

ALADI/SEC/Estudio 65
8 de marzo de 1991

RESTRINGIDO

ALADI FRENTE A LOS DESAFIOS
DEL PRESENTE

La Secretaría General de la ALADI publica el trabajo titulado "ALADI frente a los desafíos del presente", elaborado por el consultor José Manuel Quijano.

El mismo se inscribe en el interés de la Secretaría General por ampliar su visión y posibilidades de acción frente al proceso de integración, con puntos de vista de expertos independientes, en circunstancias en que el escenario internacional y regional está caracterizado por la intensidad y velocidad de sus cambios.

Si bien las opiniones expuestas son de responsabilidad exclusiva del consultor y no necesariamente coinciden con las de la Secretaría General, cabe destacar que durante la elaboración del trabajo se verificó un fluido, regular y fructífero intercambio de opiniones entre el consultor y esta Secretaría.

R E S U M E N

ALADI ANTE LOS DESAFIOS DEL PRESENTE

El trabajo parte de la consideración que un nuevo concepto de integración está en vigencia en América Latina. El criterio sesgadamente "comercialista" de las décadas previas ha dado paso a una percepción más amplia que, además de las políticas comerciales, comprende la coordinación progresiva de políticas macroeconómicas, la complementación productiva y la cooperación tecnológica, los esfuerzos con vistas a proyectos comunes en materia de inversiones, la colaboración financiera, el impulso conjunto al transporte y las comunicaciones, etc. Este nuevo concepto de integración es muy notorio en las resoluciones adoptadas en la V reunión de Ministros (México, mayo 1990), con alcance regional, y también en los acuerdos subregionales: los protocolos argentino-brasileños aprobados desde 1986 y, con anterioridad, varias iniciativas del Pacto Andino.

Este nuevo concepto de integración se explica por varias causas:

- el incremento del proteccionismo en los países centrales
- el debilitamiento del diálogo norte-sur y el nuevo protagonismo del GATT
- la consolidación de bloques económicos
- la emergencia de una revolución tecnológica que trastoca a las ventajas comparativas por dotación de factores
- la experiencia acumulada en materia de integración y los cambios ocurridos en la región.

Un breve repaso de los cambios ocurridos en la región muestra que, en el aspecto comercial, los once países de ALADI asisten a un proceso tenue de convergencia comercial, que es muy intenso para las economías pequeñas, es de cierta relevancia para varias economías intermedias y no es de significación para las economías grandes (Brasil y México, sobre todo). Brasil ha incrementado sustancialmente su intercambio hacia la región y hacia el mundo y México lo ha hecho más intensamente hacia fuera de la región.

Este proceso tenue de convergencia comercial se fundamenta en: a) el potencial de los países grandes (y, sobre todo, de Brasil) para abastecer de manufacturas a la región; b) los acuerdos bilaterales y subregionales; c) las negociaciones multilaterales en el marco de ALADI.

En cuanto al comercio por subregiones resulta que el vínculo comercial en el Pacto Andino es más débil que en el Cono Sur, en particular porque sus importaciones (y muy especialmente las de manufacturas) provienen de países ALADI extra-andinos (Argentina, Brasil) y porque alguna de sus economías pequeñas (Bolivia), integrada formalmente al Pacto Andino, mantiene su vínculo comercial predominante fuera del Pacto (Argentina).

Al observar los cambios ocurridos salta a la vista, rápidamente, la pujanza brasileña en las cifras comerciales de la región. Los productos de origen brasileño aumentan su participación, en dos décadas, tanto en las exportaciones como en las importaciones intrarregionales. Esto es particularmente notorio en manufacturas y, también, en manufacturas de alto contenido tecnológico. Se considera en el trabajo que estos hechos -que podrían reforzarse tomando en cuenta otros indicadores- plantean una nueva realidad regional, a la cual no escapan los procesos de subregionalización.

En efecto, la subregionalización andina y la del Cono Sur son, sin duda, realidades políticas. No obstante, puede sugerirse que la tendencia hacia la integración regional, como fenómeno convergente, puede fundarse hacia el futuro en la propia trama de relaciones comerciales que se ha ido conformando simultáneamente, en el Cono Sur y en el Pacto Andino, a partir de la producción y comercialización de manufacturas brasileñas y, en menor medida (y hasta en forma declinante) argentinas.

El trabajo aborda después un estudio somero del MERCOSUR y del PACTO ANDINO.

En cuanto al MERCOSUR pueden distinguirse dos etapas. Una primera, que va de mediados de los años 80 (muy caracterizada por los protocolos que comienzan a firmarse en 1986) hasta mediados del año 90. La segunda, que se abre con el Acta de Buenos Aires (6 de julio 1990) y se mantiene hasta el presente. La primera etapa tiene como eje el protocolo de bienes de capital, que significa un intento de desarrollar las relaciones intraindustriales a partir -según se interpreta en este trabajo- de una concepción de complementariedad dinámica (ver Anexo I). Diversas razones parecen estar detrás del escaso avance que se registra en la relación intraindustrial y en la complementariedad dinámica al concluir la década pasada. Entre esas razones pueden señalarse: la recesión a que estuvieron sometidas ambas economías (y, sobre todo, la argentina); la inestabilidad macroeconómica crónica en el período; las transferencias por pagos al exterior tanto como succión de recursos -cuando los pagos se hicieron efectivos- como por la inestabilidad que irradiaban cuando los pagos se suspendían; la caída en el coeficiente de inversión, en ambas economías (aunque más pronunciado en Argentina), que hizo poco propicio un fuerte vínculo intraindustrial. La segunda etapa, que se abre a mediados del año 90, parece más caracterizada por relaciones intersectoriales, de tipo tradicional, con cierto predominio de lineamientos neoliberales. En esta segunda etapa el MERCOSUR tiende a ampliarse con la incorporación de Paraguay y Uruguay.

El PACTO ANDINO tiene una trayectoria más extensa que arroja una experiencia rica para toda la región. El propósito inicial de ampliar el mercado para fomentar la industrialización y gravitar en el concierto regional e internacional, no parece haberse cumplido; los países andinos no sólo han perdido gravitación regional (diversos indicadores así lo señalan) sino que no han logrado, tampoco, un vínculo comercial fuerte de carácter intra-subregional. Un breve balance del intento de programación industrial resulta poco alentador. Varias causas podrían explicar este desempeño: a) la crisis de la industria latinoamericana en los 80; b) la escasa participación en el intento de empresarios y trabajadores; c) los reiterados incumplimientos, a nivel de política interna, de los acuerdos subregionales signados; d) el escaso dinamismo de la inversión privada en la mayoría de los países andinos; e) la propia concepción de la programación industrial. Más recientemente, se percibe un cambio de orientación, que da paso, también aquí, a concepciones de corte más neoliberal.

Tanto en el MERCOSUR como en el PACTO ANDINO es notorio, en el presente, el propósito de acortar plazos para llegar al arancel cero y al arancel externo común. Tanto la apertura de la economía (hacia el resto del mundo), como la reducción del Estado, pasan a ser elementos claves de una nueva estrategia.

Es en esta realidad cambiante que ALADI debe definir y precisar sus tareas de futuro.

- La relevancia de la institución y la necesidad de preservarla parece estar fuera de toda duda: la legalización de las negociaciones regionales ante el GATT; el registro y la información de los acuerdos comerciales al interior de la región; la experiencia acumulada; y las propias características, apuntadas con anterioridad, de los procesos de subregionalización llevan a pensar que ALADI debe subsistir y acentuar su protagonismo.
- No obstante, la institución parece sometida, en la actualidad, a mandatos con énfasis distintos: con pocos meses de diferencia los gobiernos de los once países han aprobado las resoluciones de la V reunión de Ministros (México), donde queda plasmado un nuevo concepto de integración, y la Declaración de Caracas donde una visión de corte más comercialista parece predominante. Puede entenderse, sin embargo, que este último mandato es más específico que el primero, que lo comprende, y no habría entonces contracción entre las distintas resoluciones.
- Para que ALADI asuma un papel más protagónico se sugiere que modifique su estructura institucional. Un comité de once miembros, que fije las grandes líneas estratégicas y una Secretaría Ejecutiva con efectiva capacidad de acción permitirían a ALADI operar con mayor ejecutividad y, a la vez, ir asumiendo, paulatinamente, el papel de organismo supranacional con competencias claramente delimitadas. Requiere, asimismo, acentuar las relaciones con empresarios y trabajadores así como con las burocracias intermedias de cada uno de los estados miembros.

- Así, sus nuevas tareas comprenderían:

- . velar por la disciplina de la integración
- . procurar que los acuerdos bilaterales y subregionales converjan hacia la integración regional
- . procurar que la región esté compuesta por economías más homogéneas y, especialmente, que las economías de menor desarrollo relativo no se rezaguen con respecto a las más avanzadas
- . impulsar una unidad promotora de inversiones que identifique proyectos, ponga en contacto a inversionistas de diversos países de la región y gestione fondos (préstamos y capital de riesgo) intra y extrarregionales
- . crear un ámbito adecuado para dirimir diferencias entre países de la región
- . apoyar la concreción del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) promoviendo la adhesión de todos los países miembros de ALADI, como instrumento para fomentar el comercio y economizar divisas.

Desde esta perspectiva la división de tareas entre ALADI y las instituciones subregionales (ya creadas o de potencial creación) debería ordenarse a partir de ciertos criterios básicos. El organismo regional es el encargado de administrar el poder de negociación de América Latina y la disciplina de la integración; los organismos subregionales deberían tener por cometido orientar la transformación productiva y el relanzamiento de la acumulación de capital en sus áreas respectivas.

ALADI ANTE LOS RESAFIOS DEL PRESENTE

I N D I C E

I. UN RENOVADO CONCEPTO DE INTEGRACION	1
II. LOS CAMBIOS OCURRIDOS EN LA REGION	5
La subregionalización en el contexto de los cambios	6
El comercio intrarregional	7
El comercio de los países andinos	9
El comercio de los países del Cono Sur	10
La subregionalización	10
Dos dimensiones de la subregionalización	11
III. MERCOSUR Y PACTO ANDINO	11
MERCOSUR	11
Primer balance del Acuerdo Argentina-Brasil	13
Los bienes de capital	14
Abastecimiento alimentario	16
Empresas binacionales	17
Complementación energética	17
Otras áreas	17
Los acontecimientos más recientes	18
El PACTO ANDINO	19
La programación industrial	21
Los acenamientos recientes	24
IV. LA NUEVA TAREA DE ALADI	25
La relevancia de ALADI	25
Los mandatos con énfasis distintos	27
Los cambios institucionales sugeridos	29
Lo bilateral, lo subregional y lo regional	31
ANEXO I : INTEGRACION, CONCEPTOS Y PRACTICA	37
ANEXO II: ALGUNAS REFLEXIONES DE CARACTER EVALUATORIO	45

ALADI ANTE LOS DESAFIOS DEL PRESENTE

Diciembre 1990

INTRODUCCION

La integración ha cobrado, como es sabido, nuevo vigor. Concluida la década de los ochenta, con sus múltiples dificultades para América Latina, la región regresa a uno de sus antiguos anhelos -el esfuerzo conjunto para superar el subdesarrollo económico y el atraso social- pero recogiendo la experiencia de las décadas pasadas. Por ese motivo, la integración de los noventa presenta características distintas a la de las décadas anteriores. La región ya no es la misma, ni por su gravitación en la economía internacional ni por su cuadro interno de relaciones. Los lustros pasados han acentuado la heterogeneidad, volviendo más complejo el esfuerzo integracionista. No sólo la integración se percibe ahora bajo una óptica menos "comercialista", sino que, además, se han ido acentuando los procesos de subregionalización: es notorio un relanzamiento del Pacto Andino y el protagonismo de Argentina y Brasil -discreto y hasta reticente en el pasado- se ha convertido en la actualidad, en un hecho político de enorme trascendencia en el Cono Sur y en toda la región.

La tesis central de este trabajo es que las subregionalizaciones no son excluyentes de la integración regional. El desafío del presente -desafío compuesto por una nueva realidad internacional y por la acumulación de problemas internos- demanda un papel protagónico de ALADI, papel que sólo podrá ser asumido si la institución se transforma radicalmente, tanto en su estructura institucional como en la ampliación de sus cometidos. La demora y, peor aún, la omisión de este cambio en la institución que debería vertebrar la integración regional sería de serias consecuencias para América Latina.

En el primer capítulo nos ocupamos del nuevo concepto de integración. En el segundo nos referimos a ciertos cambios que han ocurrido en la región y que han acentuado la heterogeneidad de América Latina. En el tercero nos ocupamos de las subregionalizaciones andina y del Cono Sur. En el cuarto haremos referencia a la nueva tarea de ALADI. Por fin, en los Anexos, presentamos una interpretación conceptual de la integración y ciertos elementos de carácter evaluatorio con respecto a la ALADI.

I. UN RENOVADO CONCEPTO DE INTEGRACION

En los últimos treinta años la integración latinoamericana ha pasado por distintos momentos, cada uno con grados variables de realismo y entusiasmo. Inspirada inicialmente en matriz doble -la extensión del mercado interno sugerida por CEPAL y el "efecto demostración" que ejerció el Tratado de Roma- la integración no ha significado, hasta el presente, un cambio sustancial en las relaciones regionales latinoamericanas.

De hecho, un repaso rápido de la experiencia regional sugiere que, desde el inicio, la integración fue sinónimo de incremento en el intercambio comercial y la PAR (Preferencia Arancelaria Regional) fue concebida como el instrumento más relevante para fomentar ese intercambio. Si bien el comercio intrarregional logró cierto incremento, sobre todo en la primera etapa (de intercambio fácil, no competitivo), la mayoría de los países de la región, treinta años después, mantiene un flujo comercial predominante con el resto del mundo y sólo excepcionalmente las negociaciones entre países latinoamericanos han derivado en una efectiva y dinámica "creación" de comercio. Objetivamente, el balance de la integración global de la región no es positivo.

En los últimos años, varios hechos nuevos se han presentado en la región y otros, desde fuera, han gravitado para dar entrada a renovadas concepciones.

- a) El incremento del proteccionismo de los países desarrollados, bajo la forma de restricciones no arancelarias, es un fenómeno que no se puede soslayar. Visto el conjunto de los países subdesarrollados, el neoproteccionismo se presenta con diversa intensidad en la CEE, Japón y EE.UU. pero, en general, ha tenido un efecto doble: un número cada vez más amplio de productos ha quedado sometido a alguna modalidad de

restricción no arancelaria y, además, la práctica es más severa hacia los flujos Sur-Norte que hacia los Norte-Norte (1).

- b) El debilitamiento del diálogo Norte-Sur, así como de las instituciones que propiciaban ese diálogo, y un nuevo protagonismo del GATT que en su última ronda, ha introducido "nuevos temas" (servicios, protección a la propiedad intelectual y nuevo tratamiento a la inversión extranjera directa), que, tal como han sido propuestos, modificarían las relaciones entre los países desarrollados y los subdesarrollados.
- c) La consolidación de nuevos bloques económicos con una dinámica más intensa, a su interior, de los flujos comerciales, así como una creciente concentración de la IED en los países desarrollados. En esta perspectiva, puede inferirse que las relaciones Norte-Sur podrían encubrir diversas formas de conflicto. Es notorio, además, el debilitamiento del liderazgo de EE.UU. en el concierto internacional y los primeros esbozos (iniciativa Bush) de una revisión de las relaciones con las demás naciones americanas (2).

- (1) Abundante bibliografía hace referencia a este tema. Véase, por ejemplo: Gerald Anderson y Owen Humpage: El Nuevo Proteccionismo, Banco de la Reserva Federal de Cleveland, Economic Review 1983; S.A. Page: "Consecuencias para Europa del Nuevo Proteccionismo", Documentation Francaise, Problemes Economiques 1983; Clemens Boonekamp: "Las restricciones voluntarias de exportación", FMI, Finanzas y Desarrollo, 1987; S.Laird y J. Nogues: "Trade policies and the highly indebted countries", W.B., The W.B. Economic Review, Vol. 3, No. 2, 1989. Para un periodo largo se ha comprobado que "el porcentaje de productos manufacturados afectados por barreras no arancelarias subió del 5% en 1966 al 51% en 1986. Textiles y confecciones, metales ferrosos, maquinaria y equipo de transporte desempeñaron un papel importante en este aumento (...). En general, la parte de importaciones de países desarrollados afectadas por barreras no arancelarias casi se duplicó durante el periodo de 20 años desde alrededor del 25% en 1966 al 48% en 1986". Véase S. Laird y A. Yeats: "Barreras no arancelarias de países desarrollados, 1966-1986", en Finanzas y Desarrollo, FMI, mayo 1989. Un repaso de los efectos y tendencias del proteccionismo de los países industrializados puede verse en "Economic Outlook, oct. 1990" FMI.
- (2) La formación de bloques es un hecho económico bien conocido y se suele admitir en el lenguaje político. Véanse, por ejemplo, las declaraciones del Canciller alemán H. Kohl: "Percebo tres regiones económicas muy importantes desarrollándose hacia el año 2000: EE.UU. y Canadá, quizá con la asociación de México; el Lejano Este; y Europa, la Europa Comunitaria, que continuará creciendo dentro de una Unión Política que supera la Unión económica". Time, 25 junio 1990. Las declaraciones de Kohl, en el mismo número de Time, plantean el conflicto latente Norte-Sur.

d) La emergencia de una renovación tecnológica que da nueva dimensión y dinamismo a los servicios al tiempo que transforma a todos los sectores económicos con importantes efectos sociales; que trastoca a las ventajas comparativas por dotación de factores; que modifica la estructura industrial y el tamaño óptimo de la firma; que demanda flexibilidad en los mercados de trabajo; que adelanta la obsolescencia de los equipos y exige, por medio de una rotación rápida del capital, esfuerzos de inversión, cuantitativos y cualitativos, más intensos; y que absorbe ingentes recursos, que en algunas actividades se duplican en un lapso de cinco años, destinados a la investigación y el desarrollo.

En este contexto internacional la región latinoamericana ha tenido, todavía, escasa capacidad de respuesta. No obstante, se ha ido perfilando un concepto de integración más acabado que emerge con fuerza en los acuerdos subregionales así como en los organismos regionales dedicados a fomentar la aproximación entre los países latinoamericanos.

Veamos esto con más detenimiento:

1) En efecto, la integración global ha dado paso a procesos de subregionalización cuyas dos expresiones más claras son el Pacto Andino y el acuerdo entre los países del Cono Sur. Se trata de una "integración gradual, basada en proyectos referidos a sectores específicos e involucrando distintos grupos de países..."(3). En verdad, la subregionalización no es un fenómeno nuevo (como lo prueba la existencia del Grupo Andino) pero ha cobrado renovada fuerza a partir de la aproximación de Argentina y Brasil, especialmente desde los protocolos firmados en 1986.

Un hecho relevante en la subregionalización es que ha trascendido el estrecho marco comercial para apuntar a objetivos estratégicos más ambiciosos. En el Grupo Andino la CAF (Corporación Andina de Fomento) y el FAR (Fondo Andino de Reserva), así como el impulso a más de una veintena de empresas multinacionales, son evidencias de un proceso de integración más complejo. En el Cono Sur, los protocolos Argentina-Brasil apuntaron a dinamizar el sector de bienes de capital, a desarrollar tecnología conjunta (informática, biotecnología, nuclear, aeronáutica), a crear un fondo de inversiones, a desarrollar empresas binacionales, etc. proyectando la integración subregional hacia una aproximación comercial, tecnológica y productiva en áreas de punta.

En síntesis, a través de la subregionalización un renovado concepto de integración comenzó a plasmarse.

(3) Véase Zelia Cardoso de Mello: "Brasil y la Integración de América Latina". ALADI, Seminario Interno, agosto 1990. En el mismo sentido: SELA: "Enfoques sobre el desarrollo de América Latina y el Caribe", Ed/5, agosto 1990.

2) Al influjo, presumiblemente, de estos movimientos subregionales, los organismos de cobertura regional han modificado también su percepción del proceso de integración. El caso de ALADI es muy claro al respecto. En la quinta reunión del Consejo de Ministros (México, 10. de mayo de 1990) la agenda aprobada contiene diez resoluciones que expresan una visión amplia de la integración, visión que comprende, además de las políticas comerciales, la coordinación progresiva de políticas macroeconómicas, la complementación productiva y la cooperación tecnológica, los esfuerzos con vistas a proyectos comunes en materia de inversiones, la colaboración financiera, el impulso conjunto al transporte y las comunicaciones, etc..

No está claro, en principio, hasta qué punto son compatibles las tareas que se encomiendan a ALADI, institución que comprende a once países de la región, con la marcha acelerada de los procesos de subregionalización. No obstante puede sugerirse que la reunión ministerial de México fijó el marco general, para el conjunto de la región, dentro del cual tendrán que insertarse las subregiones. Por otra parte, la convergencia entre las subregiones y entre éstas y los países que no las integran (México, Chile), dentro de un nuevo criterio de integración regional, parece ser uno de los aspectos claves para la América Latina en los años noventa.

Pero lo que importa destacar aquí es que, recogiendo las experiencias del pasado, que no son alentadoras, la integración parecería cobrar nuevo impulso, al influjo de acontecimientos internos y externos que afectan a la región y que le obligan a hacer frente al desafío. El concepto de integración del presente es más prometedor y, por lo mismo, más exigente para los países de la región.

Visto desde una perspectiva dinámica la región procura ahora no sólo una ampliación de mercado sino acentuar la competitividad con el resto del mundo. Una "integración competitiva", que preserve aquello que es específico de los procesos de integración (tratamiento preferencial entre los asociados, arancel externo común, esfuerzos conjuntos de inversión, paulatina libertad en el movimiento regional de factores, etc.) y se proponga, simultáneamente, impulsar la

competitividad sistémica de la región (o subregiones, en una primera etapa), parece ser el enfoque estratégico central para la década de los noventa. Un "espacio económico latinoamericano" quiere abrirse paso en los próximos años (4).

II. LOS CAMBIOS OCURRIDOS EN LA REGION

En los treinta años transcurridos entre 1960 y 1990 se han registrado varios cambios en la región. No es el propósito de estas líneas reseñarlos todos sino mencionar aquellos que, por su incidencia sobre la integración latinoamericana, revisten especial interés. En primer lugar, los gobiernos de la región estimaron conveniente modificar al organismo regional de integración y, luego de evaluar la experiencia de ALALC, dieron paso a la creación de ALADI en un marco presumiblemente de más flexibilidad y a metas integracionistas más difusas y, por eso mismo, no sujetas a la calificación de irreales. Este cambio institucional no parece, sin embargo, haber modificado la dinámica de la integración.

En segundo lugar, el tema de la subregionalización se presenta en América Latina desde fines de los años sesenta. No obstante, la subregionalización promovida por los países andinos inicialmente, seis) reviste en su punto de partida características diversas a las actuales. A fines de los años sesenta los países andinos constituían mercados internos pequeños que significaban topes muy claros para los procesos de industrialización. La formación de un pacto subregional no sólo permitiría, al menos en teoría, superar la estrechez del mercado sino, además, otorgaría un poder de negociación relativamente superior ante los tres grandes de la región: Argentina, Brasil y México.

4) En la Declaración de Caracas (11-12/X/90) los Presidentes reiteran la necesidad de acelerar y profundizar los esquemas de integración regional y subregional para conformar "un espacio económico latinoamericano". La noción de espacio económico, tomada de la física moderna, fue desarrollada inicialmente por F. Perroux, para quien dichos espacios pueden reducirse básicamente a tres: 1) el espacio económico que se plasma en un plan; 2) el espacio económico como un campo de fuerzas y 3) el espacio económico como un conjunto homogéneo (mercado nacional, sistema de precios, etc.).

En un sentido amplio, la integración (reunión de aquéllo que está disperso) de varias economías hace referencia a las relaciones económicas, al menos en las tres dimensiones que mencionábamos antes:

- los planes de los gobiernos y los particulares que apuntan a consolidar el espacio económico regional.
- las diversas fuerzas (estatales, empresariales, laborales, etc.) que se expresan en el mismo.
- los conjuntos homogéneos (o que tienden a) y que hacen referencia a la articulación industrial, a un mercado, a un sistema de relaciones laborales, etc., con dimensión regional o subregional).

El proyecto andino original, percibido como una nueva etapa de crecimiento hacia adentro a través de la ampliación del mercado dependía, para su éxito, de una importante expansión industrial que redujera la dependencia de las manufacturas importadas. De ahí que los mayores esfuerzos se hayan encaminado, precisamente, hacia la programación industrial.

En tercer lugar, durante estos treinta años las distintas economías de la región tuvieron diversos desempeños. Algunas han ido perdiendo "peso relativo" en la región; otras, en cambio, lo han aumentado significativamente. El hecho más notorio, en estos treinta años, es el incremento de la gravitación de Brasil y de México al tiempo que la economía argentina fue perdiendo posiciones progresivamente. Si se deja de lado, a los meros efectos del análisis, a la economía mexicana, el cambio más relevante que ha ocurrido en América Latina en las tres décadas pasadas está protagonizado por el crecimiento y la diversificación industrial de la economía brasileña.

Es conveniente detenerse, siquiera brevemente, en algunas cifras. El PBI brasileño significaba, a comienzos de los años setenta, el 28% del PBI regional (once países de ALADI); al concluir los años ochenta el porcentaje se había elevado a 40%. Algo similar ocurre cuando observamos los datos de la formación bruta de capital fijo: se incrementó del 29.5% al 41.9%. En cuanto a las exportaciones totales los porcentajes pasan de 21.7% a 33.6%.

Si se presta atención preferente al sector industrial y se toma un período largo (1950-86) puede comprobarse que el producto industrial brasileño se hizo trece veces mayor; que el de México, Venezuela y Colombia entre seis y diez veces mayor; que el de Perú y Paraguay entre cuatro y cinco veces mayor; y que el de Argentina, Chile y Uruguay entre dos y tres veces mayor.(5)

La subregionalización en el contexto de los cambios

Como es sabido la integración, en su modalidad regional o subregional, es un proceso político, donde la voluntad y la decisión de los gobiernos asumen un papel muy relevante. Se puede decir, sin embargo, que la voluntad política es una condición necesaria pero no suficiente para impulsar y llevar a buen término un proceso de integración. Como la propia experiencia latinoamericana lo enseña, la integración debe ser también -si se quiere que prospere- un proceso social (donde se involucran por lo tanto los actores sociales) y un proceso económico donde la complementariedad dinámica (ver Anexo I), las economías de escala y de especialización, y la interrelación creciente tienden a conformar un área en proceso de integración.

(5) CEPAL-ONUUDI: "Perfiles industriales de América Latina" en Industrialización y Desarrollo Tecnológico, No. 4, julio de 1987. Desafortunadamente, la fuente no incluye información para Bolivia y Ecuador.

Es evidente, asimismo, que la integración supone una red de relaciones comerciales que tiende a hacerse más densa si el proceso fructifica. Hay aquí, por lo tanto, un abordaje metodológico obligado si se quiere intentar un balance de la experiencia de integración. Detengámonos entonces en algunas características del intercambio comercial intrarregional que nos dará pautas acerca de las relaciones que se han ido conformando entre los países de América Latina.

a) El comercio intrarregional

Si se considera a los once países de ALADI (6), las exportaciones intrarregionales, como porcentaje de las exportaciones totales no han sufrido una modificación importante en veinte años (significaban 10.1% en 1970 y 10.7% para el promedio 1987, 1988, 1989). En las importaciones, sin embargo, se percibe una variación más significativa: las intrarregionales con respecto a las globales pasaron, en el mismo período, de 11 a 15%. Puesto que la década de los ochenta ha sido, en general, de restricción importadora puede deducirse que hubo un desvío relativo de importaciones globales hacia las intrarregionales.

Una segunda apreciación se refiere a la diferenciación por países según el dinamismo del comercio intrarregional. El dinamismo se estimó con información para las dos puntas (1970 y 1989, dólares corrientes), referida a las exportaciones intrarregionales, y los países se ordenaron en tres rangos: a) exportaciones que crecieron más de 15 veces; b) que crecieron entre 10 y 15 veces; c) que crecieron entre 5 y menos de 10 veces.

- Más de 15 veces: Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay
- Entre 10 y 15 veces: Brasil
- Entre 5 y menos de 10 veces: Argentina, Colombia, Chile, México, Perú, Venezuela.

La información muestra que los países más pequeños han tenido un comportamiento exportador dinámico hacia la región. Téngase en cuenta, además, que tres de ellos (Bolivia, Ecuador y Uruguay), aumentaron más sus exportaciones a la región que las globales y el cuarto (Paraguay) incrementó ambas en igual proporción. Brasil, por su parte, es un fuerte exportador tanto hacia la región como hacia el mundo y México, el país que registra mayor crecimiento en sus exportaciones globales entre 1970 y 1989, tiene un desempeño mucho más moderado en sus ventas a la región.

(6) En lo que sigue, las fuentes predominantes de información han sido: ALADI: "Estructura y evolución del comercio regional", junio 1990; CEPAL: "Anuario estadístico de América Latina y el Caribe", 1989.

La tercera apreciación se refiere a la importancia del comercio intrarregional para cada uno de los once países de ALADI. Para estimarla se consideró la suma de las exportaciones y las importaciones regionales en cada país (X_r+M_r) y se la relacionó con las exportaciones y las importaciones globales de cada país (X_g+M_g). La información se tomó para 1970 y para el agregado 1987-89.

	Relación X_r+M_r	
	----- Xg+Mg	
	1970	1987-88-89
	-----	-----
Argentina	21.3%	24.8%
Bolivia	12.9%	46.8%
Brasil	11.0%	11.7%
Paraguay	30.2%	41.3%
Uruguay	22.3%	40.1%
Colombia	10.2%	14.5%
Ecuador	11.8%	16.0%
Perú	10.3%	21.0%
Venezuela	4.1%	7.2%
Chile	15.1%	19.2%
México	4.5%	3.3%

El cuadro anterior muestra que, en las dos décadas consideradas, la participación del comercio regional se incrementó para diez de los once países. La única excepción es México.

El incremento en la participación es muy notorio en el caso de los países pequeños (Bolivia, Paraguay, Uruguay), que llegan a más del 40% de su intercambio con la región, pero es significativo también para los países medianos (Perú, Chile, Colombia).

En el caso de los países grandes, Brasil prácticamente mantiene su participación y México la descende. Sin duda, estos dos países grandes son, precisamente, los que pesan de manera decisiva (en 1989 sus exportaciones globales significaban casi el 60% de las exportaciones globales de los once) y, por lo tanto, los que inducen a que, entre 1970 y 1987-89, la participación del comercio intrarregional se mantengan como un porcentaje relativamente estable del comercio global de la región (7).

(7) Sin embargo, si las cifras de México se excluyen resulta que las X_r/X_g se elevan de 10.3% a 12.8% entre 1970 y 1987/89; las M_r/M_g , por su parte, pasan de 13.4% a 19.4%.

Las cifras sugieren que en la región coexisten economías medianas y pequeñas que han ido incrementando su comercio intrarregional, junto con economías grandes, para las cuales el intercambio regional es de menor significación. No obstante, en las dos economías grandes se perciben distintas características: México, acentuando su articulación comercial con EE.UU. y Brasil diversificando su intercambio con el resto del mundo y también con la región.

En términos generales las cifras sugieren, también, que la región asiste a un proceso de convergencia comercial a lo largo de dos décadas. Múltiples factores parecen haber contribuido a este fenómeno. Mencionaremos los más relevantes:

- Las tendencias al proteccionismo en los países industrializados.
- El creciente potencial de los países grandes (y, sobre todo, de Brasil) para abastecer de manufacturas a la región.
- Los acuerdos subregionales y bilaterales que han impulsado mecanismos preferenciales y han fomentado al intercambio.
- Las negociaciones multilaterales, en el ámbito de ALADI, que aún siendo trabajosas (negociación de productos) han de haber contribuido al incremento del comercio intrarregional.

Las dos décadas observadas permiten afirmar que el intercambio regional, si bien todavía débil, ha ido asumiendo características estructurales que explican su persistencia por razones más profundas que las erráticas variaciones cambiarias o componentes circunstanciales. Detengámonos un poco más en estas características del intercambio regional antes de aventurar ciertas conclusiones.

b) El comercio de los países andinos

Con cifras para el año 1988 puede comprobarse que el comercio al interior de ALADI que realizan los países andinos guarda diferencias de significación. Las exportaciones de Colombia y Ecuador hacia países de la región se realizan predominantemente (64%) hacia "otros países del Pacto Andino". Pero el porcentaje es notoriamente inferior (39%) para Perú y Venezuela, y casi insignificante (8%) para Bolivia. Es de notar que Perú y Venezuela registran una corriente exportadora importante (30% aproximadamente) hacia Brasil al tiempo que Bolivia exporta predominantemente (77%) hacia Argentina.

Del lado de las importaciones desde países ALADI los cinco países andinos compran más en Argentina y Brasil juntos que en "otros países del pacto andino" y tres de ellos (Bolivia, Ecuador y Venezuela) adquieren más en Brasil que en "otros países del Pacto Andino". La simple observación de estas cifras sugiere que los países andinos mantienen una vinculación comercial estrecha con los países grandes de la

región y, en particular, con Brasil. Esta característica es aún más notoria cuando se observa el comercio manufacturero de los países andinos al interior de ALADI. Con excepción de Colombia, que exporta predominantemente manufacturas a otros países de ALADI, los otros cuatro países presentan un comercio intrarregional marcadamente signado por la importación de manufacturas.

c) El comercio de los países del Cono Sur

En el caso de los países del Cono Sur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay),⁽⁸⁾ la relación comercial entre ellos es dominante con respecto a la que realizan intrarregionalmente. Esto es así con respecto a las exportaciones donde "otros países del Cono Sur" significan más del 40% de las exportaciones ALADI de Brasil y Argentina y entre el 80% y el 90% para Paraguay y Uruguay, respectivamente. Este fenómeno es aún más intenso en las importaciones pues en los cuatro casos las adquisiciones en "otros países del Cono Sur" iguala o supera el 60% de las importaciones originadas en ALADI.

Cuando se observan las cifras del comercio de manufacturas, con excepción de Paraguay, los otros tres países exportan un porcentaje superior de manufacturas hacia ALADI que hacia el resto del mundo. A la inversa, la importación total de manufacturas es porcentualmente superior a la que realizan dentro de la región. En este sentido, el comercio argentino-brasileño de manufacturas, sobre todo desde la segunda mitad de los ochenta, es un eje relevante en el conjunto de la región.

d) La subregionalización

- Desde el punto de vista comercial la subregionalización andina presenta algunos aspectos de debilidad que no están presentes en el Cono Sur.
- Por un lado, algunos países andinos han dinamizado sus exportaciones hacia otros países del Pacto, pero mantienen un porcentaje elevado de importaciones (sobre todo de manufacturas) en otros países ALADI (principalmente Brasil).
- Por otro lado, la vinculación de Bolivia al Pacto Andino, en lo que se refiere a flujos comerciales, es muy tenue; de hecho, esta economía pequeña resulta comercialmente más integrada al Cono Sur (a Argentina y Brasil).
- Brasil muestra, en las cifras comerciales de la región, una fuerte pujanza. En dos décadas (1970-1989) aumentó su participación en el comercio ALADI de manera significativa. En 1970 las exportaciones brasileñas significaban el 23.7% de las exportaciones totales al interior de ALADI; en 1989

⁽⁸⁾ Se consideró a los cuatro países que están en vías de conformar el MERCOSUR. Por esa razón se excluyó a Chile.

ese porcentaje se había elevado al 31.1%. En cuanto a las importaciones al interior de ALADI, los brasileños pasaron, en el mismo lapso, de 22.9 al 30.3%.

- Este fenómeno es aún más notorio cuando se observa el comercio de manufacturas. En 1988, las manufacturas que se exportaban al interior de ALADI por países de la región, Brasil significaba el 52.8%, seguido muy de lejos por Argentina (18.1%) y México (9.4%). Es de notar que en el mismo año Brasil apenas significaba el 13.9% de las manufacturas importadas.
- Esta asimetría, sólo parcialmente corregida en el comercio brasileño-argentino desde la aplicación de los protocolos de 1986, es muy nítida en el comercio con los demás países de la región.

Dos dimensiones de la subregionalización

Lo expuesto hasta aquí parece sugerir que, en realidad, pueden percibirse dos dimensiones de la subregionalización. Por un lado, la subregionalización debe ser percibida como una realidad política tanto en su expresión andina como en su formulación más reciente en el Cono Sur. Por otra parte, en su dimensión comercial, la subregionalización andina muestra vínculos más tenues y el fenómeno dominante parece ser la fuerte presencia económica y comercial del Brasil, fuente de abastecimiento de manufacturas y de bienes con alto contenido tecnológico tanto hacia "otros países del Cono Sur" como hacia los países andinos.

En este contexto varias interrogantes se abren acerca de las características que adoptará la integración regional en los lustros por venir. Pero, sin perjuicio de la realidad política que significan los procesos de subregionalización, puede sugerirse que la tendencia hacia la integración regional, como fenómeno convergente, puede fundarse hacia el futuro en la propia trama de relaciones comerciales que se ha ido conformando simultáneamente en el Cono Sur y en los países andinos, así como entre ambas subregiones, a partir de la producción y comercialización de manufacturas brasileñas y, en menor medida (y hasta en forma declinante), argentinas. Esta nueva realidad requiere, a su vez, un nuevo papel de ALADI.

III. MERCOSUR Y PACTO ANDINO

MERCOSUR

El Mercado Común del Cono Sur tiene abundantes antecedentes en años y décadas anteriores pero, formalmente, como proyecto de cuatro países (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) se ha planteado en 1990 y todo indica que un acuerdo se signará en los

primeros meses de 1991. El eje del Mercosur ha sido, como se sabe, la nueva relación argentino-brasileña y la voluntad política de aproximación de los gobiernos de Alfonsín y Sarney. En las primeras etapas de las negociaciones parecería que la participación empresarial -tanto en uno como en otro país- fue poco significativa y los industriales (muy notoriamente los argentinos) manifestaron reservas y temores ante la pujanza de la economía brasileña y su capacidad de exportar bienes manufacturados. (9) Buena parte de estos temores se fueron disipando con el paso del tiempo y, en especial, a medida que el intercambio de bienes de capital se hizo más intenso en ambas direcciones y no adquirió signo unilateral.

En el proyecto inicial el protocolo de bienes de capital (P.No.1) era el centro de la nueva relación bilateral. Varias razones estaban detrás de esta elección: el sector había sufrido intensamente (sobre todo en Argentina) la crisis industrial de los años ochenta y la aproximación argentino-brasileña se percibía como el camino para reactivarlo; por sus características el sector de bienes de capital cuenta, en ambos países, con una gran variedad de empresas medianas y pequeñas donde la propiedad del capital es predominantemente nacional; el sector requiere tecnología intensiva y mano de obra altamente calificada lo cual permitiría aminorar la asimetría entre Argentina y Brasil, más notoria en otros sectores donde gravita, predominantemente, la economía de escala.

A partir de 1986, y comenzando con el protocolo de bienes de capital, Argentina y Brasil han firmado 24 protocolos, conformando un proyecto sumamente ambicioso y que trasciende, sin duda, el mero intercambio comercial. Basta señalar que el protocolo 3 se refiere al abastecimiento alimentario; el 5 a la creación de empresas binacionales; el 6 se ocupa del régimen de créditos recíprocos, dentro del marco de ALADI, para dinamizar el comercio entre las partes; el 7 se refiere a un Fondo de Inversión con un capital inicial de hasta 200 millones de dólares; el 8 se ocupa de los esfuerzos conjuntos en hidrocarburos y energía eléctrica.

(9) Este punto ha sido ampliamente desarrollado en Mónica Hirst: "El programa de integración Argentina-Brasil: concepción original y ajustes recientes". Inédito, octubre 1990.

En materia de cooperación tecnológica los dos países firmaron acuerdos en biotecnología (P.9), en energía nuclear (P.11 y P.17), en aeronáutica (P.12) y en altos estudios económicos (P.10). Otros protocolos se refieren, además, al transporte (P.14 P.15), a las comunicaciones (P.16) y a ciertos sectores específicos (P.13 a la siderurgia).

Este proyecto de gran alcance, sin precedentes en las relaciones entre dos países del Cono Sur cuyas relaciones históricas, por lo demás, han sido de rivalidad y desencuentro, está destinado a operar como "locomotora" subregional y, en una etapa algo posterior, regional. En efecto, se trata de crear un "polo" de integración que, en sucesivas etapas, opere con arrastre sobre otros países de la subregión y la región. Así formulado el proyecto binacional argentino-brasileño parece extenderse de forma natural, en una primera etapa, hacia Chile, Paraguay y Uruguay pero abre varias zonas de incertidumbre: a) El papel de ALADI, el órgano regional de integración por excelencia; b) Los vínculos entre la subregión del Cono Sur y la subregión andina, esta última de larga trayectoria y con propósitos de dinamización reciente; c) Las relaciones con México, país en vías de formar una zona de libre comercio con Estados Unidos y que, como es obvio, es miembro de ALADI y no integra las dos subregionalizaciones latinoamericanas que se han ido conformando.

Primer balance del Acuerdo Argentina-Brasil

Un balance somero del acuerdo bilateral indica que en algunas áreas se han logrado importantes progresos, en otras se han hecho avances parciales y, por fin, hay varios protocolos que todavía no se han puesto en ejecución. Nos referiremos primero a los bienes de capital, eje del proyecto binacional, y después nos ocuparemos, brevemente, de los demás protocolos.

a) Los bienes de capital

El intercambio de bienes de capital entre Argentina y Brasil merece una mención específica pues se trataba, al menos en el inicio del proyecto, de una apuesta a las relaciones intraindustriales sumamente ambiciosa. Este protocolo, firmado en 1986, se pone en ejecución en plena crisis de la industria latinoamericana. Con excepción de Brasil, cuyo sector de bienes de capital continuó expandiéndose en los ochenta, en Argentina (y en otros países de la región) se registra una modificación de los perfiles industriales, que se sesgan hacia industrias más tradicionales. Para Argentina, el protocolo -y sus instrumentos correctivos para evitar la "inundación" de bienes de capital brasileños y, más aún, para fomento de inversiones en el país eventualmente deficitario- significa un recurso de política industrial para recuperar posiciones en un sector clave de la economía (10).

Diversos trabajos han procurado evaluar los primeros resultados del protocolo sobre bienes de capital. En los años de aplicación del acuerdo varias características comienzan a perfilarse:

(10) Baumann ha sugerido que "desde el punto de vista de Argentina, este proceso de integración estuvo motivado, aparentemente, por la capacidad ociosa sistemática observada en el sector de bienes de capital brasileño al comienzo de la presente década, reflejando la capacidad de oferta, a un costo relativamente reducido de los bienes de producción requeridos por los planes de inversión de aquel país". Ver Renato Baumann: "Los bienes de capital y la integración entre Brasil y Argentina". Integración Latinoamericana, diciembre 1989. El espíritu y la práctica del acuerdo parece haber sido, más bien, que Argentina lograra revitalizar a su sector de bienes de capital, sin perjuicio de abastecerse de aquello que carece, en Brasil. Las cifras indican que sólo Brasil, en la región, mantuvo pujante a su sector de bienes de capital. En 1975 éste apuntaba el 23.6% del valor agregado manufacturero total (vamt) y en 1985 el porcentaje se había incrementado a 25.4%. Muy otra era la situación de Argentina: los bienes de capital habían descendido, en el mismo lapso, de 23 a 19% en el vamt.

- En los primeros años, la diversificación de las exportaciones de bienes de capital brasileño hacia Argentina se mantuvo relativamente estable: sin embargo, para el caso de Argentina, se incorporaron diversos bienes de capital en las exportaciones hacia Brasil, lo que ha implicado una importante diversificación.
- El comercio bilateral de bienes de capital se mantuvo relativamente equilibrado, desmintiendo los temores iniciales de que los bienes de capital brasileños invadirían a la economía argentina. Se ha señalado, también, que "como consecuencia de las preferencias recíprocas acordadas, predomina un efecto de creación de nuevo comercio -más intenso en las exportaciones que en las importaciones argentinas de bienes de la lista común- sobre el desvío respecto de otros destinos y orígenes anteriores" (11).
- Aun dentro del marco de este acuerdo específico, en los primeros años de aplicación del protocolo, parece haber predominado una complementación de tipo tradicional, con escaso intercambio de productos de la misma especie industrial, lo que podría sugerir que, al menos en la etapa observada, el propósito de profundizar las relaciones intraindustriales todavía no se perfila con claridad.
- La heterogeneidad de dichas economías está detrás de las especializaciones respectivas en el comercio de bienes de capital: series cortas, con escasa incidencia de las economías de escala y dependientes de mano de obra calificada, en el caso de los productos de exportación argentinos; aprovechamiento de economías de escala y del bajo valor relativo de insumos siderúrgicos, en el caso de los productos brasileños.
- El protocolo de bienes de capital comenzó a aplicarse, como es sabido, en un período de fuertes desequilibrios para ambas economías y, en general, de retracción de la inversión. Ello puede explicar, en parte, que el propio protocolo no haya generado incentivos para la inversión, para la instalación de plantas destinadas a exportar hacia el otro país nuevos (o mejores) productos y, por lo tanto, diversificación de oferta a partir de nuevas inversiones antes que por capacidad instalada previa. El carácter recesivo (sobre todo para Argentina, pero hasta cierto punto también para Brasil) del período durante el cual ha estado en aplicación el acuerdo parecería infundir sus características al mismo: reducir la capacidad ociosa antes que ampliar la capacidad instalada.

 11) F. Prats y J. Fontanals: "La integración intraindustrial: el caso del acuerdo argentino-brasileño en el sector de bienes de capital". Integración Latinoamericana, diciembre 1989.

- Sin perjuicio de algún proyecto común (por ejemplo el aeronáutico, aunque Argentina tuvo dificultades para hacer su aporte), el protocolo de bienes de capital -así como los demás protocolos- no han desencadenado un proceso intenso de creación de empresas binacionales, fusiones, aprovechamientos conjuntos de economía de escala y claros perfiles de especialización.
- Hasta cierto punto podría sugerirse que la nueva relación en el campo de los bienes de capital, entre Argentina y Brasil, guarda todavía más características de un intercambio ampliado, de tipo tradicional, que de dinámicas relaciones intraindustriales.

Es innegable, por otra parte, que el proceso que se inicia en 1986 entre Argentina y Brasil, no sólo ha dinamizado el comercio de bienes de capital sino que, además, ha implicado un íntimo relacionamiento entre empresarios de ambas nacionalidades, así como entre funcionarios de los dos gobiernos. Puede alegarse que este conocimiento mutuo es un requisito, del cual estaban carentes previamente las relaciones bilaterales, para aspirar en el futuro a consolidar un espacio económico subregional. Es posible, asimismo, que en las difíciles condiciones de los años ochenta, con Argentina sometida a un proceso de desindustrialización desde la segunda mitad de los setenta, no era de imaginar que, en su primer tramo de vida, el protocolo sobre bienes de capital diese respuesta y solución a más problemas de los que contribuyó a superar.

b) Abastecimiento alimentario

El protocolo 2, que se refiere al abastecimiento de trigo argentino a Brasil, tropezó con algunas dificultades para cumplir las metas fijadas (un millón 375 mil toneladas en 1987 con aumentos progresivos hasta dos millones en 1991-93). Del lado brasileño, el abastecimiento en el mercado norteamericano y, además, la expansión triguera en Río Grande do Sul (aunque a costos muy superiores por hectárea a los argentinos) operaron como desestímulo para las compras en el vecino del sur. Del lado argentino, las oscilaciones en la producción triguera no siempre permitieron formalizar la oferta pactada con Brasil. No obstante, las dificultades se fueron superando y se espera que en 1990/91 el protocolo esté operando con normalidad.

En términos más amplios, el abastecimiento alimentario fue contemplado inicialmente en el protocolo 3 y, en 1988, se firmó un nuevo protocolo (P.22) que comprende a una gran variedad de productos primarios y agroindustriales. Desde la firma del primer protocolo, en 1986, listas de nuevos productos se han ido incorporando con desgravación arancelaria y eliminación de barreras no arancelarias. Destacan, por ejemplo, los productos lácteos argentinos cuyas ventas al

Brasil aumentaron sensiblemente en los últimos dos años. En el campo alimentario la relación entre Argentina y Brasil parece sólida y puede suponerse que tenderá a consolidarse en el futuro.

Empresas binacionales

Desde que se firmó en 1986 el protocolo 5 hasta mediados de 1990 no se avanzó en la constitución de empresas binacionales. La inestabilidad económica en ambos países y las dificultades jurídicas inherentes a proyectos de este tipo postergaron las iniciativas conjuntas. En julio de 1990 ambas partes firmaron el Estatuto de Empresas Binacionales que fija las pautas para la constitución de estas empresas (que el 80% del capital social esté en manos de nacionales de los dos países; que los nacionales de cada país reúnan al menos el 30% del capital social; etc.) y que las habilita a recibir tratamiento nacional en el país de radicación.

Es temprano para abrir opinión acerca del dinamismo que pueden tomar los proyectos empresariales entre inversores de ambos países y sobre los sectores de actividad de radicación preferente. La instalación de la binacional Maltería Pampa (Provincia de Buenos Aires), con capitales de la cervecera Brahma de Brasil (40%) y de Londrina de Argentina (60%), podría sugerir que el campo más propicio, al menos en una primera etapa, podría ser la actividad agroindustrial.

Complementación energética

Los esfuerzos se han dirigido al petróleo, el gas y las usinas hidroeléctricas. En cuanto al petróleo ambos países se han propuesto cooperar en la prospección y exploración petrolífera así como en el incremento del comercio de petroquímicos. La construcción de un gasoducto para abastecer de gas argentino a Brasil ha tropezado con diversas dificultades (sobre todo en cuanto a precio y volumen de abastecimiento). En el terreno hidroeléctrico se ha avanzado más, al punto que la usina Pichi-Picun será construida por un consorcio binacional al costo compartido de 150 millones de dólares. En el tema hidroeléctrico parecería que se mantiene una tendencia a la colaboración subregional que ya tiene varios lustros.

Otras áreas

El proyecto binacional ha avanzado, asimismo, en el sector siderúrgico (con un incremento importante de las ventas argentinas a Brasil), en el área de la industria automotriz (donde se ha avanzado en acuerdos de complementación tanto de partes como de vehículos terminados), en materia de transporte terrestre y marítimo (donde diversos acuerdos procuran eliminar las trabas a que ha estado sometido el transporte).

En el aspecto tecnológico el progreso parece haber sido menor en informática y en biotecnología, aunque se han dado pasos importantes en energía nuclear y en aeronáutica.

f) Los acontecimientos más recientes

En el año 1990 la aproximación binacional entre Argentina y Brasil ha tenido ciertas transformaciones que es del caso mencionar. Como es sabido, los Presidentes Menem y Collor decidieron reducir los plazos para la formación de un mercado común: en 1988 Alfonsín y Sarney se habían propuesto la creación de un mercado común en un lapso de diez años pero los nuevos mandatarios, por el Acta de Buenos Aires (6 de julio de 1990), decidieron adelantar para el 1 de enero de 1995.

El nuevo tratado, sin embargo, presenta ciertas diferencias con respecto al original. En primer lugar, la orientación general de los nuevos gobiernos parece más inclinada hacia lineamientos neoliberales donde la reducción del Estado, la apertura de la economía y una apelación a la vigencia plena del mercado adquieren fuerte relevancia. En segundo lugar, las nuevas orientaciones globales se hicieron sentir en el acuerdo bilateral, donde la aproximación intraindustrial (y la orientación más intervencionista del Protocolo 1 sobre bienes de capital) parece dar paso a un criterio intersectorial, de tipo más tradicional. En tercer lugar, y en concordancia con lo anterior, es posible que el énfasis en la generación endógena de tecnología, por el esfuerzo bilateral, pierda algo de su empuje inicial para dar paso a la búsqueda de una relación de nuevo tipo con los países industrializados.

Otro aspecto a considerar se refiere a la ampliación del acuerdo bilateral. Con posterioridad al Acta de Buenos Aires, Paraguay y Uruguay solicitaron su ingreso al proyecto de mercado común y, desde el último trimestre de 1990, se ha negociado un tratado cuatripartito. Con respecto al Uruguay, las relaciones comerciales de este país con Argentina han estado reguladas, desde 1975, por el acuerdo CAUCE. En la primera etapa del CAUCE (1975-85), cuya característica fue la exoneración de aranceles para el fomento comercial de una amplia lista de productos negociados, el Uruguay canalizó un porcentaje mayoritario de sus exportaciones hacia Argentina por este Convenio y logró, además, una mayor nivelación de su balanza comercial con el vecino. Una reflexión similar cabe para el Convenio PEC firmado a mediados de los setenta entre Uruguay y Brasil.

De hecho, los dos convenios fomentaron el incremento y la diversificación de las exportaciones uruguayas hacia los vecinos. Ambos convenios se ampliaron en 1985 (CAUCE) y en 1986 (PEC) y abarcaron una gama más amplia de productos generando nuevos incrementos en las exportaciones uruguayas. Tomando un período largo (1970-89) las exportaciones uruguayas totales se multiplicaron por 6.8 medidas en dólares corrientes. Es de notar que, en el mismo período, las exportaciones hacia Argentina y Brasil se

multiplicaron por 20 y hacia el resto del mundo por 5. En 1990 Uruguay negoció una nueva ampliación del PEC pero, al solicitar su incorporación al proyecto de mercado común Uruguay enfrentará una nueva realidad, mucho más exigente que la de períodos anteriores.

En las negociaciones para el tratado cuatripartito Uruguay ha planteado que se le conceda un año más para llegar al arancel cero (1 de enero de 1986) y que las rebajas arancelarias anuales se realicen a ritmo distinto al que acordaron Argentina y Brasil. Desde el funcionamiento del Grupo Mercado Común (setiembre de 1990) Argentina y Brasil se han puesto de acuerdo en incorporar todas las concesiones arancelarias mutuas previas al ACE (Acuerdo de Complementación Económica); en desgravar por lo menos en un 40% a los productos de esa nómina; y en reducir los aranceles, para los demás productos, en un 20% cada año para llegar con arancel cero en 1995. Uruguay ha solicitado un régimen distinto de desgravación arancelaria cuyas principales características están, todavía, sujetas a negociación.

EL PACTO ANDINO

Con una larga trayectoria de más de dos décadas, el Pacto Andino fue el primer intento de subregionalización que se propuso ampliar el mercado, fomentar la industrialización y recurrir a la programación industrial para regular a la inversión extranjera y la inversión interna. De hecho, los cinco países andinos - medianos y pequeños- han pretendido, a través de la aproximación subregional, incrementar su gravitación en el concierto regional e internacional. Sin duda, hay aquí una rica experiencia acumulada que no es de utilidad, tan solo, para los mismos países andinos sino, también, para toda la región.

Una somera observación de algunos indicadores sugiere que los países andinos han perdido peso relativo en la región. Entre comienzos de los setenta y fines de los ochenta el PBI andino respecto al PBI regional (once países de ALADI) descendió de 24 a 17%. Otro tanto ocurre con el PBI manufacturero que declina su participación regional del 28 al 19%. Sólo la formación bruta de capital fijo mantiene cierta estabilidad: 17,7% al comienzo del período y 18,2% al final. Sin duda, el fuerte crecimiento de Brasil y México explica esta pérdida de participación.

Si se toma el agregado de exportaciones de los cinco países, las destinadas a la región se multiplican por 7.5 entre 1970 y 1989 (dólares corrientes) y las globales por 4.5. En ambos casos las cifras son inferiores a las de los once países de ALADI: el intercambio regional se multiplica por 8.5 y el global por 8.1. Por otra parte, las exportaciones intrasubregionales son apenas un pequeño porcentaje de las totales lo que indica que el vínculo comercial en el Pacto Andino es, todavía, débil.

No obstante, el Grupo Andino fue conformando elementos innovadores en el contexto regional que vale la pena mencionar. Quizá el proyecto más ambicioso, y sobre el cual se depositaron más esperanzas, sea el recurso a la programación industrial para asignar, por concertación de voluntades, las inversiones correspondientes a manufacturas con cierto grado de complejidad. Los andinos intentaron la asignación de procesos productivos completos o parcelados procurando, como parece natural en varios mercados pequeños, no duplicar las plantas y, al ampliar el mercado a la dimensión subregional, ganar economías de escala. Los programas sectoriales de desarrollo industrial comprendieron la petroquímica, la automotriz, la metal mecánica, la siderurgia y la farmoquímica.

Los países andinos han desarrollado también empresas multinacionales que abarcan una amplia gama de actividades. Entre 1983 y 1989 se constituyeron (y se registraron en la Junta del Acuerdo de Cartagena) 21 empresas de las cuales 12 están radicadas en Colombia; 6 en Venezuela y 3 en Perú. Capitales venezolanos participan en 14 empresas, colombianos también en 14, peruanos en 9 y ecuatorianos en 3. Además, en 5 empresas hay aportes de capitales externos a la región.

Un aspecto de interés se refiere al arancel externo común. Se suele considerar que, ante las dificultades para negociar un arancel externo común lo más probable es que los países opten por un arancel común alto. Las dificultades estriban en que no todos los países tienen idéntico interés en la fijación del arancel externo común. Si un país miembro no produce un bien (por ejemplo, ciertos bienes de capital) muy probablemente estará interesado en que el arancel sea bajo; la situación inversa se presenta para otro país miembro que es productor de ese bien.

Como es sabido un arancel externo común elevado tendrá un efecto de contención al ingreso de bienes de terceros países, pero tendrá también un efecto discriminatorio, a su vez, con respecto a las exportaciones de la subregión hacia el resto del mundo. El arancel alto, además, afecta la distribución de beneficios dentro del proceso de integración y, además, implica una gran dispersión en las protecciones efectivas acordadas. Pero es de notar, asimismo, que un arancel común excesivamente bajo minimizará los efectos y las potencialidades de la integración (12).

(12) En el contexto del Pacto Andino este punto ha sido considerado en Jorge Torres Zorrilla: "Políticas de protección industrial en el Grupo Andino", en Estrategias y políticas de industrialización, DESCO, 1981.

Ante las dificultades y los intereses encontrados con respecto a un arancel externo común los países andinos han optado por establecer, como paso previo, el arancel externo mínimo común que ha estado sujeto a varias negociaciones y modificaciones. La última reducción, establecida por la Comisión, a propuesta de la Junta del Acuerdo de Cartagena para el primer trimestre de 1990, significó una reducción de 19 a 7 en los niveles arancelarios y bajó el AEMC, en promedio, de 28.5% a 17.9% (13). En cuanto al AEC, la Junta ha considerado la posibilidad de establecer un "arancel franja", con máximos y mínimos, dadas las serias dificultades que los andinos han enfrentado para establecer un arancel único entre países con diverso grado de industrialización y donde las políticas (monetaria, cambiaria, fiscal, etc.) no han podido ser coordinadas (14).

La programación industrial

Un breve balance del Pacto Andino -centrado sobre todo en el sector industrial- deja ciertas enseñanzas que vale la pena reseñar. En términos generales, en el diagnóstico de la Declaración de Galápagos se señala que "el proceso de integración subregional no logra aún acompañar el dinamismo del entorno internacional" (15). Uno de los problemas más serios que han enfrentado los andinos es el incumplimiento, a nivel nacional, de los acuerdos en la instancia subregional. Se ha señalado que la falta de credibilidad en la estabilidad de los compromisos adquiridos, dados los frecuentes y múltiples incumplimientos cometidos por los países miembros, es tal vez la mayor limitante al proceso de integración (16).

- 13) Acuerdo de Cartagena: "Evaluación del cumplimiento de los mandatos presidenciales de Cartagena, Galápagos y Machu Picchu"; setiembre 1990.
- 14) Pedro Carmona: "El proceso industrial en el acuerdo subregional andino" en Industrialización y Desarrollo en América Latina", BIP, 1983.
- 15) La Declaración de Galápagos dice: "En la actualidad, la integración subregional tiene una condición de marginalidad frente al acontecer socio-económico de los países andinos, que se expresa en varios sentidos: el comercio intrasubregional representa una proporción muy pequeña del comercio exterior total de la subregión; la integración tiene muy poco peso en los planes de desarrollo y en las políticas económicas nacionales; los países utilizan sólo en forma incipiente las instancias comunitarias para sus relaciones con terceros; las principales empresas y actividades productivas no han sido incorporadas significativamente en los programas y proyectos conjuntos; la participación de los actores sociales en el proceso es escasa; en fin, la conciencia integracionista, en los hechos, no está aun suficientemente arraigada".
- 16) Favio Echeverri Correa, Presidente de la Asociación Nacional de Industriales de Colombia, en Industrialización y Desarrollo en América Latina, BID, 1983.

Como se ha dicho con anterioridad, durante buena parte de la aplicación del Acuerdo de Cartagena la programación industrial fue el eje central del proyecto al punto que "absorbió el noventa por ciento de los esfuerzos del proceso de integración subregional". Sin embargo, hay consenso en cuanto a que los resultados son pobres. Varias causas pueden ser señaladas aquí para comprender este fenómeno.

Ante todo, hay que decir que los países andinos sufrieron las consecuencias de la crisis de la industria en la década de los ochenta, que golpeó seriamente, en los países más grandes, los intentos aun incipientes de desarrollar el sector de bienes de capital. El contexto internacional y regional no era propicio, puede decirse, para un proyecto exitoso de programación industrial.

En segundo lugar diversas fuentes señalan (y la Declaración de Galápagos, en el párrafo transcrito en nota de pie, lo confirma) que la programación industrial no contó con una activa participación de los empresarios y los trabajadores. Puede inferirse, entonces, que fue más una apuesta a planos técnicos que a transformaciones arraigadas en la realidad social. La menguada gravitación de esos planes podía, entonces, suponerse desde el inicio.

En tercer lugar, los gobiernos de los países andinos no mantuvieron, a lo largo de los lustros, idénticos objetivos en cuanto al desarrollo industrial y su programación. En los hechos, las prioridades sectoriales de desarrollo parecen haber sido cambiantes. Y aquí, precisamente, en el terreno del esfuerzo industrial conjunto, es donde se registran los mayores incumplimientos de las normas subregionales por parte de los gobiernos de cada país. Lo anterior sugiere que la perseverancia en los objetivos, que requiere todo proceso de integración, no estuvo presente en el Pacto Andino, quizá porque los costos se juzgaron elevados por algunos gobiernos (17).

En cuarto lugar, y vinculado al punto anterior, la gravitación de ciertas concepciones, de corte neoliberal y con fuerte ideologización, también estuvo presente en varios países andinos. Al decir del Presidente de los industriales colombianos "este pilar del Grupo Andino, la programación industrial, perdió

(17) En tal sentido Hughes y Ohlin han sugerido que la experiencia de la Comunidad Europea enseña que no basta con querer integrarse sino que, además, "hay que ser lo suficientemente fuerte para asumir los costos económicos considerables del proceso de integración". En opinión de estos autores los países subdesarrollados muy probablemente encuentren con rapidez los límites a los costos que pueden los gobiernos asumir. Ver H. Hughes y Goran Ohlin en J. Cody et. al.: "Policies for industrial progress in developing countries", UNIDO y World Bank, Oxford University Press, 1980.

importancia ante las corrientes económicas plenamente monetaristas, que han influido en el pasado reciente en varios países de América Latina y han pretendido desconocer los varios efectos tanto sociales como económicos que genera la industrialización (...) el choque del Acuerdo de Cartagena con modelos aperturistas, como el que puso de moda la escuela de Chicago, el marginamiento del sector productivo de la toma de decisiones y la inoperancia de mecanismos como la programación industrial, han sido factores decisivos de los pobres resultados obtenidos".(18)

En quinto lugar, y quizá como consecuencia, en parte, de los cambios en los objetivos y en las políticas económicas internas, la inversión privada ha tenido un comportamiento cada vez más pasivo en algunos países andinos. Este fenómeno es muy evidente en Bolivia, donde el coeficiente de inversión (pública y privada) se ha derrumbado. Pero presenta ciertas peculiaridades en el caso de Colombia, uno de los países grandes del Pacto y, según se suele decir, el que más se habría beneficiado de la integración subregional. En efecto, un análisis para período largo indica que la inversión privada ha estado contrayéndose en Colombia y sólo la participación creciente de la inversión pública ha impedido que el coeficiente global se redujera drásticamente.(19) Sin duda, ese no es el mejor contexto para un dinámico y exitoso esfuerzo de programación industrial.

En sexto lugar, y por último, habría que indagar, asimismo, en el contenido mismo de la programación industrial que han intentado los andinos. Una comparación rápida con la CEE sugiere que la Comunidad tuvo su plan inicial, con componentes importantes de programación industrial, inspirado en el plan nacional francés, de tipo indicativo. En dicho plan se fijaron las grandes directrices para los gobiernos y los sectores privados. Los gobiernos acordaron también la intervención para aminorar el rezago de ciertas zonas, para reforzar la posición común en ciertas áreas estratégicas (por ejemplo, en el campo tecnológico o en el emprendimiento común, con fondos públicos, de grandes proyectos para poder competir con las superpotencias) pero el papel del mercado y de la competencia, en la asignación de

(18) F. Echeverría Correa: op cit.

(19) La persistencia del fenómeno no admite interpretaciones simplistas (del tipo: la inversión pública ha estado desplazando a la privada) sino que debería remitir a causas profundas. Véase Salomon Kalmanovitz: "Colombia, la industrialización a medias" en *Industria Estado y Sociedad*, Nueva Sociedad, 1989. El autor señala que "resalta y alarma en especial anotar como la inversión privada reduce su participación en el producto del 17.5% del PBI al comenzar la década de los cincuenta" hasta el 7% del mismo dos décadas y media después.

recursos, estuvo contemplado desde el inicio en la CEE (20). Mayor indagación sobre el Pacto Andino y sobre su experiencia de programación industrial permitiría avanzar con más propiedad en las causas profundas de sus resultados insatisfactorios.

b) Acontecimientos recientes

En la actualidad, el Pacto Andino se ha propuesto acelerar el paso en cuanto a la liberalización comercial. En febrero de 1990 la Comisión Andina aprobó, a propuesta de la Junta, la liberación de todos los productos del universo arancelario para el 31 de diciembre de 1995, salvo los casos comprendidos en las listas de excepción. El Arancel Externo Común (AEC) debe estar aprobado, a más tardar, para el 31 de diciembre de 1992 y comenzará a aplicarse gradualmente, hasta estar en plena vigencia, para el 31 de diciembre de 1997 (Colombia, Perú y Venezuela) y para el 31 de diciembre de 1999 (Bolivia y Ecuador).

El 30 de noviembre de 1990 los presidentes de los países andinos, reunidos en La Paz, resolvieron "profundizar el proceso de integración". En el "Acta de La Paz" los presidentes acordaron adelantar los plazos al 31 de diciembre de 1991 para que quede conformada una zona de libre comercio; acelerar la desgravación arancelaria automática de forma que concluya el 31 de diciembre de 1990; y eliminar las listas de excepciones para la misma fecha. Es de notar que el Presidente del Ecuador no acompañó estas resoluciones y postergó su decisión hasta una nueva reunión del Consejo Presidencial.

También en el caso de los países andinos se registra, al parecer, una fuerte revisión del período de corte más "dirigista" que caracterizó a la programación industrial conjunta para dar paso a concepciones neoliberales donde la reducción del Estado y la apertura de la economía -al interior de la zona común y, también, hacia el resto del mundo- pasan a ser claves de la nueva estrategia.

(20) Véase Etienne Hirsh: "El desafío de la integración", en H. Frochnow: "Problemas y políticas de la economía mundial", Herrero Ed., 1966.

IV. LA NUEVA TAREA DE ALADI

Sin duda ALADI se encuentra en un momento complejo de su historia. En el surgimiento de la Asociación se tomó en cuenta la experiencia previa y el "clima" del momento: flexibilidad; mayor dosis de pragmatismo; metas menos ambiciosas que las de la etapa previa pero, quizá, más alcanzables; y, también, menos énfasis, en 1980, en el proceso de integración regional. En la actualidad parece haber dos pensamientos dominantes en cuanto a la Asociación: primero, el avance en la integración regional ha sido escaso, si bien pueden ponerse en el haber varios acontecimientos de cierto incremento en el comercio regional en la segunda mitad de los ochenta, (el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos, que ha funcionado, facilitando el comercio regional, etc.); segundo, aun cuando los procesos de subregionalización se han extendido (en el caso del Cono Sur) o parecen recobrar nuevos bríos (en el Pacto Andino) se considera que la Asociación debe subsistir como herramienta fundamental y, presumiblemente, gran paraguas, de la integración regional.

Tal es, en verdad, lo que emana de la V Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores realizada en México en abril de 1990. En varias resoluciones los países miembros han reiterado el papel fundamental que asignan a ALADI y han fijado nuevas pautas de acción para el organismo. No obstante, varias sugerencias parecen pertinentes si se quiere convertir a la Asociación en un instrumento dinámico y eficaz, que sea el efectivo punto de referencia de la integración regional. En las reflexiones que se presentarán a continuación no puede ignorarse que algunas de las trabas sólo pueden ser removidas por decisión política de los gobiernos que componen a la Asociación y, en tal sentido, no siempre está en las manos de las autoridades de ALADI superarlas.

1) La relevancia de ALADI

Todos los países miembros de ALADI -al menos en sus manifestaciones públicas- sostienen que la Asociación debe sobrevivir y, más aún, debe continuar siendo el organismo de integración por excelencia de la región. No obstante, el empuje de las subregionalizaciones podría implicar un debilitamiento de ALADI o, peor aun, su muerte por inanición.

Las razones que fundamentan la necesidad de ALADI para la región son varias y bien conocidas. En primer lugar, ALADI es la fuente de información básica acerca de la red de relaciones comerciales entre los países miembros; de hecho, todo lo que en la región se acuerda en términos de comercio tiene un registro en el organismo y es fuente de información para los miembros. Segundo, aun con sus deficiencias ALADI significa una acumulación de

experiencia en materia comercial que la región no debería, por ningún motivo, descuidar. Hay que tener en cuenta, además, que ALADI permite negociaciones entre sus países miembros que automáticamente quedan legalizadas ante el GATT. Fuera de ALADI los acuerdos entre los países de la región deberían llevarse a Ginebra y negociarse caso a caso.

A estas razones, que son sabidas, deberían agregarse otras, de no menor peso. Téngase en cuenta que los procesos de subregionalización se plantean en distintos momentos. El Pacto Andino, primero, que si bien arroja resultados débiles en el plano económico, ha desarrollado instituciones y jurisdicción subregionales de peso, y el Cono Sur, mucho más reciente, y con una implantación, por lo tanto, apenas insinuada. En estas circunstancias debe considerarse que el organismo marco de la integración regional no puede debilitarse sino, muy por el contrario, asumir nuevas tareas que contribuyan a los procesos de subregionalización y los vuelvan convergentes.

Téngase en cuenta, además que el espíritu de la aproximación de los países del Cono Sur se orienta al fortalecimiento de ALADI. El liderazgo que asumen ahora Argentina y Brasil -luego de muchos años de relativa prescindencia- apunta a generar el núcleo dinámico de la integración que tengan efecto de arrastre sobre los demás países. El efecto más inmediato ya se ha hecho sentir sobre Uruguay y Paraguay que, como es sabido, están estrechamente vinculados, desde el punto de vista económico, con Argentina y Brasil. Pero es de prever que este efecto continúe, sobre todo si la integración comienza a brindar sus frutos. Así percibidas, las dos subregiones formales son, de verdad, aspectos de un único proceso, donde no puede soslayarse -como vimos en otra parte de este trabajo- el peso creciente de la economía brasileña en la región. La antigua ALADI, encargada preferentemente de la negociación comercial entre los once miembros tiene ahora, por mandato de los ministros de los países miembros, una tarea mucho más ambiciosa: la vinculación que ahora se propone, y cuyo objetivo es hacer de América Latina una región integrada y competitiva, implica transformar los productos que la región entrega al mercado, los procesos productivos de donde emanan esos productos y la organización (de las empresas, de las ramas, de los sectores públicos, etc.) en la cual se insertan esos procesos productivos.

Desde esta perspectiva, la subregionalización se relativiza y lo que resulta verdaderamente relevante es que el conjunto de la región avance en una transformación competitiva de la economía y la sociedad, aproveche las economías de escala y, por lo tanto, los rendimientos crecientes, desarrolle especializaciones dinámicas y, de manera fundamental, acorte las distancias intrarregionales entre los países de mayor y los de menor desarrollo relativo. Por consiguiente, la subregionalización es un camino para obtener una meta común a toda la región. Es una modalidad de aproximación más factible, y quizá más realista, vista la heterogeneidad de los once países. Es, también, una forma de fijar metas movilizadoras, con fuerte impacto como hechos políticos.

no la subregionalización no es una meta en si misma y la integración regional, por aproximaciones sucesivas, aun cuando los plazos sean más dilatados (o, incluso, no estén planteados) mantiene plena vigencia.

Con apego en la reflexión serena puede sugerirse que los gobiernos de la región, aun aquellos que están inmersos en la reacción subregional, no deberían descuidar a un organismo como ALADI, único de cobertura amplia, que debería monitorear -con informes periódicos elaborados en estrecho contacto con los empresarios- tanto los avances de competitividad como los avances, o menos importantes para el buen éxito de la integración, en la disminución de las diferencias de desarrollo relativo entre los países de la región. Si, como se ha dicho con mucha frecuencia, la integración ahora va en serio", la región no puede prescindir de un ente testigo que coteje los dichos con los hechos, los compromisos asumidos con las medidas efectivamente aplicadas, la cooperación retórica de la verdaderamente asumida.

b) Los mandatos con énfasis distintos

Un segundo aspecto, de naturaleza distinta a los anteriores, puede mencionarse. Hasta cierto punto ALADI está sometida, en la actualidad, a mandatos gubernamentales con énfasis distintos. Por un lado, la V Reunión de Ministros trazó un plan de acción que refleja, como decíamos al comienzo de este documento, un nuevo concepto de integración. Por el otro, los presidentes de los mismos países que integran ALADI, reunidos en Caracas el 11 y 12 de octubre de 1990, aprobaron pautas para ALADI de contenido más restringido y con metas de integración más difusas.

En efecto, el párrafo H de la Declaración de Caracas se establece que ALADI debe efectuar, al más breve plazo, una valuación "para determinar las medidas necesarias para que alcance la flexibilidad y eficacia que requieren las actuales perspectivas de la integración latinoamericana, según el temario de diez puntos acordados que forma parte de esta Declaración". Ahora bien, una lectura detenida de los diez puntos aludidos, plantea algunas interrogantes.

a) La experiencia acumulada en materia de integración regional llevó a relativizar el carácter excesivamente "comercialista" de las etapas anteriores. El nuevo concepto de integración, plasmado en varias resoluciones de la V Reunión de Ministros (y en particular en la Resolución 22) procura, precisamente, corregir ese sesgo. No obstante, los diez puntos de la Declaración de Caracas, signada pocos meses después de realizada la V Reunión de Ministros, tiende a regresar al criterio "comercialista" que, en la actualidad, es sólo uno de los aspectos -si bien muy relevante- que incumben a ALADI. Con el propósito de conciliar, puede decirse que no hay contradicción entre lo que plantean las resoluciones adoptadas en México y los diez puntos aprobados en Caracas, aun cuando estos últimos son más específicos que las primeras.

b) Algunos de los puntos de la Declaración de Caracas son excesivamente genéricos (por ejemplo, los puntos 1 y 3), y hasta se podría decir que establecen, en realidad, una manifestación de voluntad ("...acuerdos comerciales de cobertura amplia de productos..."; "...que la reducción de listas de excepción haga efectiva la eliminación de las barreras...") que, como tantas veces ha ocurrido en la historia de la integración latinoamericana, no siempre se ha concretado en resultados.

c) Los diez puntos se enfilan, al parecer, a acentuar una zona de libre comercio en América Latina por medio de un programa calendarizado de desgravación arancelaria, y por medio, asimismo, de un programa calendarizado de eliminación de subsidios a la exportación y de cargas fiscales discriminatorias e inequitativas. Como es sabido, la creación de una zona de libre comercio es un viejo anhelo de la región (al punto que la primera iniciativa concreta se denominó Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), que tropezó con muchas trabas en las décadas del crecimiento hacia adentro pero que podría encontrar nuevo andamio en las circunstancias actuales, cuando se ha relevado la rebaja general de aranceles y el crecimiento a través de las exportaciones. No obstante, podría señalarse que en circunstancias de extrema inestabilidad, con profundas variaciones en los tipos de cambio regionales (que, a su vez, influyen sobre los flujos de comercio) se relativiza la importancia de las preferencias arancelarias. Una profundización persistente del comercio intrarregional, además de la desgravación arancelaria, debería enfatizar, en primer lugar, cierta estabilidad en las políticas macroeconómicas.

d) En los puntos que comentamos se hace referencia, también, a "programas concretos y permanentes" de inversiones entre los países latinoamericanos para que "nuestras comunidades de negocios se acerquen efectivamente". Sin duda, la experiencia de Latinequip (donde hay aporte de capital mexicano, brasileño y argentino) y de varias empresas creadas en el Grupo Andino muestran un camino que se ha recorrido de manera incipiente y que podría ser prometedor. Además, la referencia a las inversiones conjuntas es acorde con lo resuelto en la V Reunión de Ministros realizada en México. No es del todo evidente, sin embargo, como podría ALADI cumplir un papel protagónico en la promoción de inversiones conjuntas. De hecho, para que un objetivo de esta naturaleza tenga andamio se requiere de alguna unidad promotora que identifique potenciales proyectos de inversión, que realice o encargue estudios de factibilidad, que procure eventuales socios entre los sectores público y privado de los países miembros, que realice -quizá de forma transitoria, hasta tanto la empresa logre asentarse- aportes de capital de riesgo, y que se aproxime al tema con la metodología de los complejos productivos.

) Los cambios institucionales sugeridos

a) Un problema serio que aqueja a la Asociación es su estructura institucional. El funcionamiento de un Comité de once miembros, que representa a otros tantos países sumamente heterogéneos, ya es de por sí un serio impedimento. Si a ello se adiciona una Secretaría General, subordinada a ese Comité, es fácil colegir que los componentes de parálisis son mayores que los de dinamismo.

Puede alegarse, con razón, que los representantes de los once países no pueden hacer más que lo que sus respectivos países están dispuestos a conceder. Pero es un hecho, también, que el interés de cada país en la integración es distinto y variable en el tiempo, que las actitudes defensivas suelen predominar y que la vinculación intrarregional tiene importancia diversa para los países de ALADI.

Es un hecho evidente que una Asociación como ALADI, aun cuando estuviera bien estructurada, poco podría resolver y gravitar si los compromisos asumidos se incumplen por los miembros, si la política económica interna entra en contradicción con la política de integración y si, como ha ocurrido con no poca frecuencia, algunos gobiernos dan prioridad a la inserción en el resto del mundo y relegan a segundo plano -como si fuera incompatible con aquella- la vinculación con la región. ALADI es, por consiguiente, el reflejo del pulso político de la región en el tema de la integración. En tanto éste ha sido débil la Asociación también lo ha sido. Y quizá su estructura -pesada y con neutralizaciones recíprocas- es tan sólo un reflejo de ese pulso enervado.

No obstante, si la integración ha cobrado nuevo vigor al comenzar la década de los noventa y si se considera que ALADI debe subsistir a pesar de los procesos de subregionalización, el problema de la estructura de la organización no puede eludirse. Máxime si se quiere, como se ha dicho en la V Reunión de Ministros, que ALADI se convierta en una herramienta efectiva. En la nueva etapa, la institución requiere de un Comité, integrado por representantes de los once países, que fije grandes líneas estratégicas de acción y que vigile, con cierta periodicidad, que esas líneas se cumplan. Pero requiere, asimismo, de un órgano ejecutivo (unipersonal o tripersonal) que impulse, comande y asuma la representación ante terceros. Con la cautela del caso, y en un proceso que insumirá tiempo, negociación y esfuerzo, ALADI debería irse convirtiendo en un órgano supranacional con competencias claramente delimitadas, competencias que implican, como es obvio, que los estados que la componen transfieran una cierta parte de sus decisiones soberanas al organismo supranacional.

Una sugerencia de esta naturaleza puede resultar extraña y hasta reñida con la historia de ALALC y ALADI. No obstante, hay que tomar en cuenta que profundizar el proceso de integración implica, más temprano que tarde, abordar el tema de los organismos con cierta gravitación supranacional. De hecho, es altamente probable (aun cuando se perciban resistencias en algunos estados

miembros) que los procesos de subregionalización tiendan a cierta institucionalización con jurisdicción supranacional. Si esta percepción es correcta, ALADI difícilmente podría subsistir -y menos aun como herramienta eficaz de integración- con su pesada estructura actual, con once directores (y una secretaría ejecutiva anémica) que deben procurar la opinión última de sus respectivos gobiernos. Si la integración tiende a profundizarse, como varios indicios lo sugieren, la supranacionalidad de las instituciones no puede eludirse. Tanto de las instituciones subregionales como de la institución regional. Una adecuada distribución de competencias -para evitar nefastas superposiciones, fuentes de conflictos- resulta, entonces, imprescindible. Volveremos sobre esto más adelante.

b) Un segundo punto merece especial mención. La gravitación futura de ALADI no dependerá, solamente, de los respaldos sucesivos que ha recibido -y continuará recibiendo- por parte de las personalidades gubernamentales (Presidente, Ministros) de los once miembros. Ese respaldo es importante, en tanto expresión de voluntad política, pero insuficiente. Una ALADI nueva requiere, también, de un vínculo estable con actores sociales de la integración. De un lado, con los empresarios y trabajadores de los países miembros, quienes deben ser, en definitiva, los protagonistas de primer línea del proceso. En ese sentido, algo se ha avanzado, hasta el momento, en la relación con el mundo empresarial de la región.

Pero hay una segunda vinculación que debería merecer prioridad: nos referimos a la burocracia intermedia de los países de la región que es, en verdad, la que debe ejecutar las decisiones que impulsen la integración. La experiencia latinoamericana indica que existe un divorcio entre los discursos presidenciales -siempre favorables a la integración regional- y las medidas concretas que, en cumplimiento de los mandatos presidenciales, se adoptan en cada país miembro. Esta distancia entre los dichos y los hechos puede ser deliberada, fruto de un compromiso verbal que los gobiernos no quieren llevar a la práctica. Pero puede ser también -y con frecuencia lo es- el resultado de una burocracia intermedia, ajena al proceso de integración (y hasta descreída) que no facilita el trámite -y hasta entorpece la acción- contradiciendo la auténtica voluntad integradora de los respectivos gobiernos.

Trabajar en estrecho contacto con la burocracia intermedia, invitar a los tomadores de decisiones a la Asociación, recabar su punto de vista e institucionalizar esas reuniones paulatinamente, parece un paso imprescindible para revitalizar a ALADI. Al hacerlo, la institución lograría llevar la voluntad integradora al conjunto de las estructuras gubernamentales y avanzaría hacia la solución de un problema fundamental: que los documentos firmados por los presidentes y referidos a la integración guarden coherencia con las decisiones posteriores de la política interna.

Lo bilateral, lo subregional y lo regional

En cuarto lugar corresponde preguntarse cual es el ámbito reservado a lo bilateral, el que corresponde a lo subregional y, al último, el que incumbe a lo regional. Como es natural, los tres ámbitos continuarán subsistiendo en América Latina aun cuando las fronteras entre ellos se vuelvan difusas.

Hay que tener en cuenta que, al mismo tiempo que se avanza en la subregionalización, varios países de América Latina han incentivado los acuerdos bilaterales. Chile (que no integra de momento espacio subregional alguno), así lo ha hecho con México, Brasil, Argentina y Venezuela. Argentina y Venezuela, asimismo, han firmado un acuerdo bilateral recientemente. México ha seguido una política similar, y una pregunta que surge, apenas se observa el panorama regional del presente, es si los acuerdos bilaterales son compatibles con los compromisos subregionales que los mismos países han asumido. Por ejemplo, Venezuela quedará sometida, por el Pacto Andino, al arancel interno igual a cero y al arancel externo común, antes de que termine el siglo. Es esto compatible con el acuerdo bilateral que, por ejemplo, ha firmado hace pocos meses con Argentina?

El caso de México guarda, también, cierta complejidad. Su aproximación creciente con Estados Unidos y las preferencias que esto implica pueden asumirse sin que las mismas se extiendan a los demás países de ALADI? La V Reunión de Ministros de los Países de ALADI no fue ajena a esta preocupación. Y estos ejemplos remiten, en definitiva, a una pregunta global cuya respuesta es imprescindible para la buena marcha de un proceso de integración: ¿Cuál es, en verdad, la disciplina integracionista de los Países de América Latina? ¿Quién y cómo determina lo que es legítima competencia bilateral de los estados soberanos y lo que es contradictorio con los compromisos subregionales y regionales asumidos?

Lo dicho aquí parece sugerir que los campos no están bien delimitados entre los ámbitos bilateral, subregional y regional y que, con frecuencia, algunos gobiernos incursionan simultáneamente en los tres ámbitos, en ejercicio de su soberanía, aun cuando los acuerdos que signan no guarden entre sí la debida coherencia.

¿Cuál es, en definitiva, la tarea que compete a la ALADI en la década de los noventa? Las sugerencias que aquí se presentan, de manera abreviada, implican una recapitulación de lo expuesto en páginas anteriores.

a) Una de las tareas centrales de ALADI debería ser velar por la disciplina de la integración. Como es de imaginar, todos los países de la región mantendrán sus relaciones bilaterales con el resto del mundo y también estas relaciones continuarán prosperando al interior de la región. Tan solo en el año 90 se han firmado varios acuerdos bilaterales entre países de la región

y algunos, como hemos visto, no siempre compatibles con los compromisos subregionales o regionales asumidos. Como es obvio, la integración, tanto en su dimensión regional como subregional, no puede ni debe ser excluyente de los relacionamientos bilaterales.

Puesto que se trata, en definitiva, de ceder parte de las decisiones soberanas que corresponde a cada estado a organismos regionales y subregionales el proceso de negociación implica determinar cuanto de lo que es estrictamente competencia del estado nacional se está dispuesto a ceder a instituciones que empiezan a construir su gravitación supranacional. Los estados de la región deberían admitir que la institución regional determinara si los compromisos bilaterales que se proponen signar son o no compatibles con los compromisos ya asumidos por acuerdos regionales o subregionales. Por ejemplo, si algún país de la región acuerda con un tercero, extrarregional, ciertos beneficios mutuos y, a posteriori, no está dispuesto a conceder esos mismos beneficios a los demás miembros de ALADI -en contradicción con el Tratado de Montevideo- la institución debería tener el poder de señalar la inconsistencia y reclamar su corrección. Sólo así se irá construyendo la disciplina de la integración. Por cierto, el país amonestado podrá optar entre mantenerse en el Tratado de Montevideo y extender los beneficios o resignar el Tratado.

El organismo regional debería tener ingerencia, asimismo, en ciertas relaciones bilaterales que se presentan al interior de la región y que pueden llegar a desvirtuar mecanismos multilaterales. Un caso claro es el del Sistema de Pagos de ALADI, con compensación cada cuatro meses. El instrumento es de extrema utilidad para fomentar el comercio intrarregional con ahorro de divisas. Si un país de la región, en reiteradas oportunidades, se excluye de la compensación y, posteriormente, acuerda bilateralmente con el acreedor convertir la deuda de corto en un pasivo de largo plazo, en verdad está desvirtuando el Sistema de Pagos, con perjuicio para el conjunto del comercio regional. Desvirtuar los instrumentos es uno de los caminos más eficaces para atentar contra la integración. ALADI debería tener el poder de evitar que el instrumento se desvirtúe, señalando el comportamiento inadecuado del deudor y sugiriendo que recurra a otras fuentes de financiamiento para cumplir puntualmente los compromisos de compensación.

b) ALADI debería procurar que los acuerdos bilaterales y subregionales confluyan (converjan) hacia la integración regional. La PAR y la profundización de la misma, mantiene relevancia, aun en un contexto regional de rebaja arancelaria generalizada con respecto al resto del mundo, en tanto las economías de la región se vuelvan más competitivas.

El avance en la competitividad de las economías de la región, estén o no incorporadas a subregiones, es un aspecto de especial relevancia, porque fomenta la inserción de América Latina en la economía mundial pero, además, porque hace viable a

Preferencia Arancelaria Regional como instrumento de urgencia. El monitoreo de los avances en la competitividad y la efectividad de la PAR corresponde también al organismo onal de integración.

c) El rápido progreso de las economías de menor desarrollo tivo, de forma que la región esté compuesta por economías más géneas, es de gran importancia para la buena marcha de la gración. La PAR especial para los PMDER y para los países rmedios es un hecho positivo aun cuando los mercados comunes ectados restringirán, como vimos, el ámbito de la PAR. No ante, no debe ignorarse que con mucha frecuencia los PMDER en carencias en cuanto a la oferta exportable que impiden que ventajas que obtienen se conviertan en flujos incrementados omercio. Planes específicos de desarrollo de los PMDER debe- ser acordados, a nivel regional y con participación de II, para contribuir a incrementar su oferta exportable, para litar su inserción subregional y/o regional como productores bienes manufacturados complejos y para estimular una especia- ción dinámica que no reproduzca, dentro de la región, las alidades tradicionales del comercio Norte-Sur.

d) La región carece, en la actualidad, de una unidad motora de inversiones que dinamice las empresas conjuntas. De no, en ciertas actividades, los países de América Latina sólo anzarán una auténtica competitividad si hacen esfuerzos juntos. El objetivo de las subregiones, orientadas a dinamizar acumulación del capital, lleva a pensar en unidades promotoras el área andina y en el Cono Sur. Pero la unidad promotora a el regional no es incompatible con intentos similares a nivel regional.

Para el cabal cumplimiento de su mandato ALADI debería lorar la posibilidad de ampliar sus actividades hasta esa dad promotora. Se trataría de una unidad de pequeña dimensión, burocratizada, encargada en una primera etapa de identificar yectos concretos de inversión y de proponer las normas idicas que regularían uno o más modalidades de asociación re capitales de los países miembros. La unidad podría, mismo, gestionar ante el BID, el Banco Mundial u otros anismos los aportes transitorios de capital de riesgo para que empresas conjuntas tengan su primer impulso. La unidad ría, también, explorar dos áreas de claro interés: el uso de deuda intrarregional con el propósito de capitalizarla en ersiones bi, tri o multinacionales; y la coordinación entre sas de valores de la región o, incluso, la promoción de una sa de valores regional donde se cotizarán las acciones de las resas conjuntas y se operará con bonos regionales de mediano y go plazo destinados, específicamente, a financiar proyectos tinacionales de inversión.

e) Todo proceso de integración es complejo y hay que encon- ar el ámbito adecuado para dirimir diferencias. Los países dinos han creado su propio tribunal y, con el tiempo, los ises del Cono Sur podrían pensar en una iniciativa similar. No stante, parece más adecuado que las normas y los criterios para imir diferencias tengan aplicación regional, sean de amplia

difusión entre los once países, y todos los miembros de ALADI sepan, al respecto, a qué atenerse. En este orden de reflexión valdría la pena explorar la posibilidad de que ALADI ampliara sus facultades y se convirtiera en el instrumento regional al cual los países miembros puedan apelar para dirimir sus conflictos. Al asumir esta función ALADI estaría dando garantías a los países miembros de que en el espacio regional sus diferencias pueden ser consideradas y resueltas de manera civilizada. No hay que decir que una garantía de este tipo es de fundamental importancia para los países más pequeños.

f) Una mención especial -sin perjuicio de lo ya dicho con respecto a la disciplina de la integración- merece el Sistema de Pagos de ALADI. Como se ha visto es un instrumento que, salvo excepciones, ha operado correctamente, contribuyendo a fomentar el comercio y a economizar divisas. Los países andinos, como se sabe, realizan entre ellos una compensación previa a la de ALADI y aun cuando los del Cono Sur se propongan, en un futuro, crear un mecanismo similar, la compensación del comercio intrarregional debe continuar y ampliarse recogiendo algunas de las valiosas enseñanzas que arroja el sistema andino. En ese sentido la conversión del FAR en el FLAR, propuesta por los cinco países andinos, podría ser una propuesta adecuada. Si se logran superar algunos de los obstáculos señalados en páginas anteriores, la región debe programar, en el largo plazo, la creación de una moneda que comience como medio de pago restringido (similar al peso andino) y que alcance la función de medio de pago amplio y de reserva de valor.

Es en este contexto regional donde deben operar los acuerdos subregionales. En las circunstancias presentes el principal objetivo de estos acuerdos debe ser contribuir a estabilizar a las economías involucradas en la integración subregional y fomentar la acumulación de capital. No puede ignorarse que desde hace casi una década la mayoría de los países de América Latina han visto reducido su coeficiente de inversión. Es de máxima urgencia revertir esta situación y la subregionalización puede ayudar a este propósito, máxime cuando la exigencia de hoy consiste en que la integración se oriente a elevar la competitividad sistémica de nuestras economías.

Los procesos de subregionalización han creado (Pacto Andino) o están en vías de crear (Cono Sur) su estructura institucional desde donde se orientará y administrará la marcha de los mercados comunes que están en proyecto. La tendencia en el Pacto Andino es a conceder cierta supranacionalidad a esa estructura institucional y, en el caso del Cono Sur, es prematuro aventurar opinión al respecto. Puede sugerirse, sin embargo, que la institucionalidad subregional está destinada a orientar las siguientes actividades:

- el programa de rebajas arancelarias generalizadas en la subregión hasta llegar, superado el período de transición, al arancel cero.

- la fijación de un arancel externo común, o una franja arancelaria externa común, que regule las relaciones con el resto del mundo.

- la adopción de cláusulas de salvaguardia, planteadas por países miembros, y por un período a determinar (que pueda ser inferior, igual o superior al período de transición para llegar a cancelarlo).

- la regulación en materia impositiva para los bienes y servicios que se producen en uno de los miembros pero se comercializan en el conjunto de la región.

- el fomento de la inversión y de las relaciones industriales, la racionalización de las actividades productivas, las inversiones conjuntas, etc.

- la coordinación (es decir la reacción concertada y en particular ante las conmociones de la coyuntura) y la armonización (es decir la fijación de reglas comunes y la construcción de un marco legal) de las políticas macroeconómicas.

- la colaboración entre las partes para el impulso común a las actividades de gran relevancia (por ejemplo, la investigación científica y tecnológica) y para la dinamización de zonas de menor desarrollo relativo en la subregión.

En síntesis: la división de tareas entre ALADI y las instituciones subregionales debería ordenarse a partir de ciertos criterios básicos. El organismo regional es el encargado de administrar el poder de negociación de América Latina y la disciplina de la integración; los organismos subregionales tienen por objeto orientar la transformación productiva y el relanzamiento de la acumulación de capital en sus áreas respectivas.

ANEXO I

INTEGRACION, CONCEPTOS Y PRACTICA

Inicialmente, el término integración ha estado referido a la economía industrial. La integración horizontal y vertical de las firmas se estudia desde hace tiempo en la teoría económica y explica la concentración industrial, la estructura de la industria, los rendimientos crecientes a escala, etc. En un sentido más amplio, la integración de los mercados remite a la aproximación de dos o más economías que procuran obtener, otorgándose preferencias mutuas, ciertas ventajas. La aproximación entre dos economías puede asumir distinta intensidad: Los acuerdos comerciales significan intercambio de preferencias entre dos o más partes para fomentar el comercio en las ramas o productos indicados; en la zona de libre comercio todos los bienes, salvo las excepciones, se transan libremente sin restricciones o con restricciones inferiores a las que se aplican para el resto del mundo; la unión aduanera fija, además un arancel externo común con respecto al resto del mundo; en el mercado común hay libre movimiento de factores así como de bienes y servicios; y en la comunidad económica se coordinan y armonizan las políticas monetaria, cambiaria, fiscal, laboral, etc. (entendiéndose a la formación de un solo espacio económico)(21).

Para la teoría tradicional del comercio, de raíz ricardiana y extendida a la dotación de factores por Heckscher-Ohlin, los países incrementarán su comercio en atención a sus ventajas estáticas. Va de suyo que a mayor libertad de comercio, el intercambio se hará más intenso y que los intentos de integración pueden significar un desvío a la tendencia natural de los flujos comerciales. Fue Jacobo Viner el que trazó la distinción entre las integraciones que desvían comercio (el país A acuerda comprar en el país B, a pesar de que podría adquirir con ventaja -de precio, de calidad, etc.- en el país C) y las que crean comercio. En este segundo caso los países que acordaran integrarse obtendrían ventajas de la aproximación. En verdad, la reflexión de la teoría tradicional acerca de la integración de mercados se refiere más bien al intercambio intersectorial y puede proponerse explicar -desde que Ricardo sugirió que Inglaterra debía exportar manufacturas a Portugal y éste país vino a Inglaterra- el comercio Norte-Sur más tradicional.

(21) Las distinciones conceptuales que hicimos aquí pueden tener variantes según los autores. En este caso seguimos la distinción planteada por H. Hughes y Goran Ohlin en J. Cody, H. Hughes y D. Wall: "Policies for industrial progress in developing countries", UNIDO y W. Bank, Oxford University Press, 1980.

No obstante, la realidad del comercio internacional y la interacción entre política y economía, han modificado sustancialmente la interpretación de la integración de los mercados. En su dimensión geopolítica, la integración es un movimiento hacia la acumulación de fuerzas como resulta evidente al repasar los documentos europeos de los años cincuenta, (22) ante la realidad de dos superpotencias que deciden y varias naciones europeas dispersas, que no gravitan. En su dimensión económica responde a dos causas principales. Por una parte, el acceso diferencial a los mercados (a medida que se extienden las formas de protección y de neoprotección) y la condición de tomadores de precios de los países más débiles, alientan los esfuerzos de integración para regular el comercio intranregional bajo otras pautas. Por otra parte, la necesidad de aproximarse a los rendimientos crecientes a escala con plantas de mayor tamaño para poder competir, en el mercado internacional. La primera causa es de carácter defensivo y puede implicar, subyacentemente, cierto decrecimiento acerca del fomento exportador como puntal del desarrollo. La segunda, es de carácter ofensivo y está detrás del intenso comercio intraindustrial europeo.

A. Marshall fue pionero, como es sabido, en el análisis de los rendimientos crecientes a escala y la distinción entre economías internas de escala (tamaño de la firma) y economías externas de escala (tamaño de toda la industria). A Robinson y Chamberlain, a su vez, debemos los primeros avances en el estudio de la competencia imperfecta. Y sobre estas matrices se ha plasmado una nueva teoría del comercio internacional, con énfasis en el intercambio intraindustria. Desde esta perspectiva, el tamaño del mercado, la dimensión a la cual pueden acceder las plantas y los rendimientos crecientes que derivan de la escala son los elementos relevantes que impulsan un proceso de integración. (23)

Un punto clave, con respecto a varias economías que procuran integrarse, se refiere al tipo de relaciones económicas que existe entre las mismas. Con frecuencia se dice que dos economías son complementarias. En su versión más simple, esto quiere decir, por ejemplo, que una economía produce alimentos abundantes (en exceso a lo que consume) y baratos mientras la otra ha desarrollado una base industrial más amplia e integrada (bienes de consumo, bienes intermedios, bienes de capital) y está en condiciones de abastecer a la primera de artículos manufacturados. Esta noción de complementariedad -que explica mucho del comercio que se desarrolló entre los países latinoamericanos a través de ALALC y de ALADI- implica el desarrollo del intercambio de "lo que el otro no produce" y, por consiguiente, evade la competencia entre productos de igual género y especie.

(22) Véase por ejemplo E.S. Kirschen y otros: "Política económica contemporánea". Oikos, 1969, capítulo XV.

(23) Véase por ejemplo W.M. Corden: "Economies of scale and Customs Union Theory", *Economic Journal*, 1972; P. Krugman: "Intraindustry specialization and the gains from trade", *Journal of Political Economy*, 1981. P. Krugman: "New Thinking About Trade Policy", en *Strategic Trade Policy and New International Economics*, MIT, 1988.

La apuesta a un proceso de integración por complementariedad este tipo será, muy probablemente, de corto vuelo: si bien en ciertos productos -los que no se producen en la otra economía- se verificará una ampliación de mercado, puede ocurrir que el mercado ampliado opere como válvula de escape ante restricciones en la demanda interna local, con oferta exportable hacia otra economía que proviene de la capacidad instalada previa. El comportamiento de esta naturaleza se refuerza si las economías complementarias han estado sometidas a expansiones y contracciones de sus demandas internas, por factores restrictivos diversos (por ejemplo, restricciones externas o planes de estabilización luego de empujes inflacionarios fuertes).

Así, la relación complementaria concebida de esta manera muy probablemente tendrá un efecto de transformación débil sobre las economías que procuran integrarse: no dinamizará la inversión, no significará un acicate para la reducción de costos (vía incorporación de nueva tecnología), no gravitará sobre el tamaño de las plantas y las economías de escala y, por último, encontrará un hecho pronto, apenas la lista de bienes "que el otro no produce" se agote.

El refugio en el comercio complementario simple puede atribuirse, al menos, a dos razones: a las diversas fuerzas empresariales, laborales, burocráticas) que detienen en ese ámbito a la relación comercial y a los diversos sistemas de competitividad que, cuando mantienen grandes disparidades (en tamaños de planta, en personal calificado, en articulación industrial, en adecuación tecnológica, en costos diferenciales de insumos, en diversos regímenes impositivos, etc.) impiden que las economías que intentan integrarse se abran a la competencia entre ellas o, a lo sumo, dan paso a formas espúreas de competencia a través de subsidios estatales, manipulaciones cambiarias, etc. Si las cosas, el problema no es de fácil solución. Porque es de suponer que los intentos voluntaristas de abrir una economía que no está en condiciones de enfrentar la competencia sistémica de otra (con la cual hay propósito de integrarse) puede dar lugar a desindustrialización y a caída fuerte (y prolongada) en el nivel de actividad. Volveremos sobre este punto más adelante.

La complementariedad, sin embargo, puede ser concebida también desde un punto de vista dinámico. Aquí, la menor disparidad en la competitividad sistémica (es decir, una reducción de la heterogeneidad o, dicho de otro modo, una tendencia a la homogeneidad entre las economías que se proponen integrarse), el desarrollo de relaciones intraindustriales y un nivel de actividad relativamente estable, parecen requisitos ineludibles para desencadenar una complementariedad dinámica. Va de suyo (aun cuando no fue para nada evidente en las economías latinoamericanas) que la integración debe ser un proyecto estratégico (para los gobiernos y para los particulares); que debe existir la convicción generalizada que la integración es proyecto prioritario y de largo plazo; que las decisiones internas y que las políticas económicas deben ser compatibles con ese proyecto de largo plazo.

Para que la competitividad sistémica de un espacio económico se haga más homogénea se requiere que en cada economía las relaciones entre el sector público y el privado avancen hacia su máxima potencialidad; que las relaciones entre capital y trabajo apunten al incremento en la productividad; que la capacitación de los trabajadores y de los empresarios, por medio de sistemas

educativos modernos coadyuven al propósito de homogenización; que no haya rezago de alguna de las partes en la adecuación tecnológica, campo propicio para el esfuerzo común tanto en la transferencia desde el resto del mundo como en la generación endógena; que las políticas públicas perseveren en la consecución de ciertos equilibrios básicos, sea por disciplina en la ejecución o por reducción de transferencias desequilibrantes hacia terceros. Sólo entonces los países que proyectan integrarse estarán en condiciones de competir entre sí (y en conjunto hacia afuera) y podrán desencadenar, por lo tanto, una complementariedad dinámica.

Cabe agregar que la relación intraindustrial, para que pueda redundar en rendimientos crecientes debe dar paso, inevitablemente, a cierta reasignación de actividades industriales. Este punto merece ser visto con algún detenimiento. Primero, áreas de integración subregional (por ejemplo el Pacto Andino o el Cono Sur, a pesar de la presencia de Brasil) de tamaño relativamente reducido -en comparación con EE.UU., la CEE o Japón- no admiten un número grande de plantas en ciertas ramas. (24) Más aún, en algunos casos es posible que den cabida a una planta o, a lo sumo, a dos. No obstante, por la peculiaridad del proceso de industrialización previo en América Latina suele ocurrir que en esas ramas existan varias plantas diseminadas entre las economías en proceso de integración. Un par de reflexiones deben realizarse aquí. Por una parte, hay evidencias de que las nuevas tecnologías han reducido, en algunas ramas, el tamaño óptimo de la planta lo cual remite a la reconversión de las unidades productivas más que a la reasignación en el espacio regional o subregional. Por la otra, parece obvio que la reasignación de actividades industriales no puede quedar librada a varios equipos técnicos que fijen en sus planes qué le corresponde a cada parte. Basta decir que las fuerzas reales de las respectivas economías echarían por tierra los buenos propósitos tecnocráticos. Tampoco es para nada evidente que pueda quedar librada a la mera competencia pues las economías externas (servicios públicos más desarrollados, servicios comerciales disponibles, facilidades de transporte y tamaños relativos de las economías) tenderían a favorecer a la economía de mayor desarrollo relativo, en detrimento de las demás. Puede sugerirse, no obstante, que la acción conjunta de elementos de programación industrial, de competencia regulada, de cadenas productivas integradas y de complementariedad por partes de bienes finales podrían dar respuesta al esfuerzo coordinado de reasignación de actividades industriales. De esta forma, la complementariedad dinámica a través de relaciones intraindustriales da paso, en el área de integración, a mayor

(24) Hace algunos años Freeman, estudiando la economía de Estados Unidos, comprobaba que, en ciertas ramas, sólo es posible la acción de un grupo muy reducido de grandes empresas. Esto era así en automotriz, tintas, productos farmacéuticos, cemento, vidrio, acero, aluminio, resinas sintéticas, construcción naval, industrias todas de alta intensidad de capital. Por cierto, otras ramas admiten mayor atomización: instrumentos científicos, electrónica, textiles, maquinaria textil, cuero y calzado, madera y muebles, etc.). Véase Ch. Freeman: "La teoría económica de la innovación industrial". Alianza, 1975. Para el caso de México, véase Wilson Peres: "La estructura de la industria estatal 1965-1975" y Eduardo Jacobs y Wilson Peres: "Las grandes empresas y el crecimiento acelerado"; ambos trabajos en Economía Mexicana, CIDE, No. 4, 1982.

competencia en ciertas ramas atomísticas pero simultáneamente, a una mayor concentración en otras ramas donde tiende a predominar la competencia oligopólica. El fenómeno se ha percibido con claridad en la Europa comunitaria y ha sido motivo de permanente preocupación (25).

Hasta ahora nos hemos referido a las relaciones al interior de la área que procura integrarse. Queda por ver como se ordenan las relaciones con el resto del mundo. Sin duda, la complementariedad dinámica, que debe tender a una especialización diversificada, en atención a ventajas comparativas dinámicas, que dependen menos de dotación inicial de factores o recursos y más de la construcción conjunta y cooperativa de las mismas, se justifica como apuesta estratégica y como camino de desarrollo si contribuye a elevar la competitividad sistémica del área de integración. Es una percepción de integración competitiva por oposición a la integración autárquica.

La reasignación de actividades industriales, la búsqueda de ventajas de tamaño óptimo, la obtención de economías de escala y de rendimientos crecientes debe tener también como propósito que se estreche la vinculación -hoy en día muy débil en América Latina- entre innovación endógena y empresa productiva. No puede ignorarse, en la actualidad, que en los países industrializados una parte sustancial de las innovaciones se realiza en las propias empresas, en colaboración con esfuerzos públicos (superiores al 3% de los respectivos PBI) en gastos de Investigación y Desarrollo Tecnológico (I y D).

Uno de los graves riesgos que enfrenta la integración en esta etapa es desacertar en la percepción del papel que corresponde a la I y D en el mundo del presente, papel simultáneo del sector público y de las empresas productivas. Descansar en la mera transferencia de tecnología o en el aporte que pueda corresponder a la inversión extranjera directa (IED) implica ignorar la participación cada vez más preponderante de los productos con alto contenido tecnológico (ALTEC) en el comercio internacional. El dilema está planteado entre una integración competitiva y una integración subordinada y la diferencia estriba, precisamente, en la política tecnológica -tecnología del producto, tecnología del proceso y tecnología de la organización- del área de integración. La cooperación entre los que procuran integrarse y el tiempo concebido en términos de transitoriedad) para que puedan liberarse las fuerzas en las cuales debe sustentarse el proceso de adaptación-copia-innovación, son elementos de primera importancia.

Así, el papel de la política industrial y de la política comercial adquiere nueva relevancia. La protección transitoria a la "industria infantil", en particular aquella que trabaja con un alto contenido tecnológico, parece imprescindible. Será tema de

25) Véase Asamblea Consultiva Económica y Social: "Informe Anual 1989", CEE, Bruselas, 1990, página 57 y sig.

debate el lapso de transitoriedad: desde los seis a siete años que se estima en algunos trabajos promovidos por el Banco Mundial hasta las tres o cuatro décadas que, según diversos estudios, requirieron ciertas actividades en Japón y el Sudeste asiático. Muy probablemente, no exista un período único para todas las actividades y la transitoriedad deba regularse caso por caso. Pero cierta protección arancelaria, las políticas de "compra nacional", la articulación del esfuerzo tecnológico de la empresa con el esfuerzo tecnológico público, las líneas de crédito preferentes y el respaldo público para la comercialización de los nuevos productos ALTEC en el mercado internacional parecen difíciles de obviar si se pretende una inserción competitiva en el mercado internacional.

La transitoriedad bien concebida debería conducir a una oferta exportable hacia la región y hacia el mundo de productos de alto contenido tecnológico. En ese sentido, la experiencia de Japón y del Sudeste asiático, forzando a las empresas a exportar, podría ser el camino más apropiado. Hacerlo, en la década de los noventa, resulta difícil, aunque no más que en décadas anteriores. En la actualidad, los mecanismos de represalia previstos en la Ley de Comercio Exterior de Estados Unidos, reforzados en la nueva Ley de 1988, crean un contexto adverso. La propia discusión en el seno del GATT -Ronda Uruguay- con la introducción de los "nuevos temas", donde los países industrializados procuran consolidar su posición oligopólica y hacer más difícil, por la introducción de sutiles barreras a la entrada, el ingreso de nuevos competidores, no es para nada ajena a las dificultades que enfrentará la región en su esfuerzo por una integración competitiva. (26)

En términos generales, y en un contexto previo de alta protección efectiva y de protección redundante, la tendencia a reducir aranceles, de manera gradual, parece razonable. Se trata, sin embargo, en el contexto latinoamericano, de decisiones unilaterales y mientras todos los estudios sugieren, como hemos visto, que el neoproteccionismo de los países industrializados es cada vez más intenso. Con frecuencia se olvida que los países industrializados protegen a su producción de primarios, textiles y otros bienes para beneficio de sus grupos internos ligados a esas

(26) La "reserva de mercado" decretada por Brasil para su industria informática es una experiencia valiosa, por sus aportes y sus carencias. La distancia en el precio entre el equipo informático brasileño y el estadounidense, para unidades comparables, es significativa; pero la distancia se reduce cuando la comparación se realiza con equipos de países europeos. Quizá la atomización del mercado sea un punto a señalar, con sus consecuencias sobre la factura de las plantas: la venta de 20 mil unidades en una empresa grande de Brasil contra 400 mil de una empresa con producto similar en Taiwan. La diferencia estriba en el acceso (Taiwan) al mercado internacional y la reclusión, por diversas causas en un mercado local atomizado (Brasil). De hecho, sin una salida hacia la exportación la industria informática brasileña podría tener seriamente comprometido su futuro. Jorg Meyer-Stamer: "From Import Substitution to International Competitiveness. Brasil's informatic industry at the cross roads", GDI, Berlin, March 1990.

roducciones. Se olvida también, que prácticas de ese tipo
enen consecuencias nada desdeñables sobre la estabilidad social
política de los países industrializados, lo cual a su vez crea
ndiciones para la expansión global de la inversión Y se omite
on frecuencia, asimismo, que recurren al neoproteccionismo (por
jemplo, cuotas "voluntarias" para la exportación automotriz,
ontrolés sanitarios, etc.) con el objeto de darse tiempo, ahí
onde han perdido competitividad para, reconvertir esas acti-
idades.

El primer riesgo grave que enfrenta la integración competi-
iva, como decíamos, es obviar el tema tecnológico. El segundo es
asar de una protección "frívola", exagerada, resultado con
recuencia del lobby de los grupos de presión y de la desordenada
uperposición de instrumentos proteccionistas, a la desprotección
frívola, resultado de reacciones emocionales, altamente ideologi-
adas, que niegan un pasado que se juzga, in totum, negativo. La
rotección arancelaria y no arancelaria es, tan solo, un
nstrumento, si bien muy relevante, y como tal debe ser abordado,
on la debida dosis de pragmatismo.



ANEXO II

ALGUNAS REFLEXIONES DE CARACTER EVALUATORIO

Es obvio que la región ha acumulado importante experiencia, ante las décadas pasadas, en materia de integración. El uso de ciertos instrumentos, los propósitos específicos fijados en acuerdos bilaterales, las políticas preferentes con respecto a ciertos países de menor desarrollo y los dispositivos financieros destinados al servicio de la dinamización del comercio regional permiten ciertas reflexiones que pueden contribuir a la necesaria evaluación del camino recorrido.

En lo que sigue de este anexo nos ocuparemos de la preferencia arancelaria regional (PAR); de los países de menor desarrollo relativo (PMDER) y de un somero balance, desde esa perspectiva, de la integración y de los instrumentos financieros de la ALADI y del Pacto Andino.

PAR

Un punto de interés consiste en indagar cuan efectivos han sido los instrumentos previstos en el Tratado de Montevideo para dinamizar el comercio regional. Las preferencias económicas previstas en el Tratado están compuestas por tres mecanismos: la preferencia arancelaria regional (PAR), otros acuerdos de alcance regional y los acuerdos de alcance parcial.

Por medio de la PAR -reducción de los gravámenes a las importaciones- se ampara la totalidad del intercambio entre los países miembros de ALADI. Se trata de un instrumento multilateral que en 1984 se estableció en un nivel básico de 5%, en 1987 se elevó a 10% y en 1990 se elevó a 20%. En todos los casos Argentina, Brasil y México concedieron una preferencia arancelaria superior para los países intermedios, y ambos grupos una preferencia aún mayor para los de menor desarrollo relativo.

En principio, debe decirse que la existencia de la PAR es un hecho positivo y de aliento para el intercambio regional. En realidad, es difícil imaginar un proceso de integración sin que los países acuerden un instrumento de esta naturaleza. No obstante, su gravitación podría haberse visto menguada por diferentes razones: primero, por su relativamente tardía instalación, cuando los acuerdos regionales ya estaban en operación (Pacto Andino) o en gestación (Cono Sur); segundo, por el pequeño porcentaje de preferencia inicial, aunque hubo profundizaciones posteriores; tercero, porque dicho porcentaje se minimiza aún más durante un período de descenso generalizado de aranceles en la región.

Es difícil cuantificar cuál puede haber sido el impacto de la PAR como estímulo al comercio en la región. Por lo demás, el período de vigencia es relativamente breve y contribuye a que la evaluación sea incierta. Hay que agregar que los países que desglosan la información acerca de los instrumentos que promueven su comercio regional (Brasil, Argentina, Uruguay) indican que las

importaciones realizadas al amparo de la PAR han sido de escasa relevancia. Más aún -y a pesar de la escasez de información al respecto- puede suponerse que los países que integran el Pacto Andino han dinamizado su comercio al amparo de instrumentos específicos y más potentes de promoción. A mayor abundamiento, correspondería agregar que desde que la PAR se elevó de 5 a 10%, en 1987, siete países de ALADI aumentaron en el mismo año la proporción del comercio intrarregional sujeto a listas de excepción, y otros dos lo hicieron en 1988 (27).

La profundización de la PAR en 1990 deja abierta, sin embargo, cierta expectativa. Los países de menor desarrollo obtienen una preferencia de 28 y 40% (y los mediterráneos de 48%) por parte de los países de desarrollo intermedio y de ABRAMEX. A su vez, los tres grandes otorgan una preferencia de 28% a los intermedios. Sin duda, no disponemos aún de información para evaluar el impacto de la nueva PAR. A pesar de esta limitación, es útil asentar aquí algunas reflexiones acerca del papel futuro de este instrumento.

- Como se ha dicho, es altamente probable que el comercio intrarregional se haya visto más estimulado por acuerdos subregionales y bilaterales que por un instrumento de carácter multilateral como la PAR. Esto vale para el Grupo Andino, para el Acuerdo de Argentina y Brasil (protocolos de 1986), para los acuerdos de Uruguay con Argentina y Brasil (CAUCE y PEC), ETC.
- Los acuerdos subregionales se proponen, como es sabido, reducciones arancelarias programadas hasta llegar al arancel cero. Obvio es decir que, en el contexto subregional, el papel de la PAR se diluye. La primera reacción, por consiguiente, podría llevar a desechar este instrumento o a minimizar su importancia.
- No obstante, es de señalar que queda pendiente, en el marco de ALADI, el fomento al intercambio comercial con dos países (Chile y México) que no integran, al menos de momento, acuerdos de subregionalización, así como la dinamización del comercio entre las dos subregiones que se han ido plasmando (Pacto Andino y Cono Sur). La PAR puede cumplir aquí un nuevo papel de convergencia entre subconjuntos regionales.
- Queda pendiente, también, un tema de significación. Cual es, en realidad, el resultado que pueda esperarse de una preferencia arancelaria regional en un contexto de baja generalizada de aranceles? No hay una respuesta única a esta pregunta. Si de lo que se trata es de estimular, por ejemplo, el comercio de bienes industriales producidos en plantas obsoletas, con costos unitarios elevados y escasa vocación para la renovación

(27) Véase Evaluación del impacto de la PAR, ALADI, D.I. versión preliminar, octubre 1990.

tecnológica, la preferencia con respecto a un arancel promedio bajo (25-30%) será, muy probablemente, de escasa significación. Pero otra sería la expectativa si la PAR operara en un contexto de incremento en la competitividad sistémica de las economías de la región. Aun para un arancel general bajo con respecto al resto del mundo, la PAR adquiere mayor significación si los bienes que se producen en la región y que se destinan al intercambio son competitivos (o crecientemente competitivos) con los del resto del mundo.

s países de menor desarrollo relativo (PMDER)

A los efectos de este trabajo consideraremos a cuatro países (Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay) como PMDER. La inclusión de Uruguay se justifica, creemos, si se toma en cuenta el tamaño de su territorio, la población, su PBI en el contexto regional, etc. Dicho lo cual, hay que agregar que no es fácil determinar cuál ha sido el beneficio (y eventualmente los costos) que los PMDER han recibido a través de la integración. Como siempre ocurre cuando se trata de desagregar el impacto de un factor hay que contemplar que otros factores (exógenos o endógenos) pueden estar operando e incidiendo en el resultado global de una economía.

Una rápida mirada a ciertos indicadores sugiere que los PMDER han tenido diverso desempeño en las últimas dos décadas (8). Tomando en cuenta el crecimiento anual promedio del PBI, Ecuador (9.7%) y Paraguay (8.7%) crecieron significativamente en los años setenta y si bien desaceleraron su crecimiento en los ochenta, este fue de signo positivo en la mayoría de los años de la década pasada. Bolivia (3.4%) y Uruguay (3.0%) crecieron moderadamente en los setenta y decrecieron -Bolivia- o se estancaron -Uruguay- en los ochenta.

Un segundo indicador, de extrema relevancia, es el coeficiente de inversión (definido como Inversión Interna Bruta sobre PBI). De los cuatro países Paraguay es el único que muestra cifras de significativa capitalización. En 1970 el coeficiente era 12.5% y en 1987 alcanzaba 22.2%, bien por encima del promedio regional de ese último año (16.7%). Ecuador partió de niveles elevados en 1970 (24.4%), por encima del promedio regional (20.1%) pero redujo su coeficiente en los ochenta (17.9% en 1987) a la par de lo ocurrido en la gran mayoría de los países de la región. Bolivia y Uruguay presentan resultados más desfavorables. El coeficiente de Bolivia se redujo drásticamente (de 20.5% a 3.3% entre 1970 y 1987) y el de Uruguay, tradicionalmente bajo, se redujo aun más (10.0 en 1970 y 8.9% en 1987) al punto que se duda si en este último país la inversión cubre las necesidades de reposición.

(8) Las cifras han sido tomadas o elaboradas a partir del Anuario Estadístico de la CEPAL, 1988.

Un tercer indicador, propio del análisis de las economías pequeñas, es el coeficiente de apertura (definido como X/PIB). Se presume que en el proceso de desarrollo las economías pequeñas elevan su coeficiente de apertura. En tres casos -Ecuador, Paraguay y Uruguay- se parte de un coeficiente muy similar en los setenta (en torno a 15%) y prácticamente se duplica en el segundo tramo de los ochenta (en torno a 30%). Bolivia constituye una excepción: muy abierta a comienzos del período contemplado (36.9% en 1970) y bastante más cerrada al final (19.4% en 1987).

Es de notar que tres de los países -Bolivia, Ecuador y Paraguay- tienen una concentración importante de sus exportaciones en un producto (o en un grupo reducido de productos), y continúan siendo exportadores preponderantemente de productos primarios. Uruguay, por el contrario, ha diversificado sus exportaciones y un porcentaje elevado (52%) se coloca en el exterior semindustrializado o industrializado.

Un cuarto indicador se refiere a la variación del vínculo comercial con la región. Como vimos en páginas anteriores, el grado de vinculación ($Xr+Mr/Xg+Mg$) se ha incrementado significativamente, entre 1970 y 1989, para tres países -Bolivia, Ecuador y Uruguay- y lo ha hecho con menor intensidad en el caso de Ecuador.

Una evaluación primaria de los indicadores aquí presentados sugiere los siguientes comentarios:

- La inserción regional -predominantemente por medio de acuerdos bilaterales- parece haber sido provechosa para Paraguay y Uruguay. El primero incrementó su comercio a la región, realizó importantes obras de infraestructura, acrecentó su capitalización. El segundo aumentó sus exportaciones a la región (entre 1970 y 1989 las exportaciones uruguayas totales se multiplican por 6.8, incremento comandado por las ventas a la región, que se multiplican por 20), las diversificó y logró penetración con productos manufacturados. Es de notar que la diversificación se registra, sobre todo, entre 1975 y 1980 y, con posterioridad, no hay cambios realmente significativos. El balance es menos claro para Ecuador y Bolivia. El primero, muy dependiente de los hidrocarburos (aunque se percibe una incipiente exportación de manufacturas) y el segundo, sometido a un proceso crítico prolongado. En ambos casos, los beneficios de la integración no son, a primera vista, evidentes.
- Las economías se han hecho más abiertas gracias a la integración (salvo Bolivia) pero no han logrado (salvo Paraguay) dinamizar la inversión con lo cual la renovación de sus equipos, la productividad y la futura penetración regional con sus productos parecería estar comprometida. Este fenómeno, más tenue en Ecuador, asume extrema gravedad en Bolivia y Uruguay. La difundida creencia de que la apertura exportadora, por sí sola, genera una dinámica que acelera el desarrollo en las economías pequeñas (y aun en las de mediano y gran tamaño), no recibe confirmación en los casos de Bolivia y Uruguay. Diversos factores, que escapan al propósito de este trabajo, están detrás de este comportamiento. Uno de ellos, presumiblemente, es la inestabilidad crónica de las economías argentina y brasileña.

s instrumentos financieros

Desde temprano la región se preocupó por crear instrumentos financieros que contribuyeran a fomentar el comercio. Se creó, primero, el Sistema de Compensación Multilateral de Pagos y Créditos RECíprocos y, más tarde, el Acuerdo de Santo Domingo de, en su versión de 1981, atiende a las deficiencias transitorias de liquidez (deficit de balanza de pagos y catástrofes naturales).

Como se ha puesto de manifiesto (29), el Sistema ha dado buenos resultados y ha permitido acumular una importante experiencia durante más de dos décadas. La compensación cada cuatro meses ha facilitado un porcentaje muy significativo de las importaciones intrarregionales y con un desplazamiento reducido de divisas: entre 1966 y 1989 el total de las operaciones cursadas significó un desplazamiento de divisas inferior a la cuarta parte de dichas operaciones.

Un punto interesante a analizar es el papel que los distintos países de ALADI han tenido en el Sistema de compensación. Es frecuente que se señale que, como consecuencia de la estructura del comercio (los países latinoamericanos de mayor desarrollo abastecen de manufacturas y bienes de capital a los de menor desarrollo) los bancos centrales de ABRAMEX han concedido líneas de crédito de corto plazo a los bancos centrales de los demás países de la región, líneas que, ante la imposibilidad de pago, se convirtieron en deudas intrarregionales de largo plazo (30).

Dos aspectos deben ser abordados aquí: el uso del Sistema de compensación, por una parte, / la deuda intrarregional, por la otra.

En cuanto al Sistema de Compensación es preciso decir que la estadística está actualizada pero no cubre, como es sabido, la totalidad de las líneas de crédito comercial que operan entre los países de la región. Por ejemplo, ciertas líneas para el fomento de la exportación de bienes de capital no están incorporadas al Sistema. De manera que, lamentablemente, no es posible tener una visión completa y global del crédito comercial intrarregional. Existen, además, otros créditos (por ejemplo, para obras de infraestructura bilaterales) que tampoco están incorporados al Sistema.

Hecha esta primera precisión, que marca los límites a las conclusiones que puedan derivarse de la observación de las cifras del Sistema, corresponde señalar algunos puntos:

(29) Ver "Cooperación financiera y monetaria en ALADI", ALADI, abril, 1990; y "Evaluación del funcionamiento del Sistema de Pagos, ALADI, octubre 1990.

(30) Gilson Schwartz: "Elementos de una gestión global de coordinación de políticas públicas", ALADI, diciembre 1989.

Primero, para el agregado de débitos y créditos en el período 1966-89, sólo cinco países muestran saldo positivo: Venezuela (más de siete mil millones de dólares), México (más de seis mil), Paraguay (más de mil), Uruguay (más de cuatrocientos) y Argentina (casi treinta millones de dólares). Todos los demás países, con Brasil y Colombia encabezando la lista (sus saldos negativos superan los tres mil millones de dólares), arrojan saldos negativos.

Segundo, algunos países muestran un comportamiento regular dentro del Sistema pero otros un comportamiento irregular o altamente irregular. Así, si se analiza el período 1970-89, Venezuela y México tienen saldo positivo todos los años, Colombia, Ecuador y Perú (este último con excepciones en 1979 y 1980) muestran saldo negativo en todos los años. Puede señalarse que este primer grupo de cinco países, sea como acreedores o deudores del Sistema, presentan un comportamiento estable. Un segundo grupo de países alterna períodos largos como acreedor con otros, también largos, como deudor. Uruguay, con saldo positivo desde 1981, y Bolivia, negativo desde 1977, se encuentran en esta situación. Por último, un tercer grupo, compuesto por Argentina y Brasil, presentan más variabilidad en sus saldos: Argentina alterna la condición de acreedor y deudor en siete subperíodos entre 1970 y 1989; Brasil, por su parte, en cuatro.

Las razones de esta variabilidad pueden ser diversas: políticas de financiamiento al comercio regional, problemas de liquidez, etc. Tampoco debe descartarse que esta variabilidad al interior del Sistema sea, en los hechos, más tenue (o inexistente) si se tomaran en cuenta las líneas de crédito comercial que operan por fuera del Sistema, de forma que la totalidad del crédito comercial que estos dos países conceden a la región estuviera contemplada. Mayor indagación sobre este punto, con estadísticas más completas, se hace necesario. Debe tomarse en cuenta que Argentina y Brasil, en los veinticuatro años de vida del Sistema de Compensación, significaron el 49.6% de la suma de créditos y débitos totales (20.9% Argentina y 28.7% Brasil), lo que lleva a pensar que pudieron estar transmitiendo inestabilidad al principal instrumento de financiamiento del comercio intra-ALADI.

El señalamiento anterior carece, en verdad, de contundencia pues Argentina y Brasil son, como es sabido, el principal eje de comercio intra-ALADI, de manera que la inestabilidad señalada y la condición de deudor neto (en el caso de Brasil) bien puede estar reflejando la situación bilateral y no la relación financiera con los demás países de la región. Carecemos, lamentablemente, de series largas publicadas sobre la compensación entre los doce (R. Dominicana incluida) países. No obstante, se dispone de información para tres cuatrimestres de 1989 y dos de 1990. En este período de veinte meses Argentina presenta saldo deudor con México, Paraguay y Venezuela. Brasil, por su parte, un reiterado saldo deudor, en los cinco cuatrimestres, con Argentina, Paraguay y Uruguay. En el tercer cuatrimestre, sobre el total del saldo deudor de Brasil con seis países, el correspondiente a Argentina significaba el 32.4% y el saldo deudor de Paraguay y Uruguay juntos, el 47.6%. En el segundo cuatrimestre de 1990 (hasta donde se dispone de información), sobre el total del saldo negativo brasileño con cuatro países a Argentina le correspondía el 53% y a Paraguay y Uruguay juntos el 45%.

Como decíamos, períodos cortos de veinte meses no muestran evidencias. Pero la información que se ha presentado para un período largo al menos no avala algunas de las afirmaciones que se reiteran.

- Si bien Argentina y Brasil abastecen de manufacturas a los demás países de la región, no hay evidencias de que esa corriente comercial se acompañe de un flujo de crédito neto, dentro del Sistema de Compensación. La información sugiere, sobre todo en el caso de Brasil, principal abastecedor de manufacturas, un comportamiento inverso: flujo de débito neto con la región y, particularmente, con la subregión del Cono Sur. La peculiaridad de la situación se refuerza si se considera que Brasil ha sido tradicionalmente superavitario en la cuenta comercial con los demás países de la ALADI.

ACUMULACION DE DEBITOS Y CREDITOS POR SUBPERIODOS
(Millones de dólares)

<u>Argentina</u>	<u>Brasil</u>
1. 1970-1973 D=1063; C=1379; S= +316	1. 1970-1976 D=1837; C=2361; S= +524
2. 1974-1976 D=2515; C=1979; S= -536	2. 1977-1984 D=18541; C=13562; S= -4979
3. 1977-1979 D=2923; C=3989; S= +1066	3. 1985-1988 D=8170; C=9744; S= +1574
4. 1980-1985 D=9543; C=7809; S= -1734	4. 1989 D=3755; C=2925; S= -836
5. 1986 D=1248; C=1437; S= +189	5. 1966-1989 (*) D=32304; C=28592; S= -3712
6. 1987-1988 D=3157; C=2869; S= -288	
7. 1989 D=1388; c=2168; S= +780	
8. 1966-1989 (*) D=22225; C=22253; S= +28	

Nota: D = débito; c = crédito; S = Saldo.

(*) Para el consolidado total se toman en cuenta cuatro años más.

Fuente: Cooperación financiera y monetaria en ALADI, ALADI, abril 1990.

- En cuanto a los países pequeños, las situaciones son muy diversas. Si se excluye a República Dominicana (altamente dependiente del abastecimiento petrolero regional y con abultados débitos y escasos créditos), Bolivia presenta, desde 1977, saldo negativo, pero Paraguay y Uruguay -cuyo comercio se concentra en los dos vecinos grandes- han otorgado más crédito del que recibieron. El caso de Paraguay es interesante: en tres años (1987-88-89) acumuló saldos positivos con la región por 730 millones de dólares al tiempo que su balanza comercial arrojaba déficit en el comercio intrarregional por 45 millones de dólares. La situación de Uruguay no es muy diferente: en el período 1985-89 registra déficit comercial con la región por 319 millones de dólares y saldo acreedor a la misma por 866 millones de dólares. Esta situación anómala parece reflejar una importante asimetría financiera, cuyas causas y posibles soluciones deberían merecer más indagación (31).

Es posible que, en algunos casos, la acumulación de una deuda intrarregional con Brasil -generada por el propio Sistema de Compensación o por otras líneas de crédito- haya llevado a este país a solicitar a la región más crédito del que concede. Un argumento de esta naturaleza, de llegar a esgrimirse, pondría en evidencia que operan en la región mecanismos de neutralización crediticia que, en un contexto más amplio, los grandes deudores latinoamericanos de la banca internacional han alegado que no correspondía y que sería discriminatorio. El argumento podría tener algún recibo si la deuda intrarregional se ha generado, total o parcialmente, por exclusiones a la compensación cuatrimestral del Sistema de Pagos. No así, en el caso de que la deuda se hubiere originado en otras fuentes de crédito. En efecto, ante suspensiones en el servicio de la deuda externa (por ejemplo, en el caso de Brasil en 1987) se ha planteado el deslinde de los créditos comerciales y, en los hechos, estos continuaron fluyendo desde la banca internacional, a pesar del servicio suspendido.

El paso siguiente consiste en prestar atención a la deuda intrarregional. La información disponible para los once países de ALADI más República Dominicana indica que, al 31/12/87 la deuda ascendía a 3311,6 millones de dólares. Si se agrega la deuda con centros financieros (Bahamas, Barbados y Panamá) se alcanza a la cifra de 12905.1 millones de dólares. No obstante, la deuda con centros financieros, contraída principalmente por Brasil, Argentina y Chile, debe considerarse como deuda externa regional y excluirse de este análisis.

(31) Se ha señalado que "en los últimos años del decenio de 1970 y los primeros del de 1980 muchas de las exportaciones brasileñas de artículos manufacturados y servicios a varios países latinoamericanos y africanos fueron financiadas directamente por el Banco do Brasil. Cuando se hizo más evidente que países como Perú, Ecuador y Paraguay, por ejemplo, tratarían a Brasil como a cualquier otro acreedor, el Banco do Brasil suspendió su financiamiento de las exportaciones brasileñas a esos países". Véase Pedro Bodin de Moraes: "Brasil y la integración latinoamericana: es una alternativa viable hacia el desarrollo o hay que renunciar a ella?", Integración Latinoamericana, agosto de 1989.

En la fecha indicada -y se sabe que hubo cambios desde entonces- los seis principales deudores eran Bolivia (31.9%), Uruguay (16.5%), Perú (13.6%), Uruguay (9.2%), República Dominicana (8.9%) y Ecuador (8.4%). A su vez, los cuatro principales acreedores eran Brasil (46.9%), Argentina (34.1%), Venezuela (12.2%) y México (5.6%).

En términos generales, debe decirse que el problema de la deuda intrarregional generada en atrasos en el Sistema de Compensación parecería estar principalmente radicado en algunos países de la región. Es preciso señalar que no todos los países crónicamente deficitarios en el Sistema han retrasado sus pagos. Entre los intermedios, Colombia y Chile, han mantenido con regularidad sus compensaciones. La situación es diferente para Bolivia, Ecuador, Perú y República Dominicana. Problemas de liquidez -no meramente transitorios, lo cual habilitaría al primer mecanismo establecido en el acuerdo de Santo Domingo de 1981-, dificultades con su oferta exportable y con la diversificación de la misma y, quizá, en algún caso (R. Dominicana) alta dependencia de la importación de hidrocarburos, podrían explicar que en reiteradas oportunidades estos países se hayan excluido, al finalizar períodos de compensación y hayan procurado acuerdos bilaterales con sus acreedores de la región. En verdad, y dependiendo de las negociaciones bilaterales entre las partes, las líneas comerciales de corto plazo fueron reconvirtiéndose en financiamientos de mediano y largo plazo.

No puede negarse que, desde el punto de vista de los países acreedores, sometidos también, en los años ochenta, a problemas de liquidez y a dificultades financieras con la banca privada internacional, las exclusiones reiteradas de algunos de sus socios comerciales de la región implicaron una dificultad adicional, de difícil solución. El apoyo a las transformaciones de largo plazo que contribuyan a que los PMDER -Bolivia y Ecuador- reduzcan la dependencia de un producto exportable -gas, petróleo- y diversifiquen su oferta a la región, podría concebirse como el camino más adecuado. Pero puede alegarse, en contrapartida, que ello escapa al marco del Sistema de Compensación de ALADI, establecido para fomentar el comercio intrarregional con ahorro de divisas(32).

Dicho lo cual hagamos algunas consideraciones más sobre la deuda intrarregional y procuremos indagar en el origen de la misma.

Si bien la información es incompleta y está desactualizada, parecería que el origen de la deuda intrarregional no puede atribuirse a una única causa. En el caso argentino, por ejemplo, sus créditos totales contra la región ascendían a 1827 millones de dólares de los cuales 989 millones correspondían a países de ALADI y República Dominicana (el resto era atribuible a Cen-

(32) Problemas de esta naturaleza llevan a reflexionar acerca de la conveniencia de estudiar la creación de una corporación de fomento regional destinada, entre otros propósitos, a atender los problemas específicos de algunos PMDER que enfrentan, en la actualidad, problemas de oferta exportable a la región y que, reiteradamente, deben excluirse de las compensaciones.

troamérica y Cuba). De ese subtotal, 242 millones eran obligaciones impagas en el sistema de compensación de ALADI -atribuibles a Bolivia y República Dominicana-, 299 eran créditos para exportaciones no tradicionales concedidos por fuera del Sistema de Compensación y 295 correspondían a adelantos de fondos para obras y con fines financieros (33). Con respecto a Brasil, si bien no se ha obtenido información desagregada es probable que los créditos contra países de la región (sus principales deudores eran, por orden de importancia, Paraguay, Bolivia, Uruguay, Perú y Ecuador) se originen en los mismos tres ítems que hemos visto para el caso argentino. Hay que notar que ni Paraguay ni Uruguay se han excluido del Sistema de Pagos. En cuanto a Venezuela, la información disponible es sumamente incompleta y no contempla, precisamente, los eventuales rezagos en el Sistema de Compensación de ALADI (34).

La deuda externa intrarregional da pie para varias reflexiones. Primero, es preocupante la carencia de información estadística confiable. Segundo, aun cuando el monto es reducido (menos del 1% de la deuda externa de los once países de ALADI) puede contribuir, como se ha sugerido (35) a la cooperación financiera regional.

De los diversos mecanismos que se han sugerido (SELA, reunión de junio de 1990) algunos ya han sido puestos en práctica. Tanto en el acuerdo entre Brasil y Paraguay como en el firmado entre México y Costa Rica se prevé que el deudor cancele su obligación con títulos de la deuda externa del acreedor. Dependiendo del descuento que se obtenga en el mercado secundario de deuda latinoamericana, la operación puede tener ventajas para ambas partes: el deudor intralatinoamericano se beneficia del descuento en el mercado secundario y el acreedor intralatinoamericano reduce su deuda externa internacional y recupera un crédito regional de difícil cobro. Un punto a indagar es si correspondería que los títulos de deuda intralatinoamericana estuvieran también sometidos a descuento. Sin duda, el estímulo al deudor regional para cancelar se incrementaría pero quedaría pendiente el punto de cómo y en qué porcentaje fijar ese descuento, en ausencia de un mercado secundario para la deuda intrarregional.

(33) Simon Vullo: "Participación argentina en la deuda intralatinoamericana". Integración Económica, mayo de 1989.

(34) Maxim Ross: "La deuda externa intralatinoamericana: el caso Venezuela". Integración Latinoamericana, mayo 1989.

(35) Olavo César y Da Rocha Silva: "Una propuesta financiera regional basada en la deuda intralatinoamericana". Integración Económica, mayo de 1989; Gilson Schwartz: "Elementos para una gestión global de coordinación de políticas públicas", ALADI, dic. 1989; "Evaluación de la deuda intrarregional y consideraciones de algunos mecanismos para facilitar su reducción", ALADI, dic. 1989.

Un punto a explorar -en el cual varios países de la región han acumulado experiencia- es la capitalización de deuda. Este mecanismo permitiría estimular inversiones intrarregionales, acentuando el proceso de integración, en un momento de clara depresión del coeficiente de inversión en la gran mayoría de los países latinoamericanos. Un punto clave para implementar este mecanismo consiste en acordar el descuento que los acreedores de la deuda intrarregional estarían dispuestos a conceder. Si este aspecto pudiera ser superado es posible concebir la conversión de deuda intrarregional por capital con efectos menores sobre la emisión de moneda local en el país deudor (uno de los problemas típicos de la capitalización de deuda) y sobre la transferencia de divisas.

El Fondo Andino de Reserva

Es conocido el prestigio y el buen funcionamiento del FAR. Una de sus iniciativas más interesantes ha consistido en emitir, desde 1984, los pesos andinos, medios de pago originales, que se aceptan voluntariamente y son de circulación restringida. El Pacto Andino ha creado un sistema subregional de compensación, que opera cronológicamente con antelación al de ALADI, y que admite que los saldos se cancelen con el medio de pago subregional.

Varias características tiene este instrumento que es útil señalar. Primero, se redime a los seis meses de ser usado; segundo, el país que recurre al peso andino para compensar paga interés y el que lo acepta recibe interés; la tasa se fija entre la pasiva para depósitos y la activa para créditos comerciales de forma que se recurre a este mecanismo como segunda opción ante los depósitos propios (si el país dispone de ellos y tiene abundante liquidez) y como opción preferente ante las líneas de crédito de las instituciones bancarias comerciales; tercero, existe una aceptación secundaria de pesos andinos, de forma que el tenedor puede hacerse de dólares en cualquier momento, descontando los pesos en el FAR.

Los pesos andinos han sido utilizados, durante los seis años de vigencia, por Perú, Ecuador y Bolivia (39.9%, 36.0%, 20.3%, respectivamente) y, en una ocasión y por monto pequeño, por Venezuela. Se trata, notoriamente, de un instrumento que apoya a los tres países con mayores problemas de liquidez en la región. Entre los países del Pacto, el principal tenedor de pesos andinos ha sido Colombia (21.8%) y, en menor medida, Venezuela (7.4%). Chile y Argentina, ajenos al Pacto Andino, han aceptado pesos en 1988 y 1990 respectivamente. El principal tenedor de pesos andinos ha sido el FAR (46.2% de las tenencias) lo que puede ser un indicio de circulación todavía incipiente.

Sin duda, el peso andino está lejos de ser una moneda subregional, al menos si se entiende por tal un instrumento de aceptación general que reúne las tres funciones de la moneda: medio de cambio, medio de pago y reserva de valor. Es, más bien, un instrumento que facilita la compensación subregional y posterga en el tiempo (o reduce) el uso de divisas.

En 1988 los países andinos suscribieron un convenio, constituyendo al Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y convocaron a los demás miembros de ALADI a que adhieran al mismo. La iniciativa parece haber sido bien acogida aunque, en principio, no exenta de dificultades. Entre otras, el hecho que el principal eje de comercio regional (Argentina-Brasil) se encuentre fuera de la subregión andina: la circunstancia de que tres de los cinco países del Pacto Andino sean, precisamente, los que enfrentan reiterados problemas de liquidez en las compensaciones de ALADI; y, presumiblemente, la incertidumbre en cuanto la gravitación relativa en las decisiones del FLAR que tendrían los nuevos miembros.

El intento frustrado de Argentina y Brasil por crear el "gaucho", un medio de pago de lanzamiento bilateral, pareció sugerir, en su momento, que la subregión del Cono Sur exploraba su propio camino monetario. No obstante, la paralización, al menos transitoriamente, de este proyecto, lleva a pensar que las dificultades fueron superiores a las previstas en el inicio del proyecto. No es de descartar, por otra parte, que ALADI, apoyándose en su experiencia con el Sistema de Pago y en la del FAR con el peso andino, procure profundizar su sistema de compensación con un medio de pago regional. Pero alguna de las dificultades que se vislumbran para el FLAR estarían, también aquí, presentes.