

## Capítulo 9

# ¿Sólo un sueño de futuro?

## La integración económica y los desafíos actuales de América Latina (1988)\*

### La brecha de credibilidad y la visión pesimista de la integración

Han pasado treinta años desde que los países latinoamericanos dieran los primeros pasos hacia la integración de sus economías. A la luz de los resultados alcanzados, ¿es posible seguir creyendo hoy, en la viabilidad de la idea de integración económica regional, al menos como objetivo a lograr en plazos razonables? Si en efecto se trata de una idea que mantiene una vigencia real, que puede trascender el plano de lo retórico y lo normativo, ¿qué lecciones pueden extraerse de la experiencia acumulada?, ¿es posible identificar los componentes de una agenda de acción que permita, por ejemplo en la próxima década, lograr progresos sustanciales en el desarrollo de la integración regional?

Existe en muchos círculos una marcada brecha de credibilidad con respecto a la integración económica de América Latina. Se duda, en particular, sobre su potencial para contribuir a resolver los problemas actuales que enfrentan las economías de la región.

Resultante de ella, es una visión pesimista de la integración regional que muchos analistas u operadores expresan, a veces más en privado que en público. Tienen la impresión que ella sólo podría producir resultados tangibles significativos, en un muy largo plazo.

Consideran, quienes así piensan, que frente a los acuciantes problemas que afectan a las economías del área, el papel que puede desempeñar una estrategia de integración, aún cuando fuera efectivamente aplicada, es marginal. Salvo en el caso de algunos de los países de menor desarrollo económico relativo, creen que el entorno económico y financiero regional sería de un valor muy residual: por ejemplo, para el ajuste del sector externo de las economías nacionales o como fuente relevante de financiamiento exter-

---

\* Presentación efectuada, en su carácter de Subgerente del Banco Interamericano de Desarrollo, en la Decimotava Reunión Ordinaria de la Asamblea General de Asociación Latinoamericana de Instituciones de Desarrollo (ALIDE), Buenos Aires, 16 al 19 de mayo de 1988.

## Sección Segunda

no. Por el contrario, la deuda intralatinoamericana comienza a ser ahora un nuevo problema para algunos de los países de la región. Se ha vendido a crédito y ahora es difícil cobrar.

Poco podría lograrse en los mercados latinoamericanos, se suele agregar, para sustentar las políticas de transformación económica y modernización tecnológica, que parecen ineludibles para los países que no quieran quedar aislados o descolocados, en una competencia económica internacional cada día más intensa y exigente. América Latina, se sostiene, no está en condiciones de ser una fuente significativa de demanda externa para la mayoría de los países del área.

Incluso en las negociaciones frente a terceros, tanto en el campo comercial como en el financiero, la divergencia de intereses es superior a la convergencia, quedando relegada la cooperación al plano de los pronunciamientos formales o retóricos. Así ha ocurrido, se afirma, en las negociaciones de la deuda externa y probablemente volverá a ocurrir en relación a algunos de los grandes temas de la Rueda Uruguay, tales como el de los servicios y el de la agricultura.

Quienes tienen esta visión, se basan en lo que perciben como largos años de frustraciones en materia de integración económica regional, en los indicadores del comercio intrarregional y en la experiencia histórica de concertación externa. Constatan que la mayoría de las acciones proyectadas carecieron de efectividad. Que la acumulación de acuerdos y de declaraciones ha sido superior a la de hechos.

¿No se creyó acaso en la década de los sesenta, que en pocos años se lograría en el marco de la ALALC, una zona de libre comercio entre las principales economías del área? ¿No se acordó en Punta del Este en 1967, con toda la solemnidad del caso, alcanzar en la década del 70 el objetivo de establecer un Mercado Común Latinoamericano? ¿No se reiteró en distintas oportunidades al más alto nivel político, que la integración económica del área era una tarea prioritaria e histórica? ¿No habían comprometido los Países Andinos, los de Centroamérica y los del Caribe inglés, ambiciosas metas en materia de integración subregional, que ya se tendrían que haber alcanzado pues así lo habían previsto los respectivos instrumentos jurídicos? Al hombre común, al empresario, al inversor extranjero, le prometieron más de una vez que el viejo sueño de la unidad económica latinoamericana sería realidad en plazos razonables.

Poco de lo prometido, se agrega, penetró en la realidad. Incluso objetivos más modestos, como los que se previeron en el Tratado de Montevideo de 1980 en materia de preferencia arancelaria regional, tampoco se han concretado. Por el contrario, quienes así piensan constatan que los indicadores continúan poniendo en evidencia la marginalidad, sino la irrele-

vancia del comercio intralatinoamericano en relación al comercio exterior total de la región. En el período 1962-64 las exportaciones intrazonales de la ALALC representaban un promedio anual del 9.6% de las exportaciones totales. Más de veinte años después, ese porcentaje había subido a sólo el 12.7%, como promedio anual para el período 1984-86.

¿Dónde están entonces, se preguntan muchos analistas y protagonistas, los beneficios de tantos esfuerzos y de tanta retórica integracionista? ¿Cómo seguir creyendo en una idea que ha demostrado en la práctica tan magros resultados y que distrae a los latinoamericanos de sus verdaderas prioridades que están en la penetración de los mercados mundiales, en particular de aquellos que son dinámicos, que crecen y que pueden pagar?

¿Por qué no reconocer de una vez por todas, que la integración es una tarea de largo aliento y que sus frutos sólo podrán recibirse en un futuro distante?

¿Por qué no reconocer que los intereses de los países de la región son divergentes; que ninguno quiere realmente abrir sus mercados a los otros; que todos quieren vender y nadie quiere comprar en la región; que la integración es finalmente, un buen recurso retórico que permite darle contenido a la necesaria pero circunstancial tarea de los gobernantes, de reunirse y expresar su adhesión a ideas atractivas para sus respectivas opiniones públicas; que la concertación para negociar frente a terceros sólo existe en el papel, ya que la verdadera realidad es la de cada país intentando entenderse, por sus propios medios, con sus acreedores y obtener así, un tratamiento financiero y comercial especial en su relación con los países industrializados?

Los que tienen esta visión creen que la integración es cuanto más un noble ideal y un sueño del futuro. De allí que observan con profundo escepticismo, el relanzamiento de esa idea en iniciativas políticas como las del Grupo de los Ocho en la pasada cumbre de Acapulco; en los acuerdos del Cono Sur entre la Argentina y el Brasil; en el Protocolo de Quito que intenta dar nueva vida al Grupo Andino, o en las cumbres políticas de los últimos dos años en Centroamérica y el Caribe inglés. ¿No ocurrió lo mismo, dicen, en la cumbre interamericana de Punta del Este en 1967 y más recientemente, en la Conferencia Económica de Quito (1984) y en el Encuentro de Montevideo (1985)? Y ¿cuáles fueron luego, los resultados prácticos? ¿Cuánto duraron los efectos estimulantes de tales iniciativas de alto nivel político?

### **¿Es realista plantear una visión distinta de la integración?**

Sería posible plantear una visión opuesta a la anterior. Por cierto la denominaríamos la "visión optimista".

## Sección Segunda

Me he comprometido sin embargo, a hacer una presentación corta, que estimule el debate en torno a la cuestión de la vigencia de la integración económica, como factor de impulso del proceso de desarrollo de América Latina, en el contexto económico de los finales de esta década del 80.

Por ello no quiero dedicar espacio en estas reflexiones, a repetir todos los conocidos argumentos en favor de la integración económica regional.

Ni podría tampoco hacer aquí una evaluación detenida de casi tres décadas de esfuerzos de integración y de concertación externa, a fin de rebatir los argumentos, muchas veces poco fundados, de la antes planteada visión pesimista.

Hay muchas evaluaciones y los resultados son de todos conocidos. Mencionemos algunos:

- a. Los logros alcanzados en materia de integración, están muy lejos de aproximarse a las metas que en cada ocasión se habían establecido;
- b. El comercio intralatinoamericano sigue siendo marginal en relación al comercio exterior total de la región e incluso muchos de los progresos alcanzados, se han perdido en los últimos seis años de crisis económica;
- c. Las concesiones otorgadas y los accesos a los mercados negociados, han tenido por lo general un carácter precario, por limitaciones o deficiencias de los mecanismos de liberación comercial, por condiciones macroeconómicas adversas. De hecho, no han podido transformarse en un estímulo a la inversión dentro de la región, y
- d. Los esquemas formales de integración existentes tienen, en su estado actual, grandes limitaciones como para ser una parte relevante en la solución inmediata de los principales problemas económicos que aquejan al área. Ni en relación a la deuda externa, ni en el combate de la inflación, ni en el restablecimiento de condiciones externas favorables al crecimiento económico, ni en la política de precios o en la cambiaria, podría hoy un gobernante encontrar en el corto plazo, soluciones significativas derivadas de la participación de su país en uno de los esquemas de integración. Tampoco podría encontrarlas en las relaciones con cualquiera de las economías del área. Por el contrario, es un hecho que las relaciones económicas con la región han sido a veces, desde que estallara en 1982 la crisis de la deuda externa, más parte del problema que de la solución. En particular en los primeros años de esta grave crisis, se pudo observar cómo muchos países trataron de encontrar en la región, las divisas que necesitaban para enfrentar sus compromisos externos o cómo las importaciones de origen latinoamericano, cayeron más rápidamente que las de fuera de la región.

No. Me resultaría difícil tener argumentos contundentes para contrapesar los de quienes, basándose en la experiencia pasada y aún en la re-

ciente, no creen en la relevancia práctica de la integración económica de América Latina, para encarar en el corto plazo, los grandes problemas que afectan en la actualidad a las economías latinoamericanas.

Quiero basar mi análisis, por el contrario, en un explícito reconocimiento que la idea de integración económica presenta hoy en día en América Latina un flanco extremadamente débil, que es el de la falta de credibilidad.

Si queremos ser realistas, debemos reconocer una cierta legitimidad en la pronunciada brecha de credibilidad que se observa a su respecto. Los hechos del pasado, interpretados en la forma que lo hace lo que podríamos denominar la “escuela pesimista”, han contribuido a sustentarla.

De allí la suerte de fatiga que existe en muchos círculos, de dentro y de fuera de la región, con respecto a la integración latinoamericana o a las respectivas integraciones subregionales. Asumir esta realidad y explorar sus causas puede ser una enorme contribución a la efectividad de la nueva fase que se ha abierto recientemente, en los esfuerzos orientados a lograr una mayor integración entre las economías latinoamericanas, a la vez que una más efectiva concertación en las negociaciones comerciales y financieras con terceros países.

Sin embargo, a pesar de la distancia entre teoría y realidad que se puede observar en treinta años de esfuerzos integracionistas, creo que se han logrado generar hechos que si bien muchas veces han quedado distanciados de las expectativas originales, constituyen bases rescatables para la sustentación de la nueva fase que se ha abierto.

Pero es preciso reconocer, que la integración de los mercados, es un proceso que por su naturaleza y por las realidades del subdesarrollo latinoamericano, ha de requerir aún muchos años para alcanzar la relevancia que ha tenido para sus países miembro la Comunidad Económica Europea. Este ha sido por lo demás, el modelo explícita o implícitamente presente en cualquier análisis de los procesos contemporáneos de integración económica.

Creo además, que la integración económica de un país con su entorno económico latinoamericano, sólo puede ser concebida como parte de un proceso multidimensional de transformación económica y de modernización tecnológica, en el que la clave del éxito, cruza por el reconocimiento explícito de la multiplicidad de instrumentos a emplear y de los vasos comunicantes que es necesario que entre ellos se establezcan.

En otros términos, lo esencial en este enfoque es el reconocimiento de que tanto el mercado y los recursos internos, como los de la región y los del resto del mundo pueden ser funcionales a la estrategia que un país sigue para enfrentar la crisis actual, para modernizarse y para competir en el mundo. Que sería difícil en la práctica, concebir la utilización de cada uno de ellos en forma aislada o excluyente de los otros.

## Sección Segunda

Aceptado tal enfoque, el problema se traslada a la comunicación estratégico-operativa que puede establecerse entre las políticas e instrumentos que se emplean, para el aprovechamiento de cada mercado o de cada fuente de recursos. Es entonces el establecimiento de vasos comunicantes entre las políticas de profundización del mercado interno, con las de apertura al comercio mundial y con las de integración económica con la región, lo que hoy requiere atención prioritaria.

Pero también se requieren vasos comunicantes entre los distintos ámbitos de negociación externa; entre los marcos bilaterales o multilaterales del comercio internacional; entre las visiones macro del estadista y las micro del operador económico, que es de quien se espera que comercie, invierta y realice otras transacciones económicas, dentro de los marcos que establecen políticas nacionales y acuerdos internacionales.

Es el desarrollo de estos vasos comunicantes y de muchos otros, lo que en definitiva permitiría reducir la distancia entre teoría y realidad, en materia de integración y de relaciones económicas internacionales de la región.

En mi opinión, tales vasos comunicantes contribuirían a la superación de muchos compartimentos estancos conceptuales y operativos que han existido a través de todos estos años. Quizás en su existencia resida una de las claves para explicar fracasos y frustraciones que han conducido a la antes mencionada brecha de credibilidad.

Son compartimentos estancos alimentados en visiones parciales de la realidad o que resultan muchas veces de la propia organización interna de los gobiernos, así como de la contradicción entre intereses sectoriales, que no son suficientemente arbitrados por los respectivos sistemas políticos y quizás también, de la especialización académica o técnica, de expertos y analistas.

Es en definitiva, un problema de organización. Saburo Okita planteaba el año pasado, en una conferencia pronunciada en Ginebra, en ocasión de la Séptima UNCTAD (*Third Raúl Prebisch Lecture*, 9 de julio de 1987), que existe una fuerte correlación entre el desarrollo y la calidad de la administración gubernamental. Su tesis es que factores relevantes como el capital y las materias primas, no son de por sí fuerzas determinantes del desarrollo, pero que en cambio la capacidad de un gobierno para organizar los recursos disponibles con fines productivos, es el factor crucial que explica las diferencias en materia de desarrollo.

Este reconocimiento de la importancia de la dimensión institucional del desarrollo, es también aplicable al plano de las relaciones económicas internacionales de una comunidad. Es la calidad de la organización la que explica la capacidad de gestión de negocios externos que puede tener un país. Un adecuado manejo de tecnologías organizativas apropiadas, tanto a nivel gu-

bernamental como en el del sector empresario, es lo que en definitiva permite establecer los necesarios vasos comunicantes, entre los distintos planos de acción tanto en materia de desarrollo como de integración económica.

Creo que a partir de un enfoque como el mencionado sí puede sostenerse, con una dosis razonable de realismo, que la idea de integración económica de América Latina tiene vigencia, no como sueño de futuro, sino como instrumento de trabajo concreto que, bien administrado, puede ayudar a enfrentar algunos de los desafíos que encaran hoy día los países latinoamericanos. Entiendo que en tal perspectiva, sí es posible relacionarla con la agenda de problemas críticos del acontecer diario de los operadores gubernamentales y económicos de cada sociedad nacional.

Permítanme precisar qué entiendo aquí por integración económica. Me estoy refiriendo a dos tipos de procesos que pueden estar vinculados entre sí.

En relación al primero, el foco que privilegio es el del operador económico, es decir, el hombre o la empresa que comercia, que produce y que invierte. Pero el énfasis lo coloco en el empresario inversor, ya que es una consecuencia natural de la relación que se ha establecido entre integración, transformación económica y modernización tecnológica.

Este primer proceso, es el que conduce mediante negociaciones entre dos o más países, a la apertura estable de los respectivos mercados nacionales, limitada a productos o sectores, o sin limitaciones, de forma tal que ella pueda inducir a los operadores económicos a invertir en cualquiera de los países para atender a la demanda de los mercados integrados.

En esta perspectiva, la estabilidad en el acceso a un mercado es quizás el factor clave. Es sólida, cuando está protegida jurídicamente y garantizada por una alianza política estrecha. Cuando así es, el acceso al mercado del otro, es percibido como un derecho y no como un privilegio que pueda unilateralmente eliminarse.

El grado más perfecto de integración, se logra por cierto en un mercado común basado en un derecho comunitario y en instituciones jurisdiccionales comunitarias. El hecho que además de la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, exista armonización de legislaciones y coordinación de políticas, acentúa en forma sustancial los efectos prácticos de las aperturas de los mercados.

Pero una zona de preferencias, al igual que un sistema de preferencias otorgadas unilateralmente, también puede garantizar jurídicamente el acceso estable a un mercado e inducir a inversiones, en la medida que el plazo de las concesiones sea amplio y que el margen para la arbitrariedad gubernamental sea bajo. Sin duda que se trata de una fórmula imperfecta y poco elaborada de integración, ya que deja en pie cantidad de factores, que

## Sección Segunda

en la práctica pueden tornar ilusoria para el operador la idea de un mercado ampliado. Las disparidades cambiarias y las restricciones no arancelarias derivadas de legislaciones dispares, suelen ser algunos de los factores más comunes en la anulación de los efectos prácticos de los sistemas preferenciales.

El segundo proceso al que me refiero, es el que lleva a desarrollar algún tipo de acción conjunta, entre países que forman parte de una misma región o subregión y que están interesados en resolver problemas comunes, aprovechar oportunidades económicas o recursos, desarrollar obras físicas en espacios compartidos. El denominador común, es que una acción conjunta se requiere por razones físicas o por eficiencia económica. La comunidad de intereses se basa entonces, en la existencia de un problema, un recurso o un espacio común. La protección del medio ambiente, el desarrollo fronterizo, un puente, una presa hidroeléctrica, un frente marítimo, una hidrovía fluvial, un centro de biotecnología, una negociación comercial o financiera internacional, son otros tantos ejemplos contemporáneos de esta otra dimensión de la integración latinoamericana.

Sé bien que hay formas más convencionales de definir integración económica. Creo sin embargo, que las dos que he presentado permiten captar mejor lo que los latinoamericanos entienden cuando se refieren a que están integrando la región.

Pero quizás en una acepción más amplia y por cierto también correcta, el concepto de integración sirve para precisar el signo de la interdependencia económica y política que se desea para la región. Integración es en tal caso, lo contrario a desintegración. Permite contraponer la idea de un interdependencia predominantemente cooperativa, a la de una predominantemente conflictiva. En el lenguaje del político, significa colocar la relación con otro u otros países con los cuales se comparte un espacio geográfico, en el prisma de la cooperación y no del conflicto. Significa liberar energías creativas que han estado frenadas por el predominio del conflicto, como hipótesis de trabajo en las relaciones con otro u otros países.

### Los saldos de una experiencia de treinta años

En tal perspectiva conceptual, no parece correcto afirmar que poco o nada ha pasado, como resultado de treinta años de esfuerzos formales e informales de integración económica regional. Quiero apuntar a continuación, algunos de los aportes más significativos que pueden extraerse de una lectura cuidadosa de la realidad histórica.

- a. En primer lugar, la región ha aprendido. Tiene hoy una experiencia propia en materia de integración económica. No la tenía treinta años



atrás. En la conferencia antes citada, el profesor Okita sostenía que: “quizás el más rico potencial de recursos que los países en desarrollo tienen, es su propia experiencia de ambos, éxitos y fracasos de las últimas dos o tres décadas”.

Cuando los países del Cono Sur y la CEPAL, pretendieron superar los esquemas bilaterales de comercio y pagos, que habían surgido en la década del treinta y se habían afirmado en el período de la guerra, o cuando pretendieron crear un entorno económico regional favorable para las políticas nacionales de industrialización, poco o nada se sabía en la región en materia de esquemas multilaterales de integración y de comercio preferencial. La experiencia existente, estaba más bien centrada en formas primarias de comercio administrado. Poco o nada se conocía de la incipiente experiencia de la integración europea.

Tuvieron además condicionamientos externos y los resultados fueron instrumentos que no sólo no fueron viables, sino que nunca lo hubieran podido ser en el contexto económico regional concreto en el cual fueron aplicados. Me refiero en particular al instrumento de zona de libre comercio, tal como fue incluido en el Tratado de Montevideo de 1960. Recordemos que lo que se buscaba era más simple. Era un espacio de comercio preferencial basado en los ejes bilaterales en aquel momento activos. Y esto de alguna forma se logró a través del mecanismo de las listas nacionales de la ALALC. La idea de la lista común en cambio, que hacía a la esencia de una zona de libre comercio en el sentido del artículo XXIV del GATT, fue un fracaso.

En materia de pagos, tampoco se dieron las condiciones externas que permitieran desarrollar los mecanismos originalmente concebidos por los técnicos latinoamericanos, hasta que finalmente se estableció el actual sistema de pagos y créditos recíprocos. Junto con los mecanismos del Acuerdo de Santo Domingo, permitió iniciar una experiencia original, tanto en su concepción como en su mecánica y que a pesar de las dificultades que hubo en años recientes para el financiamiento de los saldos de las compensaciones, sigue constituyendo una de las contribuciones multilaterales más positivas al desarrollo del comercio intrazonal. Ha sido para la zona, un instrumento efectivo de ahorro en el empleo de divisas.

No había tampoco experiencia en materia de acuerdos sectoriales ni de acuerdos subregionales. Primero con los acuerdos de complementación industrial de la vieja ALALC, luego con el Acuerdo de Cartagena, que en 1969 estableció el Grupo Andino y finalmente, con los acuerdos bilaterales de los años 1974 y 1975 entre el Uruguay con la Argentina (CAUCE) y con el Brasil (PEC) respectivamente, se fue ganando experiencia –a través de algunos éxitos y también de fracasos– en una metodología la de integración, que

## Sección Segunda

luego sería transformada con la creación de la ALADI, en el eje de una etapa que ya en aquel entonces pretendía ser más flexible, gradual y pragmática.

La programación sectorial era entonces una propuesta teórica. Se habló de ella en la entonces famosa Resolución 100 de la ALALC, en el informe de los 4, que tantas polémicas provocó en los años sesenta y finalmente, se intentó practicarla en el Grupo Andino. Rápidamente se aprendió sobre sus dificultades y limitaciones. Hoy, la reforma del Acuerdo de Cartagena se basa en ese campo, en experiencias concretas que en cambio no existían en 1969.

En la década de los setenta, los conceptos y las metodologías de la integración se nutrían ampliamente del "modelo europeo". Aún cuando se intentó innovar, se lo hizo tomando distancias con respecto a tal modelo. Pero de a poco, los países latinoamericanos fueron desarrollando ideas y fórmulas propias. En muchos casos fracasaron, en otros acertaron. Lo cierto es que aprendieron y en esta década de los ochenta, la renovación conceptual y metodológica que se observa, esta más basada en este largo proceso de aprendizaje que en ningún modelo teórico o histórico, proveniente de otras regiones.

b. En segundo lugar, se ha desarrollado un nivel de comercio y de interacciones económicas que era inexistente treinta años atrás.

El comercio intrarregional estaba concentrado entonces en muy pocos países, básicamente los del Cono Sur, entre los que se destacaba notablemente el eje bilateral Argentina-Brasil. Aún entre estos dos países, lo esencial del intercambio lo componían, por un lado, productos agrícolas de clima templado y del otro, productos agrícolas de clima tropical.

Hoy en día el comercio intrarregional ofrece un cuadro de mayor diversificación relativa, por países y por productos. La incidencia de la Argentina y el Brasil en las exportaciones intra-ALADI sigue siendo significativa, pero entre 1970 y 1982 por ejemplo, disminuyó del 53% al 44%. Recordemos que en 1953 representaban el 70% y en 1960, el 64%. Los cinco principales exportadores intrarregionales pasaron de representar el 80% en 1970 al 76% en 1982.

Vale la pena recordar sin embargo, algunos datos de un reciente informe de la CEPAL ("Multilateralismo y bilateralismo en la ALADI", LC/R.564, del 9 de febrero de 1987). Las combinaciones posibles de comercio bilateral en la ALADI son 55. Pero con sólo 16 combinaciones se cubre el 79.9% del intercambio recíproco (basado en promedios anuales para el período 1980-85. En sólo 3 no participan la Argentina o el Brasil. El eje más importante es el Argentina-Brasil, con el 14.6% del total. Un porcentaje sin embargo muy inferior a cuando la ALALC fue creada. El intercambio entre los países del acuerdo tripartito del Cono Sur, representó en el mismo período

el 19.3% del total intra-ALADI. El eje Colombia-Venezuela, es el único significativo del Grupo Andino, con un 56% del total, siempre en el mismo período.

La concentración se mantiene en las exportaciones de manufacturas, donde los dos antes mencionados países representaban el 62% en 1970 y 73% en 1981. Pero en cambio, las compras de manufacturas están cada vez más distribuidas en un número mayor de países. Argentina y Brasil, pasaron de comprar en 1970, el 39% de las manufacturas que se vendían dentro de la región, al 29% en 1981. Los cinco principales países compradores absorbían este último año, el 65% de las importaciones intrazonales de la ALADI, contra un 70% diez años antes. Estos datos y los de los párrafos que siguen de inmediato, son de la CEPAL.

Si bien es cierto que no ha habido un cambio dramático en la incidencia del intercambio intrarregional con respecto al comercio global de la región, la relación comercio regional-global aumentó por el lado de las importaciones, de un 11% en 1970 a un 15.7% en 1984. En el mismo período la relación entre importaciones globales latinoamericanas y el total de las importaciones mundiales, pasó de un 3.7% a un 2.7%.

Por lo demás, es fundamental tener presente la incidencia del mercado ALADI en las exportaciones de manufacturas de los países miembro. Entre 1970 y 1981, las manufacturas pasaron de representar el 33.65% de las exportaciones intra-zonales, al 47.90%. Vale la pena recordar, que en ese mismo año, las manufacturas representaron sólo el 16.90% de las exportaciones a los Estados Unidos. En 1981, las exportaciones de manufacturas a América Latina (US\$ 6.000 millones), alcanzaron al 39.09% de las que exportaron en total los países de la ALADI. El mismo año, el segundo destino en importancia relativa, fue el mercado de los Estados Unidos con el 25.75%. Para algunos países, aquel porcentaje ha sido muy superior alcanzando, por ejemplo, en el caso de la Argentina al 40%, en el de Chile al 57% y en el de Colombia al 50%. Esta situación ha cambiado para la región en su conjunto y en particular, para Brasil y México, como consecuencia de la contracción de la demanda regional que se produjo a partir de 1982. Brasil perdió mercados de manufacturas en la región, por valor de US\$ 1.800 millones. Sin embargo, según lo ha indicado recientemente la ALADI, la estructura del comercio intrazonal se ha seguido ubicando en un punto intermedio entre la estructura de las importaciones totales (intensivas en manufacturas) y la estructura de las exportaciones totales (intensivas en recursos naturales). La composición porcentual del comercio de manufacturas de la región ALADI, ha sido aproximadamente la siguiente en 1985: importaciones totales 60%; comercio intrarregional 36% y exportaciones totales 22%. Cabe destacar asimismo, que en 1982, de las exportaciones totales de los países de la ALA-

## Sección Segunda

DI, 46% correspondieron a combustibles, en tanto que en las exportaciones intra-ALADI, los combustibles representaron sólo el 32.29% del total.

Aún reconociendo que es difícil establecer una relación entre las preferencias negociadas y las corrientes intrazonales de comercio, sí se puede observar que en 1985, por ejemplo, el 42.6% de las importaciones diferentes de petróleo y el 33.1% de las totales, corresponden a productos negociados en algunos de los mecanismos de la ALADI. Esta importancia relativa de los productos negociados, difiere según los países y la categoría de productos, pero en general, ha disminuido en el curso de los años.

Los datos anteriores están poniendo de manifiesto, que contrario a lo que se puede sostener desde una visión pesimista de la integración latinoamericana, más de dos décadas de esfuerzos para expandir y diversificar el comercio intrarregional, han producido resultados destacables. Los mercados de la región son significativos, en términos absolutos y relativos, en particular para el desarrollo de las exportaciones industriales. Los esquemas preferenciales y de integración, sin bien lejos de producir los resultados originalmente esperados, han tenido una incidencia positiva en el aumento del comercio intrarregional y en muchos casos, han contribuido al aprendizaje exportador del empresario latinoamericano, facilitándose así su salto a la conquista de otros mercados en el mundo.

Pero sin duda el saldo de estos treinta años se refleja también, en el aumento y diversificación de todo tipo de interacciones económicas entre los países latinoamericanos. Las interconexiones eléctricas; las grandes obras hidroeléctricas binacionales; la infraestructura física para el transporte y las comunicaciones; los emprendimientos conjuntos en el campo industrial y de la energía; las migraciones y el turismo, son otros campos en los que realizaciones concretas desvirtúan la impresión que poco o nada se ha realizado en este período. No siempre son resultado de acuerdos formales de integración. Muchas veces, son el producto del desarrollo individual de cada país y del dinamismo de algunas de las economías de la región, como puede ser por ejemplo, el caso del Brasil. Pero lo que sí resulta claro es que en su conjunto reflejan, junto con los datos de la expansión y de la diversificación del comercio, una firme tendencia de largo plazo al desarrollo de una densa trama de vinculaciones económica entre los países latinoamericanos.

c. En tercer lugar, existe ahora un amplio y diversificado marco institucional para promover el comercio y las relaciones económicas preferenciales entre los países latinoamericanos.

Por su amplitud y por su flexibilidad, el Tratado de Montevideo de 1980 es percibido como la piedra angular de un sistema jurídico, que puede ser favorable a la expansión del comercio intralatinoamericano y a la integración económica. Permite compatibilizar entre sí múltiples mecanismos su-

regionales, sectoriales y bilaterales de integración, en una forma más clara en la que lo hacía el viejo Tratado de Montevideo de 1960. Permite además, compatibilizar tales mecanismos con los compromisos internacionales asumidos por los países miembro de la ALADI en el GATT. Y sirve de marco para el establecimiento de relaciones económicas preferenciales con los países centroamericanos y del Caribe, como ya se ha hecho a través de acuerdos de alcance parcial celebrados en los últimos cinco años. También permite establecer este tipo de acuerdos con otros países en desarrollo de Asia y África. No posee un programa multilateral de liberación comercial, pero sí prevé su establecimiento por medio de acuerdos de alcance regional, como lo ha sido, por ejemplo, el de la preferencia arancelaria regional.

Decenas de acuerdos de alcance parcial, bilaterales y plurilaterales, han sido celebrados en el marco de este práctico Tratado. Han permitido rescatar lo esencial del denominado "patrimonio histórico", constituido por las preferencias negociadas en el período de la ALALC. También han posibilitado la preservación del acervo preferencial contenido en los antiguos acuerdos de complementación industrial, a la vez que la incorporación de nuevos programas de cooperación e integración, como los que se han celebrado en el período 1985-1988, entre los países del Cono Sur.

Montevideo, sede de la Asociación, sigue siendo un centro de gran actividad negociadora. Basta leer la publicación empresaria "Informaciones" o recorrer la agenda de reuniones, para comprender la densidad de negociaciones comerciales que tienen allí lugar, con la participación activa muchas veces de representantes de las cámaras empresarias interesadas en las respectivas concesiones o en la promoción de nuevos acuerdos de comercio.

El cuadro institucional se completa con los acuerdos subregionales, así como con una compleja gama de organismos regionales y subregionales, públicos y privados, dedicados a la promoción de todas formas de cooperación económica en la región o en partes de ella.

Desde el SELA y la OLADE, pasando por los organismos subregionales de integración y los bancos subregionales de desarrollo, a decenas de comisiones mixtas gubernamentales y de comités de frontera, los países latinoamericanos poseen en la actualidad, una infraestructura institucional suficiente para encauzar su voluntad de cooperación. Constituyen la trama institucional de la interdependencia económica regional.

También están las entidades empresarias que a nivel regional, subregional o aún bilateral (como por ejemplo algunas cámaras binacionales), han acumulado una vasta experiencia de concertación entre los empresarios, para expresar y defender sus intereses comunes, así como para prestar servicios a los hombres de negocios, e identificar oportunidades de comercio y de inversiones, como lo ha venido haciendo en forma muy intensa

## Sección Segunda

la propia ALIDE. Recientemente incluso, entidades empresarias subregionales, como son la Federación de Empresarios Privados de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP) y la Caribbean Association of Industry and Commerce (CAIC), han concluido un arreglo operativo para mejorar su capacidad de prestar servicios a sus afiliados, en relación al aprovechamiento de las ventajas preferenciales contenidas en la Iniciativa del Caribe y en relación al desarrollo de relaciones comerciales preferenciales con otros países latinoamericanos.

Sería imposible enumerar aquí el amplio capital de conocimientos técnicos, de información y de capacidad de prestar servicios, que se ha acumulado en estos treinta años en la red institucional de la integración latinoamericana. Basta citar por ejemplo, las funciones que han cumplido y siguen cumpliendo organismos como la ALADI, la Junta del Acuerdo de Cartagena, la SIECA y la CARICOM, en materia aduanera, de facilitación del comercio y del transporte. Los progresos alcanzados en materia de nomenclatura arancelaria, de valoración aduanera, de legislación aduanera, de estadísticas de comercio exterior, entre otros, son notables y claramente imputables a los acuerdos de integración económica.

¿Y los mecanismos de pagos y de apoyo financiero? La Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Andino de Reserva, el Banco Centroamericano de Integración y el Consejo Monetario Centroamericano, el Fondo Financiero de la Cuenca del Plata, el Banco de Desarrollo del Caribe, el sistema de pagos y crédito recíproco de la ALADI, así como los mecanismos del Acuerdo de Santo Domingo, son también parte de un valioso activo institucional regional.

A pesar de las dificultades que han tenido que enfrentar en años recientes, siguen teniendo una incidencia positiva en corrientes de comercio, en identificación y financiamiento de proyectos, y en la exploración de nuevas ideas que permitan un mayor aprovechamiento del potencial existente de negocios e inversiones.

El financiamiento de los saldos de comercio y el de la expansión del intercambio, constituyen hoy temas prioritarios en la agenda de la integración regional, que pueden ser examinados con idoneidad técnica gracias a la experiencia de estos organismos y a la forma que han ido articulando las relaciones de trabajo, entre sus técnicos y los de los organismos nacionales respectivos, especialmente los bancos centrales.

### El retorno de la integración

Con razón, los gobernantes latinoamericanos siguen afirmando su creencia en la validez de la idea de integración económica regional. Lo hicieron

recientemente en el Compromiso de Acapulco, resultante de la reunión de jefes de Estado del Grupo de los Ocho, realizada en ese balneario mexicano, en noviembre de 1987.

También en el plano subregional, las recientes reuniones en la cumbre de los gobernantes centroamericanos y de los del Caribe inglés, así como la firma del Protocolo de Quito, que introduce sustanciales modificaciones al Acuerdo de Cartagena, indican la perseverancia de los países latinoamericanos, por desarrollar entre sí, alianzas económicas preferenciales.

Los acuerdos del Cono Sur han contribuido a revitalizar la idea de integración. Los distintos protocolos incluidos en el Programa de Cooperación e Integración entre la Argentina y el Brasil, cubren un frente amplio de cooperación bilateral que incluyen sectores industriales claves como son el de los bienes de capital, el automotor y el de los alimentos, pero que también concretan la voluntad de poner en común recursos productivos y técnicos, en áreas de avanzada como son la nuclear, la de la biotecnología y la aeronáutica.

La reciente decisión de incorporar al Uruguay a estos acuerdos, más allá de los efectos económicos positivos que pueden derivarse para este país, están indicando la consolidación de un nuevo foco de la integración económica regional, que en una forma compatible con los compromisos asumidos en la ALADI, se suma a la compleja red de la interdependencia económica latinoamericana. El hecho que en la reunión presidencial de abril de 1988, se haya decidido comenzar a concretar este entendimiento tripartito por el sector transporte terrestre, está indicando la prudencia y el pragmatismo con que se está operando en la integración del Cono Sur.

El retorno de la integración no es sólo un fenómeno latinoamericano. Se observa una creciente tendencia en el sistema internacional a consolidar la formación de bloques comerciales preferenciales.

El acuerdo de comercio libre concluido en 1987, entre los Estados Unidos y el Canadá, es parte de esa tendencia. Recientemente el presidente Reagan ha vuelto a expresar la idea de un mercado común de Norte América, que integre en un sólo espacio económico a esos dos países y al propio México.

En 1992, será una realidad el mercado único europeo. Los empresarios comunitarios y sus competidores en todo el mundo, analizan hoy intensamente las consecuencias que resultarán de la eliminación de todas las restricciones que impiden todavía, por ejemplo, al empresario italiano, considerar al mercado alemán como el suyo propio. Más de trescientas directivas deberá preparar y aprobar la Comunidad en los próximos tres años, para lograr que la caída de las barreras arancelarias no siga siendo neutralizada por normas técnicas u otras disparidades legislativas, que disminuyen

## Sección Segunda

o impiden, la posibilidad real de competir por la demanda interna de cada país miembro, especialmente aquella originada en las compras e inversiones del sector público.

En su reciente cumbre de Manila, los países de la ASEAN acordaron medidas preferenciales que les permitirían alcanzar la meta de que a finales de la próxima década, el comercio intra regional represente el 50% de su comercio exterior total. Hoy en día la relación es del 20%. Para ello decidieron en esta primer cumbre que Singapur, Indonesia, Malasia, Tailandia, Filipinas y Borneo realizan en 10 años, reducir la lista de ítems excluidos del Acuerdo de Comercio Preferencial (PTA), de manera que en cinco años quede excluido, no más de 10% de los ítems comerciados, representando un valor no superior al 50% del valor del comercio intra regional. En la actualidad hay 7.000 ítems excluidos, que representan más del 50% del comercio intra-ASEAN. Simultáneamente Japón anunció la creación de un fondo de inversiones para los seis países de la ASEAN, a fin de canalizar 2.000 millones de dólares en los próximos tres años, para financiar pequeños y medianos proyectos del sector privado, orientados a la exportación.

La idea de integración de bloques económicos, está cada vez más asociada a las profundas transformaciones que se están produciendo en las condiciones de la competencia económica internacional. Recientemente, Alain Madelin, el ministro de Industria de Francia, constataba en una exposición en el Royal Institute of International Affairs (*Chatham House*), que dos grandes polos económicos habían sido ya creados en el mundo. Uno, el de los Estados Unidos y el Canadá, que "acaban de establecer las bases para un área de comercio libre, que podrá operar en base a subcontratistas menos costosos de Centro América". El otro, en la zona del Sudeste Asiático, donde "Corea, Taiwán y la diáspora China están concentrando sus energías en torno al Japón". Y agregaba que "Europa no tiene otra alternativa que transformarse en un tercer polo de la misma dimensión, o de lo contrario, pobre en recursos naturales, fragmentada políticamente y tecnológicamente dependiente, sería muy pronto un subcontratista de los otros dos polos" (*Financial Times*, del 28 de enero de 1988). Y en los mismos días, un alto funcionario checoslovaco, planteaba la necesidad de *aggiornar* el Comecon, abriendo sus fronteras económicas a la competencia, de cada uno de los países que lo integran (*Financial Times*, del 5 de febrero de 1988).

En América Latina, la integración retorna a la agenda de cuestiones prioritarias del área, acompañando a otros temas centrales. Así lo pusieron de manifiesto los jefes de Estado del Grupo de los Ocho, en su Compromiso de Acapulco, cuando relacionan la integración con los respectivos proyectos políticos nacionales centrados en la consolidación de la democracia, y también cuando la relacionan con el cambio y la modernización, que debe



comprometer –en el lenguaje de los presidentes– a todos los agentes económicos y sociales.

Al igual que en la Europa de la posguerra y en la del Mediterráneo de la década de los setenta, la idea de América Latina y de integración, comienza a ser asociada en la región, con las ideas de democracia, transformación económica y modernización tecnológica. Son ideas fuerza, con sensible poder convocante que sumadas, aparecen formando parte del corazón mismo de los planteamientos latinoamericanos, para encarar el doble desafío de la crisis del desarrollo que afecta a la región desde 1982 y del ajuste a las nuevas condiciones de la competencia económica mundial, resultante de una combinación de factores, entre los cuales ocupan un lugar prioritario, los grandes cambios en las tecnologías de producción, de información y de organización.

Competir y negociar, son dos conceptos que aparecen cada vez más asociados a las ideas de integración, transformación económica, modernización tecnológica y democratización. Expresan actitudes de los agentes políticos y sociales, que aparecen como requisitos esenciales para que tales ideas penetren en la realidad y se consoliden en la vida social. No se refieren sólo al frente externo de una sociedad. Se refieren a todos los aspectos de la vida en sociedad. Sólo en la medida que las ideas mencionadas estén sustentadas en la aceptación práctica de tales actitudes, parece factible consolidar su vigencia en cada país latinoamericano y por cierto, en el sistema internacional.

En la práctica, sin embargo, la idea de integración podría no estar asociada a actitudes de competencia y de negociación. En efecto, la integración puede ser concebida por agentes políticos o económicos, como un medio de negar la competencia interna e internacional. Y el intento de imponer una voluntad nacional, puede sustituir la noción de concertar intereses nacionales a través de la negociación.

Cabe reconocer en tal sentido, que no siempre la idea de integración ha estado asociada en América Latina con una actitud competitiva. Muchas empresas han favorecido los mecanismos de la ALALC-ALADI, como una forma práctica de afirmar su posición en el mercado, bloqueando de hecho la competencia. Y los gobiernos han estado a veces, más predispuestos a encontrar en la integración económica una forma práctica de expandir las exportaciones, sin estar dispuestos a aceptar como contrapartida, mayores importaciones originadas en la zona. Incluso en los recientes acuerdos de integración entre la Argentina y el Brasil, los protocolos de aperturas sectoriales de mercado no han alcanzado aún la fase en que a través de ellos, las empresas del mismo sector de ambos lados de la frontera, tengan que competir entre sí en beneficio de la eficiencia y en definitiva, del consumidor.

## Sección Segunda

Pero si en la actualidad, la prudencia y el realismo obligan a no apurar el *shock* competitivo para empresas que estén afrontando toda la dureza de la crisis económica que se vive en la región, sí constituye un progreso marcado el hecho de que se acepta que la integración tiene sentido, en la medida que estimule las inversiones y la incorporación de nuevas tecnologías, a fin de permitir a las empresas de cada país, afrontar en mejores condiciones la competencia en terceros mercados y en su propio mercado.

Competencia, exportación e integración, son conceptos hoy vinculados en el pensamiento latinoamericano. No siempre era así en años anteriores. Integrar para exportar, es por ejemplo, una propuesta concreta que efectúa para el caso Centro Americano, un reciente informe que elaborara Carlos Manuel Castillo para el INTAL.

Competir en período de crisis de crecimiento de la economía mundial, de tendencias proteccionistas y de comercio administrado, implica negociar. Hoy todo el mundo negocia accesos a los respectivos mercados. Negocian los gobiernos en foros multilaterales como la Rueda Uruguay, para definir las reglas del juego en el comercio mundial. ¿No se están acaso negociando en el foro del GATT, condiciones de acceso a los mercados, y las que incidirán en la forma en que se distribuirán oportunidades de comercio y de producción en la década de los noventa? También negocian las empresas, entre sí y con sus gobiernos, para defender sus posiciones en los mercados propios y en los mundiales, para descolocar a sus competidores, o para asociar esfuerzos en torno a mercados o proyectos concretos.

El sistema económico internacional no parece ser en la actualidad más libre, en el sentido que las fuerzas de los mercados puedan operar sin restricciones y sin la influencia de factores distorsionantes. Pero sí parece ser más competitivo y más negociador, como consecuencia de una mayor dispersión del poder económico y tecnológico, de la emergencia de nuevos protagonistas nacionales y empresarios, y de la disminución del ritmo de crecimiento de la economía y del comercio mundial.

El hecho que la integración de América Latina este asociada también, como lo ha estado en su momento la europea, con actitudes de defensa frente a la crisis y a desafíos externos, tanto en su expresión política como en la económica, no invalida lo antes señalado. En todo proceso de integración hay siempre un fuerte componente defensivo. La integración implica una cierta noción de identidad de un grupo frente a terceros y frente a la percepción de peligros externos. La historia, incluso la latinoamericana, ofrece numerosos ejemplos al respecto.

Pero cabe distinguir una situación de unión para encerrarse, de una de unión para salir a enfrentar los desafíos. La primera, en lo económico conduce a modelos de economías parcial o totalmente cerradas. La segunda,

conduce por el contrario, a la apertura al comercio y a la economía mundial. Y es en esta segunda situación en que se produce más claramente la vinculación entre integración y negociación.

Integrar, es sumar esfuerzos para mejor competir y negociar. Es poner en común recursos y mercados, a fin de mejorar las condiciones internas de bienestar de una comunidad de naciones y a fin de mejorar el poder de negociación externa. Es ésta precisamente la idea de integración que parece estará hoy vigente en América Latina, y por eso los presidentes en el Grupo de los Ocho, la asocian a las ideas de transformación económica, de modernización tecnológica y de democratización.

En la perspectiva antes apuntada, los conceptos de organización, disciplina, información, finalmente eficiencia, pasan a ser centrales en cualquier estrategia orientada a acrecentar la participación de un país, en los mercados de la región y en los del mundo.

### **La agenda del futuro inmediato**

Consolidar lo iniciado. Continuar por el camino ya trazado. Profundizar los acuerdos celebrados. Extenderlos gradualmente en sus alcances. Administrar su efectividad, para que penetren en la realidad.

Tales parecerían ser los consejos que impone el sentido común, al observar el estado actual de los esfuerzos latinoamericanos en materia de integración económica.

Los criterios con los que se está tratando de operar en la actualidad y las modalidades de trabajo que se están empleando, parecen los recomendables.

Veamos los criterios. Se resumen en cuatro palabras: pragmatismo, gradualismo, flexibilidad y equilibrio dinámico.

Pragmatismo, implica conocer las situaciones reales y los límites de la acción. Lleva a rechazar el voluntarismo que ignora el mundo de los medios, y los modelos teóricos que no se nutren de las realidades profundas ni de las cotidianas. Los acuerdos de integración celebrados por los gobiernos a partir del Tratado de Montevideo de 1980 son prácticos, puesto que en general, parecen posibles. No pretenden cambiar de un golpe la realidad ni se subordinan a las exigencias de ningún modelo teórico. Por eso pueden parecer modestos. Y es que al serlo han ganado en practicidad.

Gradualismo, implica avanzar por etapas cortas, definiendo al final de cada una cómo se continuará en la siguiente. Es una consecuencia natural del pragmatismo. En época de crisis, caracterizada por cambios pronunciados y frecuentes de las circunstancias, sería difícil querer aplicar entre economías en desarrollo e inestables, ambiciosos programas de integración. Se

## Sección Segunda

intentó y se fracasó. Por eso se aprendió. Hoy los acuerdos que se están celebrando se caracterizan por el avance paso a paso, y por la aceptación de que las marchas y contramarchas, son inevitables. No es lo ideal. Es lo viable. Por eso el gradualismo es resultante del pragmatismo.

Flexibilidad, implica estar dispuesto a cambiar cuando se torna necesario para seguir avanzando en materia de integración. No hay plazos fijos ni inamovibles. No hay objetivos que no se puedan modificar. No hay acuerdos ni instrumentos que no se puedan adaptar y eventualmente dejar de lado. Si lo que se creyó posible hoy, no lo es más mañana, se cambia. Si lo que apareció como necesario en un momento determinado, lo es menos en el siguiente, se le quita prioridad.

Equilibrio dinámico, implica que en la expansión del comercio ningún país intentará enfrentar la crisis en detrimento de otro, ni que ninguno mejorará su capacidad para competir y para negociar sin contribuir en medida similar, a mejorar la de su asociado. Tiene una consecuencia práctica, y es la de que es necesario prever mecanismos más o menos automáticos, para corregir desequilibrios estructurales o coyunturales que puedan resultar de la aplicación de los compromisos de integración y de expansión del comercio recíproco. Tanto en los acuerdos entre la Argentina y el Brasil, como en el marco de la ALADI, se han imaginado algunos mecanismos correctores que deberán ser sometidos ahora a la prueba de su eficacia práctica. Quizás donde tales mecanismos correctores o compensadores serán más apreciados, es en las relaciones entre las economías más desarrolladas del área con las de los países de menor desarrollo económico relativo, tanto de la ALADI como de Centro América y del Caribe.

¿Y las modalidades de trabajo? La aproximación directa e informal entre operadores gubernamentales de las partes más interesadas en cada cuestión; una interacción efectiva entre distintas políticas, instrumentos y frentes negociadores; la conexión entre los operadores económicos y una utilización racional de las estructuras institucionales existentes, parecen ser cuatro aspectos destacables de las modalidades de trabajo que habría que continuar empleando en la integración económica regional.

La diplomacia directa e informal, incluso a nivel presidencial, ha sido muy empleada en el último quinquenio. Otros momentos en que ella también fue empleada intensamente, produjeron iguales resultados positivos. Me refiero al período del Pacto de Uruguayana y de la Operación Panamericana, y al del surgimiento del Acuerdo de Cartagena. Se nutre de una fuerte afinidad de valores e ideales entre protagonistas políticos claves. En los tres momentos mencionados, ha sido resultado de la simultánea existencia de gobiernos democráticos en varios países de la región. El mecanismo desatado a partir de la creación del Grupo de los Ocho, debería permi-

tir mantener la presión política necesaria para que no se diluyan en el tiempo los compromisos asumidos. El efecto de presión que produce la frecuencia de las reuniones presidenciales, se ha puesto de manifiesto en las relaciones entre los países del Cono Sur. Las reuniones semestrales de los presidentes de la Argentina, el Brasil y el Uruguay, han sido un factor decisivo en el impulso que han tenido los acuerdos que empezaron a gestarse en 1985.

La interacción efectiva entre distintas políticas, instrumentos y frentes negociadores, lo que he denominado antes los vasos comunicantes, esta presente en el Compromiso de Acapulco del Grupo de los Ocho. Sin embargo, no es en ese nivel que se requiere ahora un mayor esfuerzo en el establecimiento de los vasos comunicantes. Se trata más bien de la vida diaria de la gestión gubernamental, donde la interacción debe estar presente para ser efectiva y eficaz. Será interesante observar por ejemplo, qué tipo de relación se establece entre las negociaciones intra-latinoamericanas de apertura de mercados, las que se realizan en la Rueda Uruguay y ahora también en el nuevo sistema global de preferencias entre países en desarrollo, y las respectivas políticas de apertura económica que están encarando diversos países latinoamericanos. Es otro desafío que requerirá de un marcado esfuerzo de organización de los países de la región.

La conexión entre los operadores económicos nos parece un aspecto crucial de la nueva metodología de integración. En los acuerdos del Cono Sur, la frecuencia e intensidad de las reuniones empresarias, constituye un aspecto a destacar y a profundizar. La multiplicación de vinculaciones operativas entre las organizaciones empresarias y entre las propias empresas, a través de distintos mecanismos de cooperación industrial y tecnológica, puede tener efectos sumamente positivos para la efectividad de las acciones gubernamentales. Es un camino de doble vía: si se quiere que los empresarios participen comerciando e invirtiendo, transando e imaginando, es preciso que tengan también una participación activa en la gestación y negociación de los acuerdos gubernamentales. Si estos son efectuados a espaldas de los operadores económicos, muy probablemente quedarán en los papeles.

He aquí un plano en el que el establecimiento de vasos comunicantes es fundamental. Implica conectar las dimensiones macro y micro de la integración económica. Las asociaciones empresarias regionales como, entre otras, la ALIDE, la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN), la Asociación de Industriales Latinoamericanos (AILA) y la Federación Latinoamericana de Consultores (FELAC), puede desempeñar un papel único en este campo, prestando servicios de información y asesoramiento, directamente o a través de sus miembros, entrenando cuadros, promoviendo encuentros y foros de negocios.

## Sección Segunda

Los bancos de fomento y los comerciales, pueden también contribuir en forma decisiva a la conexión empresaria latinoamericana. En particular, las pequeñas y medianas empresas se beneficiarían grandemente de los servicios de apoyo que puedan recibir de sus instituciones financieras, cuando necesiten operar con la región aprovechando oportunidades comerciales y de inversión. Se sabe que son estas empresas las que mayores dificultades tienen para afrontar los costos de información y de transacción, presentes en toda operación internacional. Si se trata de concretar acuerdos de cooperación industrial o tecnológica con empresas de otros países, o de desarrollar estructuras de comercialización conjunta, los requerimientos de apoyo son aún superiores. Un papel activo de la banca latinoamericana, incluyendo las instituciones financieras subregionales, en la "ingeniería de negocios" necesaria para darle contenido práctico a los marcos que acuerdan los gobiernos, puede producir efectos notables en el desarrollo del comercio y la integración económica.

La multiplicación de cámaras empresarias binacionales o consejos de hombres de negocios, también podría significar una contribución positiva al desarrollo de la conexión empresaria. Para ello se requiere que estén integradas por los reales protagonistas de las relaciones económicas entre un par de países, o entre un país y una subregión. Si este fuera el caso, la cooperación técnica internacional podría facilitar medios para que a través de su acción, estas cámaras binacionales puedan tener una incidencia efectiva en la promoción de negocios, identificando nuevas oportunidades de comercio y de inversión, y conectando potenciales interesados. Instituciones internacionales empresarias, como la Cámara de Comercio Internacional o públicas, como la ONUDI y el Centro de Comercio Internacional UNCTAD-GATT, pueden aportar su experiencia en la materia.

La utilización racional de la estructura institucional existente en la región, es una consecuencia natural del empleo de una diplomacia informal y directa. Si ésta no se tradujera en la movilización y el empleo de los mecanismos formales existentes, no sólo mucho de lo que se decide no penetraría en la realidad, sino que se estarían derrochando recursos técnicos costosos y muchas veces valiosos.

Tiene que haber una relación dinámica entre el mundo más ágil de la diplomacia directa y el de los organismos de integración que posee la región. Es claro que los mecanismos informales no pueden sustituir los órganos de gobierno de cada institución multilateral regional o subregional. Pero también es cierto, que quienes participan en unos y otros, quienes envían las instrucciones a sus representantes, son los mismos ministros. El impulso político a la integración esta concentrado hoy en día, en el más alto nivel gubernamental de los países latinoamericanos. La diplomacia directa es fre-

cuentemente presidencial. Es a este nivel entonces, donde deben establecerse los vasos comunicantes entre los mecanismos informales y los formales. Los mecanismos formales actúan al ritmo y en la dirección que le fijan los gobiernos. El aprovechamiento de estos mecanismos, depende por lo tanto de las mismas instancias que desarrollan la diplomacia informal y directa.

Cuando una institución o un mecanismo, quedan superados por nuevas realidades y dejan de ser útiles es también a los gobiernos que les corresponde producir los cambios necesarios. El impulso renovador debe provenir de los propios gobiernos. Así lo reconocía el presidente de México, Miguel de la Madrid, cuando en la pasada reunión de la CEPAL sobre deuda externa (México, enero de 1987), decía: "En la vida pública, transformar ideas en acciones y propósitos en realidad, requiere de instituciones en donde puedan concertarse voluntades políticas. De ahí la necesidad de iniciar una revisión de los organismos regionales que a lo largo de los años hemos fundado en América Latina y el Caribe, aprovechando y fortaleciendo su vasta experiencia institucional, evitando duplicaciones y empleando los recursos con la mayor eficiencia. Necesitamos ir construyendo gradual y pragmáticamente las instituciones que requiere la integración latinoamericana, al ritmo y paso que nuestras circunstancias aconsejen".

Criterios y modalidades de trabajo existen. La agenda es densa e irá siéndolo más aún, a medida que se produzcan los efectos dinámicos de las acciones emprendidas recientemente. Sin subestimar la importancia de lo que está ocurriendo en otros ámbitos y polos de integración, creo que con razón el centro de atención está concentrado hoy en día, en la evolución de los acuerdos entre los países del Cono Sur.

En la medida que esta experiencia se sustente en la realidad de economías en crecimiento, la integración entre la Argentina, el Brasil y el Uruguay, podrá cumplir, por la gravitación económica de los tres países, una función motora del intercambio comercial y la expansión económica de la región. La seriedad de este, a la vez ambicioso y práctico esfuerzo de integración económica, ha de requerir un paralelo esfuerzo de organización, tanto a nivel gubernamental como empresarial, para lograr que se traduzca efectivamente en la creación de un ámbito de atracción de inversiones y de iniciativas empresarias. El potencial inversor, interno y externo, observará con atención la incidencia que el comportamiento previsible de las respectivas economías, las políticas macroeconómicas y la previsibilidad de las reglas de juego, pueden tener en el riesgo que naturalmente deberá asumir, si quiere aprovechar las oportunidades que efectivamente generen las aperturas sectoriales de los respectivos mercados.

La cooperación financiera internacional y la participación de inversores del mundo industrializado, puede tener un efecto decisivo en la consolida-

## Sección Segunda

ción de esta incipiente experiencia de integración, que constituye sin duda, un esfuerzo sustancial de ajuste estructural y modernización, de aquellos sectores ya incorporados al proceso de apertura de mercados. El interés demostrado por la Comunidad Económica Europea, así como los acuerdos concertados por la Argentina con Italia y con España, están indicando un camino para la cooperación de los países industrializados que requiere ser transitado. El antes mencionado paquete financiero del Japón para empresas y proyectos del grupo ASEAN, también indica la existencia de una veta en la cooperación Norte-Sur, que bien explotada puede significar una contribución significativa a la integración económica entre países en desarrollo y a la reactivación del comercio internacional.

En el marco de los criterios y de las modalidades de trabajo mencionados, será preciso profundizar ahora los avances en algunos de los frentes prioritarios de la agenda de integración latinoamericana.

Además de los mencionados en los párrafos precedentes, deseo destacar los siguientes campos de acción inmediata:

- a. Preservar una visión de conjunto y una disciplina multilateral, que impida que el pragmatismo y la flexibilidad, se traduzca en la multiplicación de compartimentos estancos bilaterales, sectoriales o subregionales;
- b. Concretar la alianza solidaria con los países de menor desarrollo económico relativo, tornando efectivos los compromisos apuntados en el marco de la ALADI y las propuestas de Acapulco de apoyo a la vinculación preferencial de Centro América con los países del Grupo de los Ocho, extendiéndolas además al resto de la Cuenca del Caribe. Tal objetivo requerirá de un sustancial esfuerzo internacional para el desarrollo de oferta exportable en estos países, como también en materia de transporte y de estructuras de comercialización;
- c. Insistir en los esfuerzos canalizados en la ALADI, para reducir la brecha existente entre el comercio actual y el potencial, particularmente en materia de productos alimenticios y de bienes de capital, así como para eliminar las restricciones no arancelarias al comercio negociado. Una actitud nacional, gubernamental y empresaria, más favorable a la apertura de los respectivos mercados al comercio regional, será sin duda necesaria si se quiere concretar estos objetivos. Ella deberá traducirse en más importaciones originadas en la región, por parte de las mayores economías del área. Políticas nacionales que faciliten tales importaciones, pueden ser una efectiva contribución a la dinamización del intercambio intralatinoamericano. Los efectos se notarían finalmente, por el lado de las exportaciones al área, particularmente en materia de bienes de capital. El comercio potencial que podría incrementarse ha sido estimado por la ALADI, en alrededor de 13.000 millones de dólares. La Resolución 15 del Consejo



- de Ministros de la ALADI (marzo de 1987), estableció como meta una expansión del intercambio zonal del 40% para el período 1987-89. Sin duda que un refinamiento de la metodología empleada, permitirá ajustar en el futuro las metas que se fijen, pero tanto esos datos como los del nivel alcanzado por el intercambio regional antes de la crisis, están indicando la existencia de una oferta y una demanda regional que puede ser conectada entre sí.
- d. Reducir el espacio de incertidumbre, que le crea al operador económico la precariedad en los accesos a los mercados que se negocian, muchas veces como consecuencia de los requerimientos de flexibilidad con que deben actuar los gobiernos;
  - e. Establecer una relación funcional entre los distintos componentes de una estrategia de financiamiento de la integración latinoamericana, incluyendo el financiamiento de saldos de los mecanismos de pagos, el de los flujos de comercio, el de desarrollo de oferta exportable, el de reconversión industrial y el del ajuste estructural que suponen las aperturas de mercados, y
  - f. Fortalecer la reciente tendencia al desarrollo de integraciones fronterizas y de proyectos multinacionales como el de la región del Trifinio en Centro América o el de la Hidrovía Paraná-Paraguay en la Cuenca del Plata.

Quiero concluir estas reflexiones, expresando mi convicción en que concebida con realismo y nutrida en una visión optimista del desarrollo económico, la integración latinoamericana no es un romántico sueño del futuro, pero sí una tarea ineludible del presente. Sus plenos efectos tardarán en notarse. Pero los efectos inmediatos justificarán los esfuerzos de organización y de disciplina que es necesario realizar. Tales esfuerzos son por lo demás, también indispensables para encarar con éxito los desafíos actuales que enfrentan los latinoamericanos y en particular, para consolidar la democracia, para transformar sus economías, para modernizarse tecnológicamente y para competir en el sistema internacional de la próxima década. ■