

PROY. 8/DT.1
Circulación General
Diciembre de 1976.

ELEMENTOS PARA UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS
DE INTEGRACION Y OTRAS FORMAS DE COOPERACION
EN AMERICA LATINA*

Proyecto PNUD/INTAL

Documento de Trabajo No. 1

* Documento preparado por Luciano Tomassini, con la colaboración de Fernando Mateo. En su elaboración se tomaron en cuenta ideas generadas como consecuencia de la labor interna del INTAL, así como las que se plantearon durante un seminario preparatorio realizado entre el 27 de setiembre y el 10. de octubre de 1976, que contó con la participación de los señores Felipe Salazar, Aldo Ferrer, Javier Villanueva, Eduardo Lizano, Ricardo Ffrench-Davis, Ernesto Tironi, Carlos Pérez Llana y Jorge Salazar, de ECIEL. Aunque el documento contiene algunas de las ideas en que se basará el estudio que realizarán conjuntamente el PNUD y la CEPAL, sobre los Procesos de Integración y de Cooperación en América Latina, dicha presentación no coincide necesariamente con los términos de referencia del proyecto.

ANTECEDENTES DEL ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE
INTEGRACION Y DE COOPERACION EN AMERICA LATINA

En 1976 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) suscribieron un convenio para realizar conjuntamente un Estudio sobre los Procesos de Integración y de Cooperación en América Latina. Sus términos de referencia fueron elaborados con la ayuda de una asistencia técnica preparatoria otorgada por el PNUD, y desarrollada durante los meses de setiembre y octubre de 1975, y precisados con ocasión de un seminario preparatorio convocado por el INTAL que tuvo lugar durante la semana del 26 de setiembre de 1976.

El proyecto, cuya primera etapa tendrá un año de duración comenzando el 1.º de diciembre de 1976, está dividido en dos periodos claramente definidos. Durante el primero, de aproximadamente un semestre de duración, se analizarán las tendencias globales y las perspectivas que presentan los procesos mencionados. Un primer borrador del estudio, elaborado durante ese semestre, será sometido a la consideración de un grupo de expertos representativos de distintos países, con diversas experiencias profesionales, que tendrá lugar al promediar 1977. Durante el segundo semestre se completará ese borrador, a la luz de las observaciones formuladas en el seminario anteriormente mencionado, y se examinarán preliminarmente las oportunidades de cooperación existentes en algunos sectores seleccionados.

En el anexo se incluye un bosquejo del estudio.

Introducción

Se reconoce generalmente que los esquemas de integración en América Latina han entrado en una fase de virtual estancamiento o están experimentando serias dificultades, como consecuencia del "incumplimiento crónico de los compromisos asumidos en los tratados o en las resoluciones y decisiones de los órganos de integración". Incluso se señala que esta situación a su vez es una manifestación de "una crisis aún más profunda por su carácter conceptual", caracterizada por un desacuerdo básico entre los distintos países acerca de los principios en que debería basarse y de los objetivos que debería perseguir el proceso de integración. ^{1/} Por otra parte, se ha destacado que uno de los fenómenos más notables que se advierte en América Latina durante los últimos años consiste en "la intensificación de la cooperación regional latinoamericana a través de una variedad de acciones y de instrumentos que generalmente escapan a las previsiones contenidas en los esquemas formales de integración" actualmente existentes. ^{2/}

Hace ya varios años, uno de los latinoamericanos que más ha contribuido a la difusión de estas ideas había señalado ya esta aparente divergencia al formular una distinción entre aquello que denominaba la "integración convencional" y ciertas acciones específicas que a su juicio presentaban perspectivas más promisorias, marcando lo que él consideraba las "líneas de viabilidad" de la integración latinoamericana. ^{3/}

Por su parte el INTAL observó también hace bastante tiempo esta doble tendencia, al señalar que "para comprender esta aparente contradicción habría que distinguir entre la integración en su sentido más estricto -como un movimiento encaminado a la formación de un mercado multinacional dentro de un marco jurídico predeterminado- y la integración en un sentido lato que en cierto modo se superpone en gran medida con el concepto de cooperación regional". ^{4/}

Esta dualidad indica que, más que una crisis de la integración, lo que se está produciendo es un proceso de ajuste en las relaciones intrarregionales, originado en las nuevas respuestas que los países del área van dando a los cambiantes problemas planteados por su proceso de desarrollo y por el contexto internacional. Lo anterior es consistente con el concepto que desde un comienzo se ha tenido de la integración en América Latina, como un instrumento para promover un desarrollo más dinámico y equilibrado entre los países del área, a diferencia de lo ocurrido en la experiencia europea, en donde han coexistido motivaciones de distinta naturaleza.

La percepción de estas tendencias llevaba a plantear la "necesidad de revisar los principios teóricos y los instrumentos prácticos en que se han basado los procesos de integración hasta la fecha y de hacer de ellos mecanismos más amplios y flexibles... a través de los cuales sea posible manejar programas cooperativos de muy distinta naturaleza y dar respuestas oportunas a las cambiantes circunstancias que enfrentan los países latinoamericanos". Ese análisis sigue siendo válido, si bien dentro del mismo contexto se reconocía que "un proyecto de esta naturaleza presentará grandes dificultades, pues supone la búsqueda de complementariedades, un ejercicio al cual los países latinoamericanos, como el resto de los países en desarrollo, aún no están acostumbrados". ^{5/}

Estos antecedentes condujeron al PNUD y al INTAL a asociarse para realizar un amplio estudio sobre las tendencias que presentan estos procesos. Dicho estudio no se limitará a evaluar las experiencias de integración llevadas a cabo hasta ahora por los países latinoamericanos a la luz de los objetivos que inspiraron esos esquemas, sino que procurará avizorar el curso de acción que probablemente seguirán los procesos de integración y de cooperación en América Latina, a la luz de las actuales estrategias de desarrollo de los países de la región y de las condiciones prevalcientes en la economía internacional. ^{6/}

Se pondrá especial énfasis en el análisis de aquellas formas de cooperación entre dos o más países que se han venido desarrollando paralelamente a los esquemas tradicionales de integración, y se intentará evaluar su impacto sobre la complementación de las economías de los países del área y sobre sus respectivos procesos de desarrollo, planteándose la pregunta de hasta qué punto estas acciones podrían configurar un incipiente sistema de relaciones económicas latinoamericanas relativamente coherente. Se indagará también acerca de la relación existente entre los esquemas de integración y las otras formas de cooperación anteriormente mencionadas.

I. Evolución de los esquemas de integración en América Latina

De acuerdo con el pensamiento de la CEPAL, los términos del intercambio constituyen una restricción creciente al desarrollo de los países latinoamericanos, al limitar su capacidad para adquirir en el extranjero los bienes requeridos para posibilitar su desarrollo. Este análisis llevó al convencimiento de que la industrialización por sustitución de importaciones constituía la estrategia más adecuada para superar aquel escollo. Dada la relativa pequeñez de los mercados nacionales en América Latina, la CEPAL estimaba que este proceso debía ser llevado a cabo sobre bases regionales, si se deseaba que fuera eficiente.

Los problemas del empleo ocupó también un lugar en las consideraciones que dieron origen a las principales agrupaciones de integración en el área. Se consideraba indispensable estimular el crecimiento industrial con miras a dar ocupación a los nuevos contingentes que se iban incorporando a la población activa, a tasas muy elevadas, por estimarse en aquel entonces que las actividades primarias, fundamentalmente agricultura, no ofrecían perspectivas promisorias para absolver esa creciente oferta de fuerza de trabajo. La experiencia ulterior distó mucho de confirmar estas apreciaciones. 7/

La denuncia de algunos convenios bilaterales, particularmente entre algunos estados del denominado cono sur, llevó a la disminución de las corrientes de comercio entre los países que los habían firmado, lo que planteó la conveniencia de restablecerlas.

Estas fueron algunas de las motivaciones que, hacia fines de la década de 1950, impulsaron a la mayor parte de los países latinoamericanos a formar la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en tanto que, paralelamente, se constituía el Mercado Común Centroamericano.

Cabría someter estas predicciones a un análisis más acucioso del cual pudieran desprenderse nuevas inferencias para la formulación de políticas. Ello es necesario para evitar la sustentación de puntos de vista extremos que dejen fuera de consideración alternativas intermedias. Así, por ejemplo, como fruto de las experiencias realizadas en la región acerca de las relaciones entre industrialización y ocupación, podría llegar a modificarse la idea de que la industrialización constituye la alternativa más adecuada, prestándose así mayor atención al papel de la agricultura en el proceso de desarrollo y en la ampliación de la capacidad de absorción de fuerza de trabajo.

Desde la actual perspectiva, cabe reconocer que no existe un modelo único de industrialización, que defina una función global de producción o un tipo de combinación de factores con carácter excluyente. Siendo así, lo que corresponde indagar es qué tipo de industrialización es aconsejable, para qué país y a qué ritmo de crecimiento del sector. Cabe también preguntarse acerca del tipo de equilibrio que se debería buscar entre la industria, la agricultura y otros sectores productivos, y acerca del papel que la integración podría jugar en el desarrollo de cada uno de estos sectores. También es válido plantearse el papel que podría jugar una mayor apertura al comercio internacional en el desarrollo de los países con el objeto

de evitar una estrategia de integración que entrañe el riesgo de desarticular las economías de la región con respecto al resto del mundo.

Las diferencias, a veces sustanciales, que existían y se han acentuado entre los países de la región, son cruciales para apreciar la solidez de los compromisos asumidos por ellos dentro del marco de los esquemas de integración, para explicar las dificultades que han experimentado dichos esquemas, y para entender correctamente la continua búsqueda de alternativas para alcanzar el objetivo de lograr una mayor complementación de sus economías. Los problemas derivados de la desigual distribución de los beneficios generados por la ampliación de los mercados, y por la puesta en marcha de algunos mecanismos de promoción conjunta de actividades directamente productivas, constituye uno de los factores que más ha perturbado la marcha de aquellos esquemas.^{8/} Los negociadores que formularon los primeros convenios en la materia tuvieron este hecho en cuenta, tal como lo demuestran las disposiciones que se insertaron en esos tratados, o se adoptaron posteriormente por los órganos ejecutivos de las respectivas agrupaciones. Esas disposiciones van desde el otorgamiento de ventajas arancelarias no extensivas, hasta la asignación preferencial de actividades directamente productivas, pasando por el tratamiento favorable en la concepción de créditos para inversión por parte de organismos financieros de ámbito subregional. Con todo, no ha sido posible contrapesar la tendencia casi natural a que los beneficios del proceso se orienten más acentuadamente hacia los países de mayor desarrollo, y a que sus costos sean soportados fundamentalmente por los países menos desarrollados.

A continuación se señalan algunos de los resultados alcanzados a lo largo de la evolución de los principales esquemas de integración existentes en América Latina, visualizándolos dentro del contexto de las preocupaciones anotadas.

En el caso de la ALALC, el objetivo fundamental fijado por los países miembros consistió en la constitución de un área de preferencias arancelarias recíprocas que, al cabo de 12 años, habría de convertirse en una zona de libre comercio.

Aún cuando el instrumento establecido para integrar las economías de los países miembros fue simple -la liberación gradual del comercio recíproco- cabe reconocer que su fórmulación (la selectividad de los productos a desgravar, la posibilidad de retirar las concesiones ya acordadas y de compensarlas por otra, la estimación del grado de cumplimiento de los compromisos asumidos y otros aspectos similares) pudo haber influido para que la Asociación se encontrara, al cabo de los primeros años, ante crecientes dificultades para avanzar. Cabe reconocer que el carácter abstruso del sistema fue advertido ya hace mucho tiempo, lo que determinó que se recomendara la adopción de un sistema alternativo que tuviera un carácter cierto y automático.

Con el gradual estancamiento del programa de liberación comercial, los acuerdos de complementación industrial contemplados en el Tratado de Montevideo se convirtieron en el instrumento a través del cual fue factible promover determinadas corrientes de comercio, circunscritas en estos casos a los productos de las industrias involucradas en cada convenio. Al presente, no parece haber suficiente información con respecto al impacto que estos acuerdos -que solamente contemplan programas especiales de desgravación arancelarias- han tenido sobre la estructura industrial de los países que lo suscribieron. Aun cuando ellos no incorporan cláusulas sobre localización de inversiones, sería interesante poder determinar si, como consecuencia de las corrientes de comercio que tales acuerdos generaron, se establecieron nuevas plantas, se ampliaron algunas ya existentes y se generaron nuevas inversiones. El hecho de que no todos los países de la región hayan podido participar en tales acuerdos, y la presencia muy activa en ellos de las empresas transnacionales, constituyen otros tantos factores que plantean interrogantes acerca de la utilidad de este instrumento.

No son estos, por cierto, los únicos interrogantes que plantea la evolución de la ALALC.

Sería muy ilustrativo, por ejemplo, investigar más pormenorizadamente la composición de las corrientes de comercio generadas entre los países miembros y establecer qué parte de ellas fue estimulada por los mecanismos de la Asociación, y qué parte en cambio lo fue por el mayor conocimiento de los mercados o el mejoramiento de la capacidad competitiva de los países de la zona, al margen de las desgravaciones arancelarias. También cabría preguntarse si el impulso experimentado por el comercio intrazonal influyó en las características de las producciones protegidas, en términos de su incidencia sobre el aprovechamiento de economías de escala, la especialización intraindustrial, el desarrollo integrado de ciertas ramas industriales, su complementariedad tecnológica o la ampliación de su capacidad para exportar a terceros países. Una pregunta tal vez más candente se refiere a la medida en que los beneficios derivados de los márgenes de preferencia establecidos por los instrumentos de la ALALC se trasladaron a los consumidores finales de los productos involucrados o fueron retenidos por los productores respectivos. También cabría preguntarse por la participación relativa de las empresas regionales y extrarregionales en el comercio derivado de los instrumentos de la ALALC, así como por la manera de incrementar la participación de los países de menor desarrollo relativo en esas corrientes comerciales.

Con todo, no puede desconocerse que la ALALC ha hecho posible un mayor flujo de mercancías entre los países que firmaron el Tratado de Montevideo y que, lo que es más importante, ha mejorado cualitativamente la estructura de ese intercambio, que en la actualidad incluye una gran cantidad de productos industrializados, en contraposición con la situación existente al establecerse la Asociación.

*Es Al...
io es...
desar...
nab...
del...
Comercio...
Cambios en...
estructura...
fin de los...*

El Acuerdo de Cartagena incorporó una serie de instrumentos que tendían a subsanar algunos de los vacíos subsistentes en la ALALC. En la génesis del Grupo Andino se reconoce la existencia de una respuesta a un desafío externo percibido con mayor claridad que en los años que precedieron al establecimiento de la Asociación, desafío consistente no sólo en la necesidad de buscar una relación de equilibrio frente a los países de mayor peso económico relativo en América Latina, sino también en las tendencias del contexto internacional a que se hace referencia en la sección tercera de este documento.^{9/} A los estímulos del mercado, el Grupo Andino añadió el compromiso de adoptar un arancel externo común y avanzar hacia la programación conjunta del desarrollo industrial de sus países miembros, completando estas medidas con disposiciones encaminadas a lograr una mayor regulación del flujo de recursos externos.^{10/}

La evolución del Grupo Andino muestra dos etapas claramente diferenciadas. En la primera, los países miembros fueron dando forma a las disposiciones básicas contenidas en el Acuerdo de Cartagena a través de Decisiones adoptadas por la Comisión, a la vez que pusieron en práctica los compromisos fundamentales asumidos en dicho tratado, creando fuertes expectativas de que ese modelo original de integración subregional se plasmara en realidades. En la segunda los países, junto con avanzar en la implementación de las acciones acordadas, comenzaron a enfrentarse con serias dificultades.

Entre las realizaciones de la primera etapa merece especial mención la aprobación de dos programas sectoriales de desarrollo industrial, uno correspondiente a la industria metal-metálica y otro, a la industria petroquímica. Otros programas, como los relacionados con la industria automotriz, siderúrgica, de fertilizantes químicos y electrónica, se encuentran en una etapa de consideración o negociación por parte de los gobiernos. Cabe destacar también la adopción de un régimen común para el tratamiento del capital extranjero.

El programa de reducción arancelaria se ha ido cumpliendo dentro de los plazos establecidos en el Acuerdo, con mínimas excepciones de tal manera que gran cantidad de productos han quedado totalmente liberados de gravámenes en los países de mayor desarrollo en favor de los países de menor desarrollo relativo. También se han incorporado al libre comercio en la subregión los productos incluidos en el primer tramo de la fallida Lista Común de la ALALC. Como consecuencia de lo anterior, el comercio dentro de la subregión se ha incrementado en forma significativa, especialmente si se consideran los reducidos niveles de comercio recíproco existentes antes de la constitución del Grupo Andino y la participación de los productos manufacturados en el incremento de estas corrientes.

La reciente desvinculación de Chile respecto del Grupo Andino habrá de traer aparejadas modificaciones en el ordenamiento que rige las relaciones entre los países miembros, principalmente en lo que se refiere a las corrientes comerciales recíprocas y a los programas sectoriales de desarrollo industrial. Por otra parte, como consecuencia de ello, algunas medidas que estuvieron trabadas durante cierto tiempo han podido ponerse en vigencia, especialmente las relacionadas con la prórroga de los plazos para la programación industrial, la adopción de un arancel externo mínimo común y la flexibilización de la Decisión 24 sobre tratamiento a las inversiones extranjeras.

Las dificultades que enfrentaron durante los últimos años los países del Grupo Andino en torno a estas materias son en buena medida el resultado de un gradual distanciamiento de sus políticas económicas. Este proceso **puso de** manifiesto las relaciones existentes entre la importancia que los países asignan a un proceso de integración o la forma en que lo conciben, y la orientación de sus estrategias y políticas de desarrollo, aspecto al cual se hace referencia en la tercera sección de este documento.

El proceso de integración en el marco del Mercado Común Centroamericano puede visualizarse desde perspectivas diferenciadas. Si se toma en cuenta el funcionamiento de las instituciones e instrumentos establecidos en los momentos iniciales del proceso, la conclusión que puede extraerse de la experiencia integracionista centroamericana no puede considerarse como negativa, y ni siquiera como poco satisfactoria. En efecto, a pesar de las perturbaciones introducidas en la marcha del proceso por el conflicto planteado entre El Salvador y Honduras a partir de 1969, desde fines de la década de 1950 las cifras del comercio recíproco entre los países de la subregión se han multiplicado en varias veces. Ello tiene su contrapartida en el nacimiento de nuevas actividades industriales, lo que se refleja tanto en la magnitud como en la composición de las respectivas producciones nacionales y ha dado lugar a un cierto grado de especialización en el sector. Además del impulso proveniente de las fuerzas del mercado, determinadas por el programa de liberación comercial, deben computarse como positivas las actividades establecidas al amparo del Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración y del Sistema Especial de Promoción a las Actividades Productivas. Desde el punto de vista del financiamiento, han sido de gran importancia la Cámara de Compensación y el Banco Centroamericano de Integración Económica, que han continuado operando normalmente con posterioridad a 1969.

Desde esta óptica puede, por lo tanto, estimarse que el Mercado Común Centroamericano no atraviesa realmente por un estado de crisis, si por tal concepto se entendiera la falta de funcionamiento de los mecanismos establecidos para concretar el programa inicial de integración en la subregión.

Se podría llegar a conclusiones diferentes si se apreciara la situación desde otra perspectiva, bajo la cual se visualizara a la integración centroamericana como un programa llamado a generar iniciativas capaces de incrementar las tasas de crecimiento de los países de la subregión y, muy particularmente, su proceso

de industrialización. Si, al igual que en otros programas de integración entre países en desarrollo, se esperaba que la experiencia centroamericana introdujera cambios acelerados en las estructuras productivas de los cinco países y en el bienestar de su población, se habría requerido la adopción de medidas que tendieran no sólo a lograr una interdependencia eficiente entre las economías centroamericanas, sino también a profundizar sus procesos de desarrollo.

En el caso del Mercado Común Centroamericano cabe preguntarse si es que puede esperarse tanto de la liberación comercial como del establecimiento de un arancel externo común ya alcanzados. así como de las industrias ya establecidas al amparo de los sistemas anteriormente mencionados, un impulso sensible al proceso de desarrollo de sus países miembros. La respuesta a esta pregunta seguramente demostraría la necesidad de adoptar nuevas decisiones, convicción que por lo demás existe en la subregión, y está expresada en las propuestas efectuadas en tal sentido por la Secretaría y en las negociaciones que se están llevando a cabo para la concertación de un nuevo tratado-marco.

Dentro de esta problemática general, podrían enunciarse algunas cuestiones específicas que requerirían investigaciones adicionales, algunas de las cuales ya se están llevando a cabo dentro del propio Mercado Común Centroamericano.

En materia de desarrollo industrial, por ejemplo, parece oportuno preguntarse si el desarrollo futuro del sector debe quedar librado a los incentivos del mercado o si estos estímulos deberían ser complementados con algunos mecanismos conjuntos de programación. También sería importante determinar a qué productos debería darse prioridad, tomando en cuenta la dimensión y la estructura del mercado centroamericano, y cuáles serían las tecnologías más aconsejables para compatibilizar los objetivos de la productividad con los de la ocupación. El papel que una mayor apertura al comercio internacional de manufacturas podría jugar en una estrategia de desarrollo industrial integrado de la

subregión, y cuáles serían los niveles de protección adecuados para lograr una producción más competitiva en términos internacionales, constituyen otras preguntas relevantes.

Las alternativas disponibles para incrementar el comercio intrarregional de productos agrícolas; para asegurar una adecuada complementación de los cultivos; para poner a la industria centroamericana en capacidad para atender algunos de los requerimientos de mecanización provenientes del agro; para optimizar la contribución del sector agropecuario al mejoramiento de los balances de pago de los países de la subregión, y para crear nuevos empleos en el campo, son algunas de las preguntas que cabe formularse con respecto al sector agropecuario.

La reducida dimensión de los mercados de los estados miembros de la CARICOM, su desarrollo económico promedio, su condición de insularidad, la enorme dispersión que existe entre los niveles de desarrollo a los estados mayores y los menores, las relaciones que han mantenido históricamente los estados miembros con el Reino Unido y las implicaciones que se derivan de la participación de esos países en la Convención de Lomé pueden señalarse, entre otros, como los principales factores que gravitarán en el proceso de desarrollo e integración de la subregión. Todos -o casi todos- esos factores habrán de conjugarse para orientar la estrategia que los países de la CARICOM implementarán con miras a acelerar el desarrollo económico conjunto ajustado a pautas de equilibrio en la distribución de ese desarrollo.

La dimensión de sus mercados hace más crucial la concertación de políticas de desarrollo que en los casos de los demás esquemas de integración de América Latina, de forma de hacer posible a cada país avanzar en sus objetivos de incrementar aceleradamente la tasa de desarrollo. Su particular condición de insularidad, a su vez, plantea dos problemas relacionados con la asignación de recursos productivos: por una parte, el referido a una adecuada distribución de las actividades económicas que

haga posible lograr el desarrollo equilibrado de cada uno de los países miembros, sin descuidar la eficiencia. En cuanto a la actividad industrial, este hecho aparece más evidente que en el caso de la agricultura, aunque el problema no se halla ausente en el caso de este último sector. La insularidad, a la vez, destaca la significación del transporte subregional. Descartada, por definición, la vía caminera o ferroviaria -a la que pueden acudir otros países en proceso de integración- y, también, la vía aérea para el intercambio de un crecido número de mercancías, la vía marítima queda como el medio fundamental de vinculación entre los países miembros. De allí que la constitución de un sistema de transporte marítimo rápido, económico y frecuente sea un requisito básico para lograr una efectiva integración de las economías del Caribe. De estos requisitos los referidos a frecuencia y rapidez, pueden llegar a constituir la condición sine qua non para integrar determinados procesos productivos que de otra manera no se podrían establecer en cada uno de los países. La especialización agrícola, si fuera del caso, podría llegar a enfrentar dificultades formidables en caso de no lograrse una adecuada infraestructura de transportes en la subregión, que permita un eficiente sistema de comercialización.

En el caso de los países del Caribe de habla inglesa que conforman la CARICOM, es indudable que en el proceso de industrialización -uno de los objetivos primordiales establecidos en el Tratado de Chaguaramas- se deberá tomar en cuenta las tradicionales relaciones de los países del área -antiguos territorios dependientes- con lo que puede ser considerada su metrópolis, en la historia de sus relaciones económicas y políticas. Esas relaciones se han sustentado sobre la base del ya conocido esquema centro-periferia definido por el intercambio de productos primarios por productos industrializados. En el caso de los países del Caribe este patrón de intercambio es, quizá, más evidente aún si se toma en cuenta que apenas han alcanzado niveles incipientes de industrialización. Este hecho, consistente con

los reducidos niveles de protección arancelaria. planteará, muy probablemente, el problema referido al "modelo" de industrialización que habrá de formar parte de la estrategia de integración e industrialización. Una alternativa se compagina con las tendencias que se perciben en otros países latinoamericanos y, antes aún, asiáticos que preconizan y, en algunos casos, concretan modelos de desarrollo industrial insertados en el marco de una internacionalización antes que de una regionalización de los intercambios. La otra, más conocida en el ámbito latinoamericano, consiste en "cerrar" la región o subregión, protegiéndola fuertemente de la competencia extrarregional para, desde allí, iniciar o fortalecer el desarrollo industrial de cada uno de los países miembros. Una cuidadosa evaluación de ambas alternativas -que no deberán ser consideradas necesariamente excluyentes- y de la viabilidad que cada una representa permitirá perfilar, en el futuro mediano, la orientación de la estrategia que se habrá de seguir en la subregión. Que se está en ese camino lo demuestra la formulación de nuevos objetivos a partir de la firma del Tratado de Chaguaramas al que siguió el comienzo de una configuración de instituciones y cuerpos ad-hoc cuya misión consiste en la preparación de estudios y diseño de planes y programas integrados en los distintos sectores de la economía. Esos programas requerirán, como expresión instrumental, de la formalización de una serie de medidas en distintos ámbitos, entre los cuales el arancelario, el fiscal y el referido a la preparación adecuada de proyectos específicos ocuparán, sin duda, un lugar preferencial.

III. Otras formas de cooperación entre los países de la región

Paralelamente al relativo debilitamiento que en mayor o menor medida han experimentado recientemente los esquemas globales de integración en América Latina, se advierte una vigorosa tendencia hacia la expansión de la cooperación económica entre los paí

ses de la región a través de acciones parciales de carácter específico. Estas acciones, generalmente no se hallan comprendidas entre los mecanismos previstos en los esquemas globales de integración regional o subregional existentes.

Los países de la región han descubierto a América Latina como un activo escenario en donde pueden encontrar oportunidades adicionales para impulsar su desarrollo sobre una base más amplia y para concertar sus posiciones con el objeto de incrementar su poder de negociación frente al resto del mundo. Estos países se perciben recíprocamente, cada vez más, como mercados valiosos para la proyección externa de sus economías y como fuentes de aprovisionamiento de los recursos productivos, la capacidad empresarial o la tecnología necesarios para promover su desarrollo. También se observan mutuamente como modelos o, al menos, como antecedentes que es útil tomar en cuenta, dando lugar a una situación en que las experiencias acumuladas por otros países en la definición y el manejo de sus políticas de desarrollo son utilizadas en una medida mucho mayor en el pasado, ya sea para adaptar fórmulas ya ensayadas a la solución de sus propios problemas o bien para evitar errores cometidos en circunstancias similares.

Todo ello ha traído aparejado un renovado interés por la expansión del comercio entre los países del área, dentro del marco de los tratados globales vigentes, o a través de nuevos acuerdos bilaterales o multilaterales; la promoción de empresas conjuntas latinoamericanas en los sectores industrial, comercial y de servicios; la ejecución de proyectos multinacionales, particularmente en el campo de la infraestructura, así como otros encaminados a la utilización conjunta de los recursos naturales de que disponen estos países; la expansión del transporte y las comunicaciones entre los países del área; el intercambio de tecnología, de bienes de capital y de servicios técnicos; la concentración de arreglos cooperativos en el campo monetario y financie

ro y, desde luego, el establecimiento de nuevos mecanismos encaminados a defender los precios de sus principales productos exportables y a asegurar la estabilidad de sus mercados. 11/

Llama la atención la novedad de este fenómeno, por cuanto tradicionalmente las economías latinoamericanas habían estado orientadas hacia afuera, de acuerdo con las características de su inserción internacional, derivadas del lugar que pasaron a ocupar en la división internacional del trabajo establecida como consecuencia de la revolución industrial. De allí que, hasta hace relativamente poco tiempo, la demanda externa, los factores productivos y los recursos financieros, tecnológicos y empresariales que ellas requerían, eran casi exclusivamente extrarregionales. En cambio, en la actualidad, el proceso de desarrollo de cada país se ve influido mucho más fuertemente por el comportamiento de las demás economías que forman parte de la región, dando testimonio de una interdependencia creciente.

Contrasta también este fenómeno con las relaciones diplomáticas de tipo clásico que predominaron en las vinculaciones entre los países latinoamericanos durante muchos decenios. Es cierto que algunas de las modalidades de cooperación económica que constituyen el nuevo escenario de las relaciones latinoamericanas reeditan fórmulas antiguas, como en el caso de los acuerdos bilaterales de comercio que precedieron a la ALALC y al proceso de integración centroamericano, o constituyen en cierta medida una respuesta a problemas que durante largo tiempo han estado presentes en las relaciones entre dos estados, como en el caso de determinados programas de integración fronteriza. Sin embargo, es imposible dejar de reconocer rasgos cuantitativa y cualitativamente diferentes entre ese patrón tradicional y las formas que han adoptado las relaciones económicas latinoamericanas en el período más reciente. 12/

En suma, pues, estas tendencias revelan una notoria valoración del contexto regional como elemento a ser tenido en cuenta en las estrategias nacionales de desarrollo, e incluso apun-

tan a la formación de lo que podría denominarse un sistema de relaciones económicas latinoamericanas, caracterizado por una interdependencia creciente. 13/

Cabe observar que la valorización de este contexto se ha producido tanto por la acción -o el efecto de demostración de carácter indirecto- de los esquemas de integración existentes en América Latina como de intereses e iniciativas relativamente independientes con respecto a esos esquemas.

En relación con el primer aspecto, se ha dicho que al lado de los logros obtenidos mediante la aplicación de los instrumentos de integración adoptados por los países, el avance de estos procesos ha acarreado "beneficios ocultos" que, por no ser siempre susceptibles de adecuada cuantificación, no han podido ser apreciados en su real dimensión. Entre ellos se encuentran, en general, la cualidad de las relaciones comerciales entre los países del área, la intensificación de los esfuerzos por coordinar sus posiciones frente a terceros países y un conocimiento más cabal de las realidades que presentan los demás países de la región junto con una mayor interdependencia de sus políticas económicas. 14/

Si se examinaran con mayor cuidado los efectos indirectos de estos procesos tal vez habría que señalar que han dado lugar, entre otros, a los siguientes resultados:

- Han demostrado la factibilidad de nuevas empresas industriales diseñadas para operar sobre mercados ampliados.
- Han abierto el camino a la creación de un número importante de empresas binacionales.
- Incorporaron al comercio intrarregional determinados productos específicos o insumos que antes se exportaban solamente fuera de la región.

- Han permitido abrir canales de comunicación entre empresarios de distintos países, tanto con productores similares, como con sus proveedores de insumos y con los compradores de sus productos.
- Ha hecho posible la difusión, en pequeña escala, de tecnologías desarrolladas o adaptadas en países como México, Argentina y Chile, hacia otros países de la región que las consideran más adecuadas al tamaño de sus mercados y/o a su dotación de factores que las tecnologías extrarregionales.
- Han divulgado el trabajo de COPANT en materia de normas técnicas, generalizando su adopción en muchos sectores y/o productos, y han promovido el funcionamiento y la divulgación de los trabajos de institutos de investigación tecnológica aplicada, como el ICAITI, el ITINTEC, el CENDES, etcétera.
- Han dado lugar a la creación de nomenclaturas y sistemas arancelarios uniformes (NAUCA, NABALALC, NABANDINA) que permiten clasificar y facilitar las operaciones de comercio entre los países del área.
- Han alentado el establecimiento de asociaciones técnicas latinoamericanas de alcance sectorial, que prestan un valioso servicio en materia de información técnica, difusión de tecnologías y comercialización internacional de sus respectivas producciones, como ARPEL, ILAFA, etcétera, así como un conjunto de asociaciones de empresas afines, como FELABAN, ALPROQUIM, y ALAPROVI.
- Han permitido fortalecer el funcionamiento de instituciones financieras de ámbito subregional como el BCIE, y la CAF y el Banco del Caribe, así como de otros mecanismos tales como el Fondo de Promoción de Exportaciones de Bienes de Capital del BID, el Sistema de Compensación Multilateral de Pagos coordinado por el Banco Central del Perú, y, más recientemente, el Fondo Común de Reserva de los Bancos Centrales de los seis países andinos.

Al mismo tiempo, como se ha dicho, se advierte una reactivación de la cooperación económica entre los países latinoamericanos originada en decisiones hasta cierto punto independientes de la evolución experimentada por los esquemas de integración, proceso que adopta las más variadas formas, incluyendo acuerdos, mecanismos, proyectos y empresas binacionales o multinacionales.

Entre estas modalidades cabe registrar, en primer lugar, una serie de acuerdos alcanzados entre dos o más países latinoamericanos, en el marco de los cuales éstos se perciben directamente como interlocutores válidos, no sólo para la expansión de su comercio recíproco, sino también para llegar a entendimientos que abarcan otros campos tales como el industrial, financiero o tecnológico. Un ejemplo muy interesante en la materia lo constituye el acuerdo logrado en la Declaración de Guyana, en diciembre de 1975, entre Venezuela y los países centroamericanos, para el financiamiento de las importaciones de petróleo que efectúan estos últimos países a fin de que aquella parte del precio que exceda de los seis dólares por barril pueda ser utilizada en calidad de préstamo para financiar programas y proyectos de desarrollo en la subregión, y para financiar la retención de sus cosechas cafeteras. Otras modalidades singulares en esta materia radican en los convenios por los cuales el Instituto de Comercio Exterior de México pone a disposición de los exportadores de El Salvador las consejerías comerciales de aquel país en el extranjero, construye bodegas y facilidades portuarias en Jamaica o asume el compromiso de promover la inversión de capitales mexicanos destinados a promover proyectos industriales de interés común en el Ecuador. Cabe mencionar aquí, por cierto, los numerosos acuerdos de cooperación económica suscritos entre países del cono sur, entre los cuales se destacan los convenios suscritos entre Argentina y Uruguay (CAUCE), entre Uruguay y Brasil, y entre Brasil y Bolivia, Paraguay y Argentina, Uruguay y Paraguay y entre Uruguay y Chile. Si bien los intercambios comerciales constituyen un

elemento central en la mayor parte de estos convenios, varios de ellos registran otros compromisos, relacionados con la cooperación financiera y técnica, la creación de empresas conjuntas o la concertación de acuerdos de complementación industrial. En el campo de los suministros, se registra también una serie de acuerdos por los cuales se establecen compromisos de compra asegurada a largo plazo. Algunas de estas experiencias permitirían rectificar la tendencia a asimilar estas acciones con el patrón de relaciones bilaterales o con los acuerdos comerciales que prevalecieron en el pasado -cuya legitimización o reemplazo constituyó una de las motivaciones que inspiraron la creación de la ALALC- en la medida en que cubren aspectos muy variados y contienen importantes elementos multilaterales.

La puesta en común de recursos, con la finalidad de concretar proyectos específicos que superan el ámbito o las capacidades nacionales, constituye otra tendencia que se inserta dentro de este cuadro. Las inversiones programadas por México y Jamaica para la instalación en la isla de un complejo industrial dedicado a la producción de alúmina y aluminio -junto con otras iniciativas que se manejan actualmente en el área del Caribe para el aprovechamiento de la bauxita de que disponen Jamaica y Guyana- constituyen un ejemplo relevante por su vinculación con un producto estratégico. El avance que recientemente ha experimentado la antigua idea de establecer una planta de pulpa y papel basada en los recursos forestales existentes en Honduras, con la participación financiera y tecnológica de otros países de la región, es otro ejemplo de interés por tratarse de un producto cuya oferta internacional es crecientemente escasa. Dadas las perspectivas que presenta la situación energética de América Latina, los entendimientos alcanzados recientemente entre Brasil y Colombia para la explotación del carbón de este último país, son especialmente significativos. Por su geografía y su dotación de recursos naturales, la Cuenca del Plata naturalmente ha sido escenario de importantes proyectos conjun-

tos de control de las aguas y de generación de energía eléctrica, entre los cuales destacan las obfias de Itaipú entre Brasil y Paraguay, de Yaciretá-Apipé entre Paraguay y Argentina y de Salto Grande entre Uruguay y este último país. Los programas de desarrollo fronterizo constituyen una respuesta nueva a los desafíos históricos planteados por las relaciones bilaterales. Entre los que abarcan un mayor número de iniciativas y sectores se encuentra el programa integrado Puyango-Tumbes, en la frontera de Ecuador y Perú, que incluye la utilización de aguas comunes, la generación de energía eléctrica, el desarrollo agropecuario integrado y la puesta en común de proyectos industriales conexos. La formación de circuitos turísticos integrados puede tener incidencia en el empleo y la capacitación de la fuerza de trabajo, el perfeccionamiento de la infraestructura y los ingresos en divisas de los países participantes, y ya hay programas en marcha, como el que comprende la zona de Foz de Iguazú, entre Argentina, Brasil y Paraguay.

Algunos de estos proyectos ya han dado lugar al establecimiento de empresas conjuntas, en que participan dos o más países, o bien éstas han surgido como consecuencia de la percepción que ha tenido el sector privado de las oportunidades abiertas mediante la complementación de factores productivos o la actuación en mercados ampliados. Con frecuencia estas empresas han sido el resultado de una combinación de esfuerzos entre el sector público y el privado. Entre ellas cabe mencionar la empresa Naviera Multinacional del Caribe S.A. (NAMUCAR), en que, además de los países de Centroamérica y el Caribe, participan México, Colombia y Venezuela; la empresa Armadores de las Indias Occidentales; la empresa Monómeros Colombo-venezolanos S.A., dedicada a la fabricación de protolactama y de fertilizantes complejos; la empresa Mixta de Aceros del Paraguay S.A., con capitales brasileños y paraguayos; la empresa binacional argentino-brasileña Fibra S.A., establecida para la producción de ferroaleaciones, así como diversas empresas establecidas en virtud de convenios entre los entes petroleros de algunos países

latinoamericanos. El establecimiento de estas empresas testimonia una doble madurez; la de haber alcanzado un grado de organización que permite combinar los recursos y mercados del área latinoamericana y la de contribuir a dar respuesta al desafío constituido por las corporaciones transnacionales.

Cabe destacar la importancia de ciertos arreglos financieros, como los acuerdos de Guyana, anteriormente mencionados; la colocación de bonos de Ecuador en el mercado venezolano, y las numerosas líneas de crédito concedidas entre pares de países para la importación de bienes de capital y de ciertas manufacturas.

En este último campo -el de la proyección externa de las economías latinoamericanas- la dramática experiencia derivada de las alzas de los precios del petróleo impulsaron a otros países productores de materias primas a establecer vinculaciones entre sí con el objeto de defender sus principales productos de exportación. La rica experiencia latinoamericana en la materia tiene un destacado antecedente en el papel que desempeñaron Venezuela y Ecuador en la OPEP. Entre las antiguas y nuevas asociaciones de productores constituidas por los países de la región, o en las cuales éstos tienen una participación activa, cabe mencionar los acuerdos de la bauxita, el mercurio, el hierro y el cobre; la asociación establecida por los productores de banano (UPEB); el grupo de países de América Latina y el Caribe exportadores de azúcar; la empresa Cafés Suaves Centrales S.A.; el frente constituido por los principales países productores de carne, etcétera.

A los ejemplos señalados en las categorías anteriores hay que agregar la utilización más activa y concertada que los países de la región han hecho en los últimos años de una serie de foros o mecanismos mundiales interamericanos o regionales. Entre éstos cabe mencionar la UNCTAD IV y la Conferencia de París sobre Cooperación Económica en donde se adelantaron las negociaciones entabladas entre los países en desarrollo y los países

industrializados, encaminados al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. En el ámbito interamericano cabe señalar la constitución, por parte de Venezuela, de un fondo fiduciario dentro del marco del BID, destinado fundamentalmente al financiamiento de proyectos de alcance integracionista. Recientemente se constituyó la Comisión de Desarrollo del Caribe, con la participación de todos los países interesados, dentro del ámbito de la CEPAL.

La forma en que los países latinoamericanos valorizan el contexto regional en la promoción de sus procesos de desarrollo ha tenido su expresión más clara en el establecimiento del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), a fines del año pasado, concebido precisamente para convertirse en el órgano de coordinación de las posiciones externas de estos países y en un foro de negociación de programas y proyectos multinacionales de carácter específico.

¿Qué componentes de integración presentan las iniciativas señaladas? ¿En qué medida se originan de la crisis de los esquemas de integración existentes en América Latina o hasta qué punto responden a motivaciones independientes con respecto a esos procesos? ¿Qué significación tiene su aporte al desarrollo de los países que participan en dichas acciones? ¿En qué medida forman parte del proceso de cooperación entre los países latinoamericanos o se limitan a reeditar viejas tendencias al bilateralismo que podrían servir para enmascarar las relaciones de poder entre países desiguales y acentuar sus desequilibrios? ¿En qué medida erosionan o complementan los esquemas regionales o subregionales de integración? A algunas de estas preguntas se referirá la sección quinta. Lo cierto es que, independiente de la marcha de los esquemas de integración, las relaciones económicas entre los países latinoamericanos se muestran cada vez más activas. Cabe preguntarse aquí hasta qué punto ello es fruto del azar u obedece a los cambios recientes ocurridos tanto en la economía mundial como en las políticas de desarrollo de los países latinoamericanos.

III. Factores que habría que considerar en el análisis de los procesos de integración y de cooperación regional

Como ya se ha señalado, en la década de 1950 la integración económica constituía un requisito del modelo de desarrollo que, de acuerdo con el pensamiento de la CEPAL, habrían de seguir los países latinoamericanos en una etapa que se dio en llamar de "crecimiento hacia adentro" o de industrialización sustitutiva. A su vez, estos modelos de desarrollo estaban vinculados a la interpretación realizada por la CEPAL acerca del modo de inserción de las economías latinoamericanas en la economía mundial, en función de una división del trabajo que asignaba a las economías periféricas el papel de exportadores de alimentos y materias primas y a las economías centrales, el de abastecedores de manufacturas y bienes de capital. Lo anterior acarrearba una tendencia persistente al deterioro de los términos de intercambio entre los países latinoamericanos y los países industrializados, y una creciente limitación de la capacidad de importar de los primeros.

Este proceso de "crecimiento hacia adentro" estaba destinado a encontrar tarde o temprano una frontera derivada del tamaño de los mercados nacionales, y a chocar con limitaciones provenientes de la inadecuación de las escalas de producción, la densidad de capital y la capacidad para combinar recursos productivos de que disponen estos países. Se concebía, entonces, que estas limitaciones podrían ser removidas dentro del marco de un programa de integración económica regional.

La integración económica, pues, jugaba el doble papel de hacer posible la compresión del coeficiente de importaciones dentro del marco de una relativa desarticulación de las economías latinoamericanas respecto de la economía mundial y de ayudar a superar las limitaciones impuestas por las escalas de producción propias de esos mercados, contribuyendo de paso a reducir los márgenes de capacidad ociosa existentes en ellos.

Este análisis se basaba en ciertos supuestos relativos al comportamiento de la economía mundial y de las políticas de desarrollo de los países latinoamericanos. Entre los primeros se contaban las percepciones prevalecientes por aquel entonces acerca de la acentuada estratificación del sistema internacional, el alto grado de homogeneidad de la economía mundial y el escaso margen de que disponían los países en desarrollo para diversificar sus relaciones económicas externas, y la vulnerabilidad intrínseca de los productos básicos en el comercio internacional. Entre los segundos se contaba, fundamentalmente, la adhesión de los gobiernos latinoamericanos a un modelo de desarrollo protegido, basado en la industrialización sustitutiva y orientado hacia la ampliación del mercado interno a través de un conjunto de medidas moderadamente redistributivas, dentro de una básica similaridad de sus sistemas políticos. Los cambios ocurridos recientemente en los planos nacional e internacional tienden a erosionar la validez de estos supuestos.

Cabe, pues, partir de la hipótesis de que las tendencias de la economía internacional han influido históricamente en la formación de las relaciones intralatinoamericanas. De allí la necesidad de observar las tendencias dominantes de las economías centrales -y de las relaciones económicas internacionales en que éstas juegan un papel tan preponderante- si se desean formular vaticinios acerca de la posibilidad de avanzar hacia una mayor complementación de las economías de la región. ^{15/} A continuación se esbozan algunos de los que podrían ser los rasgos centrales de la actual situación internacional.

En primer lugar, el debilitamiento del esquema rígidamente bipolar que emergió de la Segunda Guerra Mundial ha traído consigo una tendencia a la dispersión del poder económico, como consecuencia de la aparición de nuevos centros de poder en la economía internacional. Los pronósticos de OECD permiten anticipar que los Estados Unidos continuarían representando menos del 40% del producto agregado de la OECD, Alemania poco menos del 11% y Japón probablemente registraría un ligero crecimiento

sobre su participación actual, de casi el 13%. Este pronóstico a mediano plazo debe visualizarse como la consolidación de un proceso iniciado durante la década de 1960, que redundó en el debilitamiento de la posición relativa de los Estados Unidos, que en 1950 representaba el 60% del producto agregado de los países industriales. Por lo tanto, en el largo plazo, se confirmaría la tendencia a la dispersión del poder económico dentro del bloque de países industrializados, y a la consolidación de nuevos centros de alto desarrollo industrial, tecnológico y financiero fuera de los Estados Unidos. Lo anterior contribuiría a reforzar la tendencia hacia la diversificación de las fuentes de abastecimiento de bienes de capital, de tecnología y de financiamiento de que disponen los países en desarrollo.

En segundo lugar, concomitantemente con el fenómeno anotado, los intereses económicos han ganado importancia en las negociaciones internacionales, pasando a ocupar habitualmente los primeros lugares de la agenda en los foros respectivos. La imagen de la "doble vía" que según Richard Cooper caracterizó el sistema internacional, de acuerdo con la cual los estadistas manejaban los delicados problemas de la política internacional dejando a los tecnócratas el cuidado de los asuntos económicos y comerciales, no resulta adecuada para describir la realidad de un mundo en que el contenido de la política exterior es definido cada vez más por la política económica. ^{16/} El ensanchamiento del margen de seguridad de las grandes potencias derivado de la declinación de la guerra fría, y la relevancia que ha adquirido la competencia industrial y tecnológica entre los países avanzados, han determinado que los objetivos relacionados con la esfera de la seguridad se consideren cada vez más vinculados con factores económicos. Estos últimos, por consiguiente, adquieren cada vez más peso en la formulación de la política exterior. Ello ha contribuido, a su vez, a mejorar la participación de los países en desarrollo en el sistema internacional y los ha alentado a buscar un mayor grado de autonomía

y una progresiva diversificación de sus relaciones exteriores (incluyendo sus relaciones recíprocas), toda vez que el poder económico está menos concentrado que el poder político y militar.

En tercer lugar, se observa una fuerte tendencia a la formación de un sistema económico de carácter transnacional, basado en una marcada interdependencia entre las economías nacionales. El comercio internacional -que durante el período de posguerra estuvo basado en los mecanismos del mercado, en los principios de la no discriminación y la libre competencia, y en los instrumentos tarifarios- ha pasado a depender cada vez más de las políticas de promoción de exportaciones y las barreras no arancelarias aplicadas por los gobiernos, así como de las transacciones realizadas en el interior de las grandes compañías transnacionales. Lo que es más importante, el comercio ha sido superado por la producción de estas compañías en el exterior, como principal componente de la economía internacional. El valor de la producción de las corporaciones norteamericanas en el extranjero es actualmente cuatro veces mayor que las exportaciones estadounidenses. A la internacionalización del comercio ha seguido la de la producción, y al movimiento internacional de bienes y servicios, el de factores productivos. "La capacidad empresarial, el capital y la tecnología se han dirigido en un solo paquete hacia tierras extranjeras, en busca de fuerza de trabajo, recursos y mercados". ^{17/} Ello confiere mayor importancia al análisis de las tendencias observables en las economías industrializadas -no solamente en lo que se refiere a su comercio exterior, sino, y muy particularmente, al movimiento de capitales, a la transferencia de tecnología y, en general, al flujo de factores productivos- si se desea anticipar el curso probable del desarrollo de las economías latinoamericanas.

En cuarto lugar, las consecuencias derivadas de los modelos de desarrollo aplicados hasta ahora por los países industrializados han provocado una preocupación generalizada acerca del po

sible agotamiento de la capacidad de respuesta del ecosistema a los requerimientos planteados por esos modelos, particularmente en lo que se refiere al abastecimiento de recursos naturales. ^{18/} Las predicciones efectuadas en 1973, en el sentido de que "el petróleo sería la excepción" y de que el resto de los productos básicos no seguirían sus pasos, ^{19/} comenzaron a ser revisados en 1975 cuando los países de la OPEP obligaron a las renuentes naciones industrializadas a discutir conjuntamente los problemas de la energía, las materias primas, el financiamiento y la cooperación internacional en la Conferencia de París, decisión a la que en gran medida debe atribuirse a la solidaridad que hasta ahora han demostrado los países en desarrollo no exportadores de petróleo con los países de la OPEP. Entretanto, por momentos, el mercado de productos básicos se llegó a transformar en un "mercado de vendedores" y en muchos países se alzó el fantasma del desabastecimiento de insumos industriales, con el riesgo consiguiente de que aparezcan cuellos de botellas en diversas etapas del proceso productivo. Como consecuencia de lo anterior, junto a la preocupación tradicional por el crecimiento, han cobrado especial importancia las consideraciones relativas a la "seguridad económica". En este contexto, el comportamiento ordenado de los precios de los combustibles y los productos primarios ha pasado a constituir un elemento esencial para la evolución de las economías de los países industrializados, elemento que adicionalmente permitiría despejar un factor de incertidumbre que actualmente contribuye a sus presiones inflacionarias.

En quinto lugar, como ya se ha anticipado, resulta claro que los países industrializados, sin haber logrado superar aún la recesión, continúan enfrentando el problema de la inflación. No es descartable que entre los posibles elementos de una política antiinflacionaria se cuente la concertación de arreglos de largo plazo para el desarrollo de los recursos naturales del Tercer Mundo, de acuerdo con lineamientos como los propuestos por el Secretario de Estado Kissinger en la UNCTAD IV en rela

ción con su propuesta para el establecimiento de un banco internacional de recursos, y una mayor utilización de las ventajas comparativas que ofrecen estos países para la producción y exportación de determinadas manufacturas. 20/

En sexto lugar, dentro de las perspectivas de la economía mundial elaboradas por la OECD, se vuelve a plantear la necesidad de una tasa de crecimiento relativamente alta. Las especulaciones relativas a que estos países se encaminarían hacia una detención del crecimiento, pierden algo de su validez, o deben ser reformuladas a la luz de ciertas calificaciones. Estas podrían resumirse a la menor prioridad asignada al crecimiento del producto físico en comparación con el énfasis en la calidad del desarrollo. Lo que se discute no es tanto la necesidad o la viabilidad del crecimiento económico, sino los estilos de desarrollo más apropiados para asegurar el equilibrio ecológico y la calidad de la vida. La difusión de este tipo de preocupaciones fundamentales podrían, en el largo plazo, contribuir a intensificar el proceso de redistribución de recursos a escala internacional y a mitigar las distancias que separan a las naciones industrializadas de los países en desarrollo.

En séptimo lugar, a pesar de estos pronósticos, la continuación (aunque atenuadas) de las tendencias recesivas anteriormente anotadas, y la prioridad asignada por los países industrializados al llamado cuarto mundo, continúan dificultando el acceso de los países latinoamericanos al financiamiento internacional. Ello obligará a los países latinoamericanos a perseverar en el esfuerzo propio, tanto individual como colectivo. A ello se debe agregar el dramático incremento que ha experimentado la deuda externa de la mayoría de los países de la región -particularmente en el caso de los mayores- y los déficits en balanzas de pagos que afrontan algunos de ellos, principalmente como consecuencia de los nuevos precios del petróleo, factores que contribuirán a limitar la capacidad para importar de que disponen esos países y los obligará a buscar formas inéditas de sustitución de importaciones, a niveles más complejos, reforzando la importancia del mercado regional.

Al reseñar algunas de las características que presente en la actualidad la economía internacional se ha señalado, en cada caso, sus posibles implicaciones con respecto al desarrollo de los países del Tercer Mundo -y de los latinoamericanos en particular- incluyendo las perspectivas que se abren en el campo de la cooperación regional. En este último plano cabría destacar especialmente algunas conclusiones.

Primeramente, la atenuación de las tendencias neomercantilistas que comenzaron a advertirse en los últimos años alejan el riesgo de una fractura de la economía mundial, y de una integración vertical de las metrópolis económicas con los países en desarrollo situados dentro de sus esferas de influencia. Ello da a los países del tercer mundo una mayor capacidad para diversificar sus mercados y sus fuentes de financiamiento, tecnología y bienes de capital, al mismo tiempo que facilita su participación en agrupaciones regionales de integración y en otros programas de cooperación económica horizontal.

Al mismo tiempo, el dinamismo que presenta el capital transnacional, y el conocimiento acumulado por los gobiernos latinoamericanos de algunos de los aspectos negativos que puede presentar el proceso de transferencia de recursos provenientes del exterior, parecen estar empujando a algunos países de la región a buscar nuevas formas para defender el capital nacional y la autonomía de sus decisiones a través de la acción colectiva.

La revalorización experimentada por algunos productos básicos en la economía internacional, y la mayor preocupación por la "seguridad económica" en los países industrializados, tiene aplicación también en los países latinoamericanos, como se observa cuando compiten por obtener un mayor grado de control o de procesamiento local de sus recursos naturales o asegurar el abastecimiento de los recursos energéticos y otros insumos primarios que se requieren para impulsar su desenvolvimiento económico.

Al mismo tiempo, estas mismas tendencias abren nuevas perspectivas de cartelización de los países productores de determinadas materias primas, a las cuales, como se ha señalado, no son ajenos algunos países de la región y cuya concreción requiere de una acción estrechamente concertada.

Las tendencias restrictivas que predominan en materia de financiamiento externo, y las limitaciones impuestas por la actual coyuntura internacional a la capacidad para importar de los países latinoamericanos, permiten anticipar que éstos tendrán que buscar nuevas formas de "crecimiento hacia adentro" y modelos de desarrollo que dependan, cada vez en mayor medida, de la movilización de sus recursos internos y de la cooperación económica recíproca.

Dentro de este contexto, se podría anticipar una intensificación de las relaciones económicas entre los países latinoamericanos y una profundización del modelo de crecimiento hacia adentro, con objetivos actualizados y bajo nuevas modalidades. Entre estas últimas se cuentan aquellas encaminadas a la ampliación del mercado para la producción industrial básica y de bienes de capital. la puesta en común de recursos para la ejecución de proyectos conjuntos de importancia decisiva para el desarrollo de los países involucrados en los mismos, la cooperación en el plano tecnológico y financiero y la concertación de posiciones para la defensa de sus intereses en el plano internacional.

Estas reflexiones ponen de manifiesto la importancia de efectuar una evaluación del impacto que ejerce el contexto externo sobre la situación de los principales países y grupos de países en América Latina, no solamente en relación con sus modelos de desarrollo, sino también sobre la dirección, intensidad y modalidades que adopta el proceso de cooperación económica entre los mismos. Si se toma en cuenta el estado de inestabilidad y cambio acelerado en que se encuentra actualmente el sistema internacional, se puede apreciar la importancia de poseer una visión prospectiva del comportamiento de la economía mundial, co-

mo elemento necesario para definir el curso probable de la integración y la cooperación en América Latina. Al mismo tiempo, resulta necesario caracterizar el tipo de respuesta que los distintos países latinoamericanos podrían inclinarse a ensayar frente al desafío planteado por la actual coyuntura internacional, en que la alternativa podría presentarse en términos de respuestas nacionales frente a respuestas colectivas. Los hechos de que en la región sólo unos pocos países estén en condiciones de plantear su proceso de desarrollo como naciones individuales -y de que ellos constituyan precisamente los de mayor tamaño económico- constituyen argumentos a la vez en favor y en contra de la viabilidad de la vía solidaria. Ello lleva a examinar las reacciones nacionales frente a los procesos de integración.

Ya se anticipó que desde la época en que fueron concebidos los primeros esquemas latinoamericanos de integración han tenido lugar cambios profundos en las situaciones nacionales de los países de la región. Estos cambios se refieren tanto a la importancia que se asigna y al concepto que se tiene de la soberanía nacional, cuanto a la orientación de las estrategias y políticas de desarrollo de algunos de estos países y al comportamiento y las motivaciones de los principales actores -el estado, el sector privado y los intereses extranjeros- en sus procesos de desarrollo.

Generalmente se atribuye al resurgimiento del nacionalismo en América Latina la virtud de provocar el estancamiento de los principales esquemas de integración. Esta conclusión trae implícitas algunas apreciaciones, tales como la de que los gobiernos que adhirieron a los tratados de integración eran menos nacionalistas que los regímenes actuales, o tuvieron que ir más allá de sus sentimientos nacionales con el objeto de responder a desafíos externos más acuciantes que los de hoy día, o tenían un concepto regional del nacionalismo más evolucionado

que el actual. Uno de los supuestos más cuestionables en que se basa tal conclusión, consiste en que todo proceso de integración involucra la renuncia de ciertas cuotas de soberanía y de que estas cuotas serán mayores cuanto más perfeccionado sea el esquema de integración respectivo. Resulta también cuestionable identificar mecanismos multilaterales con cesión de soberanía, por considerar que esta última se preserva mejor dentro del marco de las relaciones bilaterales, olvidando que el bilateralismo puede prestarse para crear vínculos de dependencia y acentuar desigualdades. En todo caso, la revalorización que ha experimentado el concepto de soberanía en varios países de la región ha reforzado el interés de los gobiernos respectivos por manejar sin restricciones los instrumentos de la política económica y, consecuentemente, ha debilitado su propensión a adquirir compromisos multinacionales. Como resultado de lo anterior se observa una tendencia a atenuar su participación en procesos programados y a acentuar su intervención en acciones específicas de cooperación económica, cuyo manejo permanezca en manos del estado y cuyos beneficios puedan ser claramente percibidos.

Al mismo tiempo, se advierte una mayor heterogeneidad en lo que se refiere a la orientación de las políticas de desarrollo de los distintos países de la que se observaba en el período que precedió a la concertación de los primeros convenios de integración. Esta heterogeneidad fue subrayada recientemente por el Presidente de Colombia, al contrastar los modelos de desarrollo postulados por la CEPAL, que a su juicio fueron aplicados por la mayor parte de los países medianos de América Latina hasta aproximadamente 1960, con el "modelo asiático" que comenzó a cobrar fuerza después de la Segunda Guerra Mundial en otras regiones del mundo, y al formularse la interrogante de si esos países podrán, no ya a nivel nacional sino a nivel regional, encerrarse nuevamente "tras las murallas de un arancel externo común elevado en exceso y regresar de esta manera al modelo de sustitución de importaciones" seguido en el pasa-

do. 21/ Es indudable que la importancia que los países asignan a los procesos de integración y las características que procuran imprimirles dependen en grado apreciable -tal vez en forma decisiva- de la funcionalidad de estos esquemas para la obtención de los objetivos que esos países persiguen. Debe presumirse, pues, que si cambian esos objetivos, y las políticas económicas adoptadas para lograrlos, cambiará también la posición de los países respectivos frente a los esquemas de integración en los cuales participan.

Al respecto, se ha señalado que la integración es un proceso necesariamente negociado y, además, muy dinámico, "donde los participantes definen bases de vinculación entre ellos a partir del descubrimiento de que ciertos intereses nacionales son comunes". Se reconoce en esa definición que se trata de un proceso dotado de objetivos y de instrumentos propios todos los cuales configuran un "modelo de integración" de características específicas. Sin embargo, resulta claro que al alterarse la percepción de los países acerca de sus coincidencias de intereses o de la similitud de sus objetivos de política económica, tenderán a cambiar también las bases de su vinculación recíproca. 22/

Los cambios que ha experimentado durante los últimos años la orientación de los procesos nacionales de desarrollo en algunos países del área han influido decisivamente, tanto en la prioridad que éstos asignan a los procesos de integración, como en la forma en que los conciben. Como se señala más arriba, durante el período más reciente se ha acentuado la diferencia entre aquellos países de la región que aplican una política orientada hacia el control de sus recursos naturales, la regulación del flujo de capitales y tecnología y la protección de la actividad económica interna frente a la competencia internacional, y aquellos que propician una amplia apertura de sus economías, diferenciación que tiene profundas implicancias para la evolución de los esquemas de integración y sus modalida-

des específicas. De allí la importancia de examinar los rasgos básicos de las estrategias de desarrollo que siguen en la actualidad los países latinoamericanos, y su incidencia sobre los procesos regionales de integración, así como las características de aquellas formas de cooperación que pudieran ser más afines con las actuales estrategias.

En el análisis de las tendencias de la integración y de la cooperación en América Latina, otra variable importante, en el ámbito nacional, radica en el comportamiento de los principales actores que intervienen en esos procesos, principalmente el estado, el sector privado y el capital transnacional. Forzando un tanto las generalizaciones, podría decirse que hasta la década de 1960 el Estado jugó el papel de árbitro dentro de esta triada, actuando como "capa protectora" del capital nacional en el sentido shumpeteriano de esta expresión. De acuerdo con este razonamiento, al negociar la formación de los esquemas de integración, estaban trasladando a una escala regional la protección de la industria nacional con respecto a la mayor eficiencia de la producción externa. Hoy esta relación ha cambiado. Son conocidas las mutaciones que ha experimentado el comportamiento de los actores transnacionales, pero aún falta por indagar la naturaleza de las relaciones entre los otros dos grupos de actores, en una etapa en que al parecer el nuevo estado latinoamericano no está dispuesto a proporcionar un "mercado cautivo" al capital nacional, pero podría estar reaccionando frente al capital extranjero a través de nuevas modalidades en que las empresas públicas juegan un papel muy activo, precisamente en aquellos sectores en que la presencia del capital extranjero es o podría ser mayor, y en que la participación del estado es más directa que en el pasado.

IV. Alternativas para dinamizar los procesos de integración y de cooperación en el área

De ser correctas las apreciaciones formuladas más arriba en cuanto a los esquemas de integración y a las otras formas de cooperación que se están llevando a cabo en América Latina, y a la influencia que podrían tener sobre estos procesos los cambios ocurridos recientemente en la economía internacional y en las estrategias de desarrollo aplicadas por los países, podrían ensayarse algunas estimaciones acerca del curso de acción que probablemente seguirá la cooperación económica entre los países del área.

La experiencia demuestra que la expansión del comercio entre los países en desarrollo no debe considerarse como el resultado automático de medidas aisladas -como los programas tradicionales de liberación comercial- ni el libre juego de las fuerzas del mercado, sino que debe ser concebida como parte integrante de una estrategia de cooperación económica más amplia. Por lo tanto, cabe preguntarse acerca de la conveniencia de que los esquemas de integración existentes en América Latina sean complementados mediante la adopción de arreglos preferenciales más amplios y flexibles que permitan incluir un número creciente de países y hagan posible la articulación gradual de las agrupaciones regionales existentes. En segundo lugar, del establecimiento de sistemas de promoción de importaciones encaminadas a fomentar el intercambio y mejorar la posición competitiva de los países de la región, incluyendo la creación de empresas multinacionales de comercialización; la agregación multinacional de las importaciones (y de la carga marítima) de estos países sobre una base selectiva; la cooperación entre las empresas públicas que participan en el comercio de importación o exportación mediante la realización de adquisiciones conjuntas; la cooperación entre los organismos estatales de comercio, donde existan; la celebración de convenios de compra y venta de mediano y largo plazo; la organización de los mercados de productos básicos, incluyendo

el fortalecimiento y la vinculación de las asociaciones de productores existentes, o el establecimiento de nuevos acuerdos, y la organización de servicios de intercambio de información para productos seleccionados. En tercer lugar, del perfeccionamiento de los sistemas de pagos destinados a facilitar el comercio intrarregional, incluyendo la vinculación de los acuerdos de compensación ya existentes, la cooperación crediticia y la gestión conjunta de las reservas monetarias internacionales. Naturalmente, cualquier medida adicional que se adopte en la materia, debería ir acompañada de otras medidas en el campo de la complementación industrial y de la cooperación financiera, destinadas a corregir las distorsiones aludidas y a habilitar a los países de menor desarrollo relativo para aprovechar las ventajas otorgadas dentro del sistema.

En las secciones anteriores se planteaban algunas interrogantes en relación con la incidencia que la liberación del intercambio que ha tenido lugar dentro de los esquemas de integración puede haber tenido sobre las respectivas producciones. En todo caso, se advierte la necesidad de pasar más aceleradamente del plano comercial al de la complementación de las estructuras productivas de los países involucrados en un proceso deliberado de cooperación económica. Podría incluso afirmarse que esa complementación constituye una condición esencial para la expansión y diversificación del comercio entre estos países.

Lo anterior sería particularmente válido a la luz de los rasgos que presentan las relaciones económicas internacionales de conformidad con el análisis efectuado en el capítulo anterior. En efecto, esos rasgos plantean nuevos desafíos al proceso de desarrollo de los países de la región, particularmente en lo que respecta a su industrialización. Uno de esos desafíos consiste en la necesidad de obtener un mayor grado de control y de procesamiento local de los recursos naturales de que disponen los países, como consecuencia de la tendencia anteriormente señalada hacia la revalorización de los productos básicos

en la economía internacional, necesidad que se refleja en los ingentes programas que están encarando algunos países en el campo de la petroquímica, la siderurgia, el aluminio o de la pulpa y el papel. Otro radica en la conveniencia de controlar procesos tecnológicos más complejos que los que se requerían en la etapa inicial de sustitución de importaciones, y aplicar la experiencia adquirida por estos países a la desagregación de los "paquetes tecnológicos" que hasta ahora les han transmitido los países industrializados, acompañados por lo general de elevados costos implícitos y de cláusulas restrictivas que significan un serio drenaje para las economías de los países receptores y contribuyen a acentuar su dependencia tecnológica. La necesidad de responder a las necesidades de consumo de las grandes mayorías mediante el establecimiento de programas propios de producción masiva en el caso de ciertos productos destinados a satisfacer sus necesidades esenciales, como fertilizantes e insumos agrícolas, productos alimenticios y complementos nutritivos o productos farmoquímicos, constituye otro de esos retos.

De ser correcta la percepción de estos desafíos, sería fácil reconocer que todos ellos presentan un común denominador, cual es el de que en razón de su complejidad y magnitud obligan a los países a emprender acciones conjuntas y programas cooperativos si desean enfrentarlos en una escala adecuada. Hasta ahora, la formulación de proyectos conjuntos en los sectores productivos, y la constitución de empresas mixtas para llevarlos a cabo, ha respondido en gran medida a factores coyunturales, a emprendimientos que excepcionalmente ha desarrollado la iniciativa privada, o a la visión política de los estadistas más esclarecidos o, tal vez, menos constreñidos por condicionamientos locales. Ha faltado una estrategia que haga posible la promoción y la articulación de estas acciones en torno a un vasto programa de complementación económica de los países latinoamericanos.

Faltan criterios de análisis que permitan bosquejar lo que podría denominarse la política económica de los proyectos multinacionales, y que hagan posible estimar el grado de complementariedad que presentan estas acciones, ya sea tomando en cuenta el origen de las materias primas o los recursos naturales en que estos proyectos se basan, la extensión de los mercados para los cuales son concebidos o el origen de los factores productivos (capacidad empresarial, capital y tecnología) que es necesario poner en juego para implementar estas iniciativas. Incluso se hace sentir la falta de información adecuada sobre estas acciones parciales de complementación económica. Solo después de completar la información concerniente a estos proyectos conjuntos en el campo de los sectores productivos y de la infraestructura, y de determinar el componente multinacional de estas acciones, será posible evaluar la contribución que ellas podrían efectuar a la complementación económica de los países del área y a su proceso de desarrollo.

La posibilidad o la conveniencia de combinar recursos productivos en grandes proyectos conjuntos, que hagan posible alcanzar nuevas fronteras en el proceso de industrialización de América Latina, cobra especial importancia en un período en que se observa un distanciamiento creciente entre los países de la región desde el punto de vista de su dimensión, sus estructuras y sus políticas económicas, al menos en comparación con los primeros años de la década de 1960, lo cual determina que en muchos casos los recursos naturales, los excedentes financieros y la capacidad tecnológica requeridos para emprender un proyecto determinado se encuentren distribuidos en países diferentes.

Cabe hacer similares consideraciones en relación con el papel que a la luz de las tendencias señaladas podría desempeñar la cooperación económica en la expansión de la producción agropecuaria de los países latinoamericanos, fundamental no solo por su contribución al desarrollo global de sus economías y a la solución de los problemas del empleo, sino también y muy particularmente, por su vinculación con la situación alimentari-

cia. En diversos foros regionales, como el SELA, se ha planteado la necesidad de emprender una acción mancomunada y selectiva, que se concentre en un grupo limitado de productos agropecuarios de especial interés para la mayoría de los países latinoamericanos, ya sea en su calidad de productores o de consumidores -particularmente en aquellos productos que constituyen un elemento fundamental de la dieta alimenticia de su población. Sería interesante examinar la posibilidad de avanzar, entre otros mecanismos, hacia la creación de un sistema regional de consultas sobre excedentes, faltantes y precios, que haga posible estimular la comercialización y mejorar el abastecimiento de tales productos; la concertación de contratos de comercialización de mediano y largo plazo entre países o grupos de países latinoamericanos; el establecimiento de empresas multinacionales de comercialización y de sistemas comunes de almacenamiento; la promoción de programas conjuntos de producción de equipos e insumos agrícolas, particularmente de fertilizantes, y la constitución de mecanismos de reservas alimenticias, medidas todas ellas que requieren de una acción concertada. ^{23/}

La integración de la infraestructura física es un requisito para el desarrollo de programas multinacionales como los que se han señalado. Estudios preliminares han mostrado la existencia de interesantes alternativas en el sector de los transportes. Tomando en consideración la cuantía de las inversiones requeridas para completar e interconectar los sistemas de transporte terrestre en la región, se ha propuesto encarar programas encaminados a maximizar el empleo del transporte combinado, basado en la utilización de los diversos medios existentes, incluyendo el examen de los itinerarios apropiados y las tecnologías requeridas para estos fines. Estos programas podrían ser complementados mediante esfuerzos conjuntos orientados a mejorar la oferta de servicios de transporte y a facilitar la operación de los mismos desde el punto de vista institucional y administrativo. Debe tomarse en cuenta que estos factores, a menudo, impiden la

plena utilización de la de suyo escasa infraestructura existente. También se ha advertido que, en el caso del transporte aéreo, podrían lograrse avances considerables mediante el uso concertado de las flotas, el personal y los servicios de mantenimiento disponibles en la zona, operaciones conjuntas de arrendamiento de aeronaves y el establecimiento de medidas razonables de protección en favor de las compañías regionales, particularmente en función de itinerarios turísticos con conexiones locales. ^{24/} Los retos planteados por la actual coyuntura internacional exigen hacer un vigoroso esfuerzo de cooperación en el campo energético. En tal sentido, los gobiernos latinoamericanos han planteado, dentro del marco de OLADE, su aspiración a avanzar hacia el establecimiento de un mercado común de energía, que incluya medidas conjuntas en materia de financiamiento, transporte, incremento del abastecimiento regional de productos energéticos, complementación en el campo de la producción de equipos e insumos para este sector y mecanismos de comercialización conjunta del petróleo con otros productos. ^{25/}

Existe la impresión de que en los países latinoamericanos hay una masa considerable de tecnología que, como consecuencia de un largo proceso de adaptación y de aplicación práctica, ha dejado de estar amparada por el sistema internacional de patentes y ha pasado a ser de libre disposición de las empresas locales, particularmente a nivel de planta y aún de sus propios instrumentos. ^{26/} Lo anterior abriría interesantes perspectivas de cooperación tecnológica entre los países del área, especialmente si se toma en cuenta que buena parte de esas empresas pertenecen al sector público. Otra vía que se ha explorado en este campo apunta al establecimiento de mecanismos o programas destinados a aumentar el establecimiento regional de bienes de capital. La implantación de programas de este tipo podría contribuir a la expansión de la industria y de la ingeniería de bienes de capital en los países de la región, a la complementación y especialización industrial en estas ramas, y a impulsar el proceso de sustitución de importaciones a un nivel superior.

Estudios ya adelantados han demostrado preliminarmente la viabilidad de establecer una empresa multinacional latinoamericana de exportación de bienes de capital que, probablemente, constituirá una de las primeras iniciativas que reciban consideración dentro del marco del SELA. 27/

El peso que en razón de la peculiar evolución de los países latinoamericanos tiene generalmente el sector público en sus economías, y las tendencias anotadas más arriba en cuanto al comportamiento de los diversos actores que intervienen en el proceso de desarrollo, invitan a examinar el papel que podrían desempeñar las empresas y los sectores públicos en la expansión de la cooperación económica entre los países del área 28/ Así como el proceso de industrialización en América Latina no habría sido posible sin una participación e intervención decididas del Estado, sería también utópico pensar que la integración y la cooperación regional llegarán a ser una realidad si el Estado no se compromete directamente con la consecución de estos objetivos, en lugar de limitarse a actuar como árbitro que establece y vela por el cumplimiento de las reglas del juego. A comienzos de la presente década podía estimarse que el poder de compra de los sectores públicos latinoamericanos representaba una cifra superior a los 20 mil millones de dólares anuales. Aproximadamente la mitad de esta cifra se destinaba a la inversión, de la cual a su vez la mitad se canaliza hacia obras públicas y el resto hacia la adquisición de equipos. Estas últimas compras, por su parte, aparecen fuertemente concentradas en un pequeño número de actividades representadas por la extracción, refinación y distribución de petróleo, la generación y distribución de energía eléctrica, el equipamiento ferroviario y portuario, la maquinaria vial y otros pocos sectores, caracterizados por una tasa de crecimiento mayor que la del producto nacional y por proyectos de gran envergadura, que generalmente presentan un alto grado de complejidad tecnológica. Parece de gran importancia explorar la posibilidad de avanzar hacia

una mayor coordinación entre estas inversiones, con el objeto de promover el desarrollo integrado de los países de la región y la sustitución regional de importaciones de bienes de capital en los sectores respectivos, eventualmente a través de empresas multinacionales de producción y abastecimiento de equipos racionalmente distribuidas entre los países interesados. Tampoco sería difícil fomentar el intercambio de experiencias y servicios técnicos entre las empresas respectivas, particularmente si se considera que en la mayor parte de los casos ellas se encuentran agrupadas en asociaciones regionales que se reúnen periódicamente e impulsan programas cooperativos, uno de cuyos objetivos es precisamente el intercambio de cooperación técnica entre las empresas asociadas. 29/

En suma, se plantea aquí la interrogante acerca de hasta qué punto las acciones mencionadas serían consistentes con las tendencias que -de conformidad con las hipótesis contempladas en este documento- se advierten en los procesos de integración y de cooperación entre los países latinoamericanos, así como con los factores de orden nacional e internacional que, según se postula, contribuyen a modelar esos procesos. Naturalmente, se plantea también la pregunta acerca de la compatibilidad o incompatibilidad entre los mecanismos de integración constituidos por diversos grupos de países y las acciones parciales de cooperación anteriormente mencionadas.

V. Relaciones previsibles entre los esquemas de integración y las otras formas de cooperación en América Latina

Los antecedentes expuestos tienden a conformar un cuadro aparentemente contradictorio que es necesario clarificar. Por una parte, como se dijo, se reconoce que los esquemas de integración de mayor antigüedad en la región atraviesan un periodo de crisis o de estancamiento, lo cual estaría expresando, en algunos casos, que los países que los forman no tienen interés en

fortalecer los respectivos procesos. Por la otra, se observa la creciente adopción de acciones cooperativas ya sea dentro de la región, a través de la concertación de acuerdos, proyectos o arreglos entre pares o grupos de países, ya sea en el frente externo, en el sentido de presentar un conjunto de posiciones comunes en el contexto internacional. Resulta claro discernir a primera vista que algunas de estas acciones cooperativas no tienen porqué estar necesariamente en contradicción con el avance de los procesos de integración que se desenvuelven dentro de marcos multilaterales, conformados por diversas agrupaciones de países, que los han establecido por vía de acuerdos y tratados generales.

Ello es así cuando se trata de acciones que no se identifican con los instrumentos que los países miembros de aquellos esquemas han establecido con carácter recíproco, como la adopción de un arancel externo común, la liberalización de las corrientes de comercio recíprocas o la planificación de determinados sectores del desarrollo industrial. Son, por el contrario, acciones que en poco o nada modifican el "statu quo" referido al cumplimiento de los tratados de integración mencionados.

En otros casos, menos claros por cierto, se trata de arreglos que coinciden con aspectos incluidos en los respectivos tratados multilaterales de integración. Tal es el caso, por ejemplo, de acuerdos celebrados entre dos países para acelerar la liberación del intercambio comercial recíproco. Por una parte, ello crearía ventajas para esos dos países, que podrían ser difíciles de compatibilizar con los propósitos perseguidos por los arreglos preferenciales más amplios de que forman parte. Por la otra, parece pertinente preguntarse porqué esa liberación es deseada cuando forma parte de arreglos ad-hoc y, aparentemente, no deseada cuando es parte de acuerdos más amplios en lo geográfico. 30/

El aspecto planteado, que aquí se ha referido específicamente a los acuerdos comerciales ad-hoc, puede ampliarse a una problemática más amplia. En efecto, cabe preguntarse si lo que obstaculiza la marcha de los programas de integración estructurados formalmente en los tratados multilaterales (como el Tratado de Montevideo, el de Managua o el Acuerdo de Cartagena) es el tipo de mecanismos involucrados en los mismos o es la dificultad de conciliar los intereses nacionales de muchos países dentro de ese marco multilateral.

Parece obvia la afirmación de que las dificultades para procesar los intereses nacionales dentro de un marco de participación más amplio son mayores que dentro de un marco más reducido. Pero queda flotando la pregunta de si ante la insuficiencia de los mecanismos establecidos para procesar los intereses de varios países participantes no se generaría como respuesta a una tendencia a la "balcanización" del proceso de integración y de cooperación que, a la larga, resultaría menos beneficiosa para cada uno de los estados, así como para el conjunto, por obvia añadidura. Otras alternativas para evitar la "balcanización" del proceso consistiría en permitir una integración a ritmos diferentes para distintos grupos de países -o para distintos sectores- sin perder de vista ciertos objetivos y compromisos comunes.

Una respuesta precisa a estas interrogantes requiere un ejercicio de análisis basado en datos empíricos suficientemente desagregados. Serán fundamentales las implicaciones que se deriven de ese análisis para arrojar luz sobre la mayor o menor viabilidad que tienen los programas de integración previstos en los tratados multilaterales anteriormente señalados, en comparación con las acciones parciales surgidas en los últimos tiempos y que se exteriorizan en arreglos o proyectos específicos que generalmente se engloban en el concepto más vasto de cooperación económica. En todo caso, debe reconocerse que tanto de unas como de otras se espera obtener finalmente un resultado único: el establecimiento gradual de un sistema de relaciones

entre los países latinoamericanos que fortalezca sus patrones de desarrollo y permita reducir gradualmente sus vínculos de dependencia respecto de los países industrializados.

Se señalaba en otro lugar que "el análisis de la política internacional de las regiones, o de la emergencia de subsistemas regionales que operan dentro del contexto más amplio dentro del sistema internacional, tiende a ocupar un lugar cada vez más destacado" dentro de la teoría contemporánea de las relaciones internacionales. ^{31/} Se planteaba en esa oportunidad la interrogante de en qué medida se estaría avanzando hacia la formación de un sistema de relaciones latinoamericanas sobre bases cooperativas. Para hacerlo, se escogían tres variables principales: a) el grado y forma en que los países que integran la región perciben su identidad en el contexto internacional; b) el grado de coherencia y coordinación existente entre las políticas exteriores de los países de la región, y c) el grado y signo de la interacción existente entre estos países, con énfasis en el predominio de las relaciones de cooperación sobre las relaciones de conflicto. Hace falta aún mucha evidencia empírica y análisis más sistemáticos, para llegar a alguna conclusión consistente con el estado actual de las relaciones intrarregionales, que haga posible formular algunas predicciones valideras.

Este análisis se basaba en el supuesto de que la formación de un sistema de relaciones latinoamericanas se apoyaría en la identificación de coincidencias concretas y en la puesta en marcha de un conjunto de acciones específicas, adoptadas en función del conocimiento de esas coincidencias, que no tendrían por qué obedecer necesariamente a una programación previa, establecida mediante tratados globales. También se dejaba entrever que la contigüidad geográfica, en su sentido más estricto, no era el único elemento capaz de fundamentar la interdependencia económica de un grupo de países cohesionados por intereses suficientemente poderosos, como en el caso de la OPEP.

El enfoque reseñado acepta implícitamente, en mayor o menor medida, las principales hipótesis planteadas por Ernst B. Haas en su reciente trabajo "The Obsolescence of Regional Economic Integration Theory": 32/

- a) la improbabilidad de que los procesos de integración y de cooperación en América Latina conduzcan a los "resultados institucionales" que se previeron en un principio dentro del marco estructural de convenios celebrados con un alcance global;
- b) la pérdida de vigencia de los modelos según los cuales los avances en el proceso de integración económica regional tendrían lugar a través de acciones incrementalistas, que permitieran adelantar gradualmente hacia la consecución de objetivos preestablecidos y a las que se tendía a atribuir un carácter irreversible, dentro del marco de los tratados anteriormente mencionados, y
- c) una pérdida de claridad en cuanto a la delimitación espacial de los procesos de integración, originalmente enfocados en ámbitos regionales o subregionales geográficamente bien definidos, debido tanto a la interacción entre programas globales y acciones bi o multilaterales de alcance parcial como a la mayor importancia adquirida por las vinculaciones externas de los países participantes en los procesos de integración.

Este enfoque preliminar reconoce la reaparición de tendencias bilateralistas en las relaciones económicas entre los países latinoamericanos -tendencias que podrían ser evaluadas de diferentes maneras desde el punto de vista de su posible complementación a una mayor complementación de las economías de la región- así como la necesidad de examinar las relaciones

existentes entre dichas acciones de alcance bilateral y los arreglos multilaterales en que se han basado hasta ahora los principales procesos de integración en el área. Estas tendencias se insertan dentro de un proceso más amplio que, como ya se ha señalado, se caracteriza por una suerte de proliferación de diversas formas de cooperación económica entre dos o más países, en diferentes sectores, mediante la implementación de acuerdos o proyectos específicos, siguiendo la distinción entre la "integración económica a través de la liberalización del comercio" y "un enfoque por proyectos de la integración económica" formulada recientemente por Bela Balassa y Ardy Stoutjesdijk. 33/

Lo anterior podría hacer necesario redefinir el concepto de integración, en términos más amplios y flexibles que aquellos empleados hasta ahora por la teoría convencional, a fin de que se asigne un mayor lugar al papel que desempeña, en un proceso de integración, la transferencia y complementación de factores productivos. Ello podría, a su vez, conducir a la utilización del concepto más difuso, pero también más comprensivo, de "interdependencia económica", tal como está siendo elaborado por la literatura reciente dedicada a estos problemas. 34/

En efecto, entre otras ventajas, este concepto induce a prestar mayor atención al movimiento de factores, tan importante en este período caracterizado por un proceso de internacionalización de la producción y por la emergencia de un sistema de relaciones económicas transnacionales, en comparación con el énfasis acordado al intercambio de bienes y servicios en el diseño de los primeros programas de integración. La intensificación de estos movimientos profundizan el proceso de complementación económica entre los países involucrados, lo que explica una definición del concepto de "interdependencia" en términos de una "relación de intereses tal que si el compromiso de una nación cambia otros estados se verán afectados por dichas transformaciones". 35/

Al avanzar en esta redefinición será necesario, en todo caso, reconocer que los países latinoamericanos, a través de las distintas experiencias que hasta ahora han llevado a cabo, con éxito vario, han reafirmado su voluntad de que el proceso de complementación de sus economías se realice con sujeción a ciertos principios u objetivos básicos. Han aceptado la necesidad de ir más allá de los programas de liberación comercial en que se basaron sus primeros intentos integracionistas y de avanzar hacia la integración de sus sectores productivos. Han puesto de manifiesto su decisión de dotar a esos procesos de mecanismos que aseguren una participación real y más equitativa a los países de menor desarrollo relativo en los beneficios que de ellos deriven. Han preferido estructuras y procedimientos que permitan tomar cuidadosamente en cuenta los intereses nacionales en la adopción de decisiones relativas a la adopción de posiciones comunes y la implementación de programas conjuntos. Han evitado dejarse atar por esquemas demasiado abstractos y se han mostrado proclives a impulsar fórmulas de complementación subregional o sectorial sin esperar la consecución de programas más amplios preestablecidos. En el período más reciente han mostrado la misma flexibilidad frente a la concertación de acciones parciales de cooperación entre dos o más países. No han dejado de percatarse de que la escasa participación de los sectores más vastos de sus poblaciones constituye un factor de debilitamiento del proceso. Han dado pruebas de percibir muy claramente que la solidaridad y la complementación de sus economías constituye el mejor camino para fortalecer su posición negociadora frente a terceros países y mejorar su participación en el sistema internacional. Por último, pero no menos importante, parecen visualizar cada vez más estas nuevas formas de cooperación entre dos o más países como la mejor estrategia para alejar definitivamente el fantasma de antiguos conflictos heredados de un proceso de balcanización que la historia contemporánea los está forzando a superar.

REFERENCIAS

- 1/ Felipe Salazar Santos, reuniones de trabajo sobre el estado de integración Económica Latinoamericana. INTAL, papel de trabajo interno de 10 de junio de 1976.
- 2/ Luciano Tomassini, Hacia Nuevas Formas de Cooperación Latinoamericana. En Comercio Exterior, de México, abril de 1975.
- 3/ Felipe Herrera, La Integración Latinoamericana ¿Crisis o Maduración? Trabajo basado en la exposición efectuada por el autor el 6 de enero de 1969 en la Universidad Austral de Chile, e incluido en el libro Chile en América Latina, Santiago, 1969, páginas 140-141.
- 4/ Documento AT/142, de 15 de junio de 1972, que contiene el Plan de Operaciones del Instituto para la Integración de América Latina durante el período 1973-1978, página 5.
- 5/ Luciano Tomassini, op.cit. página 429.
- 6/ Los términos de referencia de dicho estudio están contenidos en el documento de proyecto RLA/75/002, aprobado por el PNUD, e incorporado al convenio suscrito por este organismo con el INTAL para la ejecución del proyecto. Dicho estudio se realizará entre diciembre de 1976 y diciembre de 1977. Se incluye como Anexo un bosquejo tentativo del proyecto.
- 7/ Estas conclusiones se sustentaron en el informe titulado Hacia el Pleno Empleo, preparado para Colombia por una misión organizada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), trabajo pionero que fue seguido de otros informes elaborados por el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), para distintos países. Esta misma evidencia indujo al doctor Raúl Prebisch a enfatizar la importancia de la relación entre empleo y crecimiento económico, en la experiencia latinoamericana, en su informe titulado Transformación y Desarrollo: La Gran Tarea de América Latina, informe presentado al Banco Interamericano de Desarrollo y publicado por el Fondo de Cultura Económica, México, en 1970.
- 8/ Ver Fernando Mateo, Reflexiones acerca de los Problemas Distributivos en un Marco de Integración. En Revista de la Integración, No. 6, mayo de 1970. Ver también UNCTAD, Problemas Actuales de la integración económica: La Distribución de Beneficios y Costos en la Integración entre Países en Desarrollo (NU. No. Venta S. 73. II. D.2).

- 9/ Ver Félix Peña, El Grupo Andino: Un Nuevo Enfoque de la Participación Internacional de los Países en Desarrollo. En Estudios Internacionales, No. 22, abril-junio de 1973.
- 10/ Ver Ricardo Ffrench-Davis, El Pacto Andino: Un Modelo Original de Integración. En la Serie Estudios de Planificación, CEPLAN, 1975.
- 11/ INTAL, Hacia el Futuro: El Pacto Constituyente de la Comunidad Latinoamericana. En Boletín de la Integración No. 113, mayo de 1975.
- 12/ Ver Carlos Pérez Llana, ¿Potencias Intermedias o Países Mayores? La Política Exterior de Argentina, Brasil y México. En Estudios Internacionales No. 29, enero-marzo de 1975.
- 13/ INTAL, El Sistema Latinoamericano. Editorial del No. 1 de la revista Integración Latinoamericana, abril de 1976.
- 14/ INTAL, Integración y Cooperación Latinoamericanas: Los Beneficios Ocultos. Editorial del No. 6 de la revista Integración Latinoamericana, setiembre de 1976.
- 15/ Este punto de vista se desarrolla en la obra de Aldo Ferrer, Economía Internacional Contemporánea: Texto para Latinoamericanos. México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- 16/ Richard Cooper, Trade Policy is Foreign Policy. En Foreign Policy No. 9, Winter 1972-1973.
- 17/ Robert Gilpin, US Power and the Multinational Corporation, New York, 1975, página 10.
- 18/ Dennis Meadows et al. The Limits to Growth, Washington D.C. 1973, y Mijail Mesarovic y Eduard Pestel, The Mankind in a Turning Point, New York, 1975. Informes preparados a solicitud del Club de Roma.
- 19/ Stephen D. Kasner; Oil is the Exception. En Foreign Policy No. 14, Spring 1974.
- 20/ La misma propuesta fue formulada, en el ámbito interamericano, en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos realizada en Santiago de Chile en mayo de 1976. Estas proposiciones, formuladas a manera de alternativas al plan integrado de productos básicos o a las iniciativas en caminadas a la constitución de fondos de reserva propiciadas por los países del tercer mundo dentro del marco de la UNCTAD, ponen en evidencia el interés de los países industrializados en el desarrollo de los recursos naturales, si bien reflejan unilateralmente los intereses de aquellos países y no contemplan medidas que respondan más específicamente a las aspiraciones de los países en desarrollo.

- 21/ Exposición efectuada por el Presidente de Colombia, señor Alfonso López Michelsen, en Medellín, el 17 de setiembre de 1976.
- 22/ Ver Ernesto Tironi, Las Estrategias Nacionales de Desarrollo y la Integración de los Países Andinos. En Estudios Internacionales No. 34, abril-junio 1976.
- 23/ El INTAL abordó algunos de estos problemas en el Diálogo sobre Alimentación y Desarrollo, encuentro organizado conjuntamente con el Foro Latinoamericano y el Overseas Development Council en Chorlavi, Ecuador, con el auspicio de la Corporación Financiera Nacional, en agosto de 1976.
- 24/ Ver a este respecto el estudio Servicios de Transporte Terrestre Internacional entre los Corredores Lima-Buenos Aires y Lima-Sao Paulo, preparado conjuntamente por INTAL y CEPAL. Buenos Aires, 1975.
- 25/ Durante el primer semestre de 1976, el INTAL asesoró a la Secretaría Ejecutiva de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), en sus trabajos encaminados a formular las bases para un mercado latinoamericano de energía, de conformidad con el mandato que esa Organización recibiría de sus gobiernos miembros. Con ocasión de esa asesoría, se prepararon estudios preliminares sobre (1) proyección de la demanda de petróleo hasta 1990; (2) modalidades que podría tener un sistema de consulta sobre comercialización de petróleo; (3) alternativas para optimizar el sistema de transporte marítimo de petróleo en la región; (4) posibilidad de promover la constitución de empresas de comercialización conjunta del petróleo y otros productos; (5) alternativas para incrementar la producción y comercialización de equipos para el sector energético, y (6) establecimiento de un mecanismo financiero en el campo energético.
- 26/ Algunos de estos aspectos están siendo abordados, con participación del INTAL, en el Programa BID-CEPAL de Investigaciones en Temas de Ciencia y Tecnología.
- 27/ Ver estudio básico del Proyecto LATINEQUIP, Informe preparado por LATINEXPERT, Consultores Técnicos Latinoamericanos S.A., 1973. INTAL colaboró en algunos aspectos del estudio.
- 28/ Fernando Mateo, El Papel del Sector Público y de las Empresas Públicas en la Integración Económica de América Latina. En Integración Latinoamericana, No. 4, julio de 1976. Ver también los documentos internos de INTAL Poder de Compra de los Sectores Públicos Latinoamericanos, preparado por el señor Juan V. Sourrouille en 1973, y Términos de Referencia para una Investigación sobre el Sector Público en la Integración, 1976.

- 29/ INTAL, Cooperación Técnica en el Marco de las Asociaciones Técnicas Latinoamericanas. En Integración Latinoamericana No. 4, julio de 1976.
- 30/ Ver Felipe Salazar Santos, Bilateralismo y Multilateralismo. Documento de próxima publicación preparado para INTAL en 1976.
- 31/ Ver Luciano Tomassini, Tendencias Favorables o Adversas a la Formación de un Subsistema Regional Latinoamericano. En Estudios Internacionales No. 29, enero-marzo de 1975.
- 32/ Ernst. B. Haas. The Obsolescence of Regional Economic Integration Theory. Institute of International Studies, Universidad de California, Berkeley, 1975.
- 33/ Bela Balassa y Ardy Stoutjesdijk, Economic Integration Among Developing Countries. En Journal of Common Market Studies, Vol. 14, No. 1, setiembre de 1975.
- 34/ Este concepto fue explorado por Richard Cooper en The Economic of Interdependence, New York, 1968. Entre los aportes más esclarecedores sobre el tema, en la literatura reciente, ver Cooper Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies, en World Politics, Vol. 24, No. 2, enero de 1972, y Joseph S. Nye, jr., Independence and Interdependence, en Foreign Policy No. 22, Spring de 1976.
- 35/ Richard Rosencrance y Stein, Arthur, Interdependence: Myth or Reality?, en World Politics, Vol. 28, No. 1, 1976, pág.2.

Proyecto PNUD/INTAL

ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE INTEGRACION Y DE COOPERACION
EN AMERICA LATINA

Bosquejo preliminar

- I. Tendencias globales y perspectivas de los procesos de integración y de cooperación en América Latina
 1. Evolución de los esquemas de integración en América Latina.
 2. Otras formas de cooperación entre los países latinoamericanos.
 3. Relaciones entre los cambios en la economía mundial y los procesos de cooperación en el área.
 4. Relaciones entre los cambios en las políticas nacionales de desarrollo y los procesos regionales de cooperación.
 5. Perspectivas y oportunidades que presentan los procesos de integración y de cooperación en América Latina.

- II. Oportunidades de cooperación en algunos sectores específicos
 1. Cooperación industrial
 2. Cooperación agropecuaria
 3. Cooperación en el campo de la infraestructura, con énfasis en el sector energético.
 4. Papel del sector y las empresas públicas en los procesos de integración y de cooperación regional.