalización de la comunidad latinoamericana, 168; IV. La Iglesia y la América Latina, 169
9. *Reflexión acerca de la integración latinoamericana*, por Rómulo Almeida 171
- I. La experiencia de la integración latinoamericana, 171; II. El interés nacional por la integración, 175; III. Marco internacional, 179; IV. Condiciones ideológicas y cambios internos en la América Latina, 180; V. La posición de los grupos sociales, 183; VI. Integración interna, 186; VII. Desequilibrios regionales intranacionales, 187; VIII. Líneas de acción convergente, 188
10. *La crisis de la integración*, por Germánico Salgado 192
11. *Situación y perspectivas de la integración de la América Latina*, por Manuel José Cárdenas 207
- I. Las metas y los fracasos de la integración, 207; II. Las soluciones aparentes, 210; III. Las soluciones reales, 215; IV. Conclusiones, 217
12. *ALALC-ALADI: Experiencias y perspectivas*, por Juan Mario Vacchino 221
- I. Creación de la ALALC, 222; II. Principios y mecanismos, 225; III. Evaluación y opciones, 227; IV. Transformación de la ALALC en la ALADI, 229; V. Nuevos prin-

- cipios y mecanismos de acción, 230; VI. La Ronda Regional de Negociaciones, 234; VII. Interrogantes y perspectivas, 237
13. *Centroamérica: La crisis política y su efecto en el proceso de integración económica*, por Gert Rosenthal 241
Bibliografía, 257
14. *Características de la integración económica centroamericana*, por Raúl Sierra Franco 259
15. *El acercamiento económico de los países centroamericanos con las principales economías de la América Latina*, por Gabriel Siri 266
16. *La experiencia del Brasil en los distintos esquemas de integración económica latinoamericana*, por Luiz Carlos Costa Rego 270
I. Introducción, 270; II. La política brasileña de comercio exterior, 271; III. Brasil y el proceso de integración regional, 272; IV. El Acuerdo Brasil-Argentina, 275; V. Resumen y conclusiones, 281
17. *Cooperación económica en la ANSEA*, por Amado A. Castro y Lilia R. Bautista 283
I. Orígenes de la formación, 283; II. Hechos económicos acerca de la ANSEA, 284; III. Factores que dificultan la cooperación, 284; IV. Estructura de la cooperación de la ANSEA, 285; V. El progreso en la cooperación comercial, 287; VI. El progreso en la cooperación industrial, 289; VII. Otras características de la cooperación económica de la ANSEA: El sector privado, 290; VIII. La cooperación con terceros países, 291; IX. Otras características de la cooperación de la ANSEA, 291; X. Observaciones finales, 292
18. *Experiencias de la ASACR: Perfil de los problemas y las perspectivas*, por V. R. Pancharukhi 293
Los problemas, 312
19. *La integración regional y subregional en África: Panorama, problemática y perspectivas*, por Bingu Wa Mutharika 315
I. Marco histórico y perspectivas, 315; II. Estructuras, sistemas y mecanismos para la integración de África, 319; III. La problemática del ajuste estructural en un programa de integración, 323; IV. La potencialidad del desarrollo y sus perspectivas en el contexto de la integración subregional y regional, 331; V. Resumen y conclusiones, 334

CUARTA PARTE

DOCUMENTOS

- Síntesis del Programa de Integración y Cooperación Económica Argentina-Brasil: Un modelo innovador*, por Abraham Stein 339

I. Modelo de integración expansiva a partir de focos acotados predefinidos, 339; II. Integración intrasectorial, 341; III. Participación de los operadores económicos, 341; IV. Promoción de empresas binacionales, 342

<i>Latinequip: Una forma concreta de integración</i> , por Abraham Stein	343
<i>La Asociación Europea de Libre Comercio</i>	347
Desafíos futuros, 349	

APÉNDICES

A. <i>Temario</i>	353
B. <i>Lista de participantes</i>	354
C. <i>Lista de documentos</i>	356
D. <i>Bibliografía selecta adicional</i>	359
I. General, 359; II. Europa, 361; III. América Latina, 361; IV. África y Asia, 365; V. Revistas y publicaciones periódicas, 366	
E. <i>Glosario de siglas</i>	367

SERIE DE LECTURAS DE EL TRIMESTRE ECONÓMICO

TÍTULOS EDITADOS

1. Edmundo Flores, *Desarrollo agrícola*.
2. Héctor Assael, *Ensayos de política fiscal*.
3. Ensayos de A. Pinto, *Inflación: raíces estructurales*.
4. Leopoldo Solís, *La economía mexicana* (2 vols.).
5. Albert O. Hirschman, *Ensayos sobre desarrollo y América Latina*.
6. José Serra, *Ensayos críticos sobre el desarrollo latinoamericano*.
7. Alejandro Foxley, *Distribución del ingreso en América Latina*.
8. Miguel S. Wionczek, *La sociedad mexicana: presente y futuro*.
9. K. J. Arrow y T. Scitovsky, *Lecturas sobre economía del bienestar* (2 vols.).
10. Francisco Orrego Vicuña, *Ensayos sobre derecho internacional económico* (2 vols.).
11. Eduardo García D'Acuña (Instituto de Economía de Chile), *La planificación del desarrollo en América Latina*.
12. Max Nolff, *Desarrollo industrial latinoamericano*.
13. Eduardo Lizano, *Integración económica centroamericana* (2 vols.).
14. Ernest Feder, *La lucha de clases en el campo*.
15. Luis Unikel y Andrés Necochea, *Desarrollo urbano y regional en América Latina. Problemas y políticas*.
16. C. F. Díaz-Alejandro, Simón Teitel y Víctor Tokman, *Política económica en centro y periferia* (Ensayos en homenaje a Felipe Pazos).
17. Banco de México, *Cincuenta años de banca central. Ensayos conmemorativos*.
18. G. C. Harcourt y N. F. Laing, *Capital y desarrollo*.
19. S. Andic y S. Teitel, *Integración económica*.
20. D. M. Lamberton, *Economía de la información y del conocimiento*.
21. E. K. Hunt y J. G. Schwartz, *Crítica de la teoría económica*.
22. A. Nove y D. M. Nuti, *Teoría económica del socialismo*.
23. Richard Layard, *Análisis costo-beneficio*.
24. Stanford L. Optner, *Análisis de sistemas*.
25. Banco de México, *Los premios Nobel de economía*.
26. Camilo Dagum, *Metodología y crítica económica*.

Este libro se terminó de imprimir en JEM, S. de R.L., Osa Menor 84, Col. Prado Churubusco, México, D. F. en el mes de diciembre de 1991. Se tiraron 2 000 ejemplares y en su composición se utilizaron tipos Aster de 9/10, 8/9 y 7/8 puntos. El cuidado de la edición estuvo al cargo de *Mercedes Paredes y Leticia Picazo*.

27. W. Edwards y A. Tversky, *Toma de decisiones*.
28. A. Sen, *Economía del crecimiento*.
29. T. Shanin, *Campesinos y sociedades campesinas*.
30. René Villarreal, *Economía internacional* (2 vols.).
31. N. Rosenberg, *Economía del cambio tecnológico*.
32. M. Anderson, *Sociología de la familia*.
33. R. Robertson, *Sociología de la religión*.
34. R. Fajnzylber, *Intrustrialización e internacionalización en la América Latina* (2 vols.).
35. Luciano Tomassini, *Relaciones internacionales de la América Latina*.
36. O. Sunkel y N. Gligo, *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina* (2 vols.).
37. J. J. Villamil, *Capitalismo transnacional y desarrollo regional*.
38. Ricardo Ffrench-Davis, *Intercambio y desarrollo* (2 vols.).
39. Rolando Cordera, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*.
40. José Molero, *El análisis estructural en economías. Ensayos de América Latina y España*.
41. A. García, *Desarrollo agrario y la América Latina*.
42. Francisco R. Sagasti, *Ciencia, tecnología y desarrollo latinoamericano*.
43. C. Tello y C. Reynolds, *Las relaciones México-Estados Unidos*.
44. Armando Di Filippo, *Desarrollo y desigualdad social en la América Latina*.
45. Celso Furtado, *El subdesarrollo latinoamericano*.
46. Adolfo Gurrieri, *La obra de Prebisch en la CEPAL* (2 vols.).
47. Ricardo Ffrench-Davis, *Relaciones financieras externas y su efecto en la economía latinoamericana*.
48. Carlos Portales, *La América Latina en el Nuevo Orden Económico Internacional*.
49. Enrique Oteiza, *Autoafirmación colectiva. Una estrategia alternativa de desarrollo*.
50. Olga Pellicer y Richard R. Fagen, *Centroamérica. Futuro y opciones*.
51. Víctor L. Urquidí y Saúl Trejo Reyes, *Recursos humanos, empleo y desarrollo en la América Latina* (2 vols.).
52. Jozef Pajestka y C. H. Feinstein, *La pertinencia de las teorías económicas*.
53. Luis Maira, *Estados Unidos: Una visión latinoamericana*.
54. Richard R. Fagen, *Estado y clases sociales en las relaciones Estados Unidos-Latinoamérica*.
55. S. Méndez, *La crisis internacional y la América Latina* (2 vols.).
56. Helio Jaguaribe, *El nuevo escenario internacional*.
57. Edmar L. Bacha, *El milagro y la crisis. Economía brasileña y latinoamericana*.

58. Carmelo Mesa-Lago, *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud. Experiencias y lecciones latinoamericanas.*
59. Miguel S. Wionczek, *La crisis de la deuda externa en la América Latina* (2 vols.).
60. José Antonio Ocampo, *Economía poskeynesiana.*
61. Stephany Griffith-Jones, *Deuda externa, renegociación y ajuste en la América Latina.*
62. M. Bruno, G. Di Tella, R. Dornbusch y S. Fischer, *Inflación y estabilización. La experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México.*
63. Bruce F. Johnston, Cassio Luiselli, Celso Cartas Contreras y Roger D. Norton, *Las relaciones México-Estados Unidos. La agricultura y el desarrollo rural.*
64. Enrique Cárdenas, *Historia económica de México* (vols. I y II).
65. Alejandro Foxley, Michael S. McPherson y Guillermo O'Donnell, *Democracia, desarrollo y el arte de traspasar fronteras. Ensayos en homenaje a Albert O. Hirschman.*
66. Víctor L. Urquidi, *Política de ingresos.*
67. Eliezer Morales Aragón y Clemente Ruiz Durán, *Crecimiento, equidad y financiamiento externo.*
68. Rudiger Dornbusch, John H. Makin y David Zlowe, *Soluciones a los problemas de la deuda de los países en desarrollo.*
69. Felipe Larraín y Marcelo Selowsky, *El sector público y la crisis latinoamericana.*
70. Francisco Gil Díaz y Arturo M. Fernández, *El efecto de la regulación en algunos sectores de la economía mexicana.*
71. Osvaldo Sunkel, *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina.*

TÍTULOS EN PRENSA Y EN PREPARACIÓN

Miguel A. Pérez, *Teoría de incentivos y sus aplicaciones a la regulación de empresas y subastas.* Enrique Cárdenas, *Historia económica de México* (vols. III y IV). C. Bazdresch, N. Bucay, S. Loaeza y N. Lustig, *México: Auge, crisis y ajuste.* Dwight S. Brothers y L. Solís, *México en busca de una nueva estrategia de desarrollo.* R. Dornbusch y S. Edwards, *La macroeconomía del populismo en la América Latina.*

TRABAJOS DE

Rómulo Almeida • Asociación Europea de
Libre Comercio • Lilia R. Bautista • Manuel
José Cárdenas • Amado A. Castro • Luiz
Carlos Costa Rego • Albrecht von Gleich •
Héctor Hernández C. • Felipe Herrera • Akio
Hosono • Bingu Wa Mutharika • Mario Ojeda
Gómez • V. R. Panchamukhi • Gert Rosenthal
Germánico Salgado • Raúl Sierra Franco •
Gabriel Siri • Alexandre Stakhovitch •
Abraham Stein • Seppo Suokko • Víctor L.
Urquidi • Juan Mario Vacchino • Victorio Valle
Sánchez • Gustavo Vega Cánovas • Ángel
Viñas • Sidney Weintraub.

\$15.00



9 789681636890