

INTEGRATION
& TRADE

INTAL

NÚMERO
ESPECIAL



Integración & Comercio



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN Y PROGRAMAS REGIONALES
INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

INTAL

35 AÑOS DE COMPROMISO CON LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Como es sabido, el impulso a la integración de los países de América Latina y el Caribe es un proceso que data de varias décadas y que ha atravesado distintos ciclos caracterizados por el entusiasmo o el pesimismo de sus principales actores.

A lo largo de dicho período, cabe destacar la paulatina incorporación de un número importante de nuevos actores interesados en el proceso. Este hecho, que se hizo más evidente desde el inicio de la década de los años noventa, se sustentó en dos elementos claves: los avances logrados por los países de la región en la consolidación de sus instituciones democráticas y el mayor grado de convergencia económica, resultado de las reformas estructurales emprendidas a partir de la década de los años ochenta.

Los dos elementos claves mencionados otorgaron a la integración un marco de credibilidad imprescindible para avanzar y posibilitaron que los diferentes grupos de interés del sector privado y de la sociedad civil en general demandasen un grado de participación cada vez mayor.

En este sentido, la labor desempeñada desde su creación por el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) en materia de difusión de información, ha sido precursora en facilitar la interacción entre los gobiernos y las comunidades de los países de la región, así como en propiciar el debate y el esclarecimiento en relación con los temas más relevantes de la integración.

Desde el pionero Boletín de la Integración, cuya aparición se produjo en diciembre de 1965, hasta la revista Integración & Comercio y la Carta Mensual INTAL, las publicaciones del Instituto fueron adaptando sus características y contenido en función de la problemática del proceso reafirmada por la nueva dinámica que el mismo está adquiriendo en América Latina y el Caribe en el ingreso al nuevo milenio.

*Juan José Taccone
Director INTAL*

PREFACIO

En conmemoración de los 35 años de su creación, el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), publica aquí una serie de los principales artículos aparecidos en varias de sus revistas a lo largo de su existencia.

Un empeño de tal naturaleza se enfrentó a obstáculos difíciles de superar debido a que la subjetividad en la elección siempre deja campo a preferencias alternativas, sin que pueda asegurarse que una selección sea mejor que otra. De todos modos, se ha procurado que la selección comprendiese contribuciones que aborasen algunas de las distintas dimensiones en que todo proceso de integración puede concebirse. Además, se ha querido que, en lo posible, esas contribuciones se refieran a distintos esquemas de integración de América Latina y el Caribe.

Es así como se ha configurado un cuadro, necesariamente incompleto debido a los límites previstos para esta publicación, que constituye algo así como una saga del pensamiento imperante en la materia a lo largo de cuatro décadas.

No caben dudas de que el Mercado Común Europeo, que entró en vigor en enero de 1958, ejerció alguna influencia en el impulso a la integración que comenzó a gestarse en América Latina hacia finales de la década de 1950 y comienzos de la de 1960. Sin embargo, como podrá apreciarse de la lectura del material que forma el presente número especial de *Integración & Comercio*, los arreglos institucionales propuestos -y, en casos, plasmados luego en Tratados- procuraron ajustarse a la naturaleza de los problemas del desarrollo que en cada época enfrentaban los países de la región, entre los cuales ocupaban un lugar relevante los resultados de su comercio internacional. Ese comercio se hallaba por entonces plagado de restricciones, entendibles, por lo demás, luego de la Crisis de los años 30 y de la posterior Guerra Mundial.

De allí que las ideas-fuerza, argumentaciones, constataciones empíricas y propuestas que se presentan en el material compilado para esta publicación deban considerarse respuestas ante el desfavorable panorama económico que enfrentaban los países de la región y reflejen, a la vez, los problemas y logros de los procesos de integración en sus distintas versiones. Es imprescindible hacer esta observación ya que si se la omitiera y se considerara bajo la óptica actual el pensamiento que trasunta cada uno de los trabajos aquí incluidos se incurriría, obviamente, en un gran error.

En efecto, con los años, los conceptos teóricos han ido incorporando nuevas aportaciones -que es, por lo demás, como se avanza en los procesos intelectuales- y también se ha ido modificando el paradigma en que se inscriben las corrientes del pensamiento en materia de desarrollo, integración y, en general, las relaciones económicas internacionales. Una rápida revisión de las circunstancias en que se inscribieron los procesos de integración en los últimos 40 años así lo demuestra. De tal modo, la integración sustentada en gran parte en una industrialización amparada en una elevada protección -panorama familiar desde el inicio de los años sesenta y hasta la primera parte de la década de los años noventa- presenta poca, si es que alguna, similitud con el actual panorama, claramente caracterizado por una apertura ajustada a lo que se ha denominado "regionalismo abierto". En éste, la integración, si bien

concebida -como siempre lo fue- un instrumento para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, se ubica en el extremo opuesto a la anterior concepción.

Será, por lo tanto, claramente perceptible al lector que varios de los mecanismos de integración que se postularon en anteriores etapas ya no se recomiendan en los momentos actuales. Este hecho no debe propiciar el juicio de que algunos de los artículos que aquí se incluyen, en los que tales mecanismos se recomiendan, son anacrónicos; en rigor, esos mecanismos se ajustaban a un marco ideológico y conceptual en lo económico que, en algunos casos, se ubica en las antípodas del que hoy se observa. En todo caso, podría decirse que forman parte de algo así como una historia del pensamiento y el desarrollo de la integración en América Latina y el Caribe que se extiende a lo largo de aproximadamente 40 años.

A los trabajos aparecidos en las publicaciones del INTAL en sus 35 años de existencia que aquí se presentan se agrega uno del Dr. Raúl Prebisch "El Mercado Común Latinoamericano", producido en 1959. Si bien tal inclusión casi no exigiría explicación, se la justifica en razón de cuánto significó el pensamiento de Prebisch como cimiento intelectual en el cual se apoyaron los movimientos iniciales de integración. Como es de imaginar, no resultó tarea sencilla elegir del cúmulo de trabajos elaborados por Prebisch aquél que representase mejor su pensamiento acerca de la relevancia de la integración como palanca para el desarrollo de los países de la región.

Comité de Dirección

El Mercado Común Latinoamericano

Comercio Exterior, Tomo IX, N° 5, mayo 1959

*Raúl Prebisch**

He recibido la sugestión de discurrir aquí sobre este tema del mercado común y la recojo de muy buen grado.

La idea de un posible mercado común ha venido gestándose desde hace años, hasta que los gobiernos latinoamericanos en el seno del Comité de Comercio de la CEPAL, solicitaron a nuestra Secretaría en noviembre de 1956 la constitución de dos grupos de expertos, uno para el establecimiento gradual de un régimen de pagos multilaterales y otro para definir las características del mercado regional.

El grupo de pagos ha concretado ya la preparación de un protocolo sobre la materia, tendiente a la gradual transformación del régimen de cuentas bilaterales prevalentes en los países meridionales de la América Latina en un régimen multilateral de pagos en que puedan participar todos los países. A su vez, el del Mercado Regional ha elaborado en su última reunión en México recomendaciones muy importantes sobre la estructura del mercado común y las normas principales para su funcionamiento. Los gobiernos miembros de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, en sus próximas reuniones de Panamá tendrán la oportunidad de pronunciarse sobre ellas. Estas recomendaciones, junto con un informe de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, están a disposición de los señores delegados.

El mercado común no es algo que pueda hacerse o dejar de hacerse frente al problema de crecimiento. Hemos llegado a estas conclusiones fundamentales. La América Latina ha tenido una tasa media de crecimiento de 2.7 por ciento en el producto por habitante en el decenio 1945-55 y esta tasa no ha podido mantenerse posteriormente por haber desaparecido los factores extraordinarios que la hicieron posible. Para recuperar esa tasa, como mínimo, habrá que realizar un esfuerzo muy intenso de tecnificación de la agricultura y avanzar muy resueltamente en el proceso de industrialización, tanto en los países grandes como en los medianos y pequeños. Hará falta un fuerte acrecentamiento en

* *Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina. Este artículo se publica con la debida autorización de la Revista Comercio Exterior, México. Por razones editoriales se excluyó la parte introductoria del trabajo.*

la masa del capital y afrontar en vastas proporciones el problema tan descuidado generalmente de la capacitación técnica en todos los planos del esfuerzo productivo.

Sin embargo aunque todo ello se cumpliera eficazmente, no creemos que pudiera alcanzarse y mantenerse en la práctica esa tasa de 2.7 por ciento de crecimiento del producto por habitante, si el proceso de industrialización sigue operándose dentro de los límites relativamente estrechos de cada mercado nacional y si cada país se propone llegar al abastecimiento completo de sus necesidades de productos agrícolas por elevado que sea su costo para las masas consumidoras.

No creo que nadie haya proclamado con más firme convencimiento que los economistas de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas la exigencia ineludible de la industrialización. Nadie ha insistido más tenazmente que nosotros en la necesidad de una política sistemática de sustitución de importaciones en la medida en que la demanda de ellas tiende a crecer en general mucho más rápidamente que las posibilidades de exportación. Habrá que seguir esta política de industrialización con mucho más amplitud, con mucho más ímpetu que en el pasado.

Pero con la misma firmeza afirmamos ahora otra convicción que se ha venido formando desde nuestros primeros estudios hace diez años: que cuanto más quiera avanzarse en esa política tanto más difícil será hacerlo si el proceso sigue cumpliéndose en los veinte compartimentos estancos de los mercados nacionales.

Podrán producirse tejidos o calzado con relativa economicidad en un mercado nacional. Pero no máquinas y equipos, ni automotores, ni la vasta gama de productos intermedios, entre los que se destacarán en el futuro, los productos químicos y petroquímicos, por su complejidad técnica y la necesidad incontrastable de especialización.

Que habrá un enorme crecimiento de la demanda de todo esto y de muchos otros bienes industriales en la América Latina, no cabe la menor duda y la política económica tiene que considerar previsoramente estos hechos. Sería ahora injustificable la imprevisión a la luz de la experiencia del pasado, de los desajustes y desequilibrios que vienen sucediéndose en la economía de los países latinoamericanos.

Acabamos de terminar en Santiago un análisis muy revelador de las condiciones más importantes que tendrán que cumplirse en la América Latina para que el producto medio por habitante pudiera crecer según esa tasa de 2.7 por ciento de tal modo que en 1975 en término medio cada habitante tuviera un producto medio superior en 70 por ciento al de veinte años antes.

Para conseguir un crecimiento de estas proporciones serán enormes las necesidades de maquinarias y equipos. ¿Podrá cubrirse gran parte de ellas, como ahora, con importaciones? Nuestros análisis nos han persuadido de que ello no sería posible. Habrá que hacer, desde luego, el mayor esfuerzo para desarrollar las exportaciones, pero aun en una hipótesis relativamente optimista acerca de ellas, con ritmo superior al promedio del último decenio y también en cuanto a la inversión extranjera, la América Latina tendría que dar un impulso muy fuerte a la fabricación de maquinarias y equipos, pues no serían suficiente ni esas exportaciones ni el capital extranjero para traer de afuera todo lo que se necesita para acumular la gran masa de capital que se requiere. Actualmente la producción actual de esos bienes de capital podría calcularse aproximadamente en unos 240 millones de dólares. Hemos estimado que hacia 1975 ascendería a un orden de magnitud cercano a los 6,500 millones de dólares a precios de 1958. Para ese entonces, alrededor del 60 por ciento de las maquinarias y equipos requeridos anualmente por la América Latina tendrá que originarse en sus propias industrias contra apenas un 10 por ciento actualmente.

Hay aquí una conclusión terminante. Si la América Latina no organiza sistemáticamente la producción de estos bienes de capital no podrá alcanzar un ritmo satisfactorio de crecimiento económico. Sería una peligrosa ilusión creer que con sólo mayores inversiones extranjeras se va a resolver el problema de la capitalización. El capital y la técnica extranjera servirán para cooperar en la producción de esos bienes, pero de ningún modo para dispensarnos de la necesidad de acometer resueltamente este esfuerzo.

Este esfuerzo tendrá que ser complejo y de vastas proporciones, como se ha visto, y no es admisible suponer que pueda realizarse con eficacia dentro de las fronteras nacionales de cada país, ni tan siquiera de los países industrialmente más avanzados de la América Latina.

No creo que necesite insistir con argumentos que parecerían ser de toda evidencia. Ni tampoco hace falta hacerlo en cuanto a la producción de automotores. La demanda también tenderá a crecer intensamente y sólo en parte relativamente pequeña podrá satisfacerse con importaciones del resto del mundo. En materia de automóviles, solamente, el abastecimiento actual, que es muy inferior a la demanda, llega a unas 115,000 unidades. Hemos calculado que hacia 1975, en el supuesto adoptado de crecimiento del producto por habitante, la demanda se acercará a 1.800,000 unidades. Lo cual demuestra que la producción podría organizarse racional y económicamente siempre que se realice dentro de un mercado común, y la producción se especialice entre los países que están en condiciones de abordarla.

Podría citar una extensa nómina de ejemplos para demostrar que la especialización dentro de un vasto mercado será condición esencial de eficiencia y rebaja de costos, tanto en los productos finales como en los intermedios. En cuanto a estos últimos basta señalar el posible crecimiento de la demanda en algunos casos significativos como el del hierro y acero que pasaría de 6.600,000 toneladas en 1955 a unos 37.000,000 de toneladas en 1975, el del cobre de 70,000 toneladas a alrededor de 500,000 toneladas y el del papel y cartón, de 440 millones de dólares a aproximadamente 1,800 millones de dólares respectivamente.

Las ventajas de la especialización son también manifiestas en materia de productos agrícolas, si bien el problema tiene aquí características diferentes. Ante todo, debo hacer esta clara manifestación. Por razones expuestas en nuestros documentos, sería un error muy grave si países que protegen ciertas ramas de la agricultura las dejaran bruscamente expuestas a la competencia de otros países de más bajo costo. El crecimiento del consumo futuro exigirá el concurso de todos y no habría que desbaratar ahora lo que tendría que volver a emprenderse más adelante. Se requiere sí mejoras técnicas que rebajen los costos y medidas que provoquen la utilización racional de la tierra en lo que pueda producir mejor. Sin embargo, dentro de esta actitud prudente caben dos grandes alternativas: llevar al extremo de la política de protección agrícola procurando llegar a un autoabastecimiento muy oneroso, o procurar incrementos razonables de producción dando a otros países latinoamericanos posibilidades de satisfacer una parte del incremento de la demanda. La opción entre ambas alternativas no sólo concierne al comercio de productos agrícolas dentro del territorio latinoamericano, sino también al de productos industriales. En efecto, en la primera alternativa las importaciones agrícolas se reducirían al mínimo y no habría oportunidad de desarrollar exportaciones industriales en pago de ellas, parte del intercambio industrial propiamente dicho; en tanto que en la segunda, importaciones agrícolas y exportaciones industriales podrían alcanzar un vuelo considerable.

En realidad esas dos alternativas se plantean para todo el incremento de la producción latinoamericana, tanto agrícola como industrial.

Hacia 1975 la población de la América Latina se habrá aproximado a los 300 millones contra 193 millones actualmente y si se pretende seguir satisfaciendo sus crecientes necesidades en compartimentos estancos el elevado costo de sustitución de importaciones malogrará en gran parte el aumento con productividad que podría lograrse por la acumulación de capital y la capacitación técnica.

Pero no se trata solamente de un problema de productividad, de suyo muy importante. Hay otro aspecto en el que quisiera también poner el acento: el de la vulnerabilidad económica de los países latinoamericanos. La industrialización, lejos de haber atenuado esa vulnerabilidad, ha traído consigo una nueva forma de vulnerabilidad, bien manifiesta en un buen número de países. No por la industrialización en sí misma, sino porque su proceso se ha cumplido en un molde anacrónico, en el mismo molde de comercio internacional iniciado en el siglo XIX con el cambio de productos primarios por productos industriales. Dentro de ese molde toda la economía de los países latinoamericanos convergía hacia grandes centros industriales y el intercambio entre estos países era muy débil, limitándose a casos inevitables de complementariedad. La industrialización ha seguido haciéndose en este molde con tarifas y restricciones tan elevadas frente al resto del mundo como entre los países latinoamericanos.

Las consecuencias de este fenómeno peculiar no pudieron verificarse en los primeros tiempos. Pero ahora, cuando se ha cumplido en los países industrialmente más avanzados la primera etapa de sustitución de importaciones, la de bienes de consumo corriente, las consecuencias son manifiestas y lo seguirán siendo cada vez con más intensidad si no se transformara fundamentalmente la política sustitutiva y en vez de seguirse en compartimentos cerrados se realiza dentro del ámbito del mercado común.

En efecto, el proceso continuo de sustitución de importaciones en esos países más avanzados los ha reducido a bienes esenciales para el mantenimiento de la actividad económica y del nivel de ocupación, de tal suerte que si las exportaciones descienden, en una de sus fluctuaciones características, se corre el riesgo de contraer esa actividad y generar el desempleo. Más aún, en algunos casos es tal esa vulnerabilidad que se impone forzosamente acudir al capital extranjero. Ya no se trata de optar por las inversiones extranjeras para acelerar el ritmo de desarrollo en vez de crecer con un ritmo moderado, sino de recurrir a él, sin otra alternativa. Es cierto que en algunos casos este fenómeno de vulnerabilidad se ha acentuado por los efectos de una política errónea de exportaciones. Pero éste es un hecho circunstancial y aún cuando se corrigiera, la sustitución de importaciones dentro de compartimentos cerrados no tardaría en llevar a los mismos extremos de vulnerabilidad.

No veo otra solución fundamental de este grave problema y al del costo elevado del proceso sustitutivo, que romper ese molde anacrónico mediante la formación gradual y progresiva del mercado común y la consiguiente diversificación de importaciones y exportaciones.

Encarando ahora el problema desde otro punto de vista: ¿no traería esa ruptura grandes perturbaciones en la producción existente? Ya hice algunas consideraciones acerca de esto en lo concerniente a los productos agrarios y quisiera referirme ahora a la industria. Aún en quienes están convencidos de las ventajas del mercado común he percibido en todas partes una insistente preocupación: ¿qué pasará con las industrias existentes? También aquí hay que ser categórico: en países como los latinoamericanos, en que las inversiones de capital no bastan para absorber productivamente toda la mano de obra disponible sería sencillamente antieconómico provocar el desempleo de hombres y de máquinas. El mercado común deberá hacerse primordialmente con nuevas industrias y nuevas máquinas que absorban parte del incremento de la población activa. Estas nuevas industrias,

conjuntamente con otros factores dinámicos, contribuirán al crecimiento de la demanda en las industrias existentes. Y en un mercado en crecimiento, el aumento de consumo permitirá a la vez acrecentar la producción y las importaciones. La evolución de las industrias existentes para adaptarse a las condiciones del mercado común tiene pues que ser gradual, con tiempo suficiente para su especialización en productos que mejoren su fuerza competitiva o la eventual transformación de esas industrias.

Por todo esto, el procedimiento que se escoja para ir llegando progresivamente al mercado común es de gran importancia. La brusca reducción o eliminación de derechos podría traer serias complicaciones en algunas actividades. Es en virtud de esta consideración que el Grupo de Trabajo que hemos reunido recientemente en México, para recomendar la estructura y las normas del mercado común, en el informe que hemos enviado hace algunas semanas a los gobiernos, sugiere a éstos realizar el mercado común con dos etapas. En la primera, de diez años de duración, se podría llegar gradualmente a la eliminación de derechos sobre la mayor parte de los productos primarios que constituyen la casi totalidad del intercambio existente, incluidos los de la minería así como productos primarios con cierto grado de elaboración.

Esta eliminación de derechos permitiría cumplir la exigencia que la carta del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio establece para la formación de una zona de libre comercio: La eliminación de todos los derechos y restricciones para una parte esencial del intercambio. Se ha interpretado que ésta debiera abarcar por lo menos el 80 por ciento de este intercambio. Pero ello no será suficiente en la realidad para dar gran impulso al comercio recíproco. Además de estimular el comercio existente de productos primarios es indispensable ir mucho más lejos creando un nuevo comercio recíproco: el de productos industriales, sin lo cual no podría llegarse al mercado común.

Con este propósito el Grupo de Trabajo recomendó una reducción sustancial en el promedio de derechos que gravan estos productos industriales al terminar esta primera etapa de diez años. El procedimiento del promedio tiene entre otras ventajas dar a los gobiernos una gran flexibilidad, de tal suerte que podrían eliminar totalmente los derechos sobre algunos artículos reducirlos fuertemente en otros y reducirlos moderadamente o mantenerlos en industrias que por su situación o su naturaleza requieran este tratamiento prudente para prevenir consecuencias que ya expuse. De todos modos las eliminaciones o reducciones deberán ser tales que al final del decenio se llegue al nivel medio acordado.

Esta primera etapa dará a los gobiernos la experiencia necesaria para decidir la forma en que deberá continuarse esta política en la segunda, hasta la realización completa del mercado común. Creo que en esto el Grupo de Trabajo ha procedido también con laudable prudencia.

Como es sabido, la zona de libre comercio permite a cada país mantener su propia tarifa hacia el resto del mundo. Pretender la pronta unificación de las tarifas sería una tarea prácticamente irrealizable. Pero el Grupo de Trabajo recomienda la unificación gradual, de tal modo que en la segunda etapa pueda llegarse a una Unión Aduanera, con una tarifa uniforme hacia el resto del mundo.

Esta misma idea de comenzar por una zona de libre comercio para iniciar un régimen preferencial ha prevalecido en la reunión de expertos de política comercial que la Comisión Económica para América Latina ha realizado hace algunos días en Santiago. Se ha llegado a formular un proyecto de acuerdo que hemos enviado ya a todos los gobiernos miembros. Este proyecto es de alcance limitado pues tiene en vista principalmente la solución de problemas apremiantes de países meridionales de la América Latina. A mi juicio es

de carácter interino pues tendrá que experimentar una evolución importante. Los expertos han previsto, en efecto que, una vez acordadas por los gobiernos la estructura y las bases del mercado común, se efectúe una nueva negociación abierta a todos los países latinoamericanos, sin perjuicio de que cualquiera de ellos pueda participar en la próxima negociación abierta a todos los países latinoamericanos, sin perjuicio de que cualquiera de ellos pueda participar en la próxima negociación de este primer proyecto de acuerdo elaborado en Santiago.

Convencidos como estamos en la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina acerca de la necesidad de abarcar la constelación más amplia posible de países latinoamericanos, hemos comprobado con profunda satisfacción el espíritu clarividente de los expertos de Santiago, inspirados por consideraciones presentes y futuras de trascendental importancia. En este mismo sentido el Grupo de Trabajo de México ha sido muy enfático. Cuanto mayor fuere el número de países participantes, tanto más grande serán las ventajas del mercado común y su equitativa distribución.

Que no haya intercambio ponderable entre México y Colombia con los países meridionales, por ejemplo, no significa en modo alguno que dentro de la naturaleza de las cosas no podrá haberlo. Es que el mercado común se propone precisamente transformar el estado de cosas existente. Redúzcanse o elimínense derechos sobre bienes industriales que ahora se importan desde el resto del mundo y modérese paulatinamente la protección en las industrias existentes y la iniciativa privada, siempre alerta a nuevas oportunidades, hará surgir en todas partes formas insospechadas de intercambio que se irán ampliando a medida que la industrialización avance en la extensa variedad de bienes de capital y bienes duraderos de consumo y productos intermedios cuya producción tendrá que acometerse en los próximos años.

Decía que el acuerdo que tratan de concertar países meridionales prevé su propia transformación. Esta será la oportunidad de completarlo una vez que los gobiernos, como ya lo dije, tomen su decisión acerca de las recomendaciones del Grupo de Trabajo de México.

Entre otras recomendaciones quisiera señalar aquí tres que en mi opinión son de importancia decisiva para el éxito del mercado común: la referente a la fijación de metas para la reducción de derechos arancelarios que gravan los productos industriales, que ya he comentado, así como la clasificación de estos productos en categorías, las relativas a los países de incipiente desarrollo industrial y la responsabilidad de países que, en virtud del mercado común pudieran acrecentar persistentemente sus exportaciones por arriba de sus importaciones.

Los expertos reunidos últimamente en Santiago han recogido la idea de dar un tratamiento diferencial para los países de desarrollo industrial incipiente pero sin definir en qué consistiría a la espera de la discusión del dictamen de México. En éste se recomiendan dos medidas diferenciales: por un lado, un promedio más alto de derechos que el que se acordara como meta para los países industrialmente más avanzados; y por otro las concesiones especiales que éstos otorguen para abrir sus mercados a exportaciones de manufacturas de aquellos países de incipiente industrialización.

Esta es una prueba conspicua del espíritu que ha guiado a los expertos del mercado común. No cabría reproducir en el seno de la América Latina aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo entre países de producción primaria y países industriales. El comercio de productos primarios, por más que adquiera un volumen muy superior al de ahora dentro del mercado común, no podrá constituir elemento dinámico suficiente para acelerar el crecimiento de los países pequeños y medianos. La industrialización es también en ellos una exigencia ineludible de su desarrollo económico y sólo podrá realizarse económicamente si esos países tienen amplias posibilidades de exportaciones industriales a los países más avanzados a

cambio de exportaciones industriales de éstos. Para alentar este intercambio industrial se han previsto las concesiones especiales de los países más avanzados a los de desarrollo industrial incipiente y para que ellas puedan aprovecharse en toda su plenitud, será indispensable la cooperación técnica y financiera a tales países de desarrollo incipiente. Este será uno de los campos de acción más fecundo de la entidad financiera que va a constituirse.

Insisto en estas explicaciones pues si bien la idea del mercado común ha dado grandes pasos en la América Latina dista mucho de haber concordancia de opiniones en cuanto a lo que ella podría encerrar. En nuestros contactos con personas representativas hemos encontrado con frecuencia a defensores entusiastas que pensaban solamente en sus propias exportaciones -sean primarias o industriales y no en las exportaciones de los demás.

Esto nos lleva al tercer punto cuya significación quería destacar y que concierne a todos los países. Por una serie de consideraciones que se explican en nuestro informe sobre el mercado común, no convendría que a raíz de su funcionamiento hubiera países que aumentaran persistentemente sus exportaciones de bienes y servicios al mercado común por encima de las importaciones procedentes de otros países y en desmedro de la industrialización de éstos. El Grupo de Trabajo considera que el país en que esto ocurriera tendría que acelerar el ritmo de eliminación y reducción de sus derechos y restricciones a fin de dar mayor impulso a las importaciones provenientes de los otros países.

Por mi parte, creo que los países que experimentan el fenómeno contrario, no por razones inflacionarias sino estructurales, debieran tener la posibilidad de atenuar el ritmo de reducción de sus derechos y restricciones, si aquellas medidas no dieran todo el resultado que de ellas cabría esperar. Un tratamiento de esta índole sería indispensable en el caso de países de alto nivel de salario, al menos en la primera etapa del mercado común, hasta que puedan especializar y consolidar sus industrias existentes y desenvolver nuevas industrias de exportación.

Trátase de medidas elementales de salvaguardia. El mercado común no podría ser objeto de la mera aplicación de una fórmula de una vez por todas, y que, concertada por los gobiernos, surtiría todos sus efectos benéficos en el curso espontáneo de los acontecimientos. No hay tal fórmula simple. El acuerdo del mercado común sólo puede establecer un marco adecuado -el marco preferencial- y dar a los gobiernos los instrumentos indispensables para llevar a la práctica la política tendiente a la gradual integración económica de los países latinoamericanos.

Existen sentimientos profundos en favor de esta integración latinoamericana. Pero podría frustrarse de un modo irremisible la obra del mercado común si llevados por esos sentimientos no se buscara la franca coincidencia de intereses, la clara reciprocidad de ventajas concretas.

Disuelta la constelación hispánica que unía estrechamente a estos países, un siglo y medio de nobles expresiones, de emotivas manifestaciones de confraternidad no ha logrado otra forma de vinculación económica que la impuesta por cierta complementariedad primaria.

Es otro el camino a seguir ahora. La época en que el crecimiento de estos países estaba impulsado desde afuera ha terminado irreversiblemente. La aceleración del crecimiento depende fundamentalmente del propio y deliberado esfuerzo de estos países, de su firme decisión de combinar racionalmente sus fuerzas vitales en una política de desarrollo, de su aptitud para derivar enseñanzas de su propia experiencia y anticipar previsoramente los hechos por venir y también en alto grado de su claro convencimiento de que sólo por una vinculación cada vez más estrecha entre ellos -en el ámbito de un mercado común podrán los países latinoamericanos cumplir sus propios designios de desarrollo nacional.

¿Quién integra? ¿En beneficio de quién se realiza la integración?

Revista de la Integración N° 1, noviembre 1967

*François Perroux**

La finalidad que esta introducción se propone es modesta: plantear dos cuestiones que -paradójicamente- han sido dejadas a un lado en la extensa literatura consagrada a la integración económica. No pretendemos resolver esas cuestiones, sino contribuir a formularlas con algo más de rigor.

Supongamos que se trata de un proceso de integración económica: ¿Quién integra? ¿En beneficio de quién se realiza la integración?

Una mirada a vuelo de pájaro¹ al proceso de integración en curso en la Europa de los Seis, nos permitirá formarnos una primera idea del contenido de estas cuestiones.

La integración implica una dosis de discriminación y de protección. Se realiza mediante una tarifa común, discutida en oportunidad de las negociaciones Kennedy y mediante la acción de varias Comunidades funcionales cuyos Comités Ejecutivos están a punto de ser fusionados.

La acción emprendida se presenta, no sin razón, como algo que beneficia al conjunto formado por los Seis. Se admite que el crecimiento de sus intercambios exteriores es más rápido de lo que hubiera sido sin la integración y que un efecto de ingreso (el crecimiento del producto de los Seis en vía de integración es mayor de lo que hubiera sido sin la integración) se produce o por lo menos se prepara. Para explicar esta ventaja actual o futura de los Seis se presentan los argumentos clásicos: mejor distribución de los recursos, óptima dimensión de las empresas, extensión de los mercados, circulación más libre de los factores, especializaciones racionales, abaratamiento de los costos con incrementos del consumo externo e interno. A todo lo cual pueden agregarse argumentos menos clásicos: mayor capacidad para atraer y absorber el capital extranjero; concentraciones vigorosas e innovación por los monopolios o los grupos de posición dominante; centros plurinacionales de investigación-desarrollo; superación parcial de la inferioridad con respecto a los Estados Unidos en cuanto a las dimensiones de los mercados y de las empresas. Si los Seis tuvieran una política común, *podrían* mejorar su poder común de negociación.

La integración de una región del mundo podrá evidentemente ser criticada desde el punto de vista de la integración *mundial*. Pero, ¿qué sacrificio supone realmen-

* *Director del Instituto de Ciencias Económicas Aplicadas de la Universidad de París y profesor en el Colegio de Francia.*

te para el resto del mundo? ¿Cuáles son las integraciones perdidas y sobre quién recae el costo, en escala mundial, de la integración de una región del mundo? Las ventajas y desventajas económicas de la operación de integración parcial están implícitas en todo razonamiento sobre la integración mundial, aunque corrientemente no se las considere, ni aun en términos hipotéticos.

¿Qué factor es, pues, el que integra a las seis naciones de la Pequeña Europa? Una respuesta vaga podría ser: la elección de una nueva regla de juego en cuyo marco funciona el mercado. O bien: el mercado institucionalizado, "el cual no es una noción de limpidez cristalina". Podría también decirse: son los "Estados", las "naciones", las "empresas", los "productores", los consumidores". Cada uno de los Estados nacionales entre los que forman los Seis tiene intereses diferentes para integrar a Europa y diferentes poderes para hacerlo; por otra parte, los grandes grupos económico-financieros poseen un poder de integración (y de desintegración) más extendido que el poder de integración de las empresas pequeñas y medianas. Como las naciones tienen estructuras económicas diferentes y como los Estados, todos soberanos en derecho, distan mucho de tener el mismo poderío político, económico y cultural, es de presumir que cada uno de los Seis y cada una de las partes de la economía de cada uno de ellos, contribuyen en proporción muy desigual a la integración del todo.

De allí, entonces, el deseo de indagar sobre las ventajas relativas que la integración representa para una nación, comparada con otra. Pongamos seis tasas iniciales de crecimiento de los productos nacionales. La integración puede aumentar algunas de ellas y disminuir otras. Si todas son aumentadas, algunas pueden serlo relativamente mucho, otras relativamente poco. Dados nuestros incompletos conocimientos sobre las estructuras nacionales y sobre las relaciones complejas entre estructuras nacionales acopladas, será difícil imputar a cada uno de los Seis los costos y los rendimientos correspondientes a su participación en la integración. (No mencionamos aquí la dificultad, tan conocida, de diferenciar el efecto producido por el mercado común, de un gran número de otros cambios relacionados con las estructuras y la coyuntura.) El cálculo económico colectivo, lógicamente indispensable, se sitúa en el límite de lo posible.² Tales dudas favorecen las reacciones nacionalistas, que florecían sin ellas; hasta hipotecarían la política de un gobierno supranacional si éste llegara a existir, lo que por el momento parece improbable. La repartición, entre las naciones integradas, de los beneficios de su integración no posee ni siquiera una metodología firme e incontestable. Tampoco la tiene la repartición de los frutos de la integración³ entre los grupos o clases sociales, en cada nación de la región mundial examinada. La ventaja que una nación extrae de la integración, ¿a dónde va principalmente? : ¿ "a las partes superiores de la sociedad" (Stuart Mill) o bien al mundo del trabajo? Si va a ambos, ¿en qué proporción y cómo? ¿Existen cuasi-mecanismos que hacen participar al mundo del trabajo de los beneficios de la integración? ¿Puede esta participación ser igualmente esperada, tanto por la agricultura como por la industria, tanto por las poblaciones rurales como por las zonas de concentración industrial? Las disparidades de estructuras económicas entre naciones corresponden a disparidades entre estructuras sociales. Cada uno de los Seis se parece poco al otro desde estos dos puntos de vista. ¿La integración no tiene como consecuencia casi inevitable proporcionar ventajas a la categoría social A en el país I, en detrimento de la categoría social B en el país II y de la categoría social C en el país III? Se hacen esfuerzos por reducir las consecuencias de tales contradicciones mediante políticas de armonización fiscal y social, mediante políticas nacionales de conversión, y mediante la política de las inversiones "europeas".

Hasta aquí, hemos querido, por medio de la evocación de la experiencia europea, dar toda su dimensión a las preguntas que hemos elegido: ¿Quién realiza la integración? ¿En beneficio de quién?

Procederemos ahora a un análisis que ha de precisar el contenido de estas dos preguntas, así como el del concepto mismo de integración.

- Recordaremos primero dos teorías, desigualmente generales, del equilibrio, que son fundamento del análisis de la integración, así como de todo otro análisis económico.

- Presentaremos luego las bases y los primeros lineamientos de una teoría de la integración, considerando: la integración de *un solo* conjunto, la integración por acoplamiento de *dos* conjuntos, luego la integración por conjunción de *tres* conjuntos.

- Expondremos, por último, en forma sumaria, dos modelos de integración mundial (*world integration*),

En vista de la amplitud del tema, es evidente que trataremos tan sólo algunos puntos cruciales: ninguna política se deduce, rigurosamente hablando, de modelos, pero es función de los modelos el elegir, en la realidad, ciertos hechos, que son inevitablemente la materia de toda política.

Mi tesis es ésta: la teoría corriente selecciona los hechos de manera tal que, más o menos inconscientemente, se pone al servicio de los poderosos y de los ricos y sacrifica a los débiles y los pobres. Esta teoría corriente es *implícitamente normativa*: realizamos tarea *científica* al despojarla de este normativismo no confesado y al hacerla apta para interpretar y para cambiar la realidad observable.

DOS TEORÍAS DESIGUALMENTE GENERALES DEL EQUILIBRIO

A. 1 Se representa corrientemente a un conjunto económico mediante las ecuaciones walraso-paretianas del equilibrio del mercado.⁴

Éstas toman en cuenta tan sólo el *binomio* precio-cantidades sobre mercados no informados (es decir, aquellos en que la información llega a las unidades tan sólo a través del precio). Traducen las condiciones de la competencia compleja (pura y perfecta)⁵ y, bajo tales condiciones, enuncian la optimización simultánea del empleo de los recursos por cada unidad y por el conjunto. El sistema es instantáneo y ajeno al espacio (*timeless and spaceless*).

Es prácticamente imposible seguir con rigor y en períodos sucesivos los cambios impuestos a tal conjunto por la modificación de los datos: instituciones, innovaciones, moneda. Por otra parte, el modelo no explicita los niveles intermediarios entre productores y consumidores finales. Excluye el análisis de las relaciones entre conjuntos estructurados y conjuntos sometidos a regímenes económicos diferentes.

No admite, ni las macrounidades ni las macrodivisiones.⁶

Hay una posición de reposo a la cual puede llegarse mediante un número infinito de situaciones dinámicas. Finalmente, puede ser introducido o no, en los seudoequilibrios macroeconómicos, en los cuales la igualdad de los flujos intermediarios y globales admite, o *no*, un equilibrio de optimización y de reposo.

Desde esta perspectiva, el acoplamiento de dos o de N naciones es el de "mercados nacionales" ligados por los precios-cantidades. Se admite el mismo *principio* de análisis, teniendo en cuenta previamente la dificultad causada por la movilidad de los factores y por el aprovisionamiento en factores. Se deducen de él el equilibrio del intercambio externo (equilibrio de optimización y *no solamente* igualdad de los flujos intermediarios y globales), los *terms of trade*,⁷ el *gain from trade*, la teoría de la "pequeña" nación y las tendencias al reequilibrio de las balanzas exteriores.

2. El economista que quiera decir algo sobre la realidad se ve, así, forzado a adoptar una actitud de gran libertad con respecto al equilibrio walraso-paretiano estricto. Deberá considerar que las cosas suceden "más o menos" como en ese esquema, y que basta con especificar las "desviaciones". Desde el momento en que, como sucede ante un problema concreto (ciclo, comercio exterior, integración), la medida de aproximación nunca se precisa con rigor, que las "desviaciones" jamás se enuncian ni caracterizan exhaustivamente, y que, finalmente, los "datos" son considerados como "exteriores" al análisis propiamente económico, una especie de *walrasianismo o de paretianismo para todo uso* yace en el trasfondo de las descripciones y aun de las recomendaciones prácticas. Se acuerda una cierta preferencia a las interreacciones de los precios y las cantidades, y, entre las muchas secuencias posibles, se eligen, subrepticamente, tan sólo algunas.

Esta teoría "*para todo uso*" sustrae la modificación de los "datos" al examen económico y la confía a los políticos; desvía la atención de las zonas más oscuras del equilibrio general (repartición) y evita que se pongan en tela de juicio dogmas tales como la excelencia exclusiva de la empresa privada y de la economía de mercado.⁸

La barrera lógica que ofrece el equilibrio de interdependencia general impide abordar las dificultades masivas y urgentes de la vida y de la política económicas.

He aquí algunos ejemplos:

La discriminación: A. C. Pigou la define como el intercambio de la misma cantidad de una mercadería de igual calidad a precios diferentes; o, al mismo precio, el trueque de cantidades diferentes de mercadería de idéntica calidad. Esta discriminación "mercantil", denunciada en casos aislados, deja fuera del campo de la atención discriminaciones decisivas que son arrojadas así a las tinieblas exteriores de los "datos". He aquí a un país A, rico y poderoso, que crea en el país B, en vías de desarrollo, un centro de formación de hombres de negocios: enseña allí su propio idioma, sus métodos de contabilidad, su derecho y sus usos comerciales; procura eventualmente temporadas (*stages*) de perfeccionamiento en su propio territorio y relaciones tan útiles como agradables. Al cabo de algunos años, el país B estará dotado de "élites" industriales, comerciales y financieras que comprarán en A. Los "datos" (sistemas de preferencias) habrán sido transformados consciente y sistemáticamente por el país A en beneficio propio. Es evidente que hechos de tal naturaleza no podrán nunca ser alcanzados si se acepta la definición estrecha propuesta por A. C. Pigou.⁹

Veamos un segundo ejemplo: el país A tiene una divisa dominante, llamada, por eufemismo, *divisa-clave*. Esto es así porque ese país es una figura de primera magnitud en el comercio internacional y porque posee un mercado financiero internacional, mientras que otras naciones menos importantes carecen de él. Ese país procede a una manipulación monetaria, o emprende una política de inversiones, o cambia una "regla del juego internacional", en beneficio particular de su balanza exterior. Esas operaciones pueden mantener de modo "poco clásico" su *preponderancia relativa* en el mercado internacional: les son impuestas a las naciones más débiles, que se ven obligadas a adaptarse a ellas. Los "datos" han sido consciente o intencionalmente modificados. Estos cambios no tienen sino una mínima relación con la distribución de los medios monetarios según una norma deducida del equilibrio general microeconómico, de la optimización de los productos, y del provecho que de ello resulta. La intervención monetaria, vivamente recomendada por todos los economistas liberales, es una política de sentido único: molesta poco a las economías fuertes y poderosas; condena a una deflación penosa o catastrófica a las economías débiles y pobres.

Un tercer ejemplo se refiere a la inversión. Una economía nacional poderosa y rica practica ampliamente la *inversión directa*, por una parte, y el crédito para el desarrollo

de sus exportaciones al exterior: las condiciones del préstamo (duración y tasa) determinan la medida según la cual la economía pobre y débil puede comprar en el exterior, a pesar de una insuficiente cobertura de sus importaciones por sus exportaciones. Por medio de sus inversiones directas, el país A modifica la estructura del país B. Por medio del crédito distribuido para financiar sus ventas, el país A delimita, en gran parte, el poder de importar del país B. Estos "datos", modificados consciente y deliberadamente, se imponen a las unidades individuales.

Ningún economista, si tiene alguna experiencia de su oficio y de la vida, objetará seriamente estos sencillos ejemplos. Sin embargo, la "corporación" no es afectada a detenerse en ellos, y su amnesia está servida por un walraso-paretianismo tan flojo, tan vago, tan aproximativo, que *no compromete prácticamente a nada*. A nada sino a considerar como "extraeconómico" todo lo que no se traduce directa e inmediatamente en términos de relaciones microeconómicas de precios y cantidades (o en términos de igualdades macroeconómicas, que no tienen *ninguna relación necesaria* con la optimización).

El walraso-paretianismo "de comodidad" escamotea las dos interrogantes: ¿Quién integra? ¿En beneficio de quién se opera la integración?

Evidentemente, el aferrarse al mercado y a la relación precio-cantidades en régimen de competencia privada, llevará a privilegiar un *tipo* de integración bien determinado: el *mercado común* o la *zona de libre intercambio*. La integración por el *poder* de invertir, el *poder* de controlar la moneda, o el de informar y de formar a los hombres, será minimizada. La integración será concebida, ante todo, como una combinación o una extensión de los mercados.

¿Quién integra? La respuesta será: el propio mercado. O, si deseamos ser algo más precisos, el conjunto de individuos reunidos por el mercado: los empresarios privados y los consumidores. Los Estados modifican los "datos" y luego todo marcha bien a condición de que la empresa privada, la propiedad privada, la iniciativa privada dispongan de libertad de acción. Sabemos, por cierto, que los sujetos económicos individuales o colectivos son fundamentalmente desiguales, que ejercen *poderes* desiguales; pero se considera poco "científico" detenerse en ello.

¿En beneficio de quién se opera la integración? En beneficio de todos. Todos ganan; las utilidades más elevadas engendran una acumulación más vasta y más rápida, de donde surge una elevación de la productividad y, finalmente, un alza de los salarios. No se ignora, por supuesto, que estas concatenaciones, estas secuencias beneficiosas pueden ser contrariadas y hasta interrumpidas. Sabemos perfectamente que la propagación de un estímulo inicial es muy imperfecta en un país en vías de desarrollo. Poco importa. Al análisis riguroso se sustituye la imagen borrosa de una dinámica "clásica" y de una tendencia a la propagación. Los indicadores medios (ingresos reales medios) harán su oficio; disimularán las disparidades económicas y sociales penosas; permitirán yuxtaponer investigaciones empíricas poco comprometedoras a una interpretación totalmente falseada de la situación.

B. Para llegar a las causas determinantes del abuso, es menester rechazar el uso, ilegítimo desde el punto de vista científico, del equilibrio de la interdependencia general. Al hacerlo nos encontramos en la muy buena compañía de K. Arrow, quien escribe: "hay que renunciar a la idea de que la competencia es el mejor distribuidor de los recursos".

La representación de un conjunto económico es formalmente más exacta, más general y más capaz de orientar los cálculos y provocar decisiones menos alejadas de la realidad, cuando se considera que las unidades que lo componen están insertadas en tres redes: una red de *poderes*, una red de *informaciones* y una red de *intercambios*. Los equilibrios del intercambio puro no son construibles, en rigor, sino cuando los poderes y las informaciones se combinan de modo tal que su resultante sea igual a cero.

Sólo cuando las unidades son iguales en poder e iguales en información puede decirse que el *libre intercambio* de bienes y de servicios entre ellas proporciona a cada una el máximo de satisfacción posible y procura al todo que forman el máximo de producto posible correspondiente a las satisfacciones *informadas* y no *obligadas* de las unidades constituyentes. El caso de equilibrio en el óptimo de Walras-Pareto es un *caso muy particular y muy especial, en una familia de equilibrios posibles* que describen distribuciones desiguales de poderes y de información. Los equilibrios generalizados, cuando se establecen a propósito de cosas contabilizables transferidas en las actividades sociales de luchas-concursos, son tan económicos como los equilibrios llamados económicos de intercambio puro.¹⁰

Para determinar, frente a una situación concreta, el contenido y el significado de un "equilibrio" comprobado, hay que considerar, no sólo las variables relativas a cantidades y precios, *sino también las variables relativas a los poderes y a la información*. La oferta y la demanda de Coca-Cola pueden muy bien ser iguales a un precio determinado, sin que por eso tengamos ningún derecho a decir que se trata de uno de esos precios de equilibrio que expresan la mejor atribución de los recursos del comprador y del vendedor y, por su nivel relativo, la mejor atribución de los recursos en el país del comprador y en el país del vendedor. La oferta y la demanda de trabajo en una ciudad atestada, cercada de *villas miseria*, pueden ser iguales entre sí, para un nivel de salarios dado (y con una desocupación importante), sin que se pueda apreciar la extensión y la naturaleza de esa desocupación por comparación con un salario de equilibrio que permitiera absorber los desocupados. La exportación y la importación, en un país en vías de regresión económica, bien pueden ser iguales entre sí a un determinado nivel de cambio, de precios y de salarios, como resultado de una política monetaria suficientemente "sana" y valientemente austera (*tightly*), sin que se pueda por eso, en absoluto, sacar como consecuencia del equilibrio de los precios y las cantidades en el intercambio puro un diagnóstico correcto de la situación y el *adecuado remedio* para aconsejar. Etcétera, etcétera.

Generalicemos, comparando el espacio social del intercambio puro (*mecánica del intercambio*) con el espacio social del intercambio humano (*encuentro de los proyectos*).

Los espacios sociales así caracterizados:

1. Son constituidos por *subconjuntos relativamente activos y subconjuntos relativamente pasivos*, ya se trate de unidades económicas (empresas, industrias) o de grupos sociales (poblaciones en una nación, una región o una sociedad) .

2. Son constituidos por *subconjuntos estructurados*, es decir, dotados de caracteres relativos a la técnica y a la organización que son invariantes relativas. El aparato técnico, en capital real, de una industria, no cambia de un día para otro. El nivel cultural de los grupos sociales no se modifica a muy corto plazo. Los cambios aludidos no se operan exclusivamente -y a menudo no se operan en absoluto- por la acción del precio y por las modificaciones espontáneas de los "sistemas de preferencia" de los empresarios y de los consumidores individuales.

El análisis elípticamente presentado en el cuadro anterior, permite clasificar, caracterizar e incorporar a una teoría rigurosa un gran número de hechos observados. Es posible que lo admita todo especialista y todo individuo capaz de superar la rutina para conquistar una "libertad" razonable en su producción, su trabajo y su consumo.

No es, pues, sino para fijar las ideas, por lo que citamos, en las categorías a) , b) c) , del cuadro, algunos ejemplos patentes que diferencian las economías ricas y fuertes (economías A) de las economías pobres y débiles (economías B).

	I	II
Espacios sociales	Espacios del desplazamiento de los objetos	Espacios de las luchas, concursos entre los sujetos
Principio de construcción	Mecánica de las "fuerzas"	Compatibilidad de los proyectos
Transferencia característica	Intercambio puro	Poder, información, intercambio
a) Unidades	Homogéneas e iguales	Heterogéneas y desiguales
b) Relaciones	Red de intercambios	Red de poderes, red de informaciones, red de intercambios
c) Acción de las unidades, las unas sobre las otras	Acción nula: precio soberano	Acción de A sobre B. Acción de B sobre A. Cantidades y precios diferentes de los niveles de optimización del intercambio puro

A) UNIDADES HETEROGÉNEAS Y DESIGUALES

-Las grandes firmas pluriterritoriales (G.U.I., Maurice Byé) de A implantan filiales en B, cuyo desarrollo se decide en A, y no en B.

-Las grandes firmas financieras de A distribuyen en B el crédito de expansión y de inversión, a unidades de B, en condiciones netamente desiguales.

-El Estado de A ejerce un poder de intervención estratégica y un poder de negociación comercial muy superiores a los de B. Dispone de una vasta participación y de una particular influencia en las organizaciones internacionales con fines generales y de carácter específicamente económico.

-Las grandes firmas de A (monopolios y posiciones dominantes) no tratan directamente con los productores y los consumidores de B sino por intermedio de grandes firmas (monopolios y posiciones dominantes) de A o (y) de B.

B) REDES DE PODERES, REDES DE INFORMACIÓN, REDES DE INTERCAMBIOS

-A dispone de una agencia de prensa y de órganos de difusión que se encargan de la información política y general de B.

-A dispone de centros científicos y técnicos, que otorgan y distribuyen la información científica y técnica entre los productores de B.

-A dispone de órganos de publicidad y propaganda que actúan en B por medio de una publicidad que no se puede considerar como puramente "informativa".

-A es un mercado principal para B, y puede suspender o restringir (o amenazar con suspender o disminuir) su demanda de los productos de exportación, muy concentrados, de B (monocultura, o número reducido de exportaciones que representan la mayor parte de la exportación posible durante un periodo) .

C) INTERACCIÓN DE LAS UNIDADES

-Los grandes monopolios de A se entienden con los grandes monopolios de A y de B.

-La política monetaria y financiera de A, dictada por la coyuntura de A, el estado de la balanza exterior de A o la estrategia mundial de A, impone unilateralmente sus consecuencias a las unidades de producción y de intercambio de B.

-Las grandes firmas de producción, de transporte y de crédito de A, o algunas de ellas, de acuerdo con el Estado de A, proponen "eficazmente" a B un cambio de las reglas del juego social o de las instituciones, que actúa sobre la dirección y la naturaleza de los flujos de mercaderías, de capitales y de servicios entre A y B.

Estas condiciones y estas interrelaciones que son aquí distinguidas y aisladas, actúan, sin embargo, a menudo, *en conjunto*. Combinadas, se constituyen para A con respecto a B, durante un periodo determinado, ya sea una posición de *leadership*, ya sea una posición dominante ¹¹.

En cuanto adoptamos un análisis menos estrecho y más correcto, las dos cuestiones enunciadas por el "walraso-paretianismo para todo servicio" readquieren consistencia.

¿Quién integra? Cualquiera sea la forma de integración y las precauciones tomadas para equilibrar jurídica y políticamente los derechos y las prerrogativas de cada cual, hay razones positivas para pensar que es la economía la que ejerce el *leadership* o (y) la que goza de la posición dominante.

Como, en general, las actividades económicas no están, manifiestamente, en manos de artistas de la caridad pura o de héroes del servicio desinteresado, se presume que las operaciones de integración no desfavorecen al *leader* o (y) al asociado dominante. Esto no significa que no favorezcan también a los *followers* y a los demás, sino, más bien, que es necesario realizar en cada caso un análisis preciso de la integración, de sus modalidades y de sus consecuencias, para que la operación no sea un engaño para los menos ricos y menos poderosos.

¿Cuáles son las bases de este análisis? De ello nos ocuparemos seguidamente.

LOS CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE UNA TEORÍA DE LA INTEGRACIÓN

En un mensaje presidencial, el señor Gottfried Haberler define la integración como "relaciones económicas más estrechas entre las áreas de que se trata" (*closer economic relations between the areas concerned*).¹²

Primer grado: libre comercio de las mercaderías; segundo: libre circulación de los factores de producción; tercero: coordinación (?) de las políticas económicas. Lo esencial, en los tres casos, es la tendencia a la nivelación del precio de los productos y de los servicios, que es un modo de señalar la tendencia a la optimización estática del producto.

No creemos que se pueda rivalizar en elegancia con esas fórmulas. Por lo tanto, menos ambiciosamente, nos contentaremos con mostrar, limitándonos a lo esencial, en un espacio económico, después en dos, después en tres,¹³ acoplados por actividades y relaciones definidas, por qué ante *el fracaso de los cuasi-mecanismos del mercado*, los Estados han integrado su espacio económico nacional y tratan, luego, de practicar integraciones de varios espacios nacionales.

Caracterizaremos y determinaremos, en cada caso, las políticas económicas. Quedará demostrado, esperamos, que las dos preguntas -¿Quién integra? ¿En beneficio de quién se opera la integración?- tienen sentido, pues quiebran el silencio a favor del cual

las potencias "integradoras" pueden lograr gran provecho de las zonas "integradas" sin que la recíproca sea igualmente verdadera.

LA INTEGRACIÓN DE UN SOLO ESPACIO ECONÓMICO

Tomemos un espacio geográfico llamado "nación". Consideremos, en una perspectiva histórica, algunas transformaciones de los países europeos. La supresión de las aduanas interiores corre parejas con la influencia del *poder* del Banco de Emisión -convertido en Banco Central, el cual sustituye a los bancos regionales- y con la de un *poder* público central, al que se subordinan las colectividades regionales y locales. Mercados ampliamente (aunque no perfectamente) comunicantes entre sí forman el mercado nacional, dotados de una protección aduanera y sometidos a intervenciones tan frecuentes y comunes que ya no se las discute más. Su estructura depende, en gran parte, de la infraestructura de los transportes materiales e intelectuales.

Para una configuración dada de esta infraestructura, el desarrollo de la economía de mercado (nacional) ofrece tres caracteres:

1. Se forman espacios polarizados alrededor de puntos de polarización industrial y de polarización urbana. En torno de esos puntos se producen *efectos de aglomeración*, entre ellos, efectos de relación.¹⁴ Por lo regular, el mercado de demanda local concentrada está en relación con mercados de compra o de venta a larga distancia.

2. La industria es una combinación de complejos industriales estructurados: industrias pesadas, industrias livianas, industrias "de crecimiento" (*Wachstumsindustrien*), industrias de crecimiento débil o estancadas, industrias modernas e industrias enteramente nuevas.

Entre las diversas técnicas de esos complejos se operan *efectos de unión*.¹⁵ Entre los diversos complejos, *efectos de impulsión*.

3. El sector industrial, *una vez formado*, tiende a ejercer, sobre la agricultura, efectos de impulsión cuya extensión e intensidad dependen de la naturaleza de las comunicaciones entre las dos ramas.

El aumento de la demanda global y de la oferta global de los factores no podría ser desperdiciado en la explicación del crecimiento y nadie lo niega. Pero los *efectos de arrastre* -propagados o no, que acabamos de describir- no son menos importantes para comprender y dominar el proceso del crecimiento. Las industrias son desigualmente "industrializantes" (Gérard Destanne de Bernis). Las industrias son desigualmente generadoras del desarrollo *nacional*. Ciertas industrias extractivas extravertidas tienen bajo este aspecto un efecto indirecto o limitado. Sólo mediante una política de infraestructura y de creación de eslabones industriales intermediarios, y no por el movimiento espontáneo de los precios y de los mercados, podrán ser orientadas hacia las regiones y las poblaciones del interior.

En una palabra, los efectos de propulsión o arrastre no se armonizan espontáneamente entre sí ni obran en pro del beneficio nacional por medio de los mercados, muy imperfectos, ni por los precios de monopolio, nacionales o extranjeros.

Por estas razones, el desarrollo es *inarmónico*. Lo es:

- en cuanto a las regiones (regiones atractivas, regiones deshabitadas);
- en cuanto a *las actividades* (capacidades industriales inutilizadas o sobreutilizadas) ;
- en cuanto a los *grupos sociales* (mano de obra favorecida o desfavorecida, según pertenezca a tal región o a tal industria) .

En el espacio nacional, la información circula y el Estado recoge las reivindicaciones de los nacionales. Los efectos del crecimiento inarmónico engendran reivindicaciones

por parte de los individuos y de los grupos relativamente perjudicados: una política de crecimiento armonizado ¹⁶ y de repartición rectificadora va más allá de las intervenciones aisladas aplicadas a las ramas, a los sectores, a las industrias o a las regiones.

Es *coherente*:

1. Por una repartición que favorece el pleno desarrollo de los recursos humanos de la nación. 2. Por la realización de una estructura nacional en las competencias internacionales, las cuales no son sólo competencias privadas de firmas y de industrias. Estos dos componentes de la política de crecimiento armónico actúan en contra de la espontaneidad de los precios y de los mercados.

Ni el precio ni el mercado operan la mejor atribución dinámica de los recursos *desde el punto de vista nacional*. Es un hecho que ninguna nación acepta pura y simplemente el *diktat* del precio y del mercado. La nación moderna, en el orden económico, es un compromiso entre las influencias de los mercados espontáneos y de las exigencias políticas. Los poderes públicos se esfuerzan por obtener el producto más alto y *la mejor estructura*, teniendo en cuenta las presiones externas de la competencia y las internas resultantes de las presiones ejercidas por los grupos sociales.

La integración nacional es la resultante de acciones que se contradicen: acciones de desintegración de los subconjuntos (industrias, regiones, grupos sociales), inherentes a todo crecimiento; y acciones de integración, decididas por los poderes públicos para mantener conscientemente la cohesión nacional. La integración nacional procede de un proyecto colectivo.

¿Quién integra? La respuesta es: siempre, en algún grado, el poder público. Cuanto más aceptada sea, cuanto más inteligible y (o) seductora se presente la integración económica, menos compulsión requerirá. Por el contrario, si la economía no está integrada, la policía y, eventualmente, el ejército deben emplear la fuerza para mantener la cohesión entre los grupos. Si el Estado mismo es presa de grupos de intereses en conflicto los unos con los otros, sucederá que esos conflictos repercutirán en la policía y en el ejército mismos. La integración de la economía de la nación permite reducir los gastos improductivos de compulsión.

¿En beneficio de quién se opera la integración? Todo depende de la estructura social y de la forma de repartición. ¹⁷

Lejos de ser extraeconómicos, estos dos factores ejercen una influencia decisiva sobre el crecimiento nacional y deben ser tenidos en cuenta por toda política económica que rehúse ser hipócrita y, a la larga, ineficaz. Los frutos de la integración o bien van a los oligopolios y a las oligarquías que están frecuentemente ligadas a las finanzas internacional o extranjera, o bien van a todos los subconjuntos sociales dispuestos en una jerarquía económica y socialmente *inteligible*.

A menudo, la opción está ligada al grado y al tipo de extraversion de la economía nacional y al grado y al tipo de su dependencia respecto de las potencias dominantes.

Una economía que no se integra, o que se desintegra bajo la influencia del extranjero o por otras razones, sufre de dos males:

-una pérdida de sustancia, por la evasión de capitales y de técnicos;

-una yuxtaposición de regiones y de sectores saturados y de regiones y de sectores estancados.

El desarrollo no está formado sólo de desequilibrios de funcionamiento (del presupuesto, de la balanza exterior, del ahorro y de las inversiones), desequilibrios que se trata de hacer *soportables*. Comporta también *contradicciones estructurales*.¹⁸

Cuando la rentabilidad acumula los capitales fijos en un lugar al que las nuevas técnicas perjudican, más tarde no hay más remedio que recurrir a una política de *depressed areas* (Gran Bretaña).

Cuando se carece de toda rentabilidad y las necesidades de la población urgen, es necesario construir *parques industriales*.

Cuando regiones enteras se hallan estancadas en medio de una economía de crecimiento fuerte, pero inarmónico, es preciso practicar la *implantación industrial* (Bretaña) y la política de planeamiento *del territorio* (Francia). Estas políticas transforman las estructuras en sentido contrario a las indicaciones inmediatas de los mercados y de los precios.

La integración que no puede ser alcanzada en un espacio nacional únicamente por el mercado y el precio, ¿cómo podría obtenerse, por estos mismos medios, cuando se acoplan dos espacios nacionales?

Ciertos clásicos neoliberales se hallarían sin alternativas ante esta pregunta si consintieran en plantearla.

LA INTEGRACIÓN DE DOS ESPACIOS ECONÓMICOS

Consideremos dos espacios económicos geográficamente vecinos. Cada espacio se halla en régimen de *competencia heterogénea* (Triffin), sin ningún elemento de costo de venta, sin monopolio y sin oligopolio.

Las condiciones mencionadas son las más parecidas a las de la competencia absoluta (pura y perfecta) pero no conducen a los callejones sin salida que¹⁹ resultan lógicos en este último régimen tomado en todo su rigor. Las firmas no son de dimensiones perfectamente iguales; funcionan con una utilidad algo superior a la utilidad normal y con un débito casi igual al débito normal. No dan productos homogéneos, sino que comportan una diferenciación.

Los dos conjuntos tienen la misma dimensión en producto y en factores. Se desarrollan, al principio, al mismo ritmo de crecimiento, sin intercambios exteriores (al abrigo de derechos que realizan una protección absoluta, por ejemplo). Además, las barreras aduaneras son abolidas entre ellos: se instaura un mercado común.²⁰ Se dan así condiciones que permiten hacer notar los saludables efectos de la intercomunicación de dos economías de mercado.

Los cuatro efectos clásicos en su pureza

Se manifiestan cuatro efectos clásicos, en cuanto a:

- a) la repartición de los recursos;
- b) la dimensión óptima de la firma;
- c) los *terms of trade*;
- d) el aumento del producto y de la renta.

a) A condición de que existan buenas infraestructuras de transporte e información, las mercaderías y los factores circulan más libremente.

Como los productos y los servicios están diferenciados²¹ cada espacio puede producir un mayor número de productos a un precio cercano al costo.²² Una competencia heterogénea intensificada aumenta el producto disponible en términos reales y satisface mejor a los consumidores por medio de una diferenciación acentuada.

Las empresas relativamente menos eficientes son eliminadas. Tomando en cuenta las condiciones del modelo, ninguna empresa es, en sus comienzos, masivamente ineficiente; sin embargo, la intensificación de la competencia tiende a aumentar la eficiencia de las empresas.

b) Ninguna empresa se encuentra en una dimensión netamente diferente de la dimensión óptima; las que se hallan por debajo pueden alcanzar esta dimensión óptima gracias a las nuevas condiciones de la demanda.

c) Debido a la intensificación de la competencia, las firmas en los dos espacios bajan sus costos y sus precios para la producción que se dirige a la demanda *interna* y para la que se dirige a la demanda *externa*. Como el modelo permanece estable, para el aprovisionamiento más diversificado de los consumidores, el precio de las importaciones y exportaciones de los dos espacios tiende a bajar. Según la naturaleza de las importaciones y exportaciones de cada país, *los terms of trade* de un país mejoran por comparación a los *terms of trade* del otro. Pero el cambio con respecto a la situación inicial es, en línea de tendencia, favorable a ambas partes.

d) Las mejoras que preceden, para una demanda interna y externa razonablemente elástica, traen consigo un efecto favorable de producto e ingreso en términos reales. Es mucho más "puro" que el efecto de ingreso proveniente de causas múltiples sobre el que se razona comúnmente en casos concretos: beneficia, por las mismas razones y en condiciones análogas, a ambas partes.

Este modelo, *heroically theoretical*, hace resaltar los efectos de mercado que se derivan de la comunicación de los dos espacios en condiciones analíticas tales que uno de los espacios *no pueda* integrar al otro en *beneficio propio*.

En este modelo no hay espacio integrante ni espacio integrado. Integrar no se conjuga, por una parte, en el activo y, por otra, en el pasivo. Los dos espacios se integran recíprocamente.

La realidad es totalmente diferente. Para comprenderlo por aproximaciones sucesivas, se deben introducir una a una las condiciones observables que hacen que dos mercados comunicantes sean lo suficientemente "impuros" para existir vigorosamente.

Introducción de impurezas observables

a) En un proceso dinámico de crecimiento, un régimen de competencia heterogénea no puede ser considerado, con verosimilitud, como estable. Lo hemos supuesto como tal en principio, a fin de poner en evidencia un caso en que, *por construcción*, no cabría preocuparse de los monopolios u oligopolios en un mercado común. Si dejamos de suponer estable al modelo de competencia heterogéneo, los gérmenes de inestabilidad que contiene pueden prosperar. En efecto, este régimen admite diferencias de dimensión entre las unidades y una diferenciación de los productos. Las empresas más grandes y las más favorecidas por el cambio de preferencias de los consumidores pueden crecer más, en relación con las otras. El modelo, por otra parte, admite un mínimo de "conciencia del prójimo" de una firma a otra. Se dan así las condiciones en las cuales pueden *nacer* monopolios u oligopolios. Si se quiere acortar la distancia entre el modelo y la realidad, convendrá introducir las condiciones de la técnica moderna que son favorables al nacimiento de la empresa de gran dimensión y a la concentración. De este modo, al término de una evolución genética, el espacio de competencia heterogénea ha de contener grandes firmas y firmas monopolísticas y oligopolísticas.

b) Si estas empresas se han originado en los dos espacios, *al mismo tiempo*, la instauración del mercado común no las hará desaparecer, sino que transformará en situación duopólica u oligopólica la presencia anterior de los monopolios en A y B, y suscitará nuevas combinaciones de monopolios u oligopolios. Y existen razones muy poderosas para pensar que en el seno del mercado común se constituirán grupos y acuerdos entre grandes empresas.²³

c) Si las grandes firmas, los monopolios y los oligopolios se han originado en el espacio A *mucho antes* de aparecer en el espacio B, estas grandes unidades ven la posibilidad, a través del mercado común, de *ampliar la demanda que les concierne*, gozar de ocasiones nuevas de beneficiarse con las economías de escala (*economies of scale*) y practicar políticas variadas de monopolios en su propio espacio y en el espacio con el que comunican en lo sucesivo.

d) Las grandes firmas, monopolios u oligopolios que tienen una *ventaja* en el espacio A, pueden crear filiales en el espacio B, a fin de procurarse materias primas, o más frecuentemente los productos que les son necesarios. Introducen en el espacio B cuerpos extraños que no son sino apéndices del espacio A y que sólo inducen desarrollo en la medida en que son deseados o aceptados por los empresarios de A. Se opera, entonces, una integración estructural en beneficio del espacio A.

e) Se ha descuidado hasta ahora la diferencia de las *dimensiones económicas relativas* de los dos espacios, ya que se ha supuesto inicialmente que tenían los mismos recursos y los mismos productos. Si el espacio A tiene un producto que es múltiplo del producto del espacio B, puede, por un lado, consagrar una parte de ese producto a la investigación y a la innovación acumulativas y, por otro lado, utilizar una parte del mismo en gastos de propaganda, inversiones de prestigio o en gastos de armamentos para amigos y asociados. Bajo estos dos aspectos, el espacio B está en posición inferior. Con respecto a él, el espacio A tiene las unidades más grandes y más eficientes acumulativamente, a la vez que dispone de amplios medios de presión.

f) En las condiciones descritas, el espacio A ha implantado unidades en el espacio B a fin de procurarse materias primas y productos primarios. Si B está poco desarrollado, esas pequeñas exportaciones constituyen una gran parte de su exportación total: pueden no representar más que una pequeña parte de las importaciones totales del espacio A. Sin contar con la inestabilidad y la deterioración de los precios de los productos exportados por B, la estructura de la balanza del comercio introduce una grave desigualdad en las relaciones de A y B.

g) Siendo la rentabilidad -en término medio- más elevada en A que en B, o teniendo los sectores de A una rentabilidad más elevada que los sectores de B, los capitales disponibles y los técnicos formados en B se orientan hacia A, abandonando el espacio B.

De donde surge una descapitalización y una pérdida de materia gris en detrimento de B y en provecho de A.

h) Supongamos que A y B aplican la misma regla de repartición capitalista: las utilidades se forman "libremente" en los dos espacios. El espacio A, que tiene una ventaja sobre el espacio B, dispone de utilidades de innovación y de monopolio más elevadas que las utilidades del espacio B, que son -en el modelo- utilidades de competencia heterogénea. En realidad, el espacio B, atrasado en cuanto a la evolución capitalista, contendrá zonas de economía natural donde las utilidades serán de tipo anticapitalista y se formarán por explotación del trabajo.

Las inversiones localizadas y especiales del espacio A en el espacio B, alimentadas por utilidades de innovación y de monopolio, serán, salvo una política correctora, yuxtapuestas a zonas de economía casi natural, o (y) casi feudal.

El espacio A, que aplica reglas de la economía liberal en régimen de monopolio y oligopolio innovadores, sufrirá una gran desocupación: es "el ejército de reserva de los capitalismo avanzados".

El espacio B -yuxtaposición de pequeñas islas capitalistas y de economías casi naturales o casi feudales- verá afluir hacia los centros industriales y urbanos una mano de

obra en búsqueda de remuneración elevada y tipo de vida moderno; tendrá "el ejército de reserva" de las economías pluralistas; sufrirá de un empleo minorizado²⁴ en el campo y de un subempleo en las ciudades y centros industriales.

i) Finalmente, está claro que el Estado soberano en el espacio A y el Estado soberano en el espacio B no han de estar en igualdad de condiciones, ni en cuanto a sus poderes de intervención económica,²⁵ ni en cuanto a su fuerza contractual.

LOS ESPACIOS INTEGRANTES Y LOS ESPACIOS INTEGRADOS

Agregando al modelo inicial las siguientes condiciones: a) condiciones *posibles* en razón de la inestabilidad de *todo régimen* que no sea el régimen estático de la competencia completa (pura y perfecta); b) *condiciones observadas con certidumbre* entre economías vecinas, de grado de desarrollo muy desigual, hemos construido un modelo de *espacio integrante* obrando sobre un *espacio integrado*.

La integración así señalada opera principalmente en beneficio del primer espacio, que es relativamente activo; implica, en cambio, para el segundo, que es relativamente pasivo, una compleja combinación de ventajas y desventajas económicas y sociales.

Esta situación que, en concreto, debe ser sometida a un análisis minucioso y exigente, puede, en cambio, sobre el modelo muy simplificado que hemos construido, ser llamada *satelización* del espacio B por el espacio A. Los caracteres principales del modelo podrán servir para apreciar la situación básica a la cual se aplican los procedimientos de la *nueva* integración por el mercado común (o por instituciones con objetivos análogos).

LA INTEGRACIÓN DE TRES ESPACIOS ECONÓMICOS²⁶

Conocemos ya el sentido de los términos: espacios integrantes y espacios integrados.

El espacio integrante es aquel que, en razón de la dimensión de sus unidades, del volumen de su producto y de las estructuras de su producción y de su balanza, tiene la capacidad de desviar las estructuras y de orientar las actividades de otro espacio (que se supone vecino geográfico del primero) conforme a su propia ventaja económica.

El espacio integrado ofrece caracteres diversos: está constreñido a practicar una estrategia de adaptación respecto del espacio integrante.

Un espacio integrante y dos espacios integrados

A fin de simplificar, razonemos sobre dos espacios integrados (el análisis puede ser llevado, sin dificultad, a uno de esos espacios). Es dable observar que en el curso de la historia, ora una gran potencia dificulta la integración de los países atrasados: Gran Bretaña en el siglo XIX se opuso a los ensayos de Federación Sudamericana; ora una gran potencia favorece la integración de países menos desarrollados que ella y que se han desarrollado con atraso: es el caso, hoy, de los Estados Unidos con respecto a los países de América Latina.

¿En qué medida esta *nueva* integración es unilateral o recíproca? ¿En qué medida es obra de una cooperación igual o desigual en cuanto a la formación de las decisiones, en cuanto a su ejecución y en cuanto a sus efectos?

Estas preguntas que son estudiadas a menudo con una referencia vaga a las fuerzas del mercado y a los cuasi-mecanismos del mercado, deben ser abordadas de frente.

¿Quién integra? ¿En beneficio de quién se opera la integración?

En el modelo muy simplificado, tenemos: 1) un espacio integrante A dotado de grandes firmas monopolísticas y oligopolísticas que disponen de un producto global que

es un múltiplo del de cada espacio B y C y presentan las diferencias estructurales (comercio exterior, movimiento de capitales y de servicios técnicos) que hemos señalado; 2) dos espacios integrados B y C caracterizados por las estructuras de desarrollo atrasado que hemos descrito. La presunción es que la nueva integración tiende a operarse bajo la influencia del espacio integrante y a beneficio suyo.

El medio más seguro de decir si la tendencia puede ser invertida y cómo o, por lo menos, contenida, es enunciar, en ocasión de cada uno de los procedimientos posibles de la nueva integración, bajo qué condiciones ésta corrige los vicios de la primera integración empírica y fundada en la satelización.

INTEGRACIÓN POR EL MERCADO

La instauración de un mercado común o de una zona de libre intercambio entre los dos espacios B y C puede, sin duda, aumentar el volumen de los intercambios y elevar los productos de B y de C, aun cuando esos dos mercados sean gravemente imperfectos; no es suficiente para el crecimiento y para el desarrollo *autónomo* de esos dos espacios.

Éste depende, a largo plazo, de nuevas infraestructuras de transportes, las que, a largo plazo, también engendran un tráfico regular entre B y C, e introvierten (vuelcan hacia el interior y hacia las poblaciones autóctonas) los tráficos extravertidos de las grandes unidades de producción implantadas en B y en C. Esto supone no sólo un mejoramiento de las infraestructuras existentes que han sido creadas por el extranjero para beneficio propio, sino, además, una política común de infraestructuras entre B y C, decidida por los gobiernos para favorecer a las poblaciones de B y de C. Esto supone también una política de inserción de grandes firmas implantadas en los espacios B y C (inversiones de desarrollo).

Mientras la orientación señalada no sea puesta en práctica, el mercado común (o sus sucedáneos) entre B y C suscitará desarrollos inarmónicos. En otras palabras, una política apropiada de inversiones en la infraestructura debe ser concomitante a la instauración del mercado común en el caso examinado.

INTEGRACIÓN POR LA INVERSIÓN

La inversión privada constreñida a la rentabilidad no puede alcanzar claramente esos objetivos, no más que la inversión pública o mixta decidida por el espacio A y que tiende a realizar proyectos aislados en los espacios B y C. Idealmente, son fecundas una estructura nueva y una política común de inversiones de B y de C (una industrialización pluriespacial),²⁷ prácticamente, chocan con dos obstáculos: la falta de medios de financiamiento y el desacuerdo entre B y C. A partir de la situación inicial caracterizada por industrias primarias con dirección extranjera y extravertidas, B y C insertan esas industrias en sus propios espacios, ligándolas a sus consumidores por industrias de transformación o (y) creando nuevos centros industriales, productores de energía y de maquinarias, unidas a industrias de transformación y capaces, gracias a una infraestructura de introversión, de reanimar la agricultura, de diversificar las exportaciones y de activar a las poblaciones. Esta política de industrialización consciente y programada no podría ser pensada y realizada sólo para B o C aisladamente; aun en los países desarrollados desde largo tiempo, los espacios industriales desbordan los espacios "nacionales".

Teniendo en cuenta una política correcta de inversiones, la integración por los medios monetarios adquiere sentido para B y C. Se caracteriza no sólo por una política sana (*sound*) y severa (*tightly*), sino también por la creación de órganos de compensación

entre B y C que disminuyan su dependencia en relación a las divisas fuertes, especialmente con relación a la divisa dominante.

INTEGRACIÓN POR LAS INSTITUCIONES

Existe consenso unánime, salvo en lo que se refiere a eludir las consecuencias prácticas, en torno a la tesis de que las instituciones de B y de C son decisivas en cuanto a su capacidad de integración autónoma y en beneficio de sus poblaciones: la discusión se desenvuelve, no sin razón, alrededor de los dos temas de la reforma agraria y de la repartición de la renta nacional.

Desearíamos concentrar la atención en este momento sobre las instituciones políticas *comunes* a B y a C, o *comunes* a A, B y C. La eficacia de estas instituciones con respecto a una integración que corrija las actuales desigualdades básicas depende no de formas jurídicas, sino de los respectivos *poderes efectivos* de las dos o tres partes implicadas.²⁸

Es aquí donde un nuevo espacio interviene útilmente en la combinación.

UN ESPACIO SIN PODER DE INTEGRACIÓN Y DOS ESPACIOS INTEGRADOS

Supongamos a uno o dos países de América Latina situados en posición de integración virtual bajo la influencia preponderante de una gran potencia vecina. Supongamos ahora que entra en juego un país europeo de dimensión media e incapaz de ejercer acciones en la vecindad inmediata. No podría, evidentemente, sustituir al acreedor y al inversionista principal A sobre los espacios B y C.

Pero sería probablemente imprudente subestimar las acciones favorables a B y a C que ejerce a pesar de la modestia de sus medios.

Estas acciones se manifiestan en muchos planos :

1. No dudamos que, con ayuda de las circunstancias, pueda ejercer una influencia compensadora en el orden estrictamente político, pero debemos conducir la discusión en términos económicos.

2. Bajo este aspecto, las inversiones limitadas aplicadas por países europeos a los puntos deseados por B y C pueden tener efectos más que proporcionales a lo que se ha puesto en juego.

En efecto, pueden:

a) Contribuir a la creación de actividades deseadas por B y C y juzgadas indeseables por A.

b) Hacer beneficiar a B y a C de técnicas altamente progresivas de industrias bien determinadas, competitivas con las industrias correspondientes en A.

c) Ayudar a diversificar, al menos en cierta medida, las exportaciones de productos industriales o semiindustriales de B y de C.

d) Finalmente, si se trata de inversiones "culturales" o de sus equivalentes, pueden provocar una sana emulación de A y entrañar el aumento de inversiones "culturales" que A estaba dispuesto a hacer en B y en C.

Desearíamos ir más lejos y decir que una *política común* de Europa, de la Europa de los Seis por ejemplo, respecto de los dos países B y C o de N países expuestos a una integración desigual bajo una gran potencia vecina, puede ejercer su efecto compensador. La desgracia es que una política verdaderamente común de Europa *considerada como conjunto* no se vislumbra aún. Por ahora, las intervenciones de naciones europeas se hacen en forma dispersa, lo que no significa que la constitución de equipos plurinacionales y de

agrupaciones plurinacionales de financiamiento queden sin efecto para procurar a B y a C algunos grados suplementarios de libertad.

Resumiendo, sea cual fuera el aspecto en que se considere analíticamente la integración de espacios desigualmente desarrollados, comprobamos que la integración por el mercado entre unidades privadas y por la aplicación de la regla de rentabilidad mercantil es muy insuficiente:

La integración, tal como se observa y tal como se puede justificar económicamente, puede definirse como la *combinación de operaciones de mercado y de operaciones fuera de mercado por procedimientos privados y procedimientos públicos a fin de procurar a cierto número de conjuntos o espacios sociales los medios de una mejor atribución de sus recursos en vista a un desarrollo autónomo en beneficio de sus propias poblaciones.*

Para quien la ha sondeado atentamente, esta definición resume totalmente lo esencial de los análisis presentados y, creemos, las verdaderas aspiraciones de los países que sufren las consecuencias de un desarrollo tardío.

DOS MODELOS DE "WORLD INTEGRATION"

Nos hemos esforzado hasta ahora por aclarar algo más esas "relaciones económicas más estrechas" (*closer economic relations*), esas "áreas involucradas" (*areas concerned*) y esta maximación del producto, implícita en la idea de "nivelación del precio de los productos y de los factores" (*to equalize commodity and factor prices*) que G. Haberler elige, en su "mensaje presidencial"²⁹ como base de todas sus explicaciones.

El panorama de integración de la economía mundial -*world economy*- da testimonio de un universalismo del que aceptamos si no los medios, por lo menos la intención.

Llama la atención la discreción con que el eminente economista omite o desdeña todos esos *hechos incontestables* que son: 1) los monopolios y oligopolios; 2) las agrupaciones monopolísticas de la finanza; 3) las posiciones dominantes de industrias, de naciones y de clases sociales; 4) la acción de los grandes centros financieros y monetarios; 5) los monopolios de la prensa y de la información; 6) las desigualdades en los grados de desarrollo; 7) las reivindicaciones del mundo del trabajo y, especialmente, de los desocupados en países muy desarrollados y en países en vías de desarrollo; 8) las intervenciones masivas e innumerables del Estado y de los organismos públicos en las economías más evolucionadas -que se dicen liberales- y que admiten, sin examen, el credo del valor exclusivo de la empresa y de la rentabilidad privadas.

La presencia de una sola de estas familias *de hechos* desvirtúa el modelo de la mejor utilización de los recursos por el juego del mercado y por la nivelación del precio de las mercaderías y de los factores. La participación de varias de estas familias *de hechos* (o de todas) arruina por completo el modelo e incita a dudar de que -en el mundo tal como está hecho- la liberación del comercio (*the freeing of trade*) y el mecanismo de los precios (*the price mechanism*)³⁰ sean los remedios necesarios y suficientes para la integración de la economía mundial.

En el curso del siglo XIX, la expansión de economías poderosas y ricas, sin desarrollo, en regiones y poblaciones relativamente débiles y pobres, ha sido un fenómeno histórico que tiene muy pocas probabilidades de repetirse. Las regiones y poblaciones débiles y pobres se benefician con una información vasta y creciente: sus aspiraciones irresistibles, que han liquidado los colonialismos manifiestos, rehúsan clara y vigorosamente los cuasi-colonialismos, las satelizaciones más o menos disimuladas. Por motivos políticos, los mercados de Extremo Oriente escapan a la potencia más grande del mundo occidental y

los mercados de África ya no se le abren sin reservas ni condiciones. Se comprende entonces su vuelta hacia Europa y su relativo cambio de actitud hacia América Latina. Es el momento de recordar que el libre intercambio entre países cuyo desarrollo industrial es muy desigual, fortalece a los más fuertes y, si no se halla acompañado de políticas compensadoras, mantiene a distancia a los más débiles o desintegra y debilita a los más desfavorecidos de entre ellos.

Dos modelos de la integración mundial se oponen, teórica y prácticamente en nuestro siglo XX.

El primero niega, en principio, a las regiones transnacionales, conscientemente construidas de acuerdo con un proyecto político abierta y libremente discutido, todo derecho a resguardarse en un mínimo de protección y a afirmarse en una política concertada de inversión y desarrollo. Impide a los conjuntos industriales relativamente menos vastos y progresistas recuperar *su atraso* y transformarse en competidores realmente efectivos y peligrosos. Una Europa demasiado sumisa a las decisiones políticas y económicas de los Estados Unidos, y que se convierte así -a distancia- en un espacio integrado en relación a su espacio integrante, es una ilustración de este primer modelo.

El segundo acepta la idea y la realidad de la región transnacional. Dibuja el porvenir de la integración como el conjunto de los intercambios entre regiones mundiales en el que cada una está integrada en beneficio de sus poblaciones, pero que permanecen, sin embargo, abiertas entre ellas. Una Europa europea, que afirme su autonomía con respecto a los Estados Unidos, que se abra en dirección a las economías europeas menos desarrolladas y que complete la política de desarrollo más autónoma de una América Latina menos desunida, es un buen ejemplo del segundo modelo.

La opinión que acabamos de delinear es, según nuestro parecer, una de las que dominan a la política de estos tiempos.

La cuestión no será zanjada ni por una nación de dimensión media, ni por un agrupamiento de naciones, ni *a fortiori* por un mensaje presidencial, o por un coloquio de economistas.

La historia en su desarrollo pleno de riesgos y de novedades, la historia, que establece y cambia las relaciones de fuerzas mundiales entre naciones y entre grupos sociales, dará su veredicto.

Sin pretender, por poco que fuere, influir sobre él sino simplemente a fin de prepararnos a comprenderlo, hagamos algunas preguntas quizás indiscretas: ¿Qué es, pues, la integración económica? ¿Quién lleva a cabo esta integración? ¿En beneficio de quién se opera?

Notas

¹ Para más detalles cf. F. Perroux, *L'Europe sans rivages*, P.U.F., y "Les formes de la concurrence dans le marché commun", en *Revue d'Economie Politique*.

² Consideremos la repartición de las deudas públicas en caso de desmembramiento de una nación. Cf. bajo este mismo título un artículo de F. Perroux en *Revue de Science et de Législation financière*, 1927, a propósito del desmembramiento del antiguo Imperio Austro-Húngaro.

³ Suplementos de producto y de ingreso.

⁴ Ver, para una formulación sencilla, cf. LUIGI AMOROSO, "Le equazioni paretiane dell'equilibrio economico", apéndice a: *Pareto, matematico ed economista*, volumen consagrado a V. Pareto, "Vilfredo Pareto, l'Economista e il sociologo", Milán, 1949. F. Perroux, *Les Techniques quantitatives de la planification*, París, P.U.F., 1965, capítulo I, "El equilibrio y el plan", en donde se expone una crítica del equilibrio de tipo walraso-paretiano.

⁵ Como se sabe, es posible introducir el monopolio (cf. LUIGI AMOROSO, *op. cit.*, p. 18) sin que por eso cambie la forma general del sistema.

⁶ Para la definición analítica, que no tiene ninguna relación con grandes unidades y grandes divisiones, cf. F. Perroux, *Les techniques quantitatives de la planification*, París, P.U.F., 1965.

⁷ Y la introversión o la extroversión de la economía nacional por la modificación de los *terms of trade*.

⁸ Las virtudes y los defectos de la empresa privada y de la economía de mercado pueden y deben ser discutidos en términos de *experientia social*: no es posible considerarlas como caracterizadas y tratadas por una simple referencia implícita al equilibrio de optimización en competencia *completa*.

⁹ Muchos otros casos de discriminación difusa podrían citarse.

¹⁰ Respecto de una crítica del intercambio "puro", cf. F. PERROUX, "Economie et Société", *Contrainte, échange et don*, París, P.U.F., 1963.

¹¹ La diferencia es bien conocida en la teoría de la empresa (*price leadership, dominant firm*); se encuentra, difusa, en la literatura competente y sincera. Cf. PIERRE MOUSSA, *Les Etats Unis et les Nations proletaires*, París, Seuil, 1965, y su fórmula feliz sobre el "americanomorfismo". Ver también F. PERROUX, "El liderazgo norteamericano", *Cuadernos del Instituto de Estudios Peruanos*, Serie 5, 1.

¹² "Integration and Growth of the World Economy", *presidential address, The American Economic Review*, marzo de 1964, p. 1 y 2.

¹³ El análisis se presenta, a propósito, en términos generales de *espacios económicos*, pues debe aplicarse a las regiones, a las naciones y a las agrupaciones plurinacionales. Lo vemos al *aplicar* (cf. *infra*) la distinción de los espacios *integrantes* y de los espacios *integrados* ya sea a la historia de un país en vías de desarrollo, y a su *política económica* actual.

¹⁴ Para más detalles, cf.: F. PERROUX, *Les techniques quantitatives de la planification*, París, P.U.F., 1965, p. 250-256.

¹⁵ Cf. *op. cit.*, p. 256-264.

¹⁶ Cf. F. PERROUX, *La economía del siglo XX*, Barcelona, Ariel, 1961: Parte Quinta, "El crecimiento armonizado", p. 421-518.

¹⁷ En los países en vías de desarrollo, las enormes desigualdades *económicamente injustificables*, de la repartición, son cosa sabida. Es necesario, pues, distinguir cuidadosamente la reforma radical de las *estructuras* (instituciones), de la repartición y de la "política de los ingresos".

El salario capitalista y la ganancia capitalista existen en los sectores de la economía de mercado, fuertemente marcada por los monopolios y los oligopolios.

Resabios anticapitalistas y formas de remuneración anticapitalistas caracterizan a las zonas de economías cuasi-naturales y a las zonas cuasi-feudales; en ellas hay que agregar ganancias de especulación y ganancias obtenidas en detrimento del Estado, por ejemplo, en *casos de reformas agrarias "abortadas"*.

La experiencia de integración en Europa da lugar a discusiones sobre la "política de los ingresos", la cual es por el momento, sobre todo, un medio de frenar el alza de los salarios.

Cf. JEAN WEILLER, "Classes sociales, politique des revenus et relations économiques internationales", *Cashiers Internationaux de Sociologie*, 1965 y, sobre todo, la reciente obra de este autor *L'économie internationale depuis 1965*, 250 p.

Será de gran provecho la lectura de: GUY DEPUIGRENET-DESROUSILLES, *Niveaux de vie et coopération économique dans l'Europe de l'Ouest*, París, P.U.F., 1962, especialmente: Titre II: "Répartition des gains de la Coopération".

¹⁸ El mejor análisis, que sepamos, de las interacciones entre costos-precios-cantidades, por una parte, y *estructuras económicas y sociales*, por otra, es el que presenta *Celso Furtado* (Yale) en su estudio mimeografiado: *Development and Stagnation in Latin America: A structuralist Approach*, 1965.

¹⁹ Cf. F. PERROUX, "Theorie générale du progres économique". *Cashiers de l'I.S.E.A.*, 1957, "La propagation, modelos microeconómicos", 106 p.

²⁰ A partir de la discusión sobre el mercado común se puede, con las correcciones necesarias, aplicar el método a la zona de libre intercambio.

²¹ El modelo lo admite.

²² El modelo lo exige siempre que sea estable en los dos espacios.

²³ Lo que se ha comprobado ampliamente, se sabe, en la experiencia europea del Mercado Común.

²⁴ La noción de la desocupación disfrazada (*disguised unemployment*) es bastante oscura y debe ser cuidadosamente analizada.

²⁵ Económica y, por consiguiente, *política*.

²⁶ Es evidente que todas las ventajas económicas de la *triangularidad* (multilateralidad) penetran en el modelo desde el momento en que está construido, en tres formas. No sólo no negamos estas ventajas, sino que, como todo economista de oficio, las consideramos muy importantes. Nuestro objetivo es demostrar cómo se presentan cuando se hallan en presencia de espacios *integrantes* y espacios *integrados*.

²⁷ Plurinacional, si los espacios B y C son nacionales. Plurirregional si los espacios B y C pertenecen a regiones del interior de una nación. El fundamento de toda política de desarrollo es el acoplamiento: a) de una unidad motriz y b) de un medio de propagación.

²⁸ Se plantean las alianzas y las coaliciones políticas de B y C para ganar una independencia relativa y progresiva respecto de A.

²⁹ Cf. cita en nota 12.

³⁰ Artículo citado.

Integración latinoamericana y desarrollo nacional

Revista de la Integración N° 4; mayo 1969

*José María Aragão**

El proceso de integración económica de los países latinoamericanos, iniciado con la constitución del Mercado Común Centroamericano y de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), ganó mayor vigencia en el debate político continental a partir de la carta del presidente Frei a cuatro destacados economistas de la región, del documento elaborado por éstos en respuesta a la solicitud del mandatario chileno¹ y, más recientemente, con la última Reunión de Presidentes, en Punta del Este, en abril de 1967, cuando se decidió crear, a partir de 1970 y en un plazo no superior a quince años, un Mercado Común Latinoamericano. En muchos círculos políticos y económicos, se produjeron dudas sobre la compatibilidad de ese objetivo con las aspiraciones nacionales de desarrollo de los diversos países y con la capacidad de éstos para decidir libremente sus propios destinos (autodeterminación), argumentando algunos que la integración podría ser un freno al desarrollo nacional y un instrumento de mayor dependencia con relación a los centros de poder mundial. Este artículo se propone analizar algunos aspectos de esta problemática.

1. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA ECONOMÍA MUNDIAL EN LA POSGUERRA

La evolución de la economía mundial en las dos últimas décadas presenta tres características dominantes:

i) el crecimiento económico de los países industrializados está condicionado en grado cada vez mayor por los aumentos de productividad y por la introducción de nuevos productos en el mercado, resultantes ambos de un intenso proceso de innovación tecnológica;

ii) las innovaciones tecnológicas, concebidas para mercados en que la organización de la clase asalariada le garantiza un aumento continuo de su poder adquisitivo, están privilegiando la concentración del capital como forma de lograr mayor eficiencia en el uso del factor trabajo. En consecuencia, la dimensión de las unidades productivas y el tamaño de los mercados pasaron a influir doblemente en la capacidad competitiva de las empresas: a) en las llamadas industrias de proceso continuo (siderurgia, aluminio, papel, etc.), el alto

* *Subdirector del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL).*

valor de la inversión fija inicial y la indivisibilidad de la mayor parte del equipo, exigen un elevado volumen de producción como forma de reducir la importancia relativa de los costos fijos en el costo total; b) la investigación tecnológica pasó a constituir una línea de importancia fundamental en la estrategia de largo plazo de las empresas industriales y a exigir recursos financieros y técnicos crecientes, los cuales, a su vez, no son accesibles a empresas cuyo volumen de negocios no les da margen para financiar los gastos respectivos;

Finalmente, iii) el desmembramiento de los antiguos imperios coloniales, el rápido aumento de la población mundial, especialmente en las regiones subdesarrolladas, y la expansión del número de países que adoptaron modelos de economía centralmente planificada, alteraron las bases de distribución del poder en el ámbito mundial, con el surgimiento de nuevos líderes y cambios en el nivel y en el tipo de influencia que ejercen.

Todos estos fenómenos tenían que repercutir, evidentemente, en la estructura de las relaciones internacionales y en la organización de las actividades económicas internas de los países que participan del comercio mundial. Dentro de ese cuadro, se puede afirmar, con razonable seguridad, que los países que resultaron más beneficiados por la expansión mundial fueron aquellos que participaron más activamente de las relaciones económicas internacionales y que, con esa finalidad, orientaron el desarrollo de sus actividades internas.²

Parece, también, evidente que, para algunos países, el comercio internacional constituye un factor importante de eficaz incorporación del conocimiento tecnológico. En este aspecto, se podrían distinguir cuatro tipos de países: i) aquellos dotados de amplios mercados internos o con una larga tradición de integración en la economía mundial y que son, al mismo tiempo, los principales productores e importadores de tecnología (Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, países nórdicos, etc.); ii) países que, al ingresar en la era industrial con algunas décadas de atraso en relación con los anteriores y con un gran desequilibrio interno en la dotación de recursos naturales y la cantidad de población, realizaron su industrialización con énfasis especial en los mercados externos, haciendo para ello un intenso esfuerzo de creación tecnológica y de adaptación de la tecnología importada a sus condiciones específicas (caso de Japón); iii) países que, adoptando sistemas de economía centralmente planificada, mantienen un activo intercambio recíproco y un comercio relativamente modesto con los países de economía de mercado. En esos países, el intenso esfuerzo de creación tecnológica viene siendo complementado, en los últimos años, por la importación de tecnología originaria de los países occidentales, a través de los llamados *acuerdos de coproducción*;³ iv) países que vienen realizando su desarrollo industrial en un modelo de economía semiautárquica, con una producción destinada casi exclusivamente a los mercados internos, y que adoptan un comportamiento esencialmente pasivo en materia tecnológica, a través de la importación indiscriminada de procesos productivos elaborados en los países ya industrializados. En este cuarto grupo, la industrialización aún no pudo modificar las características estructurales de sus relaciones económicas externas, que se destacan por la concentración de exportaciones en los productos primarios y de las importaciones en los productos industrializados. Este es el caso de los países latinoamericanos, inclusive de aquellos que lograron mayores avances en el sector industrial y que, en este aspecto, difieren de los demás apenas en las características de los bienes industriales importados que, en los primeros, consisten principalmente en bienes de capital y materias primas y, en los últimos, incluyen una proporción importante de bienes de consumo final.

Con relación a los cuatro grupos de países, se pueden formular, entonces, las siguientes observaciones: i) en los tres primeros, la industrialización se va procesando en función de amplios espacios económicos que, para unos, están representados, fundamen-

talmente, por los propios mercados internos (Estados Unidos, Unión Soviética), para otros, por el resto del mundo (Japón, Suecia) y, para la mayor parte, por la inserción en zonas preferenciales multinacionales (casos de los países del Mercado Común Europeo, de la Asociación Europea de Libre Comercio, del *Commonwealth*, de la Unión Aduanera Nórdica y del COMECON); ii) los tres primeros grupos de países, con excepción de Gran Bretaña, son los que registran mayores tasas de crecimiento económico en los últimos quince años, siendo particularmente notables los casos de Japón, de Alemania Occidental, de Italia, de la Unión Soviética y de algunos países de Europa Oriental, mientras en los países latinoamericanos, en su conjunto, las tasas de crecimiento de ingreso por habitante, ya inferiores a las del primer grupo de países en la década del cincuenta, presentaron un acentuado deterioro en la década del sesenta;⁴ iii) parece claro, entonces, que la influencia del tamaño de mercados sobre las posibilidades de desarrollo continuado y de industrialización intensiva es común tanto a los llamados países de economía de "libre empresa", como a los de economía centralmente planificada, aunque puedan asumir mayor relevancia para aquellas naciones que dependan más intensamente del nivel de su comercio exterior y en que el sistema de precios sea utilizado como el principal instrumento de orientación de las decisiones del consumo, ahorro e inversión. La gran importancia práctica de esa conclusión es la de la desvinculación de la integración económica transnacional, *como proceso económico*, de las ideologías vigentes sobre sistemas económicos o formas de organización económica.

Otra realidad con que nos encontramos en el mundo de hoy es que las naciones que pesan, *de facto*, en la política mundial, son, en sí mismas, grandes mercados comunes: es el caso de los Estados Unidos, de la Unión Soviética y de la China continental. Esta circunstancia explica que países como Francia y Alemania, cada uno de ellos con un mercado interno superior a la suma de los mercados internos de todos los países latinoamericanos⁵ y que, en un lapso de 70 años, se empeñaron en tres guerras de exterminio, hayan concluido que la mejor manera de asegurar su progreso recíproco y de mantener su presencia en el mundo moderno, era renunciar a los tabúes del pasado y lanzarse en un rápido proceso de integración de sus economías, sin perjuicio de la identidad nacional de cada país. Gran Bretaña, que ya mantenía relaciones económicas especiales con un amplio grupo de países en el que se incluyen algunas de las naciones más prósperas del mundo (casos de Canadá, de Australia y de Nueva Zelandia) y que, en una primera etapa, se resistió a adherirse a una unión aduanera europea, prefiriendo la fórmula más modesta de una zona de libre comercio para productos industriales con otros seis países europeos (AELC), forcejea, hoy, por ingresar en la Comunidad Económica Europea, como condición esencial para la reactivación de su economía. En el grupo de los países socialistas, la preservación de la identidad nacional de cada uno no impidió que, entre 1956 y 1963, fuesen concluidos acuerdos de especialización y de complementación industrial para cerca de 1.200 productos⁶ y que, a fines de 1962, solamente 300, en un total de 2.500 clases de equipos industriales, fuesen producidos en más de un país miembro del COMECON.⁷

2. AUTARQUÍA, NACIONALISMO Y DEPENDENCIA EXTERNA

Para algunos analistas y dirigentes políticos, existe una antinomia entre un proceso de integración económica de dos o más países y la preservación de las respectivas identidades nacionales. El corolario de esa posición es que los procesos de integración económica entre países subdesarrollados debilitarían los movimientos nacionalistas, tornándose esos países presa fácil de las grandes potencias y de los monopolios internacio-

nales. Es cierto que, como *proceso político*, la integración económica es susceptible de orientaciones diversas, una de las cuales podría confirmar los recelos aquí aludidos. Nadie, sin embargo, puede afirmar que ese riesgo no exista también -y un análisis histórico tal vez lo confirme- en una hipótesis de desarrollo, sin integración transnacional. Un análisis objetivo puede demostrar que la antinomia indicada es mucho más hipotética que real y resulta de la equivocada asimilación del *interés nacional* a una orientación económica de tipo semiautárquico.

El nacionalismo sigue teniendo plena vigencia como instrumento de aglutinación de grupos sociales distintos en torno de algunos valores comunes. Esto es particularmente válido en los países que luchan por vencer el subdesarrollo, pues el proceso de cambio social y económico intrínseco al desenvolvimiento genera, necesariamente, situaciones de conflicto entre grupos y entre países que no podrán ser superadas sin la presencia de un factor interno de cohesión, representado, en el plano objetivo, por la acción de los Estados nacionales, como monopolistas del poder de coerción pública a nivel interno y agentes de la soberanía nacional a nivel externo.

El crecimiento demográfico, el aumento y la diversificación creciente de las expectativas y necesidades colectivas, el progreso extraordinario de los medios de transporte y de comunicación así como la rapidez vertiginosa del desarrollo científico y tecnológico, sin embargo, tendrían que reflejarse no sólo en el comportamiento de los Estados nacionales, sino también, en el propio concepto de *nación*. La teoría tradicional consideraba la nación como un territorio delimitado por fronteras políticas, que incluye un grupo humano y una constelación dada de recursos naturales, sometidos a una autoridad central reconocida interna y externamente. En los días actuales, el concepto económico de nación adquiere mucho mayor nitidez y eficacia operativa en el ámbito de las modernas teorías de los grupos de interés o de los centros de decisión. En este aspecto, la estructura de una nación revela la existencia, dentro de un mismo territorio nacional, de una constelación de centros de decisión, públicos y privados, cuya acción sobrepasa las fronteras nacionales o está directamente influida por factores externos. En tal sentido, la nación puede ser representada como "un grupo de centros de decisión organizados, controlados en forma más o menos eficaz por el Estado, como monopolista de la coerción pública".⁸ La categoría "nación" incluye, pues, una multiplicidad de unidades económicas cuyos centros de decisión podrán, o no, localizarse dentro del espacio nacional. Este espacio será, así, siempre, un lugar donde se desenvolverán actividades influidas por factores endógenos y exógenos, que podrán generar situaciones de conflicto o de cooperación. La capacidad de un Estado nacional para controlar, arbitrar u orientar las acciones de las unidades que actúan dentro de su territorio dependerá, fundamentalmente, de la base material en que se asienta el *poder real* de ese Estado en sus relaciones con los diversos centros de decisión. En ese sentido, es lícito suponer que la eficacia del control del poder público sobre la acción de los centros de decisión nacionales disminuye a medida que esta acción se distancia de las fronteras nacionales, de la misma forma en que se reduce en relación a las actividades de las unidades económicas que actúan dentro de un territorio nacional pero cuyos centros de decisión se localizan en el exterior. El poder real de un Estado *vis-à-vis* de los centros *nacionales* dependerá de la participación relativa del sector público en la demanda global y de la amplitud y eficacia de los instrumentos de política económica que estén, legalmente, a disposición de ese Estado. Con relación a los centros externos, el poder real de un Estado será función de una serie de elementos entre los cuales podrían indicarse el tamaño del territorio, de la población y del mercado interno, la participación relativa del país en la

oferta mundial de determinados recursos naturales, el grado de adelanto científico o tecnológico, la disponibilidad de recursos financieros y la capacidad exportadora. La importancia relativa de esos elementos como factor de poder de un Estado nacional frente a una gran corporación internacional, por ejemplo, variará en cada caso concreto. Un país con un gran territorio y una numerosa población pero con un reducido nivel de ingreso por habitante y escasa capacidad tecnológica estará, siempre, en una negociación del tipo mencionado, en una posición menos sólida que un país de menores dimensiones territoriales y demográficas pero cuya población disfruta de mejores niveles de vida y tiene mayor capacidad de creación y adaptación de tecnología. Un país de tamaño medio, con una situación sólida en su balanza de pagos, con estabilidad monetaria y un volumen apreciable de comercio exterior, tendrá, también, en determinados casos, una mejor posición negociadora que otro país de mayores dimensiones pero cuyo sector externo se caracteriza por su vulnerabilidad o por un desequilibrio crónico, responsables por situaciones de inestabilidad permanente de los precios internos y del valor externo de la moneda: el primero podrá negociar en mejores condiciones la importación de determinados procesos tecnológicos en sectores donde existan diversas alternativas, la radicación de capitales pertenecientes a diversos inversionistas extranjeros, o la importación de equipos producidos en diversos centros industriales. En algunos casos, puede ser que un país relativamente pequeño se encuentre en una situación de semimonopolio o, por lo menos, claramente dominante, en la oferta de un determinado recurso natural para cuya explotación no dispone de suficientes recursos financieros y técnicos: en una negociación con inversores foráneos, este país estaría en mejores condiciones que otro, dotado de mayor mercado interno pero también relativamente escaso de recursos financieros y técnicos y cuya posición relativa en la oferta mundial del recurso natural en cuestión fuese más débil. En suma: combinando las variables indicadas u otras no expresamente referidas aquí, sería posible identificar una inmensa gama de situaciones en que variaría el poder de negociación de un país subdesarrollado frente a centros externos de decisión, lo cual constituye una advertencia contra la validez de las generalizaciones o de los dogmatismos pretendidamente universalistas.

Aun así, empero, el esquema de análisis adoptado permite formular algunas proposiciones, tales como: a) un país que se caracterice, simultáneamente, por la rigidez de la composición de sus exportaciones y por la proliferación, dentro de su territorio, de unidades económicas cuyos centros de decisión se encuentran en el exterior, se halla en una situación de dependencia externa más grave que otro, cuya oferta interna sea menos diversificada pero que haya conseguido desarrollar, *sobre la base de centros de decisión nacionales*, ciertos tipos de industrias competitivas en el mercado internacional y que aseguren un mayor grado de diversificación y un crecimiento continuado de las exportaciones; b) las dimensiones del territorio y de la población solamente pasarán a ser un factor de poder económico cuando los recursos naturales sean utilizados en forma eficiente y la población tenga capacidad de compra que le dé acceso al consumo de bienes industriales, o, en otras palabras, cuando se pueda contar con un gran mercado interno *en términos efectivos y no apenas potenciales*; c) si la situación descrita en la primera proposición se reproduce en un grupo de países localizados en una misma región geopolítica sometida a un sistema similar de influencia externa, las probabilidades de reducción de la dependencia de esos países de los grandes centros de poder aumentarán en la medida en que, a través de acuerdos de tipo regional o subregional, los países dependientes consigan mejorar el grado de racionalidad de su estructura productiva interna, diversificar sus exportaciones y ampliar su capacidad de creación y adaptación de tecnología. En ese caso, la acción de tipo

transnacional pasa a ser un instrumento de afirmación nacional de cada uno de los países del grupo regional o subregional, estableciéndose una complementación funcional entre las categorías "nación" y "región". La acción de tipo regional será un mecanismo que permitirá ampliar el margen y la eficacia de la acción soberana de cada Estado nacional, en el ámbito mundial. De esa manera, la integración económica de un grupo de países subdesarrollados, lejos de ser incompatible con la preservación de la personalidad nacional de cada uno, puede dar al nacionalismo un carácter más pragmático y eficaz, en la medida en que la concepción autarquizante alimentada por utópicas aspiraciones de autosuficiencia o por una ufana creencia en la "vocación natural" de "gran potencia" es sustituida por otra más actualizada y para la cual la preservación de los intereses nacionales de cada país tiene mayores posibilidades de materializarse mediante una participación cada vez más activa en la comunidad internacional.

En los términos indicados, esto es, aceptando la importancia estratégica del nacionalismo, como *idea-fuerza* en el proceso de desarrollo, el problema se desplaza al campo de su aplicación en la política económica interna y externa. Un análisis desapasionado revela que, en este aspecto, tanto el debate público como la acción de los grupos dirigentes en América Latina no siempre se han conducido con la objetividad necesaria y esto, en gran parte, por motivos históricos, que se vinculan al modelo de economía colonial o semicolonial vigente en todos los países latinoamericanos hasta la crisis de 1929, así como al carácter irrecusable con que se presentó la industrialización sustitutiva de importaciones, en consecuencia de la brusca reducción de la capacidad importadora, primero, y de la eclosión de la Segunda Guerra Mundial, después. Esos dos factores explican que en la discusión del problema nacionalista hayan predominado dos actitudes igualmente ingenuas: i) la de los que aún creen en las virtudes del liberalismo ortodoxo, para quienes el desarrollo económico social sería una tendencia universal y se produciría espontáneamente, como fruto de una total libertad en la circulación de bienes, servicios y personas, que conduciría, necesariamente, a una distribución eficiente y relativamente equilibrada de recursos entre regiones geográficas, sectores productivos y grupos sociales; ii) la de los que estimulan la producción, en cada país, de cualquier tipo de mercadería anteriormente importada, sin mayor preocupación por los costos de producción y por la distribución eficaz de recursos escasos entre usos alternativos. Esto lleva al establecimiento de una sinonimia entre *ser nacionalista* y estimular *cualquier tipo* de industria nacional, asimilando la posibilidad de concurrencia del producto importado en el mercado interno a una política alienada, destinada a impedir el crecimiento de la producción doméstica y la utilización de las materias primas y del trabajo nacionales. Otra variante de esa corriente se vislumbra en el apoyo a la creación de las llamadas "industrias de prestigio" o de "interés de la seguridad nacional", con argumentos vinculados, a veces, a esquemas de defensa o a concepciones geopolíticas totalmente obsoletos. En el plano de los instrumentos de política económica, el nacionalismo semiautárquico conduce a una exacerbación de los mecanismos proteccionistas, elevándose los niveles de protección hasta donde sea necesario para asegurar el monopolio del mercado interno a los productores locales. La experiencia concreta, sin embargo, indica que, con demasiada frecuencia, los niveles de protección se fijan en función del poder de presión interna de los productores interesados, sin considerar el impacto de los costos elevados sobre la capacidad adquisitiva de los grandes grupos consumidores (y, por consiguiente, sobre la distribución de la renta nacional y las posibilidades de crecimiento del mercado interno), sobre la formación de los costos de los diversos sectores industriales

(recargando aquellos que son forzados a utilizar insumos o equipos producidos a altos costos) y sobre la capacidad competitiva externa de la producción nacional.

La ingenuidad de ambas posiciones parece clara cuando se analiza el desarrollo de la economía mundial. El liberalismo absoluto hace mucho que pasó a ser una figura de museo. Países como los Estados Unidos y Alemania crecieron mediante el impulso de una protección a la industria interna, con la diferencia de que los niveles y el plazo de protección fueron asociados al esfuerzo para aumentar la eficiencia de la inversión, a nivel de la empresa y de la economía como un conjunto. Dentro de ese cuadro, la industria nueva que sustituiría importaciones se transformaría, paulatinamente, en una industria exportadora, con costos competitivos en el mercado internacional. Esto no significa afirmar que el desarrollo de esos países fue una consecuencia exclusiva de un proteccionismo racional, desconociendo la vigencia de otros factores de tipo demográfico, físico y político que explican por ejemplo, la importancia trascendental del esfuerzo de creación tecnológica en el costo y en los patrones de la industrialización norteamericana o alemana. La verdad, empero, es que uno de los factores que estimularon el progreso tecnológico en esos países, al lado del aumento de la capacidad de organización y del poder de negociación de la clase asalariada, fue la presión gubernamental para inducir a la empresa privada a preocuparse por la mejoría de sus patrones de eficiencia y por el aumento de su capacidad competitiva externa. Esa orientación está lejos de confundirse con una postura librecambista basada en el concepto estático de la división internacional del trabajo en función de la proporción de factores de producción a nivel nacional, de un *stock* de factores dado y de la inmovilidad de esos factores entre países. Por el contrario, admite una acción deliberada de los centros de decisión públicos y privados de un país en el sentido de utilizar el progreso tecnológico como instrumento de reducción de la importancia de los recursos naturales en la composición de los costos industriales, y de aumento de productividad de los factores productivos escasos.

El proteccionismo indiscriminado, corolario del nacionalismo autarquizante, concentrando en la reducción del coeficiente de importaciones (medido como porcentaje de las importaciones sobre el producto interno bruto) el esfuerzo por reducir el grado de dependencia externa de la economía nacional, termina por hacer esa economía más vulnerable a las decisiones originarias del exterior. Si se toma como un indicador de la vulnerabilidad de una economía a su grado de capacidad para pagar las importaciones necesarias para el funcionamiento de las actividades existentes y la creación de nuevas actividades (materias primas, equipos industriales, productos alimenticios no disponibles internamente, etc.) y se acepta: i) que la capacidad de pago de las importaciones está dada por la suma del valor de las exportaciones de bienes y servicios y del saldo del movimiento de capitales (entradas y salidas de capitales externos, éstas bajo la forma de dividendos, utilidades, amortizaciones, etc.); ii) que las necesidades de importación de materias primas y de equipos aumentan con la industrialización; iii) que el grado de control de un país sobre su capacidad de importar aumenta en la proporción directa de la importancia relativa del valor de las exportaciones en esa capacidad de pagos externa, y, finalmente, iv) si se admite la tesis, aceptada por todos los nacionalistas, de que existe una tendencia secular al deterioro de los precios de los productos no industrializados que explica el lento crecimiento de las exportaciones de los países subdesarrollados, tenemos que llegar forzosamente a la conclusión de que el proceso de industrialización autarquizante seguido por los países latinoamericanos en los últimos cuarenta años no fue adecuado como instrumento de reducción de la dependencia de esos países de los centros externos de decisión. Esto se hace particularmente claro cuando se consideran casos como los de Argentina y Brasil, países más

industrializados de América Latina pero en los que cuatro décadas de crecimiento industrial no fueron suficientes para modificar una situación en que los productos manufacturados aún representan menos de 1/8 de las exportaciones globales.

En verdad, el porcentaje de las importaciones sobre el producto nacional bruto, resulta un indicador demasiado simple y del todo insuficiente para medir el grado de dependencia externa de un país o su poder relativo en el plano internacional. Si no fuese así, un país como Turquía, en que este porcentaje es del 7%, sería menos dependiente que Suecia, en que el mismo coeficiente es del 23%, o que Bélgica u Holanda, que superan el 36%. Lo que se verifica, sin embargo, es que mientras Turquía tiene un producto nacional bruto del orden de los 9 mil millones de dólares, Bélgica supera los 18 mil millones y Suecia y Holanda, sobrepasan los 20 mil millones, cada una. Las exportaciones turcas no llegan a 500 millones de dólares anuales, siendo, pues, inferiores a 1/10 de las exportaciones belgas u holandesas (ambas superiores a 6,5 mil millones de dólares) y a 1/8 de las suecas, que sobrepasan los 4 mil millones de dólares. Por esto, cuando se trata de reunir a los diez países más importantes del mundo occidental para reformular las bases del sistema monetario internacional o impedir una devaluación del dólar, son Bélgica, Holanda y Suecia -y no Turquía- los países que participan e influyen en el proceso de decisión.

Por otra parte, se verifica que muchos países industrializados son importadores tradicionales de productos cuya producción interna en volumen suficiente para garantizar el autoabastecimiento es presentada, en muchos países subdesarrollados, como exigencia necesaria de un proceso de desarrollo autónomo. La industria del acero nos ofrece uno de los ejemplos más claros de esa situación, siendo frecuentes los casos en que se presenta la importación del producto como resultado de una conspiración de intereses contrarios al desarrollo nacional, que desearían perpetuar la división internacional del trabajo entre países industriales y productores primarios, o transferirla al ámbito latinoamericano. De nuevo, la experiencia internacional sirve para demostrar la falacia de esos preconceptos. Suiza, con una producción de acero de 350 mil toneladas en 1965 y un consumo de 2.200.000 toneladas, presenta un coeficiente de autoabastecimiento de apenas 16%. Esto no impide a Suiza ser uno de los grandes exportadores mundiales de bienes de capital (las exportaciones suizas son superiores a 3 mil millones de dólares anuales, en las cuales las máquinas y equipos constituyen el grupo más importante, seguido por los productos farmacéuticos y por los relojes). Los Estados Unidos y Japón, primer y tercer productores mundiales de acero, importan productos siderúrgicos del Brasil sin que esas importaciones sean consideradas atentatorias a la soberanía o al prestigio de esos países. Hace pocos meses, un importante periódico argentino⁹ anunciaba que los Estados Unidos eran el principal cliente del acero venezolano sin que pueda pasar por la mente de nadie que, por ese hecho, aquel país sea dependiente de Venezuela. Si tomamos la industria automotriz, verificamos que países como Suiza, Dinamarca y Noruega (en que el número de automóviles por mil habitantes, es, respectivamente, de 160, 156 y 124, contra 43 en la Argentina y 12 en el Brasil) no producen automóviles, abasteciéndose totalmente en los mercados externos. En cifras absolutas, el número de automóviles de paseo existentes en Suiza era, en 1966, superior al de Argentina y sólo ligeramente inferior al del Brasil.¹⁰ Dentro de la misma línea, comprobamos que los mayores productores mundiales de automóviles (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Italia) están, al mismo tiempo, entre los mayores importadores. Esos datos no deben ser interpretados como una condenación sistemática de la sustitución de importaciones -etapa y consecuencia necesaria de cualquier proceso de industrialización- o de una política de estímulo a la industria nacional -esencial al desarrollo de cualquier país-,

sino como indicadores de que ambas orientaciones deben ser adoptadas dentro de criterios de racionalidad que incluyen entre sus efectos la ampliación de los mercados internos y el aumento de la capacidad de pagos externa de cada país, mediante mayores exportaciones, objetivos que no son atendidos por el nacionalismo de tipo semiautárquico.

Un modelo de desarrollo semiautárquico supone, además, dos requisitos de tipo político y cultural que no se reproducen, actualmente, en América Latina. El primero es la existencia de un mecanismo coercitivo suficientemente fuerte para garantizar un nivel de ahorro interno elevado, mantener el consumo dentro de límites compatibles con el ahorro previsto, orientar las pautas de consumo y asegurar la aplicación del ahorro en las inversiones necesarias para satisfacer el patrón de demanda previamente determinado. Esas funciones no pueden ser aseguradas sino mediante un sistema de decisiones altamente centralizado, que incluirá, también, el sector externo de la economía. En líneas generales, se puede afirmar que esas condiciones existieron en las primeras etapas del desarrollo industrial de Japón y la Unión Soviética y se conservan en China continental.

El segundo requisito es la mantención de una fuerte política aislacionista, que incluye un rígido control de los mecanismos de información, como forma de impedir la difusión de los patrones de consumo vigentes en sociedades más prósperas y diversificadas, que podrían constituir un factor de presión social interna capaz de dificultar la ejecución de las metas de consumo y ahorro previamente establecidas. Normalmente, esa política aislacionista coincide con el manejo político interno de elementos de presión externos que sirven como factores de cohesión de los grupos nacionales respecto a determinados objetivos.

La poca viabilidad de ambos requisitos parece evidente en el presente estado del desarrollo latinoamericano. Es cierto que, en la mayoría de los países de la región, los niveles promedios de consumo se mantienen extremadamente bajos y que la mayor parte de la población tiene un presupuesto familiar muy modesto, constituido casi exclusivamente por bienes de primera necesidad. Esta situación, sin embargo, no es consecuencia de una decisión macroeconómica *intencional* de comprimir los niveles globales de consumo para asegurar mayores niveles de ahorro, sino del pequeño volumen del ingreso global y de un patrón de distribución de ingresos excesivamente desigual. La coexistencia de ese grado extremo de concentración del ingreso y la debilidad de los mecanismos de orientación del consumo y del ahorro es responsable de la creación de patrones de consumo ya incorporados al *estilo de vida* de importantes grupos urbanos y a las *expectativas* de los grupos emergentes, la cual, en los países latinoamericanos más industrializados, condicionó directamente la estructura de la oferta y la formación de la capacidad productiva interna. Por otro lado, la percepción de los patrones de consumo de los grupos más afortunados ganó tal amplitud con el progreso de los medios de transporte y de comunicación, que se hace prácticamente imposible prever el costo social y político de una orientación destinada a revertir el proceso cultural desencadenado por la acción de esos factores tecnológicos. Los mismos factores impiden la adopción de una línea aislacionista, posible sólo en sociedades cuyo grado de pluralismo social y productivo se encontraba o se encuentra en niveles mucho más rudimentarios que los vigentes en la mayor parte de los países que constituyen por lo menos las 3/4 partes de la superficie y de la población de América Latina. Finalmente, un aumento inmoderado del grado de coerción estatal contrariaría la tendencia observada inclusive en los países de planificación centralizada, al mismo tiempo que chocaría con la oposición de sectores muy importantes de las sociedades nacionales (inclusive de muchos grupos socialmente "progresistas") y con los efectos de una coyuntura internacional en que no se puede subestimar la extensión del poder y de los instrumentos de acción de las

llamadas "superpotencias". En esas condiciones, parece mucho más viable una acción destinada a lograr una distribución menos desigual de la renta interna y a posibilitar el acceso de un mayor número de consumidores a los bienes para los cuales ya existe capacidad instalada, que reorientar los patrones de consumo y cambiar radicalmente la estructura de la oferta, la cual no excluye, evidentemente, los esfuerzos por continuar la diversificación de la producción en bases más eficientes.

Dentro de ese marco, es razonable concluir que la *eficacia* del nacionalismo como idea-fuerza de un proceso de desarrollo, incluye una ampliación pragmática del concepto, despojándolo de su cariz eminentemente defensivo y dándole un carácter más *activo*, que comprendería entre otros, los siguientes elementos: i) una política deliberada de diversificación y promoción de las exportaciones; ii) la adopción de una política proteccionista racional, que considere los efectos de los diversos instrumentos de protección -y no sólo de la tarifa- sobre las relaciones interindustriales, el nivel de eficiencia y la capacidad competitiva externa de la industria nacional; iii) una política agresiva de investigación científica y tecnológica, destinada a la creación de procesos tecnológicos adecuados a la disponibilidad de recursos naturales, financieros y humanos de cada país y a la adaptación de la tecnología importada; iv) una acción concertada del Estado y de las empresas nacionales, con miras a compatibilizar el comportamiento de éstas con los objetivos nacionales de desarrollo y a fortalecer la posición competitiva del empresario nacional; v) una política definida con relación al capital externo, capaz de asegurar la complementación del ahorro interno y el acceso al conocimiento tecnológico, en aquellos sectores en que la contribución extranjera sea considerada como una condición necesaria para la realización de esos dos objetivos.

3. LA POSIBLE CONTRIBUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA LATINOAMERICANA A LOS PROCESOS NACIONALES DE DESARROLLO

La integración económica de los países latinoamericanos podrá contribuir al desarrollo nacional de cada uno de ellos por varios medios complementarios: i) permitiendo la prosecución del proceso de sustitución de importaciones sobre bases más económicas; ii) posibilitando el aumento y la diversificación de las exportaciones; iii) promoviendo la incorporación al proceso económico de áreas actualmente marginalizadas; iv) propiciando la explotación de ciertos recursos naturales actualmente ociosos por limitaciones de los mercados internos o de recursos financieros y técnicos; v) facilitando la realización de programas de investigación científica y tecnológica; vi) aumentando el poder de negociación externa de los países de la región.

Con relación al primer aspecto, vimos que el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones en América Latina se caracteriza por una baja productividad del factor capital y por los altos costos de producción, como consecuencia de elevados grados de capacidad ociosa en muchos sectores. Estas dos características contribuyen, evidentemente, a reducir la tasa de inversión global y, por consiguiente, a limitar el surgimiento de nuevas actividades, productivas creadoras de nuevos empleos. La alternativa no consiste en rechazar como inconveniente la sustitución de importaciones -lo que haría inviable, desde el punto de vista del financiamiento del componente importado de la inversión, la continuidad del desarrollo industrial-,¹¹ sino en promover esa sustitución sobre bases más racionales. Si aceptamos que, en muchos sectores industriales, las economías de escala tienen una influencia importante en los costos de producción y que el tamaño reducido de los mercados internos constituye un factor limitante para un aprovechamiento razonable

de las economías de escala, parece incuestionable que la formación de un mercado de dimensiones regionales podrá ofrecer una contribución extraordinariamente fecunda para la solución de ese problema. Aun admitiendo que los consumidores de productos industriales -no los de consumo esencial- representen sólo entre el 50 y 60% de la población latinoamericana, un mercado consumidor de 120 millones de habitantes será tres o cuatro veces mayor que el actual mercado brasileño, 5 ó 6 veces mayor que el mexicano o argentino y entre 15 y 20 veces mayor que el de Chile o Venezuela. Para los países de mayor tamaño e industrialmente más avanzados, como Argentina, Brasil y México, esto significa posibilidades de una mayor utilización de la capacidad industrial ya instalada, reducción de costos industriales, aumento de oportunidades de trabajo y de volumen de ingreso. Un indicador práctico del impacto que puede tener la constitución de un mercado común latinoamericano sobre la economía brasileña, por ejemplo, puede inferirse del hecho de que, aún en una etapa muy modesta del proceso de liberación comercial, los países de la ALALC han absorbido la mitad de las exportaciones nacionales de manufacturas que, de 37 millones de dólares en 1963, pasaron a 142,7 millones en 1967.¹² Con todas las dificultades que ha enfrentado, la ALALC significó mayores exportaciones para todos los países miembros, aunque algunos de ellos hayan aumentado en ritmo superior sus importaciones intrazonales. Países como el Paraguay y el Ecuador pudieron realizar exportaciones que no serían viables fuera del Tratado de Montevideo. Lo mismo podría decirse de México, de Argentina, de Uruguay y de varios otros países.

La racionalización del proceso de sustitución de importaciones, al aproximar los costos industriales a los niveles vigentes en el mercado internacional, aumentará, evidentemente, las posibilidades de exportación de las manufacturas latinoamericanas al resto del mundo. Esto debe hacerse sin perjuicio de un esfuerzo deliberado en el sentido de desarrollar industrias específicamente destinadas al mercado externo, preferentemente en aquellos sectores en que los países de la región poseen mayores ventajas comparativas, en términos de disponibilidad y costo de la materia prima, de mano de obra, etc. El convencimiento de esta necesidad, sin embargo, no implica desconocer los problemas que se presentan en la conquista de los mercados externos para productos industriales, entre los cuales podrían indicarse los siguientes: i) la estructura tarifaria de los países desarrollados, que beneficia con mayores niveles de protección a los productos de menor grado de elaboración y mayor utilización del factor trabajo, que, posiblemente, serían los más accesibles a los productores latinoamericanos, en una primera etapa; ii) la capacidad financiera de los países industriales, que les permite otorgar plazos y condiciones de financiamiento de exportaciones, no fácilmente alcanzables por las naciones latinoamericanas; iii) los sistemas de comercialización, mucho más eficientes en los países industrializados, con sus redes de empresas subsidiarias o representantes diseminadas en todo el mundo; iv) los factores de tipo psicológico que llevan a los importadores y consumidores a preferir los productos ofrecidos por los fabricantes tradicionales de los países desarrollados. Por otra parte, es sabido que el costo del capital se está elevando en los mercados internacionales, encareciendo, en consecuencia, la importación de equipos en los países que luchan por industrializarse. Esta circunstancia no puede dejar de proyectarse negativamente en la balanza de pagos de los países importadores de capitales. Los resultados de tres años de negociaciones en la UNCTAD tampoco infunden mayor optimismo sobre posibles concesiones unilaterales de los países industrializados a la entrada de productos manufacturados procedentes del mundo subdesarrollado. Pesados todos estos factores, y considerando las crecientes necesidades de mayores importaciones inducidas por la industrialización, parece evidente que el aumento y la diversifica-

ción de las exportaciones de los países latinoamericanos, individualmente, tienen mucho mayores posibilidades de concretarse mediante acuerdos de integración económica multinacional a nivel de región o de subregiones, los cuales contemplan la liberación paulatina del comercio recíproco, la institución de una tarifa externa común que establezca un margen de preferencia razonable para la producción regional y el desarrollo programado de nuevas actividades industriales.

Un proceso de integración económica racionalmente orientado deberá promover el aprovechamiento de muchos recursos naturales actualmente ociosos en muchos países latinoamericanos, por falta de mercado o por insuficiencia de recursos técnicos y financieros. Muchos ejemplos podrían citarse de casos de ese tipo, especialmente en el campo de los recursos energéticos (agua, carbón, petróleo, gas natural, etc.), forestales y mineros. El mapa latinoamericano no es exiguo en casos de inmensos potenciales hidráulicos localizados en países que no tienen mercado interno que justifique su explotación comercial y no poseen los suficientes recursos financieros para promoverla. Esto se da en un continente en que el consumo anual de electricidad por habitante no pasa de 371 KW/h, contra 5.784 en los Estados Unidos, 2.918 en Alemania Occidental y 1.950 en Japón.¹³ Otros ejemplos serían, el de los depósitos de gas boliviano, sin posibilidades de uso en el mercado interno, que encontrarían amplias posibilidades de consumo en Argentina y Brasil; o del potencial maderero de Paraguay o Ecuador, cuyos coeficientes de utilización también son bajísimos, cuando América Latina es importadora de papel y el mercado mundial de ese producto se encuentra en expansión. En la provincia chilena de Magallanes, a metros de la frontera argentina, el gas natural es reinyectado al suelo por falta de centros de consumo a una distancia que justifique la comercialización del producto. La explotación económica de esos recursos naturales significaría la creación de nuevos empleos y el aumento del patrón de vida de muchas poblaciones actualmente marginalizadas del proceso económico. Por otra parte, es muy común que esos recursos se encuentren en zonas marginales inclusive dentro del propio espacio nacional del respectivo país, constituyendo, entonces, su aprovechamiento en un mercado de ámbito regional o subregional, un indiscutible factor de integración y desarrollo nacional de los países en que se localicen los recursos actualmente ociosos. En la medida en que esto se verifique, el aumento del ingreso nacional y de las posibilidades de exportaciones de esos países beneficiará, también, a los más industrializados de la región, como Argentina, Brasil y México, que podrán vender a los primeros muchos bienes industriales que actualmente no pueden colocar en el mercado internacional y en los que cualquiera de los últimos países tiene capacidad productiva excedente. De esa manera, el desarrollo de los pequeños países latinoamericanos contribuiría, también, al desarrollo nacional de los países de mayores dimensiones.

El aprovechamiento conjunto de recursos naturales ociosos y el aumento del intercambio comercial entre los países latinoamericanos exigirá, evidentemente, un gran esfuerzo en el campo de la infraestructura de transportes y comunicaciones. Los sistemas viales y ferroviarios de muchos países de la región conservan, aún, en buena medida, las características de un sistema diseñado para servir a una economía de tipo colonial, dedicada a la exportación de materias primas y dependiente del exterior para la importación de casi todos los productos industrializados: en esos países, las rutas y los ferrocarriles más importantes tienen un trazado radial, ligando los centros productores de materias primas o los centros de consumo más importantes de cada país a sus principales puertos, sin conexión permanente entre los mismos centros internos. En lugar de un sistema integrado internamente, tenemos un sistema de integración con las regiones metropolitanas del mundo

industrializado. Además del perjuicio que esto representa para la circulación interna de bienes y personas, esta situación ocasiona la incomunicación de inmensas áreas de los territorios nacionales, factor de gran peso en la subutilización de los recursos naturales y humanos y en la reducción de la productividad media de la economía. Esa situación, dentro de cada país, tiene que reflejarse, evidentemente, en el campo de las conexiones terrestres internacionales, inexistentes entre un gran número de países y muy precarias entre otros. Quien se tome el trabajo de examinar el mapa latinoamericano, verificará que ese estado de cosas es particularmente grave en las zonas central y norte del continente, donde, además de una deficiente comunicación por vía fluvial, casi nada más existe para comunicar las poblaciones o promover el intercambio de mercaderías. En esas circunstancias, la construcción de caminos o líneas ferroviarias internacionales será, en muchos casos, elemento importante de una política de auténtica integración y desarrollo nacional de cada uno de los países interesados, incorporando a la vida económica inmensas zonas de los respectivos territorios y abriendo camino a la creación de nuevos polos de desarrollo interior. Ejemplo de ese tipo de iniciativa podría ser la Carretera Marginal de la Selva, que cortará grandes regiones virtualmente inexploradas de Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia y será un importante eslabón en las comunicaciones entre las Cuencas del Plata y del Amazonas; la carretera Brasilia-Acre, que cortará extensas partes del territorio brasileño y constituirá parte de la futura carretera Brasilia-Lima; o el puente Chaco-Corrientes, que integrará las regiones nordeste y noroeste argentinas y vinculará los centros industriales de este país con el Paraguay, Perú y Brasil.

La existencia de inmensos espacios vacíos o inexplorados en muchos países latinoamericanos constituye, también, un desafío de tipo científico y tecnológico. El desarrollo científico y tecnológico se procesó, fundamentalmente, en países de clima templado o frío, lo que explica los avances relativamente modestos en el campo de la tecnología tropical. Las regiones tropicales se encuentran básicamente en América Latina y en los antiguos territorios coloniales africanos y asiáticos. A excepción de algunas iniciativas aisladas como el cultivo racional de la *hevea brasiliensis* en Java y Sumatra, la aplicación del progreso tecnológico por los colonizadores occidentales en los países tropicales se redujo, prácticamente, a algunos sectores mineros, casi siempre desconectados del complejo económico del país en que se localizaba el recurso natural. Además, es sabido que, en materia agrológica, por ejemplo, son relativamente escasas las posibilidades de que las mismas características se reproduzcan en latitudes diferentes. En América Latina, la Cuenca Amazónica representa casi un tercio de la región, dividida entre cinco países. Poco o casi nada se conoce sobre el suelo y el subsuelo amazónicos, sobre sus recursos forestales y piscícolas o sobre los medios para vencer los obstáculos de tipo sanitario que dificultan el establecimiento de grandes núcleos humanos en la Amazonía. Existe ahí, un inmenso campo para la creación de una tecnología propia que podría tener enormes repercusiones en el desarrollo futuro de los países amazónicos. El volumen de recursos financieros y humanos necesarios para realizar las investigaciones de diverso tipo que exigen el conocimiento y exploración racional de las riquezas de Amazonía sobrepasan, evidentemente, las posibilidades aisladas de cualquiera de los Estados interesados. Postergar esas investigaciones hasta el momento en que el desarrollo de las actuales áreas habitadas de esos países permita crear un excedente económico suficiente para financiar ese tipo de gastos, implica un gran margen de riesgo en lo que se refiere a la conservación del valor económico de muchos recursos naturales cuya permanencia no se puede garantizar indefinidamente, en una época en que un desarrollo tecnológico de inusitada rapidez genera, cada día, nuevos procesos productivos, con la

sustitución de materias primas de origen vegetal o mineral por otras producidas en laboratorio. En esas condiciones, lo más lógico es que los países interesados enfrenten, en conjunto, el desafío tecnológico representado por la Amazonía, montando un sistema de investigación de tipo multinacional amazónico, en lo que se refiere a la estructura del financiamiento, de la administración, del personal técnico y a la utilización de los resultados de las investigaciones realizadas. Semejante orientación podría seguirse en el campo de la tecnología para zonas áridas, presentes, también, en amplias extensiones de países como Brasil, México, Chile y Perú. Parece fuera de duda que programas multinacionales del tipo aquí indicado constituyen elemento indisoluble de una auténtica política de desarrollo y de integración nacional de cada país.

En materia científica y tecnológica, podrían citarse muchos otros campos de acción común, estrategia de una racionalidad meridiana para los países latinoamericanos, cuando se considera que los países desarrollados están dedicando, hoy, para gastos de investigación, un porcentaje que varía entre el 2 y 3% de su producto nacional, lo que significa para los Estados Unidos un presupuesto de investigación equivalente al producto bruto argentino, o para Inglaterra o Alemania Occidental, un gasto equivalente al producto bruto de Perú. En América Latina, cálculos recientes indican que países como Argentina y Brasil dedican a la investigación científica y tecnológica apenas el 0,30 y el 0,18% respectivamente, de su producto nacional bruto.¹⁴

Las desproporciones indicadas no deben servir como elemento negativo en cuanto a las posibilidades de que los países latinoamericanos desarrollen una política científica y tecnológica autónoma. Es cierto que se hace imprescindible una ampliación de los recursos destinados a la investigación básica y aplicada, y a la formación de cuadros técnicos altamente especializados. No lo es menos, sin embargo, que esos gastos estarán, siempre, limitados por la modesta capacidad financiera de los países de la región, lo cual exige un gran esfuerzo en el sentido de maximizar su producción. Esta maximización tendrá mayores posibilidades de ser obtenida si se actúa con riguroso criterio selectivo, concentrando los recursos en áreas estratégicas donde el conocimiento tecnológico aún es escaso a nivel mundial, evitando la duplicación de actividades entre países limítrofes, promoviendo programas conjuntos y el intercambio de técnicos y de experiencias.

Finalmente, parece, también, muy claro que la integración económica aumentaría el poder de negociación de los diversos países latinoamericanos en sus relaciones externas. En el caso europeo, esto quedó patente en las últimas negociaciones de la Rueda Kennedy cuando, representados por la Comisión, los países de la CEE consiguieron convencer a los Estados Unidos de transigir en muchos aspectos de sus proposiciones originales. Es evidente que una entidad que representa a un mercado de 100 ó 200 millones de consumidores de bienes industriales o a un producto interno vecino a los 100 mil millones de dólares, tendrá mucho mayor fuerza para negociar que un país que hable en nombre de cinco, diez o treinta millones de consumidores, y cuyo producto represente apenas una fracción del producto regional. En la Rueda Kennedy, por ejemplo, si los cinco países de la ALALC que participaron de las negociaciones hubiesen actuado en conjunto, tendrían, frente a los Estados Unidos, un poder de negociación superior al de Inglaterra, pues representaban un mercado importador de mercaderías norteamericanas objeto de las tratativas sobre concesiones, del orden de 1.200 millones de dólares, contra 1.100 millones de los británicos. Los mismos países importan de la Comunidad Europea, anualmente, cerca de 900 millones de dólares, o sea, 3,5 veces lo que importan Argentina o Brasil, aisladamente. En esas negociaciones, por ejemplo, los países escandinavos tuvie-

ron un único interlocutor, lo que aumentó, sobremanera, su *bargaining power* frente a los países de la CEE, en la medida en que representaban un mercado importador del orden de los 3,7 mil millones de dólares. En América Latina, tenemos ya un caso concreto con los países del Mercado Común Centroamericano que, después de iniciar su proceso de integración y actuar en conjunto en sus relaciones externas, consiguieron aumentar en mucho su influencia dentro del sistema interamericano.

La base para que el proceso de integración pueda, realmente, convertirse en un instrumento de mayor afirmación internacional de los países de la región será dada por dos elementos básicos: i) la adopción de una tarifa externa común para las importaciones de terceros países; ii) la armonización progresiva del tratamiento al capital extranjero.

Se trata, evidentemente, de dos medidas complejas y políticamente difíciles de ser adoptadas por países que presentan grandes disparidades en sus niveles de desarrollo industrial y en sus sistemas políticos internos. La conciencia de la necesidad de ambas, sin embargo, parece ampliarse, inclusive en niveles de alta decisión política, de lo que es prueba la inclusión en la Declaración presidencial de Punta del Este, en 1967, de recomendaciones en el sentido de acelerar la elaboración de la tarifa externa común, de crear un centro regional de promoción de exportaciones y de instituir mecanismos de apoyo efectivo al empresario latinoamericano para que pueda competir con el empresario extranjero. Con ese objetivo, la constitución de empresas multinacionales con control latinoamericano y la celebración de acuerdos entre empresas públicas de dos o más países de la región representarían medidas de suma relevancia. No será desacertado esperar que, en un futuro no lejano, los países de la región se pongan de acuerdo sobre un régimen común de incentivos fiscales a la inversión extranjera, en la medida en que se convenzan de que la alternativa contraria -una "guerra de incentivos" para atraer el capital externo- solamente beneficiaría al inversor extranjero, aumentando el costo de la inversión para el país importador del capital y representando -en los casos en que el fisco del país exportador del capital reconoce al inversor, para efecto de la deducción del impuesto sobre las utilidades, un crédito inferior al valor de la exención recibida en el país que otorgó el incentivo- un subsidio innecesario de los países latinoamericanos a los países industrializados.

CONCLUSIONES

De lo anteriormente expuesto, se puede concluir que la formación de amplios espacios económicos multinacionales constituye una tendencia evidente de la economía mundial de la posguerra, como subproducto de un desarrollo tecnológico que aumenta la importancia relativa de las economías de escala, que hace de los gastos en investigación científica y tecnológica el principal instrumento de la competencia internacional y en que las grandes empresas con políticas de tipo global y acción multinacional asumen un papel estratégico de importancia cada vez mayor. Esa tendencia se observa tanto en los países capitalistas como en los de economía centralmente planificada, lo que demuestra que la ampliación de los espacios económicos es una regla común a ambos sistemas.

En un mundo que se caracteriza por la diversificación creciente de las actividades productivas y de las aspiraciones colectivas, es la interdependencia y no el aislamiento la regla que tiene mayores posibilidades de transformar la política externa de un país en un instrumento eficaz de desarrollo nacional. La interdependencia se logra en la medida en que se consigue modificar la asimetría de las relaciones comerciales, financieras y tecnológicas que vinculan a dos países, o, en otras palabras, cuando las decisiones de un país dejan

de condicionar directamente las opciones básicas de política económica de otro. Una activa participación en el comercio internacional constituye un instrumento efectivo para transformar una situación de dependencia en otra de interdependencia. Para los países latinoamericanos, esa participación activa significa, simultáneamente, ampliar y diversificar exportaciones y mercados. Diversificación de exportaciones es sinónimo de industrialización y de aumento de la eficiencia productiva. Esa eficiencia debe traducirse en términos de costos competitivos, que no serán obtenidos en la medida en que los productores latinoamericanos tengan que adquirir equipos y materias primas básicas (acero, productos químicos y petroquímicos, etc.) a precios muy superiores a los que pagan sus competidores extranjeros, en que tengan una comercialización deficiente y cara (por carencia de transportes y comunicaciones, o de técnicas satisfactorias de gerencia y de organización) y no consigan desarrollar tecnologías adecuadas al aprovechamiento de las ventajas comparativas de la región en lo que se refiere a la disponibilidad y costo de recursos naturales y de mano de obra. Esos objetivos parecen ser incompatibles con políticas autarquizantes, que se desprecupan de la formación de los costos de los bienes de capital y de los insumos básicos, que encarecen y reducen la productividad de las obras de infraestructura física duplicando inversiones evitables en un cuadro de cooperación multinacional, que mantienen casi inexplorados inmensos territorios y dejan de transformar en riqueza útil muchos recursos naturales. Por otra parte, la carencia de recursos financieros y técnicos dificulta la realización de los mismos objetivos mediante la acción aislada a nivel nacional, al mismo tiempo que no se puede subestimar el inmenso poder competitivo de los países industrializados en la exportación de manufacturas al mercado mundial.

En esas condiciones, la integración económica de los países latinoamericanos, mediante acuerdos que promuevan la liberación paulatina del comercio intrarregional, la creación de una política aduanera común frente a las importaciones del resto del mundo, la armonización de las políticas nacionales con relación al capital extranjero, la realización de proyectos multinacionales de infraestructura física y de investigación científica y tecnológica y la conquista de los grandes espacios vacíos existentes en el interior del continente, aparece como un instrumento necesario en toda política de desarrollo nacional, en América Latina. La acción a nivel regional no excluye, evidentemente, el esfuerzo de cada país para adaptar sus estructuras económicas y sociales a las exigencias del desarrollo. La complementaridad de ambos procesos debería ser uno de los presupuestos básicos del planeamiento, en cualquier país de la región, inclusive de los que tienen mayor dimensión económica y grado más avanzado de desarrollo industrial. El éxito con que se consiga combinar, en forma pragmática, las dos variables, sería, sin duda, la mejor forma de hacer del nacionalismo no sólo un "estado de espíritu" sino, también, un instrumento para mejorar el patrón de vida de las poblaciones nacionales y garantizar el *ejercicio real* de una acción soberana en el plano mundial.

Notas

¹ J. A. Mayobre, F. Herrera, C. Sanz de Santamaría, R. Prebisch, "Proposiciones a los Presidentes latinoamericanos", en *Hacia la integración acelerada de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

² En el Mercado Común Europeo, Italia, fue, simultáneamente, el país que registró las mayores tasas de crecimiento de exportaciones (176% entre 1958 y 1965) y del producto por habitante (4,8% anual, entre 1955 y 1965); en el conjunto del mundo capitalista, el *record* le cupo a Japón, con un crecimiento de 192% en sus exportaciones y una tasa anual de incremento del producto por habitante de 8,6% en los mismos períodos antes indicados (*Fuente: CEE, Estadísticas de base de la Comunidad, Bruselas, 1966*).

³ Los acuerdos de coproducción reúnen dos o más países para el planeamiento y ejecución de un proyecto de interés común. Las modalidades de acuerdo pueden cambiar conforme la naturaleza del proyecto (infraestructura, industria, comercialización, etc.) y el carácter público o privado de las partes contratantes.

⁴ En el período 1950/60, el ingreso por habitante en los países industrializados creció a una tasa anual de 2,5%, cuando en América Latina ese crecimiento era de 1,8% al año; en la primera mitad de la década de 1960, el crecimiento del ingreso por habitante en América Latina bajó a 1,1% anual.

⁵ En 1965, el producto bruto de Alemania Occidental, elevóse a 112 mil millones de dólares; el de Francia a 94 mil millones. Según la misma fuente, el producto bruto latinoamericano en 1965, se elevaba a 92 mil millones de dólares (*Cf. Business International, Indicators of market size for 126 countries, N. Y., 1966*).

⁶ *Cf. P. Jarozewicz, "The Council of Mutual Economic Aid, an instrument of cooperation between socialist countries", en World Marxist Review, vol. III, marzo 1964, p. 7.*

⁷ *Cf. S. Jedrychowsky, "The economic effects of the international socialist division of labor", ibidem, vol. VI, marzo 1966, p. 4.*

⁸ *Cf. Maurice Bye, Prefacio al libro de R. Erbes, L'integration économique internationale, PUF, París, 1966, p. VIII.*

⁹ *Cf. Clarín, Buenos Aires, edición 1/9/68, tercer cuaderno, p. 7.*

¹⁰ Los datos estadísticos citados en esta parte fueron tomados de Business International, *op. cit.*

¹¹ Estimativas del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), de Santiago de Chile, indican que, para financiar los gastos de divisas exigidos por un crecimiento anual del producto bruto del 6%, que se elevarían a 22 mil millones de dólares en 1980, los países latinoamericanos deberían sustituir, para ese año, importaciones equivalentes a 8 mil millones de dólares anuales, lo que equivale al 80% del total de las importaciones de 1966 (Cf. ILPES, *Integración, sector externo y desarrollo de América Latina*, vol. I, Santiago de Chile, 1966).

¹² *Fuente:* Carteira de Comercio Exterior do Banco do Brasil (CACEX).

¹³ Fuente de los datos brutos: Business International, *op. cit.*

¹⁴ ILPES, *Consideraciones sobre la estrategia de industrialización de América Latina*, Santiago de Chile, 1967, p. 34.

Los presupuestos jurídicos de un proceso de integración económica efectivo

Revista Derecho de la Integración N° 24; marzo 1977

*Francisco Orrego Vicuña**

1. DOS DÉCADAS DE MITOS

Desde las primeras proposiciones sustantivas destinadas a la creación de esquemas de integración económica en América Latina, han transcurrido ya dos décadas. El balance de este largo período es, a la vez, negativo y positivo. Su carácter negativo emana del hecho de que virtualmente todas las experiencias han fracasado de una u otra manera, o a lo menos han entrado en situaciones críticas difícilmente subsanables. El Mercado Común Centroamericano fue desintegrado por los conflictos políticos y económicos; la ALALC ha permanecido en estado de parálisis durante varios años; el Grupo Andino sufrió un quiebro importante. Quizá la única excepción la constituye el Mercado Común del Caribe y su posterior transformación en la Comunidad del Caribe.

Sin embargo, de este mismo carácter negativo emanan también los ángulos positivos del balance. La experiencia acumulada en veinte años ha permitido que en definitiva se logre comprender algunos problemas esenciales, cuya ausencia fue precisamente la causa de los sucesivos fracasos, y cuya presencia futura sea quizá la garantía de procesos estables y perdurables. Dichos problemas guardan relación con los mitos que han inspirado los respectivos esquemas, induciéndolos a pasos intelectualmente atractivos pero prácticamente inviables.

El espectro de los mitos en el contexto de la integración latinoamericana es ciertamente grande, pues comprende enfoques económicos, políticos, culturales y de otra índole. Este trabajo recaerá únicamente sobre aquellos de carácter jurídico e institucional que han influido en el destino de los principales esquemas de integración, procurándose enfatizar aquellas nuevas perspectivas que, como resultado de la experiencia habida, aparecen como requerimientos aconsejables para un futuro integrador más sólido.

En el desarrollo de los mitos han influido dos factores importantes. El primero de ellos ha sido el enfoque romántico-utopista que en gran medida ha inspirado la producción intelectual latinoamericana del pasado y que ha perdurado hasta el presente, aun cuando ya muestra síntomas de debilidad. Este enfoque llevó al diseño de bellas construcciones teóricas que se veían enfrentadas al contraste de una realidad diferente, con la agravante

* *Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Nacional de Chile.*

de que muchas veces esas construcciones ni siquiera fueron originales. El segundo factor, estrechamente vinculado al anterior, guarda relación con los métodos de la investigación de base en que se fundamentaban las referidas construcciones, métodos que se caracterizaban por la ausencia de evidencias empíricas que permitiesen captar la realidad tal cual era, guiándose por presunciones y generalizaciones. Esta metodología fue particularmente evidente en el caso de las ciencias sociales y tampoco dejó de observarse en otros campos.

Sin embargo, a partir de la década de 1970, esta situación comenzó a variar significativamente. Es perceptible que la creación intelectual latinoamericana ha comenzado a apartarse del romanticismo para entrar en un período de pragmatismo crítico que, fundamentado en la observación de la realidad propia de la región, diseña soluciones o enfoques para encauzar esa realidad hacia objetivos de mayor racionalidad; la construcción teórica no está ni podría estar ausente, pero nace de un sistema de información realista y, por consiguiente, encuentra respuestas que son viables en términos de su aplicación práctica. Paralelamente, la investigación de base ha encontrado expresiones empíricas importantes, proporcionando la información adecuada para la elaboración intelectual mencionada. De esta manera, se ha alcanzado en general una mayor madurez, que permite concebir modelos de integración económica probablemente menos audaces pero ciertamente más ajustados a lo que es posible y deseable.

2. DEL MITO DE LA SUPRANACIONALIDAD A LA ARMONIA DE LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS

El primer gran mito en torno del cual comenzó a estructurarse el proceso de integración en América Latina fue el de la supranacionalidad del ordenamiento jurídico de la integración.¹ Sin perjuicio de su incidencia en el plano institucional -que será analizada más adelante-, esta concepción influyó específicamente en el diseño de un ordenamiento jurídico que llevaba implícita su pugna potencial con los sistemas jurídicos nacionales. Además, ella descansaba en una equivocada interpretación del proceso europeo, con lo cual su alejamiento de la realidad era más agudo todavía. Incluso se debe señalar que, en algunos casos, como el de la ALALC, el esquema ni siquiera derivaba de los términos o intenciones originarias del Tratado de Montevideo, sino de un ejercicio posterior de interpretación teórica.

En una concepción teórica, romántica y generalizadora, era ciertamente sencillo y atractivo plantear un ordenamiento jurídico regional que se acercara a la utopía de una América Latina unitaria y que, como ordenamiento jurídico, cumpliera un papel lo más cercano posible al de un sistema de derecho federal. Dos características igualmente simples debían acompañar dicha concepción: en primer término, que fuese un derecho autogenerado al nivel regional mediante algún tipo de función legislativa, y, en segundo lugar, que la norma así generada se impusiera sobre los sistemas jurídicos nacionales en la forma más imperativa posible. Es cierto que tal esquema nunca se llegó a establecer efectivamente en la práctica, pero la intención de hacerlo fue explícita en el caso del Mercado Común Centroamericano y del Grupo Andino, además del respaldo de la literatura jurídica durante determinados períodos.

El contraste de un esquema de esta naturaleza con la realidad latinoamericana no podía ser más violento. Desde luego, el fundamento básico de la unidad latinoamericana -y su corolario de alguna forma de derecho federal- no existía y tampoco es previsible que llegue a existir en un futuro inmediato. Por otra parte, dicho esquema prescindía por

completo de las realidades y tradiciones jurídicas nacionales, que no estaban ni están preparadas para absorber de manera general una normatividad supranacional, aun cuando, como se verá, tampoco se trata de sistemas nacionales cerrados. Por otra parte, políticamente era totalmente innecesario entabrar un conflicto con las concepciones predominantes entonces y hoy sobre la soberanía nacional, que claramente no podían mirar con simpatía un sistema que aspiraba a la sustitución de sus funciones.

Por éstas entre otras muchas causas, el contraste entre la teoría y la práctica sólo podía conducir a un conflicto, que en definitiva produjo grave daño a la idea misma de la integración económica. Un ejemplo de esta situación se encuentra en el caso de la Decisión 24 del Grupo Andino, que legisló al nivel regional sobre una materia altamente sensitiva para las soberanías y las políticas económicas nacionales. Independientemente de los argumentos en favor y en contra de su contenido sustantivo, el hecho es que su normatividad incurrió en conflicto con algunos sistemas nacionales, como fue el caso de su entrada en vigencia y aplicación en Chile y en Colombia, sin perjuicio de otras manifestaciones.² Este conflicto influyó desfavorablemente en el posterior desenlace de la controversia sustantiva y de la propia crisis del Grupo Andino.

Sobre la base de la evidencia de una situación de conflicto, se podría concluir que en el futuro el esquema de integración se caracterizará por una primacía de los sistemas jurídicos nacionales, pero esa conclusión sería equivocada. Las dos décadas de experiencia transcurridas revelan que ha habido un rechazo a la concepción supranacional, pero a la vez demuestran que los sistemas jurídicos nacionales son también notablemente más abiertos que lo que las mismas concepciones teóricas habían presumido, admitiendo soluciones de importante expedición.

Un primer hecho que esta experiencia revela es que las normas jurídicas de base de un proceso de integración -principalmente las del tratado constitutivo y sus instrumentos complementarios- pueden tener un margen importante de flexibilidad, destinado a asegurar su capacidad de adaptación frente a los cambios de circunstancias y otras necesidades de evolución. Los sistemas jurídicos nacionales no han constituido obstáculo para esta característica y, por el contrario, explícitamente la han aceptado. De esta manera la categoría de "tratado-marco" ha demostrado su factibilidad en América Latina, no solamente en el plano de la integración económica sino también con respecto a otras materias.

Un segundo hecho, conexo con el anterior, es que también la función del derecho derivado ha sido expresamente admitida, es decir que el conjunto de resoluciones, decisiones y otros instrumentos emanados del ordenamiento jurídico de base ha encontrado un grado adecuado de aplicación, incluso en términos del desarrollo progresivo del marco original. Esto significa, en primer término, que dos presupuestos jurídicos indispensables para la eficacia del proceso de integración -la flexibilidad de las normas básicas y la función consiguiente del derecho derivado- no encuentran obstáculos en la práctica latinoamericana. En segundo término, supone que los sistemas jurídicos nacionales en ningún momento han pretendido transformarse en el único elemento regulador de un esquema de integración.

Desde otro punto de vista, los sistemas jurídicos nacionales también han demostrado su apertura en este contexto: la flexibilidad para recibir e incorporar las normas del ordenamiento regional dentro de cada sistema nacional. En efecto, los sistemas latinoamericanos han evidenciado una notable flexibilidad en este complejo aspecto, que se originaba en parte en la práctica respecto del derecho internacional y en parte en los desarrollos que la integración económica hizo necesarios. El hecho concreto es que esta capacidad

receptiva de los sistemas nacionales en ningún momento ha entrabado la aplicación del derecho de la integración, y en los pocos casos en que ha habido dificultades, como el mencionado ejemplo de la Decisión 24, las fallas tenían su origen en el derecho derivado y no necesariamente en el nacional.

Consecuencia de lo anterior es que el factor receptividad -que es otro de los requerimientos esenciales de un proceso de integración efectivo- también se ha dado en forma adecuada en la práctica latinoamericana, y aun cuando es susceptible de perfeccionamiento, su estado actual no ha impuesto obstáculos serios. Así cae también otro de los grandes mitos iniciales; que postulaba enmiendas constitucionales por doquier para recoger una mal llamada supranacionalidad y establecer procedimientos de recepción *ad hoc* para las normas de la integración económica, todo lo cual era absolutamente innecesario y provocó las primeras suspicacias respecto del alcance de los procesos regionales.

Lo expuesto permite configurar un cuadro en el que, por una parte, resulta clara la no aceptación de un esquema supranacional y, por otra parte, los sistemas nacionales tienen la apertura suficiente como para asegurar la vigencia de los presupuestos jurídicos claves de la efectividad del proceso de integración: flexibilidad de los instrumentos constitutivos, capacidad de adaptación y papel del derecho derivado, y expedición para la receptividad de las normas anteriores. Surge así la pregunta básica de qué tipo de sistema habrá de regular el futuro de la integración económica en América Latina, al estar resuelto que no será supranacional y que tampoco será un predominio de los ordenamientos nacionales.

También la experiencia habida permite encontrar las bases de una respuesta y sus lineamientos generales. Desde el momento en que se admite la flexibilidad y se rechazan las exageraciones inherentes al concepto de la supranacionalidad, ello indica que los sistemas nacionales están dispuestos y preparados para aceptar la puesta en marcha y el desarrollo de un proyecto común de integración, pero con el requisito, o dentro de los límites, de que ese proyecto se mantenga dentro de sus objetivos originales y observe el curso de acción que se tuvo en cuenta para otorgar la aceptación inicial. Ello permite flexibilidad y adaptación, pero no que se desborden las aspiraciones buscadas, sobre la base de una autosuficiencia legislativa que pueda llevar a planos ajenos al proyecto original. En otras palabras, los sistemas nacionales normalmente rechazarán aquellos desarrollos que consideren no estar legítima e intrínsecamente vinculados al proyecto original, con lo cual, en definitiva, están buscando una estabilidad en el desarrollo progresivo del proceso y ciertamente exigirán mantener el control necesario sobre el mismo para precaver que esta estabilidad sea alterada.

Nuevamente el ejemplo del Grupo Andino y de la Decisión 24 sirven de términos de referencia. Los sistemas nacionales aceptaron el concepto del Tratado de Montevideo como "tratado-marco" y, sobre tal base, aceptaron igualmente el surgimiento del Acuerdo de Cartagena como un desarrollo del primero. Hasta ahí se comprueba su aceptación de una enorme flexibilidad y capacidad de adaptación, pues básicamente el proceso se mantenía dentro del cumplimiento de los grandes objetivos iniciales. Sin embargo, cuando se procuró aplicar la misma concepción a la Decisión 24 -concibiéndose como un desarrollo adicional del Tratado de Montevideo y del Acuerdo Andino, aun cuando este último contemplaba el objetivo de un régimen uniforme en la materia-, las reacciones de los sistemas nacionales fueron diferentes, pues había algún grado de autosuficiencia legislativa involucrado; en alguna medida se excedían los cursos de acción inicialmente aceptados, y, en definitiva, la estabilidad misma del proceso resultaba puesta en duda por la amplitud que alcanzaba ese desarrollo. En este ejemplo no se trata de que hubiera una transgresión del proyecto origi-

nal, pero sí un desarrollo que alcanzaba a una tercera generación de normas y como tal fue percibido como excesivamente amplio por algunos sistemas nacionales.

De lo anterior surge como corolario que mientras los desarrollos de nivel regional guarden armonía con los sistemas jurídicos nacionales, desde el punto de vista de la consecución de los objetivos buscados y de los límites de la aceptación inicial del proyecto, podrán alcanzar una enorme amplitud y flexibilidad, inclusive en cuanto a su recepción en los ordenamientos internos. Pero tan pronto como esos vínculos de armonía se rompan, por excederse los límites del consenso, se trabará un conflicto que puede llevar a algún grado de parálisis o ruptura. Dentro de este marco, incluso la autosuficiencia legislativa de la integración es posible, pero sin que tampoco ella pueda violentar la relación de armonía.

Si el desarrollo de un proceso de integración hiciera necesario pasar a una etapa, o proceder a la regulación de una materia, que no haya sido contemplada en el ámbito de la aceptación inicial, y tampoco pueda ser razonablemente abordada sobre la base de la flexibilidad tolerable, la experiencia habida aconseja que se busque una nueva o adicional aceptación de los sistemas nacionales, aun cuando ello requiera la aprobación de nuevos instrumentos de base. Esa experiencia demuestra que lo más resistido por los sistemas nacionales es aquel tipo de acción que, al deber ser sometida a su aceptación, elude el control nacional sobre la base de subterfugios o interpretaciones torcidas.

3. DEL MITO DE LA INSUFICIENCIA DEL DERECHO NACIONAL A LA UTILIZACIÓN INTENSIVA DEL DERECHO ECONÓMICO

El segundo gran mito que ha servido de guía a los esquemas de integración económica en América Latina ha sido que los derechos nacionales eran insuficientes para proporcionar una respuesta adecuada a las necesidades y los requerimientos de un proceso moderno y, más todavía, que ellos constituían un serio obstáculo para el progreso de la integración. Sobre la base de esta presunción teórica se reforzaban los argumentos en favor de un enfoque supranacional, pues sólo un ordenamiento regional nuevo superpuesto a los internos podría satisfacer esas necesidades. La falta de investigación empírica permitía que esa presunción se aceptara sin cuestionamiento.

Sin embargo, una vez que comenzaron a abandonarse las generalizaciones teóricas y comenzó a reunirse la información empírica de base, surgió una realidad significativamente diferente. En primer lugar, el derecho nacional no constituía un obstáculo serio para la integración económica y para ninguna de sus regulaciones complementarias, pues aun en los pocos casos en que pudo demostrar insuficiencias, éstas eran susceptibles de corrección, dentro de un marco de flexibilidad notablemente ágil. En segundo lugar, el derecho nacional demostró poseer todas las disposiciones claves para asegurar la aplicación expedita de los compromisos de la integración, como quedó claramente evidenciado en el caso de los mecanismos y reglamentaciones arancelarias. Además, la capacidad receptiva de los sistemas nacionales que se mencionó permitía la rápida complementación de las normas nacionales y regionales, con no pocos casos de incorporación automática y de aplicación directa.

Lo más grave de la presunción que se ha indicado es que, al prescindir del papel del derecho nacional, fue incapaz de percibir las amplias oportunidades que éste ofrecía para resolver problemas o para acomodar nuevas necesidades que surgían del proceso de integración, lo que habría permitido mayor expedición en muchos campos, por tratarse de normas en vigencia y de aplicación conocida.

Un ejemplo permitirá ilustrar el punto. Durante muchos años se partió de la base de que el fenómeno de la empresa multinacional latinoamericana requería algún estatuto supranacional que le permitiera operar al imponerse sobre e insertarse dentro de los sistemas nacionales, considerados insuficientes. Las importantes investigaciones desarrolladas por INTAL en esta materia³ demostraron que, al contrario de lo que se presumía, todas las legislaciones de la ALALC permitían variadas formas y opciones de asociación internacional de empresas y, además, que en la práctica dichas asociaciones ya se habían creado y se encontraban en funcionamiento. Todo ello había sido ignorado por la formulación teórica del primer período, con la agravante de que la práctica había avanzado más rápidamente, sobre la base de utilizar los derechos nacionales, que lo que esas mismas formulaciones habrían podido ofrecer en términos de un esquema supranacional.

Lo anterior no significa que los derechos nacionales no requieren perfeccionamientos y esfuerzos de complementación y armonización que serán siempre necesarios, pero lo importante es que tampoco se puede prescindir de su papel si se desea alcanzar soluciones con mayor eficacia y prontitud. Si esta nueva relación de armonía se hubiera tenido presente en su oportunidad, probablemente los esquemas de integración habrían logrado avanzar más sólidamente en variados campos, a la vez que habrían ciertamente minimizado las posibilidades de conflicto con los ordenamientos nacionales.

La relación entre la eficacia del derecho de la integración y su capacidad de hacer uso armónico de los derechos nacionales es todavía más compleja. En efecto, en muchos casos esta última capacidad condiciona la viabilidad de los mecanismos de la integración, como se puede comprobar mediante dos ejemplos. Dada la íntima vinculación existente entre la política arancelaria y la política cambiaria, particularmente en términos del precio del producto importado para el consumidor, una norma arancelaria regional -como la del Arancel Externo Común- sólo puede ser efectiva si descansa en la correcta y uniforme aplicación de las normas cambiarias de cada país, esto es, si se guarda una relación de armonía entre los diferentes sistemas, pues, de lo contrario, los efectos de la norma regional podrán ser fácilmente distorsionados.

El segundo ejemplo se refiere a la vinculación existente entre la norma de la Decisión 24 que limita las remesas de utilidades al exterior y las normas cambiarias de nivel nacional. En la práctica, la remesa de utilidades sólo puede ser controlada en la medida en que la norma cambiaria prohíbe la libertad de cambio, pues de lo contrario la transferencia al exterior se logra mediante el simple recurso al mercado libre cambiario. En este sentido, nuevamente la viabilidad de la norma regional dependerá de su relación con la norma nacional.

La experiencia que se desprende hacia el futuro es doble. Por una parte, los procesos de integración deberán descansar más intensivamente en el recurso a los respectivos derechos nacionales, haciendo uso de todas las alternativas que éstos están en condiciones de ofrecer. Para ello es indispensable una investigación empírica cada vez más perfecta, que permita destacar todas esas alternativas con claridad. Este recurso intensivo al derecho nacional es particularmente evidente en el caso del derecho económico,⁴ pues la incidencia de materias como las tributaria, cambiaria, arancelaria, competencia, regímenes de inversión y otras muchas en el marco de la integración económica es absolutamente determinante de sus resultados.

Por otra parte, la experiencia también indica que se deberá prestar una atención prioritaria a las necesidades de armonización legislativa entre los países miembros de un proceso de integración económica. Dado un esquema de derecho regional flexible como el

que se indicó en la sección anterior, y dada una relación de armonía y complementación con el papel del derecho nacional, se hace indispensable una armonización legislativa al nivel de los países miembros, particularmente en orden a garantizar una aplicación uniforme y no discriminatoria de los propios mecanismos de la integración. Los ejemplos indicados permiten apreciar la importancia de esta aplicación uniforme.

Probablemente, el solo hecho de que se haya destruido el mito de la insuficiencia de los derechos nacionales, y que el futuro les asigne el papel que siempre debieron tener, contribuirá a la propia flexibilidad del ordenamiento regional, que así no sólo encontrará alternativas adicionales para operar, sino que incrementará la estabilidad del conjunto de relaciones involucradas, pues tanto la mayor solidez del recurso a los sistemas nacionales como la menor resistencia que tales soluciones encontrarían son factores que inciden en la necesaria seguridad jurídica que debe acompañar a los esquemas de integración.

4. DEL MITO DEL GOBIERNO DE LOS TECNÓCRATAS AL GOBIERNO DE LOS POLÍTICOS

Sin lugar a dudas, la experiencia más rica surgida de dos décadas de integración es la relativa a la naturaleza y funcionamiento de las instituciones de los respectivos mecanismos. A la vez, es probablemente la experiencia más dramática, pues en torno de ella se han evidenciado los mayores fracasos. Los mitos que se han indicado en relación al ordenamiento jurídico encuentran también un cercano paralelismo en lo que respecta a las instituciones.

El mito de la supranacionalidad se tradujo también en una mala copia de las instituciones propias de la integración europea. Ello fue claro en el caso del Grupo Andino, parcialmente en el caso del Mercado Común Centroamericano y, aun cuando en la ALALC nunca llegó a fructificar el esquema, también hubo iniciativas dirigidas en el mismo sentido. Nuevamente la excepción ha sido la de la Comunidad del Caribe. El problema no radica tanto en el tipo de instituciones técnicas e intergubernamentales que fueron adaptadas, ni tampoco en las relaciones formales entre unas y otras, sino principalmente en la filosofía institucional que todas ellas incorporaron a sus estructuras y criterios de gobierno.⁵

Durante el largo período de teorización supranacional, los dirigentes y funcionarios vinculados a las instituciones regionales de integración concibieron su papel como la función de guiar a los gobiernos miembros hacia el esquema que se procuraba implantar, también inspirado en las formulaciones romántico-utopistas que se indicaron. Sobre esta base, se llegó a concebir el gobierno de los tecnócratas de la integración, que en alguna medida desarrollaron el concepto de la integración por sobre los gobiernos, más que la integración de y con los gobiernos.

La mayor complejidad de este enfoque derivaba del hecho de que esta actitud no era exclusiva de los funcionarios de los órganos técnicos, sino también era compartida por los representantes de los propios gobiernos en los órganos intergubernamentales, todos los cuales habían colaborado en la negociación y estructuración de los respectivos procesos. La visión propia del gobierno de los tecnócratas encontraba también algún grado de receptividad en las oficinas nacionales encargadas de la conducción del proceso.

El hecho de que representantes gubernamentales estuviesen asociados a esta visión evitó que en los primeros años pudiesen surgir discrepancias fuertes entre el segmento regional de la integración y sus respectivos segmentos nacionales, pero la potencialidad del conflicto era en cierto modo inevitable y mientras más tardara en producirse mayores

serían sus consecuencias. La principal razón de que el conflicto potencial quedara planteado desde el primer momento era que dentro de una visión de esta naturaleza, el imperativo principal consistía en hacer prevalecer y desarrollar el esquema respectivo, más que encontrar respuestas que permitieran acomodar los diferentes intereses nacionales en relación con los problemas que iban surgiendo y que cada día serían más complejos.

Este enfoque necesariamente tenía que hacer crisis, pues tampoco correspondía a una realidad de base, y en la medida en que cada proceso avanzara hacia etapas de mayor compromiso, el contraste se iría haciendo más evidente. Si bien probablemente el caso del Grupo Andino ha sido el más representativo de esta situación, también ella encuentra expresiones, al menos parciales, en el de los otros procesos indicados. A la vez, esta visión influyó decisivamente en los problemas de autosuficiencia legislativa y otros de excesiva amplitud que se explicaron en relación al ordenamiento jurídico. Todo ello incidió desfavorablemente en el balance de las dos décadas de integración.

La experiencia que se deriva de este panorama hacia el futuro también es paralela a la del ordenamiento jurídico. En la medida en que la visión conductora del proceso se mantenga dentro del límite de los objetivos que fueron materia del consenso inicial, las instituciones encontrarán la autonomía y la capacidad legislativa que sea necesaria, las que contarán con un respaldo gubernamental genuino. Pero en la medida en que se sobrepasen esos límites, el conflicto quedará planteado inmediatamente. De esta manera, la alternativa institucional real no es ni la supranacional ni tampoco el predominio gubernamental, sino un funcionamiento que proporcione la garantía de mantener el sentido y alcance del consenso inicial y que sea capaz de concertar nuevos consensos en la medida en que los iniciales puedan resultar insuficientes.

Un esquema equilibrado como este último sólo puede ser asegurado por el gobierno de la integración por los políticos, representativos de los centros reales del poder decisorio nacional, quienes así proporcionarán el respaldo efectivo que la marcha de un proceso requiere. Desde este punto de vista, el error institucional en América Latina ha sido doble. Por una parte, cuando se ha dado una presencia gubernamental importante, como en la ALALC, ésta no ha tenido ni el nivel ni la representatividad apropiada, con lo cual también ha llevado a situaciones de parálisis y fracaso. Por otra parte, como reacción frente a lo anterior, se ha recurrido al gobierno de los tecnócratas, que tampoco ha asegurado el efecto buscado. Si se hubiera observado con mayor atención el proceso europeo, se habría podido apreciar que, en definitiva, consagra el gobierno de los políticos, pero a un alto nivel, sin por ello dejar de incorporar la visión tecnocrática como un factor del proceso decisorio. Es así como las grandes decisiones, y sobre todo las grandes crisis de consenso, son adoptadas o resueltas por ese nivel político, en tanto que la administración del consenso existente es fundamentalmente confiada al aparato tecnocrático.

En función de lo anterior, es posible pensar que en el futuro de la integración de América Latina la distinción básica se debe concentrar en un sistema institucional de dos niveles, cada uno en relación a diferentes categorías de materias y problemas. El primer nivel tendría por objeto asegurar el gobierno de los políticos plenamente representativos, a quienes correspondería principalmente la adopción de las decisiones fundamentales, el acomodo de los intereses nacionales esenciales en orden a mantener la continuidad del consenso, y la búsqueda de los nuevos consensos que se requieran. El segundo nivel podría incorporar la presencia tecnocrática, particularmente con el objetivo de llevar a la práctica las áreas de consenso, administrar la marcha normal del proceso y generar la información que permita el adecuado pronunciamiento de uno y otro nivel. Quizá las grandes crisis de

la integración latinoamericana se puedan explicar por la confusión y el entrecruzamiento que ha existido en este plano, en que cada nivel ha interferido las labores del otro y ninguno ha tenido la fuerza política para la preservación del consenso de los países miembros.

En definitiva nuevamente el problema crucial radica en una fórmula institucional que permita la convivencia del factor flexibilidad con el factor estabilidad. En la medida en que el marco básico del proceso se mantenga estable, esto es, prevenga los desbordes del consenso otorgado, podrá tener toda la flexibilidad que sea necesaria para el cumplimiento de sus objetivos. La estabilidad sólo puede ser mantenida por el gobierno de los políticos y la solidez que proporciona su respaldo, particularmente cuando la mantención del consenso requiere de acomodo en los intereses nacionales comprometidos. La flexibilidad en este contexto es aceptada sin dificultad por los gobiernos, con lo cual la administración tecnocrática tendrá disponibles todas las opciones del caso. Si a ello se agrega la relación explicada a propósito del ordenamiento jurídico, en que también la flexibilidad es compatible con la estabilidad dentro del consenso de base, se configura una nueva relación de armonía, en que tanto el enfoque regional como el nacional resultan complementarios y ninguno de ellos interfiere en el legítimo papel que le corresponde al otro. De esta manera, el proyecto común de la integración alcanza la viabilidad y la capacidad operativa que determinan la diferencia entre su éxito y su fracaso.

5. DEL MITO DE LA AUTOSUFICIENCIA INSTITUCIONAL A LA INTERACCIÓN CON LAS INSTITUCIONES NACIONALES

Así como en el plano del ordenamiento jurídico se partió de la presunción teórica de que el derecho nacional era insuficiente, también en el plano institucional se dio el fenómeno paralelo de concebir el aparato regional como relativamente autosuficiente, lo que determinó que el contacto con el segmento nacional de la integración se mantuviera en muchos casos a un nivel mínimo. Ciertamente, ese contacto existió de manera estable con las respectivas oficinas nacionales de la integración, pero, a la vez, estas últimas -salvo excepciones- tampoco han tenido un nivel adecuado de representatividad o su inserción en el esquema decisorio nacional ha sido generalmente marginal.

El hecho concreto es que en la mayoría de los casos se produjo una desvinculación entre los sectores nacionales más significativos y la conducción del proceso de integración, siendo el vínculo de las oficinas nacionales insuficiente para asegurar el nivel requerido de participación, ya fuera por su propia identificación con la visión tecnocrática o simplemente por la falta de promoción del interés que esos sectores representaban. Como se explicaba anteriormente, esta desvinculación existió en relación a los dirigentes políticos de alto nivel, excepción hecha de los primeros años de gestación de los respectivos procesos. También la desvinculación fue observable en relación al sector privado y laboral, así como en algunos casos a otras reparticiones de los respectivos sectores públicos.

En esta situación influyeron variados factores y responsabilidades, que van desde la inexperiencia inicial de algunos mandos burocráticos y la falta de organización específica para estos fines del sector privado, hasta el deficiente funcionamiento de algunas instituciones regionales diseñadas para promover esta vinculación. En particular, tanto las Comisiones Asesoras de Asuntos Empresariales y Laborales de la ALALC como el Consejo Asesor Económico y Social del Grupo Andino nunca tuvieron un funcionamiento adecuado en relación a los objetivos de vinculación para los cuales existían, principalmente por su propia carencia de representatividad.

Este fenómeno de desvinculación también incidió negativamente en el balance de los respectivos procesos, principalmente en cuanto su existencia dificultó el necesario conocimiento y percepción de las realidades y aspiraciones nacionales del conjunto de sectores que en definitiva conforman el consenso de base de la integración.⁶ Al mismo tiempo, se obstruyó de esta manera lo que habría sido un importante elemento de control por parte de los sectores interesados de las políticas gubernamentales y regionales, que, de lo contrario, tendrían que haber mostrado más cautela para no abandonar el curso de acción señalado por ese consenso.

La experiencia habida también indica que, en lo sucesivo, los esquemas de integración deberán prestar más atención a los procedimientos que aseguren la vinculación, sustantiva y continua, con los segmentos nacionales de la integración. La autosuficiencia institucional al nivel regional demostró que no era una respuesta ni una garantía de estabilidad en el proceso, sino por el contrario contribuyó a que se dificultaran las expresiones de consenso que le habrían otorgado mayor solidez y respaldo.

Esta vinculación deberá encontrar sus mecanismos apropiados tanto en el nivel propiamente regional como en el nacional. En el primero, mediante la adecuada representatividad y participación en los organismos asesores. En el segundo, mediante una corriente en doble sentido que, por una parte, garantice la permanente consulta de las oficinas nacionales y organismos equivalentes con los sectores de base y, por otra parte, involucre la responsabilidad de estos últimos de organizarse de manera eficiente para hacer presente sus puntos de vista y necesidades a organismos nacionales y regionales. En ambos niveles se obtendría, entonces, además de la mayor claridad en el consenso, un sano control de las respectivas políticas.

La interacción de ambos segmentos de la integración es nuevamente una garantía de estabilidad en cuanto asegura que las decisiones adoptadas responderán a un genuino interés nacional, correctamente expresado.

6. *OBSERVACIONES FINALES*

Todo lo que se ha venido exponiendo, revela que el problema esencial en torno de los presupuestos jurídicos e institucionales de la integración en América Latina no es tanto de naturaleza técnica ni de fórmulas jurídicas que abstractamente puedan incidir favorable o desfavorablemente en el curso de los procesos de que se trate, sino que principalmente es un problema de actitudes y criterios de gobierno que sirvan de inspiración al funcionamiento del ordenamiento jurídico y de las correspondientes instituciones. Puesto de otra manera, es un problema netamente político.

Como se ha explicado, los presupuestos jurídicos de la flexibilidad de los instrumentos de base, del papel del derecho derivado y de la receptividad de las normas en los sistemas nacionales están perfectamente salvaguardados por la experiencia de dos décadas. En este sentido, no hay ningún problema técnico de importancia que no haya sido resuelto satisfactoriamente por la práctica latinoamericana, sin perjuicio de los perfeccionamientos que siempre caben. El problema de fondo es que esta flexibilidad, incluyendo su autosuficiencia legislativa, no sea utilizada de tal manera de sobrepasar el marco de los objetivos y entendimientos del consenso inicial prestado por los países miembros, pues si ello ocurre el conflicto queda automáticamente planteado.⁷ Este último requerimiento es una parte sustancial de la estabilidad del proceso, que todo gobierno exigirá en forma

perentoria. El logro de este criterio de estabilidad es fundamentalmente un problema político del gobierno de la integración.

Similarmente, el funcionamiento de las instituciones tampoco ha demostrado encontrar obstáculos serios en cuanto a las normas técnicas que las regulan, pues en ningún momento ha habido problemas reales de composición, sistema de votación u otros de esta naturaleza. Nuevamente el problema de fondo ha sido de naturaleza política, pues en la medida en que ha habido ausencia de gobierno político y desvinculación de los sectores de base, el resultado ha sido ya sea la superación del consenso inicial o la inhabilidad de concertar los consensos adicionales para acomodar los intereses nacionales en el curso de su evolución. De esta manera, lo que es en sí misma una flexibilidad institucional aceptable ha llevado a situaciones que afectan el requerimiento de la estabilidad, con lo cual también se ha planteado el conflicto. Una vez más, es el criterio político de gobierno el que puede garantizar esta estabilidad.

El aspecto crucial del futuro de la integración en América Latina es el evitar que de una u otra manera se llegue a un *grand détournement de pouvoir* respecto de los consensos manifestados y de las aspiraciones nacionales vinculadas al proyecto común. Los controles jurídicos e institucionales ciertamente pueden ayudar a que esto no ocurra, pero el único control que en definitiva dará garantías plenas será el de carácter político en su sentido amplio, incluyendo el control proporcionado por la participación de los segmentos nacionales.

La más valiosa experiencia derivada de dos décadas de integración ha sido la cabal comprensión de que ningún proceso puede prosperar en contra de la voluntad de los países miembros y de que necesariamente deberá satisfacer los respectivos intereses nacionales, según éstos sean percibidos por los propios gobiernos. En este sentido, el cuidado detallado del consenso inicial y la búsqueda de su continuidad y complementación adicional habrán de constituir la principal orientación de gobierno hacia el futuro. En esa medida, la integración se caracterizará cada día más por la interacción de sus segmentos regionales y nacionales, en lo jurídico, en lo institucional y en todas sus demás manifestaciones, asegurando un nivel creciente de complementariedad y de vigencia de sus respectivos papeles.

A pesar de lo negativo que pudiera presentar el balance de dos décadas de integración, ha tenido también un enorme éxito: la destrucción de los mitos. En lo sucesivo, no serán los enfoques regionales los que predominarán sobre los nacionales, como tampoco serán estos últimos los que adquieran primacía, sino que ambos confluirán en su respectiva función al desarrollo del proyecto común.

Notas

¹ INTAL, "Obstáculos jurídicos a la integración", Editorial. *Derecho de la Integración*, N° 21, marzo de 1976, pp. 7-9.

² Véase, en general, Francisco Orrego Vicuña, "La incorporación del ordenamiento jurídico subregional al derecho interno. Análisis de la práctica y jurisprudencia de Colombia", en *Derecho de la Integración*, N° 11, octubre de 1972, pp. 39-59.

³ INTAL, *Asociación internacional de empresas en América Latina*, Buenos Aires, BID-INTAL, 1974.

⁴ INTAL, "El aporte del derecho económico al derecho de la integración". Editorial. *Derecho de la Integración*, N° 18-19, marzo-julio de 1975, pp. 5-7.

⁵ Véase, en general, Francisco Orrego Vicuña, *Cambio y estabilidad en la integración económica: el marco conceptual y la experiencia del Grupo Andino*, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Serie de Publicaciones Especiales, N° 13, 1976.

⁶ INTAL, "Control del interés nacional y mecanismos institucionales de la integración económica". Editorial. *Derecho de la Integración*, N° 16, julio de 1974, pp. 7-10.

⁷ Para un examen de los problemas de conflicto en la integración económica, véase "Algunos aspectos de la experiencia institucional de la integración económica de América Latina", en *Derecho de la Integración*, N° 16, julio de 1974, pp. 13-45.

Marco general para análisis de los procesos de integración y cooperación

Revista Derecho de la Integración N° 26; julio 1978

*Ricardo Ffrench-Davis**

El presente trabajo provee un marco general de análisis para el estudio de los procesos de integración y cooperación en América Latina. Expone el tipo de antecedentes que es necesario recoger y sistematizar para responder a interrogantes que permitan valorar las experiencias pasadas, con miras a detectar las formas más viables y eficaces de acelerar la integración regional.

Los procesos de integración económica pueden abarcar innumerables aspectos de la realidad y vincularse con diferentes ámbitos de la actividad de los países miembros. El análisis se concentrará en este caso en tres tipos de problemas: los que se refieren a las políticas que regulan el intercambio comercial, los relativos al papel que desempeñan los acuerdos de producción y los que plantea la distribución de beneficios y costos entre los países miembros. De alguna manera, estos tres grupos de problemas estarán presentes en cualquier avance que registren en el futuro los esquemas formales de integración o los mecanismos adicionales de cooperación entre países. Si bien entre estas tres categorías existen superposiciones, cada una de ellas aborda problemas centrales de los procesos de integración, en particular de los países en desarrollo.

El intercambio comercial constituye naturalmente un componente obligado de un proceso de integración. Por ello, cualquiera que sea el esquema de integración que se utilice, las normas que regulan el intercambio revisten una importancia primordial.

Los acuerdos de producción y otras formas directas de regulación de la actividad económica, por otra parte, representan una variable relativamente nueva, que ha empezado a adquirir importancia tanto en los análisis teóricos como en los esfuerzos de integración de los países en desarrollo. Estos mecanismos, a su vez, se prestan para entablar relaciones entre espacios que muestran distintos procesos de integración, entre países aislados y entre éstos y aquéllos. Por consiguiente, su estudio puede ser muy fructífero.

Por último, la distribución de los beneficios y costos de la integración constituye un factor determinante de la viabilidad política de cualquier acuerdo económico entre países en desarrollo.

* *Investigador de la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), Santiago, Chile.*

Por ello, resulta prioritario el examen de los diferentes mecanismos de redistribución y su repercusión sobre cada país miembro y sobre el volumen de beneficios que genera la integración.

Es decir que un análisis integral y realista requiere el estudio conjunto de las variables que inciden en la eficiencia y en la equidad. Como a partir de los años sesenta los esquemas formales cobran mayor importancia en las relaciones económicas intralatioamericanas, el análisis se concentra en ellos, aunque también mantiene plena validez para llegar a la comprensión y el diseño de los mecanismos de cooperación adicional. Puede contribuir, en especial, a arrojar luz sobre alternativas de cooperación adicional complementarias de los esquemas vigentes o futuros de integración.

La integración, como es obvio, no constituye un objetivo por sí misma sino tan sólo un medio importante para acelerar el desarrollo, con perfiles propios de los países participantes. En consecuencia, conviene exponer sucintamente los principales beneficios y costos a que puede dar lugar un proceso de integración económica.

1. BENEFICIOS Y COSTOS DE LA INTEGRACIÓN ¹

Nos limitaremos a efectuar un examen de los aspectos que nos parecen más importantes para regiones en desarrollo como América Latina.

Tanto los beneficios como los costos de la integración cubren una amplia gama, que abarca desde aspectos objetivos y mensurables hasta otros de carácter esencialmente subjetivo o cualitativo. Distinguiremos entre efectos ligados a los cambios que se producen en la estructura productiva como consecuencia directa de las nuevas corrientes de comercio generadas por la ampliación del mercado y aquellos relacionados con el nuevo marco que la integración ofrece a las políticas públicas internas y a las relaciones económicas de cada país con el exterior.

ESTRUCTURA PRODUCTIVA E INTERCAMBIO

En el ámbito de la producción, los efectos de la integración están vinculados estrechamente a los cambios que se registran en las corrientes de comercio recíproco. En el corto plazo afectan el aprovechamiento de la capacidad instalada y el nivel de empleo. En un plazo mayor, modifican el esquema de especialización que existe entre las empresas y en el interior de cada una de ellas, la utilización de los recursos nacionales, el aprovechamiento de las economías de escala y el grado de competencia que se produce entre los mercados que se integran.

El principal efecto positivo en el corto plazo consiste en el aprovechamiento de capacidades instaladas, cuya mayor utilización permite sustituir producciones provenientes hasta entonces de terceros países. ² Los costos de corto plazo, por su parte, estarán asociados principalmente a los posibles cierres de industrias que provoque la competencia de la producción de otros países miembros. ³ De allí la importancia de que la desgravación del comercio recíproco sea gradual y la conveniencia de establecer ciertos mecanismos de regulación de la competencia, que se exponen más adelante.

Los efectos positivos más importantes que se producen a mayor plazo están relacionados con la asignación de nuevos recursos productivos y la reubicación de los ya existentes. En primer lugar, dentro de cada industria que produzca una variedad amplia de bienes se puede efectuar una racionalización de procesos que conduzca a una mayor especialización en el interior de la empresa.

En segundo término, los cambios en las corrientes de comercio recíproco acaorean variaciones en la composición de la demanda efectiva y, por consiguiente, tienden a afectar la estructura productiva. En la medida en que ese cambio implique un mayor uso de recursos abundantes en el país, antes no empleados o subutilizados, dará origen a beneficios que los precios de mercado no reflejan, razón por la cual la teoría convencional suele ignorarlos.

Una tercera fuente de beneficios potenciales está constituida por el aprovechamiento de las economías de escala que permite la ampliación del mercado. La crítica que tradicionalmente se formula a este planeamiento es que cada país puede, unilateralmente, sin necesidad de integrarse, ampliar sus mercados mediante la exportación. Hay dos postulados que parecen claves: el acceso presuntamente expedito a los mercados externos y la supuesta estabilidad que los caracterizaría. Es indudable que en muchos casos se dan una o ambas condiciones, pero, en la realidad, ello dista de ser una situación generalizada, en particular para las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo. Las restricciones al comercio impuestas por las naciones industrializadas, la creciente cautividad de mercados por la acción de las empresas transnacionales y, finalmente, la inestabilidad tanto de los precios como de las condiciones de acceso a diferentes mercados internacionales representan una valla externa al desarrollo fluido de las exportaciones de manufacturas de los países que buscan su industrialización. Un proceso de integración ofrece oportunidad para ampliar, en forma estable y libre de ciertas restricciones, la demanda disponible para numerosas actividades cuyas economías de escala sean compatibles con la mayor dimensión que ofrece el mercado integrado.⁴

En cuarto lugar, y con respecto a las actividades cuyas economías de escala son cubiertas por la producción para el mercado nacional (o para una fracción del ámbito común), la liberación del comercio recíproco permite que se entable una mayor competencia intrarregional entre las empresas que revisten un carácter monopolístico dentro de sus respectivos países.

Por último, la integración de mercados facilita el desarrollo de "familias de productos" o "complejos industriales" que permiten la generación y el aprovechamiento de economías externas, capaces de sustentar una expansión industrial más eficiente, apoyada en la sustitución regional de importaciones.

Los beneficios recién mencionados son potenciales y no surgen espontáneamente como resultado de la aplicación de cualquier esquema de integración. El que se hagan realidad dependerá de los instrumentos y mecanismos que se utilicen, así como de la secuencia e intensidad con que se los emplee. De igual manera, su materialización requerirá el esfuerzo sistemático de cada país para aprovechar las oportunidades que ofrece la constitución de un mercado común. Por último, cada uno de los efectos de la integración puede, según la dimensión que alcance, dar lugar a beneficios o costos netos para la economía regional en su conjunto. De allí entonces que para asegurar el predominio de los beneficios es preciso, entre otras consideraciones, procurar un desarrollo armónico de los diferentes sectores productivos, así como regular de manera eficiente los márgenes de protección que se concedan a cada actividad económica.⁵ Esto significa que el desenvolvimiento del proceso de integración exige el uso recíprocamente condicionado de los distintos instrumentos o mecanismos de acción pública que inciden sobre los beneficios potenciales.

Cabe destacar dos aspectos adicionales de las ventajas potenciales de la integración. En primer lugar, su ámbito debe extenderse más allá de los bienes físicos y abarcar también la producción de servicios (como el desarrollo y aplicación de tecnología) que

ofrecen un fértil campo de sustitución de importaciones en el ámbito regional. En segundo lugar, cualquiera de las fuentes de beneficios puede ser activada tanto mediante esquemas globales de integración como por intermedio de mecanismos de cooperación aislados.

UN NUEVO MARCO PARA LA POLÍTICA ECONÓMICA

La integración influye en dos dimensiones importantes sobre las políticas económicas de los países miembros: por una parte, afecta su capacidad de negociación frente a terceros; por otra, el proceso de armonización necesario para constituir un mercado ampliado obliga a la reformulación de diversas políticas económicas.

La influencia que la integración puede ejercer sobre la capacidad de negociación de los países miembros frente al resto del mundo constituye otra fuente de beneficios potenciales. Un primer ejemplo se refiere al efecto que una acción conjunta puede provocar sobre los precios de las materias primas de exportación tradicional de los países miembros, cuyos mercados externos no son competitivos ni estables. En ese marco, la acción conjunta permite concentrar la oferta de la región y avanzar así hacia un intercambio entre unidades con capacidades de negociación menos disímiles. Su resultado positivo puede consistir en una mejor cotización para los países exportadores, tanto por su nivel como, especialmente, por una mayor estabilidad.

Un terreno en el cual la capacidad de negociación adquiere una importancia determinante es el de las relaciones con las empresas transnacionales en el campo de la transferencia de tecnología y de la inversión extranjera. La integración "*per se*" puede influir en una dirección u otra, según la forma que adopte: puede debilitar la posición de los estados miembros si actúan en forma aislada, puesto que la unificación de los mercados permite que esas empresas abastezcan desde una sola planta toda la región,⁶ pero puede también fortalecer la capacidad de negociación de esos países si éstos adoptan un tratamiento común frente al capital extranjero, si se apoyan mutuamente en la obtención de información y en el desarrollo de capacidad de negociación o si, cuando es pertinente, efectúan licitaciones conjuntas. En consecuencia, se puede apreciar que existe una amplia gama de posibilidades, que varían según la política que se adopte. Existen, entonces, procesos de integración que acentúan la desnacionalización de las economías participantes y otros que, por el contrario, permiten acrecentar la autonomía de los países miembros y contribuyen a facilitarles un desarrollo con perfiles propios.

Por último, el avance de la integración exige la armonización creciente de diversas políticas públicas. Las economías nacionales están reguladas por un conjunto numeroso de acciones directas y políticas económicas indirectas, cuya armonización comunitaria reviste prioridades diferentes, cuya determinación debe basarse en la consideración de los beneficios y de las dificultades técnicas y políticas que se deriven de la armonización.

Los beneficios para el proceso de integración, y en consecuencia para el conjunto de países miembros, están estrechamente ligados a las relaciones económicas con el exterior. Se ubican en esta categoría las políticas ya mencionadas de comercialización de las materias primas y de tratamiento de la inversión extranjera. Corresponde conceder prioridad también al manejo de los instrumentos que actúan sobre el intercambio comercial. Debido a su importancia clave, resulta imprescindible lograr consenso respecto del diseño y aplicación de los que ejercen una influencia más directa.⁷

Por otra parte, la sensibilidad de cada país ante la pérdida de autonomía en el manejo de sus políticas económicas influye sobre la viabilidad de la armonización. En distintos grados, ese factor está presente en cada área de acción. En algunas resulta ineludible

una armonización avanzada, razón por la cual el país que no esté dispuesto a condicionar su política en ese terreno no podrá participar en el proceso global (en ese sentido un ejemplo nítido es el de la política arancelaria).

No sucede lo mismo en otras áreas, en especial en las que inciden más directamente sobre la economía interna de cada país (ejemplos en los que la armonización es de escasa prioridad y despierta mayores resistencias políticas son la dimensión del sector público y las políticas distributivas internas). Por consiguiente, en estos últimos aspectos, el predominio de los objetivos nacionales, dentro de límites relativamente amplios, no es obstáculo para un avance sostenido del proceso de integración durante un extenso lapso.

2. *INTERCAMBIO COMERCIAL*

Como ya se ha señalado, una de las vías principales para generar y recoger los beneficios potenciales de la integración económica se halla en el intercambio comercial entre los países miembros.

El comercio entre los países asociados puede promoverse de diversas maneras y con diferentes repercusiones tanto sobre la economía interna como sobre el sustento político del proceso de integración. En esta sección nos concentraremos en el examen de los instrumentos de política económica, de cualquier naturaleza, que inciden sobre los márgenes de preferencia comercial que operan en los mercados de los países miembros.

En un proceso de integración el productor nacional enfrenta tres mercados diferentes: el interno, el de los países asociados y el del resto del mundo. Lo que habitualmente se denomina "margen de preferencia" es la protección que la exportación de un país miembro recibe en los mercados asociados en comparación con la producción de terceros países. Sin embargo, la producción nacional también goza en su mercado interno de un margen de preferencia frente a sus socios, en la medida en que el intercambio recíproco no esté totalmente liberado. Por ello, es importante analizar tanto los márgenes de preferencia frente a terceros como los aranceles internos y externos, ya que estos últimos también afectan las corrientes de comercio recíproco, aunque de distinto modo: los internos inciden más directamente sobre las relaciones entre los países miembros en tanto que los externos afectan más la relación de la región frente al resto del mundo.

REGULACIÓN DEL COMERCIO RECÍPROCO

Existe una contradicción notoria entre el enfoque teórico tradicional y los enfoques pragmáticos de la integración respecto de las consecuencias de formas alternativas de liberar el comercio recíproco. La teoría tradicional enfatiza la conveniencia de liberar en forma rápida y uniforme el comercio recíproco para el universo de bienes. En primer lugar, la consiguiente "creación de comercio" que resulte podría ser dudosamente beneficiosa en el corto plazo en la medida en que provoque cierres de empresas y desocupación, lo que genera obstáculos políticos que pueden transformarse en un elemento disuasivo en un acuerdo de integración que se encuentre en sus inicios. En segundo lugar, la acción aislada en ese terreno tiende a provocar una concentración de los beneficios en algunos países miembros y en empresas foráneas. En consecuencia, el enfoque tradicional amenaza resultar negativo tanto en el terreno económico como en el de apoyo al proceso de integración.

En contraste con la teoría tradicional, y considerando el marco en que se desarrollan los procesos latinoamericanos de integración, la liberación del comercio recíproco debe ser selectiva, en el sentido que otorgue tratamientos distintos a productos que en-

frentan situaciones diferentes. Así, por ejemplo, en los sectores en que ninguno de los países o sólo uno de ellos es productor, la liberación puede ser abrupta, lo que constituye un impedimento fuerte a la tendencia tradicional de duplicar capacidades productivas en cada uno de los mercados internos aislados; por consiguiente, las nuevas actividades podrían estar dirigidas desde un comienzo al mercado ampliado.⁸

En los sectores en que existen capacidades productivas instaladas en más de un país, en cambio, la liberación debería ser gradual, de manera que la expansión del comercio no provoque cierres innecesarios de plantas y de plazas de trabajo.

No es fácil determinar la forma específica que tiene que adoptar la gradualidad. El período que debe abarcar la reducción de aranceles internos depende de aspectos tales como el ritmo de expansión de la demanda y la tasa de inversión nacional. Los ajustes en las posiciones relativas de diferentes actividades económicas son más fáciles en los países en los que ambos factores experimentan niveles altos, lo que implica un costo menor tanto para las empresas que pierden posición relativa como para la economía nacional en su conjunto. En segundo lugar, el período depende de la naturaleza del proceso de especialización. Es más fácil una especialización al interior de empresas diversificadas que una especialización interindustrial. Aquélla implica cierre de líneas de producción y la expansión de otras dentro de la misma empresa; ésta, en cambio, puede acarrear el cierre de empresas, por lo cual la resistencia y antagonismo que crea es mayor. La gradualidad, indudablemente, quita sustento económico a esa resistencia; en efecto, merced a ella, la consiguiente creación de comercio puede resultar beneficiosa en vez de perjudicial para la región.⁹

En efecto, ella se realizaría así a medida que se logra la reconversión de los factores de producción que se van liberando.

Subsiste, sin embargo, el costo para la empresa y la mano de obra. Su resistencia se puede atenuar o eliminar con subsidios para la reconversión o reocupación y mediante la constitución de empresas multinacionales de la región. Se procura así que los beneficios de la integración transfieran parte de sus ganancias a los perjudicados por el proceso. En el primer caso, la transferencia se efectúa dentro de un mismo país; en el segundo -formación de empresas multinacionales- se realiza entre un mismo sector de distintos países.

Lo recién expuesto sirve para ilustrar también la importancia del marco de negociaciones que se escoja. Es fundamental que los actores de las negociaciones posean una visión lo más integral posible de los beneficios y costos que se hallan en juego, para lo que hace falta la conjunción de tres factores: primero, agentes públicos que tengan visión del conjunto de los efectos de la integración; segundo, que cada etapa de negociaciones comprenda paquetes de acciones relativamente amplios que provean beneficios netos a cada país; tercero, el establecimiento de mecanismos permanentes de redistribución de beneficios que corrijan los desequilibrios generados por la integración. La meta final obvia es la liberación total del comercio recíproco, tal como sucede, normalmente, entre dos provincias de un mismo país. Esa meta, sin embargo, está distante en el tiempo, y se observan tres razones principales:

En primer lugar, no puede haber libre circulación de bienes mientras no se hayan uniformado las diversas políticas nacionales que influyen sobre las corrientes de comercio. En el ínterin puede haber una circulación condicionada. El requisito más evidente parece ser el de un porcentaje mínimo de incorporación de valor agregado subregional para gozar de la liberación recíproca, lo que está regulado por las normas de origen.

En segundo término, sin la armonización del tratamiento a la inversión proveniente de terceros países, la libre circulación interna de bienes mejora la posición negociadora del

inversionista foráneo y deteriora la distribución de beneficios para la región. Por ello, esa armonización debe emprenderse apenas se inicie la reducción de trabas al comercio recíproco.

En tercer lugar, la liberación del comercio recíproco permite la concentración de inversiones que produzcan para toda la subregión en aquellos países miembros que provean, inicialmente, mayores economías externas. Para evitar un desarrollo desequilibrado, que acumule los beneficios de la integración en los países menos atrasados, se requiere un mecanismo que asegure una distribución geográfica equitativa de las industrias más dinámicas. Ello puede consistir en la asignación de diferentes "familias de industrias" a cada país miembro, junto con la apertura inmediata del mercado recíproco para la producción originaria del país asignado y la mantención de restricciones cuando proviene del resto de los países miembros.

En síntesis, es importante examinar formas alternativas de liberar el comercio recíproco y analizar los diversos marcos en los que se puede realizar. Esto es, se trata de resolver el problema de cómo liberar y junto con qué. Lo último abarca aspectos tales como el tratamiento al capital extranjero, la programación regional de inversiones y el establecimiento de mecanismos de redistribución de beneficios entre los países miembros.

Retornemos ahora al otro aspecto de la política comercial, el que se refiere a la protección frente a terceros países.

PROTECCIÓN FRENTE A TERCEROS PAÍSES

En un proceso de integración, la política comercial desempeña dos papeles. Por una parte, procura la liberación del comercio recíproco y, por otra, impone una barrera común de todos los países miembros frente a la producción del resto del mundo. Esto es, la producción nacional, en lugar de limitarse a optar entre el mercado interno protegido (sustitución nacional de importaciones) o por el externo (exportaciones), tiene una tercera opción, que es el mercado que le ofrecen los otros países de la región, protegido respecto de terceros por un Arancel Externo Común (AEC).

Luego de su adopción plena, tanto el AEC como la liberación del comercio recíproco otorgan un tratamiento común a los productos originarios de la región, diferenciándolos de los provenientes de terceros países, lo que representa un factor fundamental para la constitución de un mercado ampliado. El AEC constituye un mecanismo por el cual, en forma expresa y consciente, los países miembros pueden modificar comunitariamente las relaciones de precios y costos de mercado que determinan los márgenes de protección de que gozará la producción regional.

Obviamente, las relaciones de precios efectivos no son idénticas entre países porque, aparte de distorsiones no competitivas y de impuestos indirectos diferenciados, existen bienes que no se comercializan internacionalmente, los servicios influyen sobre los costos relativos y los gastos de transporte generan diferencias entre los precios FOB y CIF.¹⁰ Por otra parte, la asignación de recursos se ve afectada por otras políticas públicas, tales como la estructura y volumen del gasto público, la política de inversión estatal, el costo del crédito, el sistema tributario y el sistema de seguridad social. Todos estos factores afectan la asignación de recursos tanto como el arancel, pero cada uno actúa en dimensiones diferentes. En el caso del arancel, su papel es determinar la protección a la sustitución de importaciones y, en el contexto de la integración, fijar los márgenes de preferencia para la producción regional.

Por último, junto con esos márgenes, aparecen una serie de otras disposiciones o mecanismos comunitarios que modifican la asignación de recursos: acuerdos de pro-

ducción que afectan la localización y la especialización entre países, el tratamiento acordado a la inversión extranjera, regímenes preferenciales para países de menor desarrollo relativo y varios otros.

El arancel externo común influye en la estructura de la producción a través de su incidencia sobre la composición del comercio, pues determina el perfil de la protección otorgada tanto a las exportaciones intrazonales como a la sustitución regional de importaciones. Entonces, al diseñar el AEC, es necesario fijar niveles que expresen objetivos comunes a todos los países participantes, concordantes con sus estrategias de desarrollo. Existen dos categorías de argumentos para determinar los márgenes de protección:

- a) la preferencia *per se* de ciertas producciones, por razones emotivas, de prestigio o moda, predominio de intereses creados, o por "seguridad nacional";
- b) la naturaleza del producto, su forma de producción y sus repercusiones sobre el resto de la economía.

La segunda categoría es la que asegura que la protección contribuya positivamente al desarrollo nacional. La fijación de un AEC ofrece, así, una oportunidad para racionalizar la política arancelaria de los países miembros, cuyas estructuras, en general, son más el resultado de la acción de emergencia de los respectivos gobiernos frente a crisis de la balanza de pagos o de propósitos librecambistas, que de un proceso consciente y sistemático de determinación del nivel y estructura de la protección a la sustitución de importaciones. En la medida en que los aranceles nacionales iniciales sean muy distintos entre un país y otro -lo que efectivamente sucede entre los países latinoamericanos- hará falta un período prudencial de ajuste, para que cada uno aproxime en forma gradual su política de importaciones al arancel externo común.

ESTABILIDAD DEL MERCADO AMPLIADO

Los efectos de la política comercial dependen en forma decisiva de su estabilidad. De lo contrario, éste se limita a promover la utilización de sobrantes de producción o a desplazar oferta desde el mercado interno al externo. Sin embargo, los efectos más significativos que se busca alcanzar consisten en el aprovechamiento estable de las capacidades instaladas y, principalmente, en la creación de nuevas capacidades de producción, para lo que es preciso tener certidumbre sobre las principales normas que regularán el intercambio recíproco.

A grandes rasgos un acuerdo amplio entre varios países ofrece mayores visos de estabilidad que un convenio ocasional entre un par de naciones. La mayor estabilidad se basa en el carácter multinacional del primero, que requiere la aprobación de varios países para su modificación, y en el costo económico y político que puede acarrear para un país infractor. Por otra parte, desde el punto de vista de un exportador, la posible diversificación de mercados que le ofrecen los otros miembros hace dudoso que se produzcan incumplimientos de éstos que le provoquen la pérdida simultánea de todo el mercado ampliado.

La estabilidad de las concesiones depende de una serie de factores. En primer lugar, de la calidad de la política comercial de los países miembros, incluidas las normas de importación del sector público y los regímenes de excepción de zonas o sectores económicos. En segundo lugar, de la naturaleza de las cláusulas de salvaguardia. En tercer lugar, del costo que implique para un país la modificación de sus normas en término de, por ejemplo, pérdida de mercados o de facilidades financieras. Por lo tanto, no sólo las disposiciones comerciales poseen importancia; también la tienen, entre otras, las regula-

ciones financieras. Así, por ejemplo, la existencia de mecanismos crediticios o de apoyo a las balanzas de pagos que reduzcan la intensidad de las crisis cambiarias y que ligen la concesión de fondos a la estabilidad en el ámbito de las importaciones desde la región.

LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

La integración económica constituye una negociación generalizada dirigida a la apertura recíproca de mercados entre los países participantes. La presencia de una barrera frente a las importaciones desde terceros países y la ausencia de gravámenes al comercio interno determinan un margen de preferencia para la producción regional. Al establecer los márgenes de preferencia para la sustitución de importaciones en el ámbito del mercado ampliado se determina también la protección de que gozarán las exportaciones en cada país miembro hacia sus asociados. En efecto, el exportador regional puede colocar su producción a un precio que supera al internacional en un margen igual al arancel externo. Por consiguiente, el arancel externo común fija el perfil y el nivel de protección que colectivamente se concederá a las exportaciones recíprocas; es decir que un mismo instrumento determina simultáneamente un apoyo similar a la sustitución de importaciones y a la promoción de exportaciones, ambas en el ámbito regional. En consecuencia, al elaborar la política arancelaria de un mercado común, se influye al mismo tiempo en el esquema de incentivos a las exportaciones hacia la región. Por lo tanto, en el diseño de los incentivos monetarios a las exportaciones debe considerarse este hecho; de lo contrario se incurriría en una duplicación involuntaria de ventajas para el intercambio recíproco, incluso haciendo más atractivo producir para los países asociados en vez de hacerlo para el mercado nacional.

Queda pendiente, sin embargo, el tratamiento a las exportaciones destinadas a terceros países. La política comercial debe cubrir también la regulación que se otorgue a estas exportaciones, que constituyen con frecuencia una fuente de conflictos entre los países miembros. Lo primero obedece a las franquicias de que suelen gozar las importaciones de insumos y bienes de capital para la producción de exportables; lo segundo radica en los incentivos competitivos que los países conceden a sus exportaciones hacia la región. La armonización de la promoción de exportaciones tiene prioridad, entonces, tanto para disminuir una fuente de conflictos como para buscar el establecimiento de una política de fomento coordinada y compatible con la de sustitución de importaciones.

3. ACUERDOS DE PRODUCCIÓN

Los instrumentos de la política comercial proveen un marco de incentivos que promueven en forma indirecta corrientes de comercio recíproco que, a su vez, inducen cambios de las estructuras productivas. Los acuerdos de producción, en cambio, consisten en mecanismos de acción más directa. Conviene destacar que los acuerdos de producción y los instrumentos indirectos pueden ser complementarios y apoyarse mutuamente; los primeros hacen más definidos los efectos de la política comercial que, por su parte, puede emplearse para acrecentar la eficiencia de los acuerdos de producción y enmarcar su efecto distributivo dentro de los márgenes de preferencia.

Los acuerdos de producción pueden revestir múltiples formas: pueden consistir en acuerdos de distribución de mercados entre empresas diferentes o entre filiales de una misma empresa, pueden conducir a (o realizarse mediante) la formación de empresas mul-

tinacionales, pueden operar mediante convenios de localización geográfica acordados entre gobiernos y fijados por una autoridad supranacional.

FUNDAMENTO DE LOS ACUERDOS DE PRODUCCIÓN

Los acuerdos de especialización o de producción representan una forma más ambiciosa de integración, que complementa las políticas comerciales. Su característica esencial consiste en asignar a cada país miembro algún tipo de ventaja para que desarrolle determinadas actividades económicas. Estos esquemas se han propuesto con dos propósitos claves en los procesos de integración de los países en desarrollo. Por una parte, constituyen uno de los mecanismos para asegurar una distribución equitativa de los beneficios entre los países participantes, evitando las tendencias del mercado a producir una polarización geográfica de la producción industrial; por la otra, están dirigidos a programar las inversiones que requieren mercados superiores al nacional y que aprovecharán las economías de escala gracias a la existencia del mercado ampliado, la programación resultará eficiente si logra evitar duplicaciones de inversión, explotar mejor economías externas dinámicas generadas por el desarrollo simultáneo de actividades ligadas tecnológicamente y proveer un campo más definido de oportunidades de inversión a los productores potenciales.

Las consecuencias distributivas de los acuerdos de producción se examinarán en la próxima sección; en ésta examinaremos sus consecuencias sobre la eficiencia productiva.

Las diferentes formas de acuerdos de producción implican la intervención gubernamental, que puede cubrir desde ajustes arancelarios de apoyo a acuerdos entre filiales de una empresa hasta decisiones comunitarias de localización de inversiones. La teoría económica tradicional, construida alrededor de los supuestos que conducen a una hipotética competencia perfecta, postula que cualquier interferencia sobre el mercado introduce ineficiencia. En efecto, si el mercado pudiera funcionar de acuerdo con los supuestos tradicionales, la asignación de recursos resultaría siempre óptima: los volúmenes de producción de cada bien, la combinación de factores de producción y la composición del consumo serían siempre los mejores posibles, y conducirían a un óptimo paretiano. Sin embargo, en la práctica surgen obstáculos conocidos.¹¹ Por una parte, en las economías en desarrollo existen numerosos desequilibrios que implican que los precios vigentes en el mercado no reflejen de manera adecuada la escasez social de los recursos productivos. Un ejemplo obvio es el que se presenta cuando se produce una desocupación elevada de mano de obra. Los mencionados desequilibrios establecen diferencias entre las ventajas comparativas de mercado y las sociales.

Por otra parte, aun cuando los precios de mercado reflejasen en forma apropiada la escasez social de recursos, en la realidad existen decenas de miles de bienes. Si su elevado número hace muy difícil para el inversionista conocer a qué productos corresponden las ventajas comparativas,¹² mayor dificultad existe aún para que cada inversionista individual pueda predecir la forma en que éstas evolucionarán. No es extraño entonces el énfasis que el inversionista suele asignar en la actualidad a las relaciones de precios y rentabilidades vigentes en el pasado reciente, en detrimento de las consideraciones dinámicas. Se originan así graves deficiencias en la asignación de recursos del mercado, que una adecuada programación puede contribuir a resolver en parte.

Con el propósito de ejemplificar el análisis se exponen dos tipos de situaciones que se presentan con frecuencia.

a) La experiencia latinoamericana muestra que con frecuencia en ciertos sectores productivos se han desaprovechado las economías de escala. Para paliar esa situación las

empresas afectadas han procedido a diversificar la producción, procurando incrementar la utilización de la capacidad instalada. Esta situación se repite en diversos países, por lo que se produce una duplicación de inversiones y de variedades de productos, consecuencia de un desarrollo en compartimientos estancos de cada mercado nacional. Al intentar integrar esos mercados se puede generar una competencia en la que las empresas situadas en algunos países quiebren y la de otros copen los mercados del área. Se trataría de un caso de "creación" indiscriminada de comercio. Tal desenlace provocaría efectos drásticos en lo distributivo, liquidando fuentes de empleo difíciles de reemplazar a corto plazo, y generaría resistencia al proceso de integración, que le restaría viabilidad política. Por estas razones, los sectores de la producción en los que se registran esas duplicaciones han sido por lo común excluidos de los programas de liberación del comercio recíproco.¹³ Un enfoque realista -en el sentido de que promueva un avance concreto- y que sea además eficiente -en cuanto a que, durante el período de ajuste, no provoque desocupación innecesaria e incertidumbre sobre las empresas que sobreviven- consistiría en la adopción de "programas de especialización" en los sectores productivos de que se trata. La diversificación de productos permitiría que cada empresa mejorara su productividad especializándose en un número menor de variedades, cada una de las cuales comenzaría a ser producida en volúmenes superiores. En consecuencia, más que una liberación indiscriminada del comercio recíproco, la integración debería permitir una reducción graduada y selectiva de las restricciones comerciales acompañada por acuerdos de especialización intraindustriales que guiarán la selección de variedades de productos en los que cada país debería concentrar sus esfuerzos de expansión y aquéllos en los que debería ceder terreno a otros países asociados. Estos acuerdos de producción pueden llevarse a cabo tanto entre los miembros de un proceso formal de integración como con países ajenos a él.

Aparte de casos de obsolescencia de plantas, resulta difícil determinar cuál posee ventajas comparativas, y en qué variedades. Sin embargo, y ello es propio de la presencia de economías de escala, lo importante es la selección de una línea de especialización diferente para cada planta. En la medida en que las "economías de especialización" sean significativas, se podrán compensar los eventuales errores que se cometan al efectuar la distribución de especializaciones entre empresas. Obviamente, este proceso debe realizarse en forma centralizada; la centralización puede comprender una participación de los productores que abarque desde un papel meramente informativo hasta uno decisorio. Por otra parte, puede mantener independencia entre empresas o llevar a su integración en alguna forma de empresa multinacional.

b) La existencia de complementariedades en las inversiones (o economías externas dinámicas) genera una dificultad apreciable para evaluar la conveniencia de una inversión específica. En efecto, la rentabilidad de una planta está subordinada a la posible instalación de otras que la complementen. La programación de inversiones -en el sentido de seleccionar una familia de productos afines, cuya elaboración se proyecte promover de alguna manera- contribuye a suministrar a cada inversionista un marco económico más definido. En efecto, la programación conjunta de la familia de productos -aun cuando, la realicen empresas públicas o privadas diferentes- permite visualizar con mayor precisión que en un mercado sin regulación la presencia y magnitud de las economías externas dinámicas; la programación posibilita también tener una mayor certidumbre acerca del volumen del mercado con que se contará.

En un mundo subóptimo, con características como las recién descritas, el papel que cabe a la programación de inversiones de alcance regional es muy diferente al que le

cabría en un marco ideal, en el que, como es obvio, toda intervención sólo puede provocar desviaciones respecto del óptimo, siendo por lo tanto ineficiente. En el mundo real subóptimo, en cambio, la intervención directa, si está bien hecha, puede provocar un movimiento hacia el óptimo.

ALCANCE DE LOS ACUERDOS DE PRODUCCIÓN

Una vez examinadas algunas características de las economías en desarrollo que plantean la conveniencia de programar determinadas actividades económicas, cabe analizar cuál debe ser el alcance y la forma que adopte la programación de inversiones. Las dificultades prácticas con que tropieza su puesta en práctica hacen recomendable limitar el número de productos y sectores que se someten a este proceso y el tipo de decisiones económicas que se centralice. En términos muy generales, se trata de centralizar las decisiones con mayores repercusiones macroeconómicas, manteniendo descentralizadas aquéllas de alcance más microeconómico.

Además de seleccionar el tipo de funciones que se acuerde programar en forma comunitaria, es preciso definir las actividades que serán objeto de esa programación regional.

El número de productos que se puede programar en forma centralizada también está limitado por razones prácticas; sin embargo, en la medida en que el tipo de decisiones que se centralice sea restringido, resulta viable cubrir una gama más amplia.

La selección de rubros ha de concentrarse en aquéllos cuya producción deba realizarse en volúmenes superiores al mercado nacional y que apunten al de los países asociados.¹⁴ Dentro del ámbito definido por esta característica, es recomendable abarcar actividades que exhiban complementariedades recíprocas que afecten en forma significativa sus costos de producción. La presencia de las consiguientes economías externas dinámicas constituye un criterio adicional de selección, pero indica, al mismo tiempo, que no es conveniente efectuar la programación y localización por productos aislados, sino que se debe abarcar grupos de ellos, en los que las complementariedades sean más significativas. De esta manera, se deben asignar "familias de productos" o "complejos industriales", de modo que el desarrollo simultáneo de las diferentes actividades productivas que comprenden permitan generar e internalizar las economías externas dinámicas.¹⁵

El mecanismo de programación expuesto ocupa una función complementaria del mercado y de la planificación. En el contexto de un proceso de integración económica, las relaciones de precios que rigen en el mercado se ven afectadas por la armonización de políticas económicas, en especial de las de comercio exterior, y más específicamente por la política arancelaria. Ella cumple, en este contexto, dos funciones. Contribuye, por una parte, a asegurar la efectividad de la asignación y, por otra, a su correcta utilización por el país beneficiado, puesto que el arancel influye tanto sobre la forma en que se produce el artículo asignado como sobre el apoyo que presta esa actividad productiva a los restantes objetivos del proceso de integración.

La efectividad de la asignación, en el sentido de que el favorecido sea el único país que pueda producir el bien en cuestión, puede ser apoyada mediante la eliminación en todos los países asociados de los aranceles sobre la importación de la producción originada en el país asignado; con el mismo propósito, resulta conveniente mantener las tarifas cuando ese bien provenga de otros países. Entonces sólo la producción del país asignado sería considerada como de origen regional; a la restante se le otorgaría el mismo trato que a la proveniente de fuera de la región.

Los casos de actividades productivas cuyas economías de escala se logran en niveles que exceden la amplitud del mercado integrado ofrecen un promisorio terreno para acuerdos de producción que trasciendan el ámbito del proceso de integración. Estos acuerdos podrían realizarse entre dos esquemas formales o entre uno de éstos y países aislados. Ambas alternativas constituyen mecanismos para establecer lazos permanentes que permitan avances parciales para la integración regional.

Los acuerdos de especialización en la producción se pueden realizar también al margen de los procesos formales de integración. Su naturaleza sería similar a la de los recién comentados, esto es, el aprovechamiento de economías de escala basado en la apertura recíproca de mercados de producciones cuya localización se decide en forma colectiva o supranacional. Dos ejemplos están relacionados con la producción de materias primas. En los casos en que un país industrializado desee asegurarse un abastecimiento estable de cierto bien primario en el que sea deficitario, el país proveedor podría buscar la concertación de un acuerdo que comprenda la apertura del mercado de aquel país para los productos manufacturados basados en esas materias primas.

Otro ejemplo puede estar relacionado con la elaboración de bienes intermedios y de capital para la producción de materias primas. Los países en desarrollo exportadores de materias primas cubren proporciones elevadas de la producción mundial y, por eso mismo, son los principales usuarios de una amplia gama de insumos y bienes de capital. Por consiguiente, disponen de una demanda de esos bienes manufacturados que normalmente les aseguraría el aprovechamiento de economías de escala. A pesar de la dificultad que puede ofrecer su realización, éste es un terreno en el que parece viable la búsqueda de acuerdos entre países productores de materias primas que no sólo procuren regular los mercados sino que también concerten acuerdos de producción de bienes intermedios. En una segunda instancia, la iniciación de la elaboración de esos bienes ofrecería posibilidades de desarrollar e incorporar avances tecnológicos que estén mejor condicionados a las características de los países en desarrollo. El hecho de iniciar la producción de esos bienes permite adentrarse en el conocimiento tecnológico de la producción de las exportaciones tradicionales, con la consiguiente posibilidad de adaptar la tecnología disponible a las características específicas de los recursos naturales de la región y, luego, pasar a la creación de tecnología en esa área. Este parece ser uno de los componentes necesarios de una política selectiva de desarrollo tecnológico.

Los diversos mecanismos de integración de los aparatos productivos necesitan de un apoyo arancelario preferencial. En la medida en que trasciendan los esquemas formales de integración se toparán con las normas de la cláusula de nación más favorecida. Por lo tanto, sería preciso que se pudieran establecer en forma estable y abierta preferencias arancelarias horizontales que operaran en cada sector productivo sólo para los países participantes en el respectivo acuerdo de especialización.

4. DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS Y COSTOS ¹⁶

La distribución de los beneficios y costos entre los países miembros constituye uno de los aspectos que reviste mayor importancia práctica en un proceso de integración. La participación de naciones soberanas obliga a alcanzar una distribución equitativa de las ventajas del proceso como requisito indispensable para asegurar la permanencia y colaboración de todas ellas. La tendencia a la polarización geográfica que suele exhibir la expansión económica en las regiones en desarrollo vuelve prioritario el diseño y la puesta en

práctica de mecanismos eficaces para alcanzar una distribución que cada uno de los países asociados juzgue equitativa.

La distribución de los beneficios y costos se manifiesta en tres niveles distintos. Por una parte, el proceso de integración afecta la posición relativa de los diferentes grupos sociales y zonas al interior de cada país miembro; la naturaleza del esquema de integración que se adopte influye asimismo, en forma determinante, sobre la distribución entre el grupo de naciones participantes y el resto del mundo (en este sentido el tratamiento que se aplique a la inversión extranjera constituye un aspecto clave); por último, la integración altera la estructura del comercio exterior de los diversos países que la impulsan y, por consiguiente, condiciona la forma y el nivel de desarrollo que cada uno de ellos puede alcanzar.

En la sección 1 se han examinado diversas fuentes de beneficios potenciales para el conjunto de países participantes en un acuerdo de integración. Aun cuando globalmente se alcancen los beneficios potenciales, puede ocurrir que no alcancen en forma equitativa a cada uno de los países miembros. Por otra parte, existen costos en los que incurre cada participante que constituyen meras transferencias de ingreso a otros miembros. Por lo tanto, la constitución de un mercado ampliado implica transferencias entre países, que se realizan a través del mercado, y cambios de las estructuras de producción promovidos por la expansión del comercio recíproco.

Las transferencias de ingresos están ligadas tanto a los términos en que se realiza el intercambio recíproco como al volumen y composición de ese intercambio. La naturaleza de las modificaciones de la estructura productiva depende de las oportunidades que ofrece la integración y de la capacidad que posea cada país para aprovecharlas adecuadamente.

TRANSFERENCIAS DE INGRESO POR MEDIO DEL COMERCIO RECÍPROCO

La característica central de la constitución de un mercado ampliado consiste en el establecimiento de un trato preferencial para la producción regional frente a la de terceros países. El margen de preferencia resultante permite que el país miembro que satisface la demanda regional cargue por estas exportaciones un precio superior al vigente en el mercado internacional.¹⁷ Cuando las exportaciones se destinan al mercado regional, gozan pues de un "subsidio implícito", pagado directamente por el país usuario. Al mismo tiempo aquel país efectúa compras en el resto de la región de productos que también gozan de márgenes de preferencia. Por consiguiente, se produce una tendencia al alza tanto de los precios de exportación como de los de importación en cada una de las naciones participantes. En consecuencia, desde un punto de vista distributivo, los términos del intercambio que enfrente un determinado país en su comercio regional pueden deteriorarse o mejorar.¹⁸

El efecto de la constitución de un mercado ampliado sobre los términos del intercambio de un determinado país refleja sólo parcialmente la distribución de beneficios resultantes.¹⁹ El efecto redistributivo depende además del volumen del intercambio que se realice. La combinación de, por una parte, las corrientes de comercio recíproco que se generan y, por la otra, de la evolución de las relaciones de precios que se les aplique determinará el saldo neto de los "subsidios implícitos" recibidos y otorgados por cada una de las naciones participantes.

CALIDAD DEL INTERCAMBIO

Podemos distinguir diversos componentes del comercio recíproco. Por una parte, no todos los productos tienen la misma significación para el desarrollo económico nacio-

nal; generan, en efecto, impactos disímiles sobre variables tales como el aprovechamiento de economías de escala, la generación de empleo, la difusión de conocimiento tecnológico y la creación de una infraestructura industrial. Asimismo, hay productos que son de fácil colocación en los mercados externos; en cambio, otros no lo son, por lo que la obtención de acceso a los mercados de los países asociados puede representar una variable importante. Por el contrario, no significa una ventaja para un país miembro colocar en la región a precios similares a los internacionales volúmenes apreciables de productos primarios que antes exportaba al resto del mundo. Revisten importancia entonces no sólo el volumen, sino también las características de la producción y comercialización de las mercaderías que cada país logre colocar en la región. Por otra parte, los márgenes de preferencia que se aplican a cada rubro de exportación e importación pueden ser muy variados.²⁰ En consecuencia, para lograr una distribución equitativa no se requiere imponer un equilibrio forzado en las corrientes de intercambio, ya que es posible compensar un determinado saldo en éstas con cambios en la composición del comercio y de sus márgenes de preferencia.

OPORTUNIDADES DISPONIBLES Y CAPACIDAD DE CAPTARLAS

En principio, la integración económica ofrece oportunidades de obtener beneficios a todos los países miembros. Sin embargo, algunos participantes pueden aprovecharlas mal o tener dificultades para hacer uso de ellas. El resultado que se logre dependerá de la habilidad con que cada país maneje sus políticas económicas, pero también estará asociado al instrumental que se utilice en el proceso de integración y a las características económicas de cada uno de los participantes. A grandes rasgos, el primer factor es de responsabilidad directa nacional, el segundo depende del tipo de integración que adopte comunitariamente el conjunto de naciones asociadas y el tercero obedece a condicionantes de tipo estructural, ligado al grado de desarrollo y a la dotación de recursos de cada país. Estos tres aspectos influyen sobre el nivel global de beneficios y costos que genera la integración. Pero gravitan también, y de manera determinante, sobre su distribución.

Las políticas económicas nacionales afectan de dos maneras importantes los beneficios netos que un país obtenga. Por una parte, una política de comercio exterior errada puede provocar márgenes de preferencia mayores que los negociados, permitiendo a los otros países obtener, por sus exportaciones hacia el que aplica esas políticas, precios más favorables que lo previsto. Por otra parte, para aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado ampliado es preciso realizar inversiones que posibiliten la reconversión y el crecimiento de la capacidad de producción. Es claro que la aplicación de políticas erróneas y la ausencia de un volumen adecuado de inversiones, que repercuten negativamente sobre los beneficios que percibe un país, no son imputables al proceso de integración mismo.

Las consecuencias negativas que se deriven del diseño de los mecanismos de integración, en cambio, serán de responsabilidad directa del carácter del proceso. La incidencia del instrumental que se utilice sobre la distribución (y nivel) de los beneficios estará estrechamente asociada a las características estructurales de los países participantes y a su grado de desarrollo. En particular, debe mencionarse el fenómeno de polarización que se presenta cuando se libera el comercio recíproco entre países en desarrollo sin adoptar los resguardos debidos.

Los peligros de polarización son reales por causas de origen objetivo y subjetivo. El grado relativo de desarrollo industrial constituye un factor determinante de la fuerza de la atracción que un determinado centro industrial ejerce sobre las nuevas inversiones. Ello

obedece, en parte, a razones objetivas. En efecto, el área más desarrollada provee mayores "economías externas" a las nuevas actividades, que encuentran así una infraestructura económica más adecuada que en los centros relativamente incipientes.²¹ Todos estos elementos permiten producir en condiciones más favorables a las industrias que constituyen actividades nuevas para los mercados de los países que se integran. Sin embargo, es conveniente recordar que los factores mencionados representan cualidades adquiribles, en contraposición con las de carácter permanente basadas en los recursos naturales, clima y ubicación geográfica. En consecuencia, esas cualidades son modificables mediante el carácter e intensidad que adopten las políticas de desarrollo económico, en especial las relacionadas con el sector industrial.

Más allá de las economías externas que efectivamente provee un mercado, y ya en un terreno más bien subjetivo, parecería existir una tendencia en los inversionistas a sobrestimar la significación que revisten las externalidades actuales en contraposición con las potenciales. Esto puede originarse en la insuficiencia de información, que por lo común resulta deformada en contra de los centros relativamente incipientes; por otra parte, puede operar en el mismo sentido la aversión al riesgo, que se manifiesta en la búsqueda de una tasa de utilidad mayor en los mercados cuyo funcionamiento es menos regular y definido. Por último, la evaluación de proyectos de inversión encerrada en un "horizonte económico" estrecho, en la que incurren muchos inversionistas, conduce también a una sobreponderación de las condiciones vigentes en el presente. El desnivel inicial entre diferentes centros industriales tiende a acentuarse cuando el comercio recíproco se libera en forma irrestricta. Los centros más avanzados tienden a concentrar las inversiones de alcance regional, que se caracterizan por su dinamismo y que requieren con mayor intensidad la presencia de infraestructuras industriales más desarrolladas. Junto con ello, el personal de mayor calificación tiende a abandonar las áreas incipientes, generando así un proceso de desigualdad acumulativo o desestabilizador. Estos son fenómenos que se han observado, en un grado significativo, incluso en los procesos de integración político-económica de países europeos, a pesar del papel corrector que desempeñaron a veces los respectivos gobiernos centrales.²²

En síntesis: en la realidad existen riesgos evidentes de que las inversiones de alcance regional tiendan a concentrarse más allá de lo aconsejable técnicamente y de lo que sería viable desde un punto de vista político. Debido a la incertidumbre respecto de la distribución resultante entre los países miembros más avanzados, incluso ellos pueden mostrar reticencias a una liberación irrestricta del comercio recíproco.²³ Por lo tanto, es preciso buscar fórmulas que, de manera eficaz, permitan disipar tales preocupaciones.

MECANISMOS REDISTRIBUTIVOS

Para mantener la participación activa y solidaria de todos los países miembros es preciso lograr tanto una distribución efectivamente equitativa como que cada asociado tenga una percepción clara de que los beneficios que obtiene son superiores a los costos que soporta.

Dos componentes destacados de los efectos distributivos que se registran como consecuencia de la constitución de un mercado ampliado se refieren, por una parte, a las transferencias de ingreso que tienen lugar mediante el intercambio recíproco entre los países asociados y, por otra, a la tendencia a la polarización que muestran las inversiones de alcance regional.

La distribución de beneficios se puede regular, en un grado u otro, mediante diversos mecanismos. Uno de ellos es la desgravación diferenciada entre países, esto es, el país de menor desarrollo abre más lentamente su mercado, en tanto que los otros lo hacen más rápidamente frente a la producción de aquél. Otro mecanismo consiste en la transferencia de recursos financieros sin afectar directamente las corrientes comerciales. Una tercera vía consiste en la localización planificada de las inversiones de alcance regional. Con este último instrumento se actúa directamente sobre el mercado, en oposición a los dos casos anteriores que son indirectos. Al mismo tiempo, constituye el mecanismo que surte efectos de mayor permanencia sobre la distribución entre los países asociados. La programación de inversiones regionales implica una intervención directa en el mercado, que puede revestir formas muy diversas, cada una con diferentes consecuencias distributivas y de eficiencia.²⁴

La teoría económica tradicional ha otorgado escasa atención al problema distributivo. Su recomendación convencional para resolver el problema consiste en la utilización de mecanismos de transferencias financieras directas en favor de los países que aparezcan relativamente perjudicados por la marcha del proceso. De acuerdo con esa teoría, esa es la forma de redistribuir los beneficios sin distorsionar el funcionamiento del mercado. Cuando el análisis se sitúa en la realidad, tan alejada del mundo idealizado y simple de la teoría tradicional, pierden validez tanto la posibilidad como la conveniencia de una separación tajante entre la asignación de recursos y las acciones redistributivas.

La transferencia directa y visible de fondos tropieza con dificultades de financiamiento y de viabilidad política en el país que debería realizarla. En efecto, la posibilidad de transferir fondos en forma directa y visible entre países soberanos se ve trabada por razones prácticas. Es habitual que los países en desarrollo enfrenten dificultades de financiamiento fiscal. Adicionalmente, la transferencia financiera es visible y notoria, en tanto que su contrapartida de beneficios recibidos merced a las corrientes de comercio recíproco no lo es en igual medida. A su vez, la naturaleza de los desequilibrios vigentes en las naciones en desarrollo y las causas que originan el fenómeno de polarización indican que determinadas formas de intervención directa, pero selectiva, sobre el mercado pueden conciliar una redistribución más equitativa con un mejoramiento de la eficiencia con que se asignan los recursos productivos. En la práctica, en un mundo subóptimo que se caracteriza entre otros factores por la insuficiencia de la información disponible en el mercado, el alto grado de inestabilidad, los desequilibrios vigentes y la importancia creciente de los componentes adquiridos, no naturales, en la configuración de las ventajas comparativas de mercado, dejan terreno fértil para una programación de las inversiones de carácter regional que resulte definitivamente eficiente.

Por razones pragmáticas, la localización programada de inversiones debe ser selectiva, tanto respecto a las decisiones como a los tipos de productos que abarque. En el área de las decisiones, la principal por sus consecuencias distributivas es la relativa a la localización geográfica de las inversiones. En lo tocante a los rubros que sean objeto de programación, las economías de escala y las complementariedades constituyen dos factores determinantes en la calificación. Dentro de ese ámbito, aparte de evitar una polarización excesiva de las actividades más dinámicas, la programación debe permitir un mejor aprovechamiento de economías de especialización y la generación de economías externas, y proveer un marco donde concentrar los esfuerzos de adquisición de ventajas comparativas con menor incertidumbre que la que encierra un mercado externo de regulaciones.

En el caso de que el país asignado lleve a cabo la producción del artículo programado, es necesario velar porque ella se realice en forma apropiada, tanto en lo relativo a las condiciones de venta en la región como a lo que se refiere a la utilización de insumos regionales.

La asignación representa una concesión que otorga cierto poder monopólico al país que hace uso de ella. Este goza, en efecto, del mercado ampliado, sin tener que compartirlo con otros productores regionales. En el caso de que se prohíba la importación desde terceros países, podría explotar su posición monopólica cobrando precios excesivos por sus ventas; para evitar esa tendencia, que probablemente se constituiría en una fuente de conflicto, puede recurrirse a la fijación de márgenes de preferencia respecto del precio de importación desde terceros países; así el sobreprecio máximo que el Estado asignado podría exigir se acota mediante el respectivo arancel externo común. Por consiguiente, al aprobar una asignación y su correspondiente arancel externo común, los restantes miembros determinan el margen de preferencia que están dispuestos a conceder a la nación favorecida.²⁵ Si ésta pretende cargar un sobreprecio superior, las reglas del juego deberían permitir a los restantes países efectuar la importación desde fuera de la región.²⁶

La programación regional de inversiones no excluye la utilización simultánea de otros mecanismos de redistribución. La asignación geográfica de inversiones puede requerir la compañía de instrumentos tales como la política arancelaria, para su adecuada complementación en el ámbito de la asignación de recursos, y la constitución de empresas multinacionales.

Para su materialización en el país designado, en especial si se trata de uno de los de desarrollo más incipiente, la asignación de inversiones puede requerir apoyo técnico y financiero preferencial de los organismos supranacionales o de otras naciones asociadas. Asimismo, dado que la programación regional cubre sólo una parte del universo productivo, no se justifica procurar en la distribución de asignaciones un equilibrio al margen de lo que suceda en el resto de las actividades económicas. Estas constituyen una extensa y variada gama de productos, en los que los países de mayor desarrollo relativo tienen presumiblemente mayores probabilidades de obtener saldos favorables en su comercio recíproco, con el consiguiente aprovechamiento de los respectivos márgenes de preferencia.

En definitiva, lo que interesa es alcanzar una distribución equitativa global de los beneficios, como quiera que se la defina, que resulta de la suma de efectos positivos y negativos que por diversos conceptos recaen sobre cada país durante el avance del proceso de integración. Ello permite una libertad de maniobra mayor que la que se dispone cuando se recurre a un solo mecanismo. No obstante, la autonomía es relativa: como lo señalan diversas experiencias, magnitudes excesivas y notorias en un aspecto pueden generar, a veces justificadamente, reacciones acumulativas en contra del proceso. En consecuencia, el esquema de redistribución de beneficios debe descansar en una combinación de mecanismos, en la que desequilibrios "moderados" en algunos de ellos en contra de un país se vean compensados en otros. Ello comprende la consideración del volumen y de la composición de las corrientes del comercio recíproco, de los términos del intercambio que se realice y la utilización de mecanismos correctivos, tales como gradualidad de la liberación del comercio diferenciada por países, redistribución de ingresos aduaneros y esquemas preferenciales de apoyo técnico y financiero. En un lugar destacado, por su doble papel positivo que permite conciliar una distribución equitativa con la eficiencia económica, se ubica la programación selectiva de las inversiones más dinámicas del ámbito regional.

Notas

¹ Esta sección está basada en French-Davis, R., *Distribución de los beneficios de la integración entre países en desarrollo*, mimeo, CIEPLAN, octubre de 1976. Una buena colección de artículos y una útil síntesis de diversos desarrollos registrados hasta 1970 se encuentran en Robson [1971].

² La teoría convencional suele calificar de "ineficiente" esta desviación de comercio si la producción regional se realiza a precios de mercado superiores a los imperantes en el resto del mundo. Sin embargo, desde el punto de vista del bienestar de la región, lo que interesa no es el precio de mercado, sino el costo de oportunidad de los equipos previamente subutilizados y del trabajo que absorben.

³ Es lo que se denomina creación de comercio. La teoría convencional, debido a su tendencia a ignorar las dificultades con que tropiezan los procesos de ajuste, supone que la creación de comercio constituye un signo inequívoco de beneficios, pues considera que los recursos que dejan de ser utilizados en las industrias afectadas son absorbidos rápidamente en otras actividades dentro del país importador.

⁴ Asimismo, puede ser de utilidad para industrias que requieren volúmenes de demanda mayores, puesto que el mercado regional constituye, además, una base de apoyo para las exportaciones a terceros países más sólida que el mercado nacional solo.

⁵ El uso que se haga de los diversos mecanismos e instrumentos también influye, en forma decisiva, sobre la distribución del ingreso.

⁶ Un análisis del comportamiento que asumen corporaciones transnacionales en diversas situaciones dentro de un proceso de integración se desarrolla en Tironi [1975].

⁷ La definición, por ejemplo, de una política arancelaria común ofrece la oportunidad, que puede ser bien o mal aprovechada, de racionalizar la estructura de los derechos aduaneros. Un cuerpo técnico colectivo tenderá a estar en mejores condiciones que cada uno de los países aislados para diseñar un sistema de importaciones que, por ejemplo, contribuya con mayor eficacia a un desarrollo industrial integrado y que provea más empleos productivos.

⁸ La selectividad se puede extender también a la apertura abrupta del mercado ampliado en favor de uno solo de los países. Esta alternativa se inserta en un enfoque que abarca la programación regional y consideraciones de equidad distributiva entre los países miembros. Véanse los puntos 3 y 4.

⁹ De lo contrario, obviamente, no debe realizarse la creación de comercio. Esta es negativa cuando: (a) el costo inicial es elevado debido a que la actividad que se contrae deja recursos desocupados por un plazo extenso y (b) la reducción de costos en la empresa que se expande es de escasa consideración.

¹⁰ Por consiguiente, las diferencias de precios relativos entre países existentes antes de la integración no desaparecen con la constitución de una unión aduanera. Por lo tanto, aquéllas son indicativas sólo en forma parcial de las corrientes de comercio que se generarán.

¹¹ En los párrafos siguientes se sigue la argumentación de Ffrench-Davis, ob. cit., sección III.2.

¹² Por ejemplo, en un estudio de ECIEL que cubre 6 rubros del sector manufacturero latinoamericano se encuentra que, en los casos en que la disponibilidad del recurso natural y su transportabilidad no constituyen los factores determinantes, las ventajas comparativas de numerosos productos pueden desplazarse de un país a otro mediante pequeñas variaciones de los tipos de cambio. Véase un resumen en Grunwald [1976].

¹³ Debido a la mecánica de las negociaciones anuales de concesiones en la ALALC, no se han ofrecido liberaciones para esos productos. En el caso del Acuerdo de Cartagena, desde un principio se optó por excluirlos temporalmente, mediante la elaboración de las llamadas "listas de excepciones" del programa de liberación. Se contempla formular "programas de racionalización" para los productos comprendidos en esas nóminas. Véase JUNAC [1974].

¹⁴ Si los mercados internacionales fuesen competitivos, lo que acontece en escasa medida en la realidad, esta variable perdería significación. En consecuencia, mientras mayores sean las dificultades de acceso a los mercados externos, mayor importancia revestirá la posibilidad de contar con un acceso expedito al mercado de los países asociados.

¹⁵ Las externalidades son beneficios que una actividad aporta a otras, por lo cual se denominan "economías externas". Sin embargo, para la "familia de productos" muchas de ellas se transforman en "economías internas", las que por lo tanto, se consideran adecuadamente cuando se evalúa el desarrollo de todos los componentes de la familia en forma simultánea.

¹⁶ Basado en Ffrench-Davis, ob. cit., sección II.

¹⁷ Salvo casos de mercados efectivamente competitivos, cualquiera que sea el mecanismo por el que se otorgue, ese tratamiento preferencial tenderá a traducirse en un precio de mercado superior al "internacional" para la producción protegida. Por ello, el correspondiente sobrepeso se puede expresar en un equivalente arancelario, tanto en una economía de "mercado" como en una "centralmente planificada".

¹⁸ Se trata de los términos del intercambio recíproco comparados con los que se enfrentaría al comerciar esos bienes con el resto del mundo. Nótese que los costos y beneficios medidos por las brechas registradas entre ambos indicadores de los términos del intercambio reflejan efectos distributivos; en cambio, para determinar la eficiencia asignadora se requieren consideraciones adicionales.

¹⁹ La mejora de los términos del intercambio recíproco de un país implica un deterioro para el resto de los países miembros, salvo que la constitución del mercado ampliado permita a la región afectar favorablemente las relaciones de precios con que comercia con terceros países.

²⁰ La estimación de los márgenes de preferencia es compleja. Interesa disponer de lo utilizado efectivamente, lo que con frecuencia difiere de los márgenes negociados. La estimación es complicada debido a la existencia de costos de transporte (o diferencias CIF y FOB), de precios externos inestables y de calidades heterogéneas.

²¹ Véase una discusión en Hirschman [1958] en la Introducción de Robson [1971], UNCTAD [1974] y Wionczek [1964].

²² Una discusión de los casos de Francia y de Italia se realiza en Barzanti [1965].

²³ Véanse referencias, por ejemplo, en Birmingham [1967], Díaz-Alejandro [1968], Grunwald [1976] y Herrera, Mayobre, Prebisch y Sanz de Santa María [1965].

²⁴ Una variante, que se sitúa en el campo de acuerdos parciales de integración, propone la localización sobre la base de los "costos comparativos" y la redistribución posterior de los beneficios financieros al interior de la empresa productora. Para ello se establece que todos los países asociados participen en la propiedad de cada empresa o en los excedentes que genera, según el volumen del mercado que le proporcionan. Véase Little [1971]. Se trata de una proposición interesante, especialmente en los casos en que las ventajas comparativas reales son claramente identificables, y puede usarse en combinación con la programación de inversiones regionales.

²⁵ Los países andinos adoptaron un sistema de esa naturaleza. El esquema consiste en la programación conjunta de las nuevas actividades económicas dirigidas al Mercado Andino, para lo cual se asigna a cada país el derecho a desarrollar determinados complejos industriales sin la competencia de otros países miembros; sin embargo, deben enfrentar la de terceros países amparados por el Arancel Externo Común. En consecuencia, se trata de un mecanismo mixto, por el cual se centralizan las decisiones de qué y dónde producir y se descentralizan numerosas decisiones relativas a cuánto, cómo y cuándo producir.

²⁶ En la práctica pueden surgir serios problemas de aplicación debido a la inestabilidad de los precios internacionales de numerosos productos. Ello implica que cuando el precio externo está "anormalmente bajo" se requiere un margen de preferencia superior, y viceversa. Por lo tanto, tal vez sea necesario fijar un precio "normal" de referencia y establecer aranceles externos compensadores, o bien utilizar otros mecanismos más directos de intervención.

Bibliografía

- AVILA, MARCELO. "Programación de la industria metalmecánica en el Acuerdo de Cartagena", en *Revista de la Integración*, Buenos Aires, N° 13, mayo 1973, y en Tironi (27).
- BACHA, EDMAR. *A contribution to the theory of customs unions among industrializing countries*, Santiago, Chile, OSEPLAN, 1969.
- BARZANTI, SERGIO. *The underdeveloped areas within the common market*, Princeton, Princeton University Press, 1965.
- BIRMINGHAM, ROBERT. *International imbalance in customs unions among developing countries: adjustment mechanisms*, Ph. D. thesis, Pittsburg, University of Pittsburg, 1967.
- COOPER, C. Y B. MASELL. "Towards a general theory of customs unions for developing countries", en *Journal of Political Economy*, Chicago, vol. 74, N° 5, octubre 1965.
- CORDEN, MAX. "Economics of scale and custom union theory", en *Journal of Political Economy*, Chicago, vol. 80, N° 3, junio 1972.
- DÍAZ-ALEJANDRO, CARLOS. "El Grupo Andino en el proceso de integración latinoamericana", en *Estudios Internacionales*, Santiago, Chile, vol. 2, N° 2, julio-setiembre 1968.
- FFRENCH-DAVIS, RICARDO. "Planificación en el Pacto Andino y el Arancel Externo Común", en *Revista de la Integración*, Buenos Aires, N° 17, setiembre 1974.
- _____. "Notes on the degree of progress of economic integration", International Economic Association. World Congress, 4, Budapest, 19-24 de agosto de 1974. En prensa.
- _____. "El Pacto Andino: un modelo original de integración", en *Estudios de planificación*, Santiago, Chile, N° 42, diciembre 1974; en *Trimestre Económico*, México, N° 170, abril-junio 1976.
- GRUNWALD, JOSEPH. "Industrialización e integración económica de América Latina", en *Revista de Economía Latinoamericana*, Caracas, 1976.
- HAAS, E. Y PH. SCHMITTER. *The politics of economics in Latin American regionalism*, Denver, University of Denver, 1965.

HERRERA, F.; MAYOBRE, A.; PREBISCH, R. Y SANZ DE SANTA MARÍA. "Proposiciones para la creación del Mercado Común Latinoamericano", en *Hacia la integración acelerada de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965.

HIRSCHMAN, ALBERT. *The strategy of economic development*, New Haven, Yale University Press, 1958.

JUNAC. *Historia Documental del Acuerdo de Cartagena*, Buenos Aires, INTAL, 1974.

JUNAC. *Orientaciones para la elaboración del Arancel Externo Común*, Lima, 1973.

KRAUSS, MELVYN. "Recent developments in customs union theory: an interpretative essay", en *Journal of economic literature*, vol. 10, N° 2, junio 1972.

LITTLE, IAN. "Regional international companies as an approach to economic integration", en Robson, Peter (ed.), *International economic integration*, Harmondsworth, Penguin Books, 1971.

LIZANO, EDUARDO. *El mercado común y la distribución del ingreso*, San José, Costa Rica, Editorial Universitaria Centroamericana, 1970.

_____. "Economic integration among the LDC", y comentarios de Ghai y de Kansu, International Economic Association. World Congress, 4, Budapest, 19-24 de agosto de 1974. En prensa.

MEAD, DONALD. "The distribution of gains in custom unions between developing countries", en Robson, Peter (ed.), *International economic integration*, Harmondsworth, Penguin Books, 1971.

MIKESSELL, RAYMOND. "The theory of common markets and developing countries", en Robson, Peter (ed.), *International economic integration* y Harrod, Roy F. y Hague, Douglas C. (eds.), *International trade theory in a developing world: proceedings*, 1963.

MYTELKA, LYNN. "Fiscal politics and regional redistribution", en *Journal of Conflict Resolution*, New Haven, vol. 19, N° 1, marzo 1975.

ROBSON, PETER (ED.). *International economic integration; selected readings*, Harmondsworth, Penguin Books, 1971. (Penguin modern economics readings).

SCHYDLOWSKY, DANIEL. "Asignación de industrias de integración en el Grupo Andino", en *Revista de la Integración*, Buenos Aires, N° 8, mayo 1971.

TIRONI, ERNESTO. "Aspectos teóricos del comportamiento de corporaciones transnacionales frente a un proceso de integración", en *Estudios de planificación*, Santiago, Chile, CIEPLAN, N° 48, setiembre 1975.

TIRONI, ERNESTO (ED.). *La integración económica y el desarrollo nacional de los países andinos*. En prensa.

UNCTAD. *La distribución de los costos y beneficios de la integración económica entre países en desarrollo*, ID/B/517, 1974.

UNECAFE. *Asian industrial survey for regional cooperation*, Nueva York, 1973.

WIONCZEK, MIGUEL (ED.). *Integración de América Latina: experiencias y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

Aspectos institucionales de la integración

Consideraciones teóricas

Revista Integración Latinoamericana N° 43; enero-febrero 1980

*Isaac Cohen**

I. LAS TAREAS DE LAS INSTITUCIONES

En general, puede afirmarse que las instituciones de un proceso de integración, al igual que cualquier institución internacional, deberían cumplir ciertas "tareas". Entendido este último término de manera muy simple como las actividades que éstas llevan a cabo en un campo determinado.

Si se acepta lo anterior conviene proceder a hacer un esquema de clasificación general de dichas tareas. De las contribuciones de distintos autores, pueden identificarse tres como las tareas centrales de cualquier institución internacional.¹ En primer lugar, una de información e investigación; en segundo, otra de identificación de problemas comunes que requieran la adopción de soluciones que sean de beneficio mutuo para todos los participantes, y una última, tendiente a velar por la ejecución de los compromisos adquiridos, así como solucionar los conflictos que genere dicha ejecución. Estas tres constituyen, a un nivel muy general, las tareas principales que deben desempeñar las instituciones internacionales y por consiguiente las de un proceso de integración. El nivel de generalidad al cual están planteadas pretende abarcar otras tareas que han sido identificadas separadamente pero que pueden acomodarse dentro de cualquiera de las categorías anteriores. Por ejemplo, las tareas de emergencia o las de promover una mayor equidad señaladas como categorías separadas por algunos autores, o bien las de prestación de algún servicio o las de realizar ciertas operaciones.

Nótese, antes de pasar a describir cada una de estas tres categorías en forma más detallada, que las mismas han sido identificadas suponiendo la existencia de un sistema constituido por Estados soberanos pero desigualmente interdependientes, que se proponen aumentar dicho nivel de interdependencia con el objeto de solucionar problemas comunes mediante la adopción de decisiones comunes de beneficio mutuo para todos ellos. O sea que se descarta la posibilidad de que las tareas de las instituciones se identifiquen con base en la supuesta existencia de una mayor entre los participantes -un nuevo super Estado- o por lo menos con base en la esperanza de que, conforme avance el tiempo, dicha unidad pueda surgir gradualmente entre ellos. El énfasis se pone en la posibilidad de

* *Oficial de Asuntos Económicos en la Oficina de la CEPAL en México.*

que las acciones deliberadas de incremento de la interdependencia se caractericen por ser intrínsecamente beneficiosas, más que en intentar, en forma instantánea o gradual, el surgimiento de dicha unidad mayor. Esto constituye, como se señalará en la última parte de este trabajo, una opción teórica y hasta podría decirse política.

Asimismo, el supuesto anterior tampoco significa que se tenga como meta la construcción de un solo marco institucional capaz de hacerse cargo de todos los aspectos constitutivos de la interdependencia existente o potencial entre los participantes. Más bien, de lo que se trata es de la separación de dicha interdependencia en áreas delimitadas con suficiente precisión como para que permitan la existencia de una institución que se haga cargo de cada una de ellas. Así, por ejemplo, podrían identificarse campos tales como el comercio, el financiamiento, la moneda, y otros más restringidos, como por ejemplo las radioayudas a la navegación aérea o la erradicación de la malaria, en los cuales se justifica la existencia de una institución separada.

En suma, se supone que la interdependencia entre los participantes no necesariamente debe desembocar en el establecimiento gradual o instantáneo de un nuevo Estado entre ellos y que, por consiguiente, tampoco permite la existencia de una sola institución para hacerse cargo de todos los aspectos constitutivos de dicha interdependencia existente o potencial.

Aclarados los supuestos anteriores, conviene describir acto seguido de manera un poco más detallada, aunque dentro de las limitaciones propias de un trabajo como éste, cada una de las tres tareas mencionadas al principio.

En primer lugar se encuentra la tarea de recopilar y analizar información respecto al tema o campo en el cual debe actuar la institución. Resulta obvio que no se trata, en este caso, de obtener información como un fin en sí, sino de que dicha información sea recopilada y analizada de manera que permita la identificación de problemas y soluciones comunes. Ello requiere, entre otros factores, la existencia de personal especializado en el campo o la actividad propia de la institución, que posea la capacidad y los recursos suficientes para llevar a cabo esta tarea. Lo que representa además algunas ventajas en cuanto a los costos de recopilación y análisis, los cuales se reducen por razones de escala. Asimismo, permite la ponderación de los problemas y de las soluciones que se identifiquen desde una perspectiva que no es la de los participantes individualmente considerados, sino desde una perspectiva común que englobe y conjugue los intereses de todos ellos. En resumen, esta tarea consiste en un constante proceso de recopilación y análisis de información en el área o campo de actividad de la institución que permita una reducción de los costos por razones de escala y la aplicación de una perspectiva distinta, pero conjugadora, de los intereses individuales de cada uno de los participantes.

En segundo término, se encuentra la tarea de identificar problemas y soluciones comunes que sean de beneficio mutuo para todos los participantes. Esta tarea requiere por parte del personal de las instituciones un elemento de destreza en el campo correspondiente, para poder identificar los problemas, además de suficiente imaginación, y poder encontrar las soluciones de beneficio mutuo.

Sin embargo, no se puede hablar de identificar cualquier solución común, porque se parte del supuesto de que toda interdependencia encierra beneficios y también costos, los cuales se distribuyen siempre de manera desigual entre los participantes, por diversas razones que no viene al caso exponer aquí.² O sea que la búsqueda y el diseño de soluciones comunes a problemas comunes no puede hacerse partiendo de que la interdependencia será necesariamente beneficiosa para todos. Tampoco puede pretenderse que

cada solución o medida conjunta reporte exactamente los mismos beneficios para todos, porque este tipo de acciones sería sumamente rara y casi imposible de identificar. Más bien la cobertura de la interdependencia debería ser lo suficientemente amplia, o debiera ser ampliada, constantemente, como para permitir que los participantes puedan tolerar algunos sacrificios en ciertas actividades a cambio de la obtención de beneficios en otras. Lo cual significa también que no existe una fórmula o receta matemática universalmente válida para distribuir los costos y los beneficios de la interdependencia. En el fondo, las soluciones deben ser siempre negociadas, sin que se pueda estar totalmente seguro que las encontradas y adoptadas sean siempre las más satisfactorias, lo cual se relaciona con la tercera de las tareas mencionadas.

Sin embargo, antes de pasar a describir esta última tarea hay que señalar que la de identificación de problemas y soluciones requiere como uno de sus elementos más importantes el que las instituciones posean la capacidad de no sólo identificar dichas soluciones mutuamente beneficiosas, sino la de estar en posibilidad de proponer la adopción de tales soluciones. Es decir, que las instituciones posean iniciativa. Lo cual encierra cierta capacidad de anticipación que permite identificar los intereses de los distintos participantes con antelación para que puedan ser conjugados dentro de la solución que se proponga. O sea que no se trata de identificar dichas soluciones en abstracto. Precisamente, porque se confía que las que se adopten sean producto de una negociación, el poder de iniciativa comprende como elemento muy importante la posibilidad de consultar con anticipación a los distintos interesados en la decisión, con el objeto de incorporar sus intereses a la propuesta que se haga.

Por último, vale mencionarlo aquí aunque será objeto de alguna discusión más adelante, este poder de iniciativa y de anticipación no significa en ningún momento un poder supranacional, porque éste corresponde al tipo de integración que supone que el proceso debe desembocar en la construcción de una unidad mayor entre todos los participantes.

En tercer término, se encuentra la tarea de velar por el cumplimiento de los compromisos así adquiridos y de contribuir a la solución de los conflictos que genera la ejecución de los mismos. Respecto a esta tarea también existen algunos supuestos que merecen ser enunciados. Por una parte no debe partirse de una actitud muy rígida o muy legalista que deje a los participantes como única alternativa la de cumplir sus compromisos. Es decir, se debe reconocer desde un principio que, por ejemplo, pueden cambiar las condiciones básicas que permitieron alcanzar el consenso necesario para adoptar cierto compromiso. Lo que significa también concebir el proceso de integración como esencialmente consensual, como uno en el que no existe un poder supremo capaz de obligar a los participantes al cumplimiento de sus compromisos en contra de su voluntad. De modo que si las circunstancias varían, en vez de adoptar una posición muy legalista, las instituciones deberían tratar con toda flexibilidad de encontrar las soluciones también consensuales para que se cumplieran dichos compromisos, o para modificarlos de manera que se acomodaran a los cambios de circunstancias que expliquen el incumplimiento.

Lo anterior también es válido para la solución de los conflictos generados precisamente por el incumplimiento de los compromisos adquiridos. Una solución simplista, derivada exclusivamente de la preocupación por el incumplimiento, podría concluir que es necesario que exista de inmediato algún ente jurisdiccional que obligue a los participantes a cumplirlos. Lamentablemente, este tipo de solución, más preocupada por el incumplimiento o la violación de lo pactado que por la búsqueda de soluciones consensuales a los conflictos que genera la interdependencia, no corresponde al tipo de integración consen-

sual que aquí se está sugiriendo. Estas soluciones corresponden más bien a una integración respecto a la cual se tenga la esperanza de que desemboque en forma gradual o instantánea en el surgimiento de un ente supranacional capaz de imponer su voluntad a los distintos participantes en el proceso.

Sin embargo, si de lo que se trata es de un proceso consensual en el que los participantes están interesados en los beneficios que éste pueda reportarles y que de tal expectativa derive el cumplimiento de sus compromisos, las instituciones deben poseer la flexibilidad y la imaginación necesarias para ir modificando, conforme lo requiera la marcha del proceso mismo, los compromisos alcanzados. Esta flexibilidad e imaginación permitirán ir encontrando las soluciones consensuales más adecuadas a las necesidades mismas de los participantes.

Adviértase que no se está hablando de una integración sin conflictos; el énfasis simplemente se está poniendo en la necesidad de que en vez de soluciones muy legalistas, judiciales o coercitivas que signifiquen alguna dosis de supranacionalidad, se atienda más al carácter consensual del proceso y que conforme a éste se identifiquen las tareas de las instituciones. Esta advertencia se hace necesaria especialmente respecto a la tarea relacionada con el cumplimiento de los compromisos adquiridos, porque es respecto a ésta que a menudo se sugiere que la mejor solución sería dotar de inmediato a las instituciones de los poderes necesarios para obligar a los participantes a que los cumplan. Lamentablemente, esto sólo es cierto en un plano abstracto, que supone la existencia de un super Estado o poder superior al de los participantes restantes. Mientras este no sea el caso, no queda otra alternativa más que la de partir del supuesto de que la integración es un proceso consensual, en el que los participantes están por su propia voluntad, con el objeto de derivar los beneficios que puedan generarles las soluciones comunes a los problemas comunes que se les planteen.

LOS REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LAS INSTITUCIONES

La realización de las tareas descritas en el apartado anterior demanda que las instituciones cumplan ciertos requisitos mínimos.³ Cuatro parecen ser los más importantes: adaptabilidad, complejidad y coordinación, autonomía y participación. Esta enumeración al igual que la anterior pretende ser lo suficientemente general como para abarcar dentro de cada una de sus categorías los distintos requisitos que deberían cumplir las instituciones.

ADAPTABILIDAD

Este primer requisito consiste en que las instituciones posean la capacidad de adecuar su funcionamiento a las condiciones cambiantes del proceso mismo. Ello significa sobre todo poder asumir con flexibilidad nuevas tareas o bien descartar aquellas que pierdan importancia, y se refiere fundamentalmente a los aspectos organizacionales o internos de las instituciones, tales como el peligro de la burocratización o la rigidez que puede ocurrir en cualquier institución por el simple andar del tiempo. Por ello, se refiere a la necesidad de que las instituciones incorporen constantemente nuevos cuadros capaces de aportar nuevos conocimientos y concepciones, a fin también de que vayan preparándose para suceder a los dirigentes de la institución.

Este requerimiento de adaptabilidad se expresa en gran medida en la necesidad de que la institución esté en posibilidad de perseguir objetivos diferentes a los concebidos originalmente. En efecto, la prosecución de objetivos diferentes a los concebidos originalmente la impone la propia lógica de un proceso que persiga contribuir al desarrollo de los participantes, dado que ello impone la necesidad de que se persigan otros complementa-

rios o bien de que se agreguen otros conexos conforme evolucione el proceso. Con este propósito también es necesario que las instituciones posean la capacidad de iniciativa, a la que se hizo referencia, para que vayan identificando las nuevas tareas o los objetivos complementarios de los originalmente previstos. La observación de la evolución de distintas instituciones internacionales revela que generalmente los objetivos para los cuales fueron creadas no permanecen incólumes con el andar del tiempo, sino que se transforman conforme lo requieren las circunstancias cambiantes del medio en el cual actúan. Lo cual confirma la necesidad de que las instituciones posean la suficiente flexibilidad o adaptabilidad para adecuarse a dichas circunstancias.

AUTONOMÍA

Este segundo requisito se refiere a las presiones externas a las que puede estar sometida una institución. Desde ahora debe advertirse que el hecho de que se proponga la autonomía frente a las presiones externas como un requisito no significa que se esté sugiriendo que las instituciones deban estar completamente libres de presiones. Más bien de lo que se trata es que las instituciones posean los recursos humanos y financieros necesarios para poder enfrentarse a dichas presiones y transformarlas en insumos adecuados a la realización de los objetivos para los cuales fueron creadas. O sea, autonomía significa la capacidad de aglutinar dichas presiones alrededor de los objetivos de la institución mediante la formación de coaliciones que apoyen la realización de dichos objetivos. Ello quiere decir también que cuanto más diversas sean las presiones a las que esté sometida una institución mayor será su grado de autonomía, porque en la misma medida será mayor el apoyo con que cuenten sus iniciativas.

Una de las manifestaciones de la autonomía de una institución se encuentra en su financiamiento, el cual también se relaciona con el número y la clase de fuentes de que deriva. Una institución dependiente casi exclusivamente de una sola fuente de financiamiento seguramente verá su autonomía coartada y reducida a márgenes muy limitados. O bien, una institución dependiente casi exclusivamente de la voluntad de algunos de los participantes para la obtención de los recursos necesarios para su financiamiento poseerá un margen de autonomía también limitado. La posibilidad de financiar por lo menos una parte de su funcionamiento con recursos propios le permite a una institución, por ejemplo, reclutar a su personal de conformidad con sus propios criterios y necesidades, además de expresar sus opiniones sin temor a lesionar los intereses de alguno de sus contribuyentes, todo lo cual apoya decisivamente la existencia de la capacidad de iniciativa a que se ha hecho referencia con anterioridad.

COMPLEJIDAD Y COORDINACIÓN

Así como es inconveniente que las instituciones dependan de una sola fuente de financiamiento, o que dependan exclusivamente del apoyo de un solo grupo, también lo es que dependan para su existencia de la realización de un objetivo muy simple o limitado. La complejidad o la multiplicidad de los objetivos de una institución contribuyen a su supervivencia, en la medida en la que por ejemplo, la imposibilidad circunstancial de avanzar respecto a un objetivo no impida los avances en otros complementarios o relacionados con el objetivo momentáneamente estancado. Esta es una de las justificaciones de la necesidad constante que poseen las instituciones de ampliar su cobertura hacia actividades conexas o eslabonadas con los objetivos originales.

Una institución cuya existencia dependa de la realización de un objetivo muy simple corre el riesgo de que, una vez alcanzado el mismo, no le resten mayores razones para justificar su propia existencia. Indudablemente, existen límites concretos a las posibilidades que tienen las instituciones de ampliar constantemente sus objetivos; entre los cuales merece resaltarse el de la eficiencia con la cual la institución sea capaz de cumplir tanto los originales como los complementarios.

Las consideraciones anteriores se refieren a la complejidad de los objetivos o de las actividades de una institución en particular. Sin embargo esta necesidad de concentración de las instituciones en ciertos objetivos y la necesidad de su constante ampliación pueden plantear un problema de coordinación entre ellas. Dado que será frecuente que dos o más instituciones traten de resolver un mismo problema desde su propio ángulo parcial o que ocurran traslapos o duplicaciones entre sus actividades. En estos casos, si se admite que la interdependencia intrarregional tenga lugar en ciertas áreas y de que cada una de tales áreas sea administrada por una institución responsable, se plantea la necesidad de que exista cierto grado de coordinación en el funcionamiento de las distintas instituciones. Ahora bien, nuevamente, una solución simplista y abstracta a este problema consiste en apelar a la existencia de un ente central dotado de los poderes necesarios para obligar a las instituciones existentes a que coordinen su funcionamiento. Pero la necesidad de coordinación no significa necesariamente que debe existir tal grado de centralización en el esquema institucional, para este propósito visto como una totalidad. La centralización del esquema no sólo es difícil de concebir mientras no exista un supergobierno o poder supranacional, sino también que la descentralización puede generar algunas ventajas. Una de ellas es la de que las crisis que ocurran en el proceso poseerán un impacto desigual, de manera que ciertas actividades institucionalizadas pueden continuar operando sin verse mayormente afectadas por la crisis. Por otra parte, la descentralización permite avances también desiguales en el proceso de integración, en vez de avances globales debido precisamente al carácter consensual del propio proceso. Así, los avances centralizados o globales requieren de la existencia de un consenso global respecto a todos los aspectos de la interdependencia alcanzada o potencial, es decir, deben ocurrir al unísono. Mientras que la descentralización puede permitir avances parciales en ciertas áreas en las que haya consenso, en espera de que se pueda alcanzar el grado de consenso necesario para avanzar en las demás. Ello le otorga una flexibilidad muy grande al proceso y al mismo tiempo evita el peligro de que por perseguir la realización de avances globales se tenga que esperar a que exista el consenso total necesario para llevarlos a cabo, cuando quizás sea más viable construir dicho consenso respecto a áreas más limitadas.

Coordinación, entonces, no significa necesariamente centralización. Si se parte del supuesto que no es factible la existencia de un solo ente supranacional y jerárquicamente superior, la coordinación deberá ocurrir a dos niveles. El primero en el seno de los gobiernos participantes mismos, los que en su carácter de miembros de las entidades supremas de las instituciones debieran realizar a nivel interno, en cada uno de ellos, la coordinación de las distintas dependencias participantes en el proceso. Por otra parte, la coordinación debería darse también al nivel de las autoridades ejecutivas de cada una de las instituciones existentes mediante la concertación voluntaria de sus actividades en aquellas áreas en las que puedan ocurrir traslapos o duplicaciones. Lo cual puede lograrse de manera bastante informal mediante la celebración de reuniones periódicas entre las autoridades máximas de las instituciones en las que se diluciden tanto la participación de cada una respecto a determinado problema o actividad. En esta forma descentralizada, pero coordinada, se puede lo-

gar que las diversas instituciones que administren la interdependencia alcanzada funcionen de manera coherente dentro del proceso. Perseguir de inmediato la existencia de un esquema centralizado puede resultar prematuro e ineficaz.

PARTICIPACIÓN

Ya se mencionó cómo la posibilidad de encontrar apoyo en el mayor número de sectores sociales posibles constituye una fuente de autonomía para las instituciones. Sin embargo, en regiones de escaso desarrollo político, en las que precisamente la falta de organización de los sectores mayoritarios es una de las características del subdesarrollo, la participación es un problema que tampoco puede abordarse de manera formal o simplista. En este sentido, el problema de la participación en sociedades relativamente menos desarrolladas se ve obstaculizado decisivamente por el escaso nivel de organización existente en los sectores mayoritarios de las mismas, especialmente cuando se trata de que haya una verdadera participación de los distintos grupos en el proceso de adopción de decisiones, en vez de una participación formal impuesta desde arriba.

Es conveniente indicar también que en materia de participación la medida en la cual ésta ocurra se relaciona con la cobertura y el grado de relevancia que el propio proceso de integración posea para el funcionamiento de las economías de los Estados miembros. En tal forma que un proceso de integración centrado sobre actividades muy limitadas y cuyo peso relativo para las economías participantes sea escaso, no merecerá la atención de aquellos que, por el hecho de que sus actividades productivas no son afectadas por el proceso, están marginados del mismo. O sea que la participación no es un problema que se relacione exclusivamente con la disposición o no de permitirla, sino que se relaciona también con causas estructurales tales como el grado de cobertura del proceso y el grado de organización que exista en las sociedades participantes.

El énfasis, entonces, debe ponerse alrededor de la creación de organizaciones representativas, antes que en el establecimiento de mecanismos formales de los cuales solo pueden aprovecharse los sectores que ya están organizados, los que generalmente, en las sociedades de escaso desarrollo político, no son los mayoritarios. Este énfasis en la promoción de organizaciones requiere que se aclare el tipo de organización cuyo surgimiento debería fomentarse dentro de un proceso de integración, o sea la identificación de los interlocutores de las instituciones regionales. A este respecto puede hacerse una distinción entre organizaciones nacionales y organizaciones regionales, siendo estas últimas las que actuarían dentro del proceso de integración. Con este propósito, las instituciones regionales deberían promover la agrupación en federaciones regionales de las distintas organizaciones nacionales equivalentes que existan en los distintos Estados miembros, para que puedan participar en los comités consultivos, que con carácter temporal o permanente se establezcan al nivel preparatorio del proceso de adopción de decisiones.

Esta última es una manera informal de abordar el problema de la participación en la integración, que evita intencionalmente el establecimiento de mecanismos formales porque ello no resuelve el verdadero problema, cuya solución se ve obstaculizada en gran medida por la falta de organizaciones y por consiguiente de interlocutores adecuados entre los sectores mayoritarios de los Estados miembros.

Por último, hay que mencionar que la razón por la cual las instituciones debieran interesarse en forma más activa en la promoción y el diálogo con estos interlocutores regionales radica no sólo en el aumento en el margen de maniobra que esto significará para las primeras. Se trata también de que mediante el apoyo de distintos grupos las instituciones

aumenten su legitimidad y que el proceso mismo no dependa exclusivamente de algunas pocas organizaciones regionales. En el fondo, vale la pena insistir en ello, el grado de participación depende de la cobertura del proceso y las consideraciones anteriores se refieren a aquellos sectores productivos que vayan siendo afectados conforme el proceso abarque gradualmente mayor número de actividades productivas y se vaya haciendo cada vez más relevante para el funcionamiento de las economías participantes.

LOS NIVELES DE INSTITUCIONALIZACIÓN

En todo proceso de integración participan tres tipos distintos de actores: los gobiernos, los grupos de interés o los particulares y las instituciones regionales. Cada uno de ellos representa un tipo de interés distinto de cuya conjugación depende la adopción o no de las decisiones. Por consiguiente, los elementos del andamiaje institucional de cualquier proceso de integración deben permitir la oportuna expresión de estos intereses para que de ello resulte la adopción y la ejecución de las decisiones.

Los canales de expresión de los intereses de cada uno de estos tres actores constituyen, por así decirlo, los elementos constitutivos de las instituciones de cualquier proceso de integración. Correspondiéndole, entonces, a cada uno de estos actores un nivel de institucionalización.⁴

En primer término, se encuentra el nivel intergubernamental, consistente en los foros de este carácter que se establezcan para permitir la oportuna afirmación del interés de cada uno de los Estados participantes. Generalmente, este es el nivel jerárquico superior, reconociéndose así el hecho de que la marcha del proceso depende de la voluntad de los gobiernos expresada oportunamente en estos foros situados en la cúspide de cualquier esquema institucional de la integración. Inútil afirmar que si existiera un poder superior al de la voluntad de los gobiernos participantes, sería este el que debería ocupar el nivel superior del esquema, pero la experiencia indica que en la actualidad, por muy avanzado que se encuentre cualquier esquema de integración, son todavía los Estados participantes los que preservan el poder supremo de decisión.

La forma de organización nacional que adopte cada gobierno para participar en el proceso de adopción de decisiones es distinta en cada esquema de integración y se ha llegado a la conclusión que la intensidad de la integración influye considerablemente en el tipo de organización nacional.⁵

Sin embargo, en vez de tratar de describir aquí las distintas alternativas de organización nacional existentes en los distintos esquemas de integración, es conveniente referirse al problema que plantea la existencia o no de lo que se denomina "el interés nacional". La teoría tradicional de las relaciones internacionales se apoyaba en el supuesto de concebir a los gobiernos como entidades monolíticas dotadas de una voluntad o interés. Dicho supuesto fue válido en tanto la interdependencia internacional abarcaba apenas algunos campos seleccionados de las actividades de cada gobierno. Sin embargo, esta última ha dejado de ser una de las características centrales del sistema internacional actual. Al contrario, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, se han intensificado los contactos y las relaciones entre los Estados miembros del sistema internacional, de manera que se puede constatar el fenómeno reciente de intensificación y profundización de la interdependencia que ha venido a cuestionar el supuesto mencionado. Es decir, las relaciones internacionales ya no ocurren como antaño en unos pocos campos de la actividad gubernamental, ni tampoco bajo la égida de una dependencia gubernamental especializa-

da en estos campos limitados, como lo eran los ministerios de relaciones exteriores. En la actualidad en el sistema internacional, y con mayor razón dentro de un proceso de integración, lo que ocurre es que distintas dependencias gubernamentales participan en actividades internacionales con sus homólogas de los países restantes. Pudiendo concluirse que, en general, ello ha conducido entre otras consecuencias a desvirtuar el supuesto de la voluntad monolítica de los gobiernos participantes en la escena internacional, en el que se basa la teoría tradicional de las relaciones internacionales.

Todo ello significa que se debe prestar mayor atención a los distintos fenómenos internos que ocurren en el seno de cada gobierno a nivel burocrático, así como a la estrecha relación que ha adquirido la política interna con la política internacional. Y que este tipo de consideraciones son las que deben prevalecer, si se quiere adoptar una posición realista, al analizar la actuación de los gobiernos en el nivel de institucionalización que les corresponde dentro del proceso de integración. El supuesto de la voluntad monolítica de los Estados en que descansa la noción del "interés nacional" se vuelve cada día más obsoleto.

En segundo término, se encuentra el nivel consultivo, en el cual deben participar los distintos grupos de carácter regional cuyos intereses se vean afectados por las actividades integracionistas. Ya se mencionó, al hablar de la participación como uno de los requisitos que deben cumplir las instituciones, la necesidad de que estos interlocutores estén constituidos por agrupaciones o federaciones regionales de grupos nacionales equivalentes. Y cuando éstos no existan, la necesidad de que las instituciones promuevan activamente su surgimiento. Queda por señalar la etapa del proceso de adopción de decisiones en la cual deben participar con el objeto de afirmar oportunamente sus intereses.

Dicha etapa puede denominarse la de preparación de las propuestas que le hagan las instituciones a los órganos intergubernamentales. Consistiría en la participación de dichas organizaciones regionales en las reuniones consultivas que las instituciones organizaran para someter a su consideración las propuestas de actividades integracionistas con el objeto de incorporar a las mismas las pretensiones de los distintos grupos. Ello significaría también que dichos comités deberían caracterizarse por poseer una cobertura lo suficientemente equilibrada como para ser calificados de representativos de los intereses que serían afectados por la propuesta. En esta forma, estas propuestas contarían con el apoyo de dichos grupos al contener de antemano sus propias pretensiones respecto a las materias que fuesen objeto de las mismas. Indudablemente, se trata de una tarea de largo aliento y respecto a la cual tampoco cabe abrigar esperanza de que pueda someterse a una solución instantánea, porque se trata de vencer gradualmente y conforme lo vaya requiriendo el proceso los obstáculos estructurales a los que se enfrenta, por diversas razones, la participación de los distintos sectores de las sociedades involucradas en el proceso de integración. Por esta misma razón, conviene insistir, deberían descartarse por abstractas las soluciones que pretendan aumentar el nivel de participación mediante el establecimiento de mecanismos formales, cuya eficacia está en duda en tanto no hayan recibido la atención que merecen tales obstáculos estructurales. En el fondo se trata de ir paso a paso, atendiendo sobre todo a la necesidad de que participen los grupos afectados por cada una de las materias o actividades que se sometan a tratamiento regional.

Al tercer nivel se encuentran las instituciones permanentes que actuarían a la par de los dos niveles anteriores. Las tareas fundamentales de estas instituciones ya quedaron descritas. Lo importante a este nivel de institucionalización es que las propuestas que emanen de las instituciones permanentes sean el producto de una visión de la totalidad regional, es decir de una visión que englobe y conjugue los intereses de todos los partici-

pantes respecto a cada una de las actividades integracionistas. No puede esperarse que esta visión la posean, por razones obvias, los gobiernos o los grupos de interés individualmente considerados. Además, las verdaderas decisiones de carácter regional, o sea aquellas que tipifiquen esta totalidad, deberán ser el producto de las negociaciones a que sean sometidas las propuestas tanto a nivel consultivo como a nivel gubernamental. No se trata pues de una visión de la totalidad definida en abstracto, ni tampoco de una fórmula válida universalmente respecto a todas las decisiones que se adopten. Se trata de que dicha visión se construya en cada caso respecto a cada decisión, para que sea verdaderamente representativa de los distintos actores de manera que de la conjugación de sus intereses surja la dimensión regional de las decisiones.

Debe señalarse también que la necesidad de que exista este tipo de instituciones permanentes deriva del convencimiento de los gobiernos y de los participantes restantes de que ninguno de ellos individualmente considerados puede dar a las decisiones que adopten esa visión regional a la que se ha hecho referencia. Es equivocado, en efecto, esperar de estos últimos que posean esta visión; más bien se espera de ellos que manifiesten en la oportunidad adecuada del proceso de decisión sus propios intereses. La tarea de las instituciones permanentes en tal caso consiste en tratar de aglutinar dichos intereses alrededor de la posibilidad de obtener mayores beneficios para los participantes de los que podrían obtener si actuasen unilateralmente. O sea, no se trata de dotar a las instituciones permanentes, vale la pena insistir en ello, de poderes supranacionales, se trata de que dichas instituciones estén permanentemente dedicadas a las tareas de identificación y preparación de propuestas de beneficio mutuo para todos los participantes. De allí se deriva el interés de los gobiernos y de los distintos grupos en la existencia de este tipo de instituciones dentro del proceso de integración, de la medida en la cual éstas sean capaces de aglutinarlos alrededor de las distintas posibilidades de obtener beneficios que vaya ofreciendo la marcha del proceso. De allí se deriva también el hecho de que pierda importancia la meta final a la cual se supone que aspiran los participantes, porque el énfasis ya no se centra en llegar a ella, sino en el aumento de la interdependencia intrínsecamente beneficiosa para todos los participantes. De esta manera carece de relevancia si se llega o no a la meta final, incluso podría hasta afirmarse que la preocupación por la meta final es prematura y que revela una cierta impaciencia, en la medida en que trata de prever desde ahora un estado de cosas que es muy difícil imaginar cómo será.

Estos constituyen, a muy grandes rasgos, los distintos niveles de institucionalización de los distintos intereses que se encuentran en juego en un proceso de integración. Indudablemente, se puede discrepar respecto a la identificación de estos intereses, lo cual conlleva la necesidad de que se identifiquen otros niveles de institucionalización. Lo importante, en todo caso, es que a cada uno de los intereses que identifiquen le corresponda un nivel de institucionalización.

OPCIONES

A lo largo del presente trabajo se ha ido señalando el tipo de opción que significa adoptar la forma de institucionalización que se ha sugerido. Pero se ha preferido dejar la descripción de ésta y de otras dos opciones para el final: primero, con el objeto de señalar que esta no es la única forma de institucionalizar un proceso de integración; segundo, para aclarar lo que significan los planteamientos hechos en el trabajo mediante su confrontación con otras opciones; y tercero, para poner en evidencia el hecho de que estas opciones en

aparición teóricas son igualmente válidas y que el único criterio que debería prevalecer para erigirlas en formas de institucionalización debiera ser la posibilidad real que posea cada una, de acuerdo con las circunstancias, de ser realizada en la práctica.

Estas tres opciones consisten: la primera, en una forma de institucionalización tendiente a crear de inmediato las instituciones supranacionales para que procedan con los poderes necesarios a provocar la obtención de beneficios que se supone generará la interdependencia entre los participantes; a esta opción se la puede denominar "federalista", en el sentido de que sitúa como prerrequisito la solución institucional. La segunda consiste en partir de la imposibilidad política de que las instituciones federales se creen de inmediato, pero aceptando la posibilidad de que éstas puedan surgir con el andar del tiempo, mediante un proceso cuasi automático de transferencia de atribuciones, poderes y lealtades a un esquema crecientemente centralizado; en el fondo se trata de alcanzar la misma meta sólo que de manera gradual, en vez de instantánea, y a esta opción se la puede denominar "neofuncionalista". La última opción consiste en despreocuparse de la meta final, concebir la interdependencia intrarregional como intrínsecamente beneficiosa de manera que las instituciones se vayan estableciendo, no con la esperanza de alcanzar en forma gradual o instantánea la meta final, para satisfacer las necesidades reales que demande la solución de problemas comunes mediante la adopción de soluciones también comunes; a esta última se la conoce como "funcionalista".⁶

La opción "federalista" adolece de algunos defectos; entre ellos uno de los más salientes es el que pretende que las instituciones supranacionales puedan surgir sin que antes se hayan establecido los nexos de interdependencia que justifican su existencia. O sea que trata de que las instituciones generen la interdependencia y no a la inversa. En este sentido la opción "neofuncionalista" puede considerarse un avance respecto a la "federalista", en la medida en que reconoce la necesidad de que las instituciones sólo vayan surgiendo conforme lo demanden las necesidades reales provocadas por la interdependencia. En el fondo reconoce el principio de que "la forma sigue a la función". Es decir que sólo se justifica la existencia de instituciones en la medida en que lo requiera el cumplimiento de tareas concretas, a diferencia de la opción "federalista" que pretende proceder en forma inversa. Sin embargo, la opción "neofuncionalista" parece no haber podido captar con fidelidad la forma como han evolucionado los distintos procesos de integración subregional que existen en el mundo, tanto entre países desarrollados como entre menos desarrollados. En efecto, lo que ocurre no es el acercamiento gradual o lineal de los participantes hacia la construcción de una unidad mayor entre ellos, mediante el proceso cuasi automático de transferencia de poderes y lealtades a algún ente cada vez más centralizado. En la realidad, los procesos de integración han estado plagados de contradicciones y de crisis que revelan que dicha marcha hacia la unidad mayor no ocurre con la linealidad o la automaticidad esperada. La mayoría de los procesos de integración parecen en algunos casos retroceder a niveles mínimos de interdependencia, o estancarse en un punto de equilibrio después del cual los avances se hacen cada vez más difíciles y escasos, antes de empezar a retroceder. Para evitar precisamente esta pretensión de que los procesos de integración avancen gradualmente hacia una meta final o que se inicien por la meta final, la opción "funcionalista" sugiere que el objetivo sea adoptar aquellas acciones intrínsecamente beneficiosas sin importar si ello necesariamente va a desembocar o no en el establecimiento de una unidad mayor entre los participantes. Es decir, parte del supuesto de que los Estados-naciones, como los actores centrales del sistema internacional, no serán fácilmente superados y de que por ello es preferible, en vez de fijarse como meta dicha superación, que se proceda de

inmediato a la identificación de aquellas áreas en las cuales es posible actuar en conjunto para resolver algunos problemas comunes que los participantes no pueden resolver unilateralmente. La ambición o la intención de superar al Estado-nación, sustituyéndolo por alguna otra entidad mayor, no sólo es considerada poco viable, sino que complica considerablemente la actuación conjunta en dichas áreas susceptibles de ser sometidas a tratamiento común. De allí la necesidad de que se vayan diseñando las instituciones conforme lo requieran los objetivos que los participantes se propongan, es decir, de acuerdo con el principio de que la "forma sigue a la función", en vez de la linealidad que caracteriza a los que pretenden construir la unidad mayor. La meta final en este caso no existe, está totalmente abierta y depende de las posibilidades reales en cada caso particular. Lo único que se persigue es que se traten de resolver conjuntamente los problemas que no pueden ser superados individualmente.

Para concluir, es conveniente señalar que las tres opciones mencionadas dependen de las circunstancias y de la apreciación que se tenga de las posibilidades reales que posea cada una de ser llevada a cabo. Si se estima que existen las condiciones para crear en forma instantánea la unidad mayor, lo más conveniente es proceder a redactar y a aprobar la constitución federal. Si se estima que esto sólo puede ocurrir gradualmente, lo que debe hacerse es tratar de diseñar un marco institucional mínimo que permita ir aumentando gradualmente el nivel de interdependencia y el nivel de institucionalización, entendido este último como la transferencia gradual de poderes y atribuciones a un esquema crecientemente centralizado. Finalmente, si se reconoce la imposibilidad de que pueda existir de inmediato un esquema supranacional, o de que se construya gradualmente, es más conveniente proceder a identificar los problemas comunes susceptibles de ser solucionados en forma más eficiente conjuntamente e institucionalizar en cada caso particular los procedimientos que se consideren más eficaces para este propósito. Sin preocuparse si ello contribuye o no al surgimiento de una unidad mayor a largo, mediano o corto plazo.

Notas

¹ Véase Ruggie, John Gerard y Hass, Ernst B., "Beyond Incrementalism and Holism: Some Principles of International Reorganization", s. f. mimeografiado, págs. 3-9. También Nye, J. S., "Collective Economic Security", *International Affairs*, vol. 50, N° 4, octubre de 1974, págs. 592-94.

² Véase Schmid, Gregory, "Interdependence Has Its Limits", *Foreign Policy* N° 21, invierno de 1975-76, págs. 188-97.

³ Estos requisitos han sido descritos por Huntington, Samuel, *Political order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, pág. 12. Han sido aplicados a la Comunidad Europea por Lindberg, Leon. "The European Community as a Political System: Notes Toward the Construction of a Model", *Journal of Common Market Studies*, vol. V, N° 4, junio de 1967, págs. 367-69. Y también ha sugerido otros requisitos Schmitter, Philippe C., "The 'Organizational Development' of International Organizations", *International Organization*, vol. XXV, N° 4, otoño de 1971, págs. 917-37.

⁴ Estos niveles han sido utilizados para comparar los esquemas institucionales de varios procesos de integración entre países en desarrollo por Sidjanski, Dusan, *El papel de las instituciones en la integración regional entre países en desarrollo*, Naciones Unidas, Nueva York, 1974, N° de venta S 73. II. D. 10, págs. 94-106.

⁵ Véase UNCAD-INTAL-ICAP, "Informe final del simposio sobre aspectos de organización institucional interna para la integración en países miembros de agrupaciones económicas", San José, Costa Rica, septiembre de 1975, págs. 7-8,

⁶ Cronológicamente estas tres opciones aparecieron en la forma siguiente: al terminar la Segunda Guerra Mundial y ante el problema de diseñar una estructura institucional que sustituyera a la Sociedad de las Naciones se enfrentaron la alternativa "federalista" y la "funcionalista". La "neofuncionalista" surgió con motivo del establecimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y la Comunidad Económica Europea (CEE). Una comparación de las tres puede encontrarse en: Nye, J. S. *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization* (Boston: Little Brown and Company, 1971, págs. 48-54.

Disparidades nacionales e integración económica

Revista Integración Latinoamericana N° 69; junio 1982

*Eduardo Lizano**

Las disparidades entre los países son frecuentes y de naturaleza muy diversa: cultural, geográfica, económica, sociopolítica. En cuanto a los programas de integración económica, una de sus características más comunes es la disparidad que existe en el grado de desarrollo de los diferentes países participantes. Esta situación se encuentra cuando se trata de programas entre países desarrollados o de países en desarrollo, con independencia de la latitud en que se hallen localizados.¹ Este hecho de las disparidades en el grado de desarrollo ha sido una de las principales causas, sino la principal, de discordia y conflictos en el seno de los diversos esquemas de integración. Así las crisis más pronunciadas que han aquejado a los procesos de integración económica se han debido a la manera como se ha abordado el problema de las disparidades. Es más, la disolución misma de algunos de estos esquemas se ha debido precisamente a este problema.²

Es preciso delimitar el ámbito de este trabajo. El no abordará la discusión sobre las posibles diferencias de los conceptos de desarrollo equilibrado y de países de menor desarrollo relativo,³ ni tampoco los orígenes y causas del fenómeno de las disparidades. El propósito de este artículo se centra más bien en el análisis de las diferentes medidas que se han puesto en práctica en el Mercado Común Centroamericano (sección II), así como en otros esquemas de integración (sección III); asimismo, se examinan algunas propuestas que se han sugerido para hacer frente al problema de las disparidades (sección IV).

Sin embargo, antes de llevar a cabo este análisis es necesario, en la primera sección, desbrozar el terreno aunque sea de manera breve y aclarar la naturaleza del tema que se desea estudiar.

SECCIÓN I. ACERCA DE LAS DISPARIDADES NACIONALES

En esta sección se tratarán sucintamente los siguientes aspectos: primero, cuáles son las disparidades entre los países que interesan, desde el punto de vista de la integración económica; segundo, cuáles son las consecuencias de las disparidades para los programas de integración; y tercero, cuáles son los efectos del proceso de integración en las disparidades y si éstas se acentúan o se reducen.

* *Director de la Escuela de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.*

A. LAS DISPARIDADES QUE INTERESAN PERTENECEN A DOS CATEGORÍAS DISTINTAS

a) En primer lugar han de mencionarse las diferencias en cuanto a las oportunidades que ofrecen los países en relación con los factores que se exponen a continuación:

Tamaño de mercado

Este es un elemento muy importante ya que las disparidades en cuanto a la dimensión del mercado de cada país miembro determinan, en gran parte, las nuevas oportunidades que crea y ofrece el proceso de integración. Así por ejemplo, si la integración se lleva a cabo entre economías de tamaño semejante, entonces la ampliación del mercado resultará parecida para todas ellas, pero éste no sería el caso si el programa de integración se realiza entre países de mercados muy dispares. En efecto, para aquellos relativamente "grandes" bastaría un esfuerzo marginal (poner sus empresas a trabajar algunas horas extra) para hacer frente al incremento de la demanda regional.

En cambio, el país "pequeño" tendría que hacer un esfuerzo considerable (ampliar algunas de sus unidades de producción o construir otras nuevas) para aprovechar las nuevas oportunidades. Empero, desde otro punto de vista, la integración no acarrea muchas oportunidades nuevas de inversión, producción y empleo en el caso de los países para los cuales la ampliación del mercado no es significativa, pero para aquellos otros en que sí es apreciable la ampliación del mercado, la integración sí aumenta significativamente las oportunidades de inversión, producción y empleo.⁴ Además, debe recordarse que las unidades de producción del país de mercado relativamente "grande" incurrir en riesgos menores, ya que una alta proporción de su producción es vendida en el mercado nacional, y por lo tanto dependen en menor medida del curso del programa de integración. Las unidades de producción del país "pequeño", por el contrario, dependen en mucho mayor medida de sus exportaciones a los demás países miembros. De tal modo, el riesgo que asumen es elevado en vista de las posibles vicisitudes del proceso de integración. En síntesis, el país de mercado "grande" puede aprovechar con relativa facilidad las economías de escala, pero las nuevas oportunidades que ofrece la integración no son significativas. El país de mercado "pequeño" puede disfrutar de mayores oportunidades adicionales, pero -a la vez-, las dificultades para aprovecharlas son apreciables.

Estructura de la demanda

No sólo el tamaño del mercado es de importancia, también lo es su estructura, consecuencia -a la vez de la distribución del ingreso nacional. Dos razones deben apuntarse. En primer lugar, la estructura de la demanda influye directamente en el tamaño del mercado para cada uno de los bienes y de los servicios y, por ende, en las oportunidades de producción, inversión y empleo. En segundo lugar, el efecto de demostración dentro del área de integración guarda íntima relación con la pauta que adopte la distribución del ingreso en cada país miembro.

Capacidad de producción instalada

La mayor o menor capacidad ociosa de la que disponga cada país afectará mucho la posibilidad de aprovechar rápidamente las nuevas oportunidades que ofrece la integración. Así, un país que esté en una situación de pleno empleo no podrá expandir rápidamente su producción; otro en donde prevalezca cierta capacidad ociosa tendrá una elasticidad de la oferta global mayor, lo cual le permitirá aprovechar las oportunidades con mayor presteza.

Capacidad potencial de producción

El uso de la capacidad instalada determina el aprovechamiento de las nuevas oportunidades en el futuro inmediato, pero en una perspectiva de largo plazo ese aprovechamiento estará relacionado más bien con las posibilidades del país de aumentar su capacidad de producción. Estas a la vez están condicionadas por factores tales como la cantidad y la calidad de sus recursos naturales (tierras, recursos minerales y energéticos), su potencial de ahorro, la evolución demográfica y la estructura por edades de la población, así como la situación geográfica y las facilidades de comunicación dentro del área de integración.

En segundo lugar, las disparidades que interesan se refieren también a las diferencias existentes en cuanto a la capacidad de los países miembros para aprovechar las nuevas oportunidades que surgen conforme se lleva a cabo el proceso de integración. Al respecto deben señalarse varias:

La clase empresarial

Tanto la del sector privado como la del público, desempeña un papel clave en el mayor o menor aprovechamiento de las nuevas oportunidades. Esto, a la vez, está estrechamente relacionado con el tipo de instituciones vigentes para asegurar las recompensas debidas ante el esfuerzo y ofrecer los incentivos adecuados ante el riesgo.

La organización institucional

También representa una ayuda o un obstáculo importante para percibir las nuevas oportunidades y aprovecharlas. Varios son los elementos que deben retener la atención en cuanto a la organización institucional: el ámbito que cubra, la eficiencia de su desempeño y la flexibilidad ante el cambio.

La capacidad de negociación

Resulta, en buena parte, de la calidad de la clase empresarial y de la organización institucional. Esta capacidad es muy importante ya que de ella depende el tipo de disposiciones y normas que los países aceptarán como parte del programa de integración. Ello, a su vez, determina el éxito o fracaso del programa.

B. LAS CONSECUENCIAS DE LAS DISPARIDADES PARA EL PROCESO DE INTEGRACIÓN SON EVIDENTES. CUANDO LAS DISPARIDADES INICIALES ENTRE LOS PAÍSES MIEMBROS SON MUY ACENTUADAS, LA INTEGRACIÓN SE DIFICULTA Y RESULTA SER FRÁGIL POR VARIOS MOTIVOS

i) Se tiende a cifrar esperanzas desmedidas y a dar a la integración una importancia exagerada como instrumento para solventar el problema de los países de menor desarrollo relativo. Se cae así en dos errores frecuentes: primero, achacar al programa de integración disparidades que ya existían antes de su inicio y, segundo, creer que la integración por sí misma es capaz de eliminar las disparidades.

ii) Se dificulta grandemente compaginar dos objetivos válidos pero diferentes del programa de integración: por una parte, asegurar que cada uno de los países miembros logre crecer más aceleradamente dentro del proceso que fuera de él; y por otra, poder disminuir sustancialmente las disparidades existentes entre los países miembros. Se exacer-

ba así el problema de la distribución equitativa de los beneficios y costos de la integración. Entonces, desde el comienzo mismo del programa deben adoptarse medidas para prestar atención a los países de menor desarrollo relativo. Resulta así imposible posponer este problema para etapas más avanzadas del proceso de integración,⁵ en otras palabras, el "efecto túnel" de Hirschman es prácticamente nulo.

iii) La tendencia a la "polarización" es más marcada, de manera que el peligro de perjudicar a los países de menor desarrollo relativo aumenta debido a la posible concentración de las actividades productivas dinámicas y de mayor efecto multiplicador en los países más avanzados del área de integración.⁶

iv) La posibilidad de concertar acuerdos y convenios equitativos se dificulta en vista de la disparidad marcada entre los países en cuanto a su capacidad de negociación.

Estos cuatro puntos configuran una situación en la cual es poco probable que los países de menor desarrollo relativo puedan percibir y aprovechar debidamente las oportunidades de la integración. Esto crea tensiones permanentes, el proceso es más frágil y propenso a las crisis recurrentes.

C. LOS EFECTOS DE LA INTEGRACIÓN EN LAS DISPARIDADES NACIONALES DEPENDEN FUNDAMENTALMENTE DE LA NATURALEZA DEL PROGRAMA DE INTEGRACIÓN.

El proceso de integración crea nuevas oportunidades pero debe tenerse presente que ellas pueden ser distribuidas de muy diferente manera entre los países. Unos pueden beneficiarse más que otros; aún más, algunos podrían salir perjudicados. Por otra parte, no se trata sólo de lograr una repartición equitativa de las oportunidades que tome debida cuenta de los países de menor desarrollo relativo, sino principalmente de aumentar la capacidad de éstos para percibir y aprovechar dichas oportunidades. El proceso de integración podría ahondar las disparidades nacionales. Esto depende, por ejemplo, de cómo se organice el libre comercio intrazonal, de cuán proteccionista resulte ser el arancel externo común, de las disposiciones relacionadas con la distribución geográfica de actividades productivas (industria, agricultura, servicios), del poder de decisión de los países de menor desarrollo relativo en los organismos en los que se toman las disposiciones del programa.

Como puede verse, el problema de las disparidades nacionales, en caso de los países de menor desarrollo relativo, es un aspecto muy complejo de los programas de integración. Sin embargo, su dificultad no ha de ser óbice para tratar de resolverlo, ya que, en efecto, los beneficios esperados de la integración económica no podrán obtenerse si no se da una adecuada solución a este problema.

SECCIÓN II. LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO

Desde los albores mismos del programa de cooperación económica entre los cinco países centroamericanos y durante todo su desarrollo se ha tomado en cuenta la necesidad de ayudar a los países miembros más retrasados del área de integración. A continuación se indica brevemente la tesis centroamericana sobre este tema y luego se examinan las medidas concretas que se han aplicado.

A. LA TESIS

En la literatura sobre la integración económica centroamericana se encuentran, con mucha frecuencia, alusiones al problema de los países de menor desarrollo relativo ya

la necesidad de que todos los países y no sólo algunos de ellos se beneficien con el proceso. A continuación se hacen algunas referencias a modo de ejemplo.

-En el informe de Raúl Prebisch presentado a los ministros de Economía del Istmo Centroamericano, queda claramente establecido que "la política de integración no podría prescindir de una política de reciprocidad en el sentido más amplio posible de este término", para añadir luego que "la industrialización no es un proceso privativo de unos cuantos países solamente, sino que, en un sentido amplio, es un requisito del desarrollo de todos los países de acuerdo con sus circunstancias y recursos de cada uno".⁷ En otras palabras, la integración debe favorecer también a aquellos países miembros de menor desarrollo relativo.

-En la evaluación que realizó la CEPAL en 1966 sobre la marcha del programa de integración centroamericana se indica que "se ha reconocido desde el comienzo la necesidad de propiciar simultáneamente un proceso de desarrollo equilibrado entre países y es éste uno de los objetivos cardinales de la integración económica"; y se añade "se ha dotado así al mercado común de distintos instrumentos destinados de un lado, a garantizar igualdad de condiciones entre países iguales, y de otro, a establecer términos diferenciales para atenuar las ventajas que podrían afrontar los miembros de menor desarrollo relativo".⁸

-De igual modo, en ese mismo año de 1966, el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, al tomar la resolución 141 (CCE) sobre el desarrollo equilibrado de Honduras, indicaba en sus consideraciones que "el logro del desarrollo equilibrado entre países constituye un objetivo esencial del programa de integración económica centroamericana".

-En el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial (julio de 1962) se dice que este régimen se establece "de acuerdo con las necesidades de la integración y del desarrollo económico equilibrado de Centroamérica". En el Protocolo al Convenio de Industrias de Integración Centroamericana (enero de 1963) se afirma que dichas industrias promoverán "el crecimiento equilibrado entre los países". La Misión Conjunta de Programación para Centroamérica indicaba que el crecimiento económico del Istmo "debe condicionarse a uno de los principios fundamentales del programa de integración económica, cual es el del desarrollo equilibrado" (septiembre de 1964).

-Por último, en el estudio de la SIECA sobre "El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década", se insiste en "la necesidad de promover una participación razonablemente equitativa de todos los países en los beneficios del desarrollo integrado" y que éste es "un aspecto indispensable para mantener la unidad de participación de todas las partes en el proceso".⁹

Puede verse así que, desde el comienzo y a lo largo de su desenvolvimiento, el problema del desarrollo equilibrado y de los países de menor desarrollo relativo ha sido una de las preocupaciones centrales del proceso de integración económica centroamericana.

B. LAS MEDIDAS

Acorde con esta posición en el programa de integración se han tomado varias medidas tendientes a ayudar a los países de menor desarrollo relativo. Ellas son: la equiparación arancelaria, las industrias de integración, los incentivos fiscales y la creación del Banco Centroamericano de Integración Económica. A continuación se examinan estas cuatro medidas.

En cuanto a la equiparación arancelaria y a la eliminación de los obstáculos al comercio intrarregional, se dio a los países de menor desarrollo relativo un plazo mayor para alcanzar los objetivos que se habían señalado. De esta manera, se ayuda a esos países al permitir a sus empresas no tener que competir con las de los países más avanzados y poder así continuar importando bienes del resto del mundo.

Las industrias de integración eran aquellas que se asignaban a un país para producir determinados productos en condiciones de cuasimonopolio, pues sólo para la producción proveniente de ese país se otorgaba el libre comercio intrarregional. Además, se estableció que ningún país podía aspirar a una segunda industria de integración mientras los otros cuatro países miembros no tuvieran, cada uno, una industria de integración. Se trataba de promover en Centroamérica el establecimiento de industrias que requirieran disponer de todo el mercado del área para funcionar eficientemente, pero -a la vez se buscaba asegurar a los cinco países una adecuada participación en el proceso de industrialización. Los resultados fueron poco significativos. Esto por varias razones, entre las cuales cabe mencionar: la lista de industrias no se estudió bien, la aplicación del sistema resultó muy engorrosa, no existió un procedimiento ágil para promover el establecimiento de las industrias que se asignaron, la oposición externa fue muy marcada y otras medidas del mismo programa de integración disminuyeron el atractivo de las industrias de integración, tal el caso del libre comercio generalizado que consagró el Tratado General de Integración y el sistema especial de promoción de actividades productivas.

Respecto de los incentivos fiscales al desarrollo industrial, los cinco países suscribieron el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial con diversos propósitos: primero, poner coto a la "guerra" de incentivos en que los cinco países se encontraban trezados para atraer el mayor número posible de industrias, y en segundo lugar, ayudar a los países de menor desarrollo relativo.

En este convenio se contemplaban ciertas ventajas que los países de menor desarrollo relativo podían ofrecer y, en cambio, los más desarrollados no podían hacerlo. Estas ventajas se referían al plazo durante el cual podían conceder exoneraciones de franquicias aduaneras y del impuesto sobre la renta. Este convenio, a pesar de haberse suscrito en 1962, realmente nunca llegó a aplicarse. Sin embargo, existen serias dudas de que hubiera surtido el efecto deseado. Esto por varios motivos: la diferencia en magnitud y plazo de los beneficios que Honduras podía ofrecer adicionalmente no representaba una ventaja sustancial; la aplicación del convenio, en cuanto a la clasificación de las empresas, quedaba en manos de cada país y no se contemplaban otros instrumentos complementarios para propiciar el establecimiento de empresas en Honduras, como por ejemplo, un sistema expedito de financiamiento.

El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) fue creado para facilitar la financiación de proyectos, públicos y privados, que surgían del proceso de integración. Si bien el BCIE no está obligado a destinar una determinada proporción de sus recursos a cada país, sí ha quedado claro que debe dar prioridad a los proyectos de Honduras. En general, de las cuatro medidas puestas en práctica en el MCCA, el Banco es la que ha tenido mayor éxito. Por ejemplo, el financiamiento obtenido por Honduras para construir su infraestructura, difícilmente hubiera sido posible obtenerlo en otras fuentes financieras en las condiciones ofrecidas por el BCIE.

A pesar de los esfuerzos realizados en el MCCA, los resultados no han sido satisfactorios. Es así como la SIECA en 1971 afirmaba que el funcionamiento del mercado común "no permitió dar vigencia a cabalidad al principio de desarrollo equilibrado"¹⁰ y en 1973 indicaba que aun cuando todos los países se habían beneficiado del proceso de integración "algunos de los países se beneficiaron relativamente más que otros, en términos absolutos".¹¹

El estancamiento actual del MCCA puede atribuirse en buena parte, aunque no exclusivamente, a la incapacidad de los países miembros para tomar medidas que distribu-

yeran mejor los frutos de la integración. En primer lugar, las medidas no fueron oportunas, algunas se pospusieron durante varios años; en segundo término, no fueron eficaces, ya que las nuevas oportunidades creadas para favorecer a los países de menor desarrollo relativo no fueron debidamente aprovechadas a causa de la falta de medidas complementarias, y, finalmente, las medidas no respondieron a una concepción global de ayuda a los países más retrasados para acelerar su crecimiento económico.

SECCIÓN III. LOS INSTRUMENTOS UTILIZADOS EN OTROS ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN

La preocupación por ayudar a los países de menor desarrollo relativo ha sido característica de todos los programas de integración, tanto de aquellos entre países en desarrollo como entre países avanzados económicamente.

A continuación se indicarán las principales medidas que se han tomado en los esquemas de integración más importantes.¹²

En el caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) el tema de los países de menor desarrollo relativo siempre retuvo la atención. Es así como en el preámbulo del Tratado de Montevideo ya se indica que los países se comprometían a "una efectiva reciprocidad de beneficios" y en forma expresa se añade la necesidad de contemplar "los intereses de todos y cada uno y que compensen convenientemente, a través de medidas adecuadas, la situación especial de los países de menor desarrollo económico relativo". En el artículo 32 se afirma que alcanzar los objetivos del tratado se facilitará "por el crecimiento de las economías de los países de menor desarrollo económico relativo". Con posterioridad, en la resolución 100 (IV) las partes contratantes reiteran su decisión de promover el desarrollo económico y social en forma armónica y lograr una distribución equitativa de los resultados del proceso de integración. La búsqueda permanente de un equilibrio entre los sacrificios y las expectativas ha sido una preocupación constante en la ALALC y el esfuerzo para alcanzar este propósito "constituye una de las bases fundamentales de todo el proceso".¹³

El Tratado de la ALALC contempla medidas especiales (diferir o flexibilizar el cumplimiento de determinados compromisos, otorgar determinadas facilidades de disfrute exclusivo) en situaciones de excepción en cuanto a la política comercial, el desarrollo industrial y la asistencia financiera y técnica.

a) Las medidas de política comercial son las más importantes. Se trata de otorgar a los países de menor desarrollo relativo ventajas especiales no extensivas a los demás países miembros. Estas ventajas se refieren a:

i) permitir un acceso a los mercados de los países más avanzados en condiciones favorables, ya que las facilidades obtenidas por los países de menor desarrollo relativo no son extensivas a todos los países miembros;

ii) aplicar las cláusulas de salvaguardia, por razones coyunturales o estructurales, de manera más flexible por parte de los países de menor desarrollo relativo; además, se impide que los demás países puedan utilizar estas cláusulas para anular las ventajas que disfrutaban los países de menor desarrollo relativo, y

iii) llevar a cabo la desgravación intrazonal más lentamente, al darles a los países de menor desarrollo relativo condiciones más favorables para cumplir los objetivos establecidos.

b) En cuanto a la política industrial el énfasis se ha puesto en lo siguiente:

i) las disposiciones relativas a los acuerdos de complementación prevén la adopción de medidas tendientes a asegurar una participación activa de los países de menor desarrollo relativo en estos acuerdos. Entre esas medidas debe mencionarse el estudio para identificar industrias que aumenten la capacidad de exportación y las desgravaciones arancelarias anticipadas para dar seguridades de mercado a las empresas que se establezcan en los países de menor desarrollo relativo; y

ii) al formular la política industrial para toda la zona de integración, se da prioridad a la asignación de proyectos industriales en los países de menor desarrollo industrial.

c) En lo que hace a la asistencia financiera y técnica se contempla:

i) el apoyo colectivo de todos los países de la ALALC ante organismos internacionales a las solicitudes que presenten los países de menor desarrollo relativo para obtener recursos financieros y asistencia técnica; y

ii) la ayuda en forma directa de los países miembros más avanzados a los de menor desarrollo relativo en el campo de la asistencia para el desarrollo (suministro de expertos, concesión de becas, establecimiento de líneas de créditos, estudios de mercado e identificación de proyectos).

d) Como parte de la Secretaría de la ALALC se creó una unidad de apoyo con el propósito de suministrar asistencia a los países de menor desarrollo relativo, para que puedan aprovechar mejor las posibilidades que les ofrece el mercado zonal, así como asegurarles una aplicación adecuada de las medidas previstas en su favor.

El tratado de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) sigue la tradición de la ALALC al conceder un tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo relativo. En efecto, a pesar de las marcadas diferencias entre la ALALC y la ALADI que hacen de esta última -en realidad un nuevo esquema de integración económica. La preocupación por establecer disposiciones específicamente orientadas a buscar una solución adecuada a los problemas especiales de los países de menor desarrollo relativo no sólo se mantiene sino se refuerza, tanto respecto del ámbito de la aplicación de las medidas adoptadas como de la naturaleza de los procedimientos propuestos.

Los instrumentos previstos para asegurar un tratamiento especial a los países menos aventajados son diversos. A continuación se mencionan los principales:

i) el acceso preferencial al mercado de los países más avanzados para los productos exportados por los países de menor desarrollo relativo, sin que los primeros puedan exigir reciprocidad de los segundos. Este acceso preferencial consiste en la apertura multilateral de mercados para listas de productos, especialmente industriales, para las cuales se eliminan los gravámenes aduaneros y demás restricciones al comercio;

ii) los acuerdos de comercio que lleguen a establecerse entre los países miembros más avanzados se harán extensivos, sin reciprocidad, a los países de menor desarrollo relativo;

iii) los países más avanzados se comprometen a negociar con cada uno de los países de menor desarrollo relativo un programa especial de cooperación a fin de promover una efectiva cooperación colectiva en favor de estos últimos; dentro de las acciones previstas se mencionan los acuerdos en materia de preinversión, financiamiento y tecnología;

iv) los países miembros aceptan establecer normas negociadas para asegurar -en favor de los países de menor desarrollo relativo- la preservación de las preferencias

arancelarias, la eliminación de las restricciones no arancelarias y la aplicación de cláusulas de salvaguardia;

v) las ventajas que un país miembro llegara a otorgar a otros países no miembros de la ALADI o a otras áreas de integración, dentro o fuera de América Latina, se harán extensivas a los países de menor desarrollo relativo miembros de la ALADI; y

vi) en el campo institucional el tratado de la ALADI contempla la creación, como parte de la Secretaría General, de una unidad de promoción económica para los países de menor desarrollo relativo entre cuyos propósitos se mencionan específicamente: realizar gestiones para la obtención de recursos técnicos y financieros, efectuar estudios y proyectos para el cumplimiento del programa de promoción y elaborar informes anuales sobre el aprovechamiento efectuado del sistema de apoyo a los países de menor desarrollo relativo (art. 38, literal I).

Puede apreciarse así cómo el tratado de la ALADI contempla diversos instrumentos, procedimientos y medidas mediante los cuales otorga un trato especial a los países de menor desarrollo relativo. Este tratamiento preferencial se llevará a cabo en un marco muy diferente del multilateralismo rígido que caracterizaba a la ALALC, que ha sido sustituido por la flexibilidad de los mecanismos de alcance parcial contemplados en la ALADI. Estos son, en realidad, el principal instrumento negociador y el eje del sistema.¹⁴ De la aplicación persistente y audaz de las medidas previstas en el nuevo tratado dependerá, en gran medida, que el objetivo principal de la ALADI - "promover el desarrollo económico-social armónico y equilibrado de la región" se alcance o no se logre.

En el Grupo Andino las disposiciones tomadas son de la siguiente naturaleza: desgravaciones arancelarias más lentas, la creación de una institución financiera regional - la Corporación Andina de Financiamiento (CAF) y la asignación geográfica de empresas.

Tanto Bolivia como Ecuador -los países de menor desarrollo relativo del Grupo- han recibido un tratamiento preferencial según el cual pueden reducir sus respectivos aranceles aduaneros más lentamente, a fin de no exponer sus empresas a la competencia de los demás países miembros. La Corporación es el instrumento financiero regional para canalizar recursos y asistencia técnica a todos los países de la agrupación, pero debe poner especial énfasis en los países económicamente más retrasados. Sin embargo, el instrumento más importante que ha utilizado el Grupo Andino son los acuerdos tendientes a asegurar la distribución geográfica de la producción. El enfoque que se ha adoptado es el de tomar ramas industriales completas, por ejemplo la metalmecánica, hacer "paquetes" de proyectos específicos y luego negociar su distribución entre los diferentes países. En esta repartición se trata de dar un trato especial a los países de menor desarrollo relativo, al asignar proyectos de alta tecnología a fin de forzarlo a dar un "salto tecnológico". Debe mencionarse además que la política sobre inversión extranjera y la de la CAF están íntimamente relacionadas con la promoción y financiamiento de los proyectos específicos asignados a cada país. Este mecanismo otorga a cada uno de los proyectos industriales el mercado completo del Grupo Andino, ya que los obstáculos al comercio intrarregional se eliminan, se garantiza una adecuada protección de terceros países y existe un compromiso de los demás países de no propiciar la competencia mediante el establecimiento de proyectos similares en sus propios territorios.

En la Comunidad Económica Europea (CEE) se adoptaron tres medidas. Por la primera, se creó un banco de financiamiento para canalizar recursos a los países y regiones más retrasados, como la del Sur de Italia; mediante la segunda, se estableció una política agrícola para toda la Comunidad que tiene por objetivo central proteger y subsidiar, en

muchos casos, el ingreso real de los agricultores y, por último, se permitió una gran movilidad del trabajo, que ayudó a algunos países a resolver sus problemas de desempleo y a otros el de la escasez de mano de obra.

En el caso de la CEE, la política no tiende tanto a favorecer a los países de menor desarrollo relativo como a determinadas regiones que se encuentran estancadas o retrasadas; tal es la situación del Mezzogiorno, de ciertas regiones de Francia y más recientemente, de Inglaterra e Irlanda. Los resultados son muy dispares. Mientras la política de libre movilidad del trabajo ha tenido éxito ya que ha aliviado el problema del desempleo en unos países y la escasez de trabajo en otros, la acción del banco europeo de canalizar mayores recursos a determinadas regiones no ha tenido los resultados esperados.

En cuanto a la política agrícola común, ella ha sido capaz de subsidiar a los agricultores de ciertos países pero a la vez ha representado uno de los escollos más grandes que ha encontrado la CEE para continuar su progreso.

En la Asociación Europea de Libre Comercio, la principal medida que se puso en vigencia se refiere a las desgravaciones arancelarias intrazonales. Esta medida se aplicó especialmente en favor de Portugal, que es el país de menor desarrollo dentro de la Asociación. Otros países se han beneficiado con la misma medida pero en mucho menor escala, tal el caso de Austria. La medida consiste, simplemente, en permitir al país beneficiado disminuir sus impuestos aduaneros para las importaciones precedentes del área de integración, más lentamente de lo que lo hacen los países más desarrollados. De igual modo, Portugal se ha aprovechado de un uso más flexible de las cláusulas de salvaguardia. Tamames califica de "altamente imaginativo" el sistema adoptado para favorecer a Portugal y el resultado como "extremadamente ventajoso para la economía de Portugal".¹⁵

En el caso de la Unión Aduanera de Africa Central (UDEAC) se han utilizado los siguientes instrumentos: la "taxe unique" (impuesto único), los incentivos fiscales y el fondo de solidaridad.

La "taxe unique" tiene por objeto resarcir a los países miembros de una parte de las pérdidas fiscales en que incurre al desplazar sus importaciones de terceros países a los países miembros, como consecuencia del programa de liberalización del comercio intrazonal y la creación de un arancel externo común proteccionista.

Se trata de un impuesto pagado por la empresa exportadora y percibido por el gobierno del país en donde se importan los bienes. El impuesto se fija para cada empresa individualmente; esto permite utilizarlos como un medio para ayudar a determinados países. En efecto, para la fabricación de un mismo bien se imponen impuestos inferiores a las empresas de los países de menor desarrollo relativo, con lo cual se estimula el establecimiento de nuevas empresas en ese país.

ii) En cuanto a los incentivos fiscales, los países de la UDEAC se pusieron de acuerdo en un código de aplicación general, con el fin de evitar la "guerra de incentivos". Sin embargo, los países han aceptado, administrativamente, conceder a los países de menor desarrollo relativo un tratamiento preferencial para poder conceder más beneficios por plazos mayores que aquellos otorgados por los países más avanzados.

iii) Por último, dentro de la UDEAC se ha considerado que los países sin acceso al mar tienen una "desventaja estructural" que obstaculiza su desarrollo. Así, los países más avanzados aceptaron crear un fondo de solidaridad para ayudar a los países más atrasados que son, a la vez, aquellos sin acceso al mar. Este instrumento es un mecanismo eminentemente político ya que no existen normas para determinar la contribución de cada país, ni la proporción en que deben distribuir los aportes, ni tampoco el fin al cual deben destinarse

los recursos recibidos por un país miembro. Todo esto se deja a la decisión discrecional de los Jefes de Estado.

Es posiblemente que sea en la Comunidad Económica de África Oriental (CAO) donde se ha utilizado un mayor número de instrumentos para tratar de ayudar a los países más pobres. En el transcurso del tiempo se han puesto en práctica seis medidas, a saber: el sistema de licencias industriales, la distribución de ingresos fiscales, la asignación regional de industrias, el banco regional de desarrollo, las corporaciones comunitarias y el impuesto a las transacciones ("transfer tax").

i) Las licencias industriales -con vigencia anterior a la independencia de los tres países de la Comunidad Británica- tenían por objetivo evitar la competencia ruinosa y equivalían a una concesión monopólica en favor de la empresa que la obtenía.

ii) Los ingresos fiscales se utilizaron con el fin de contrarrestar las desigualdades en la distribución de los beneficios del Mercado Común. Se trataba de crear un fondo constituido con 40 % del impuesto sobre la renta de las empresas industriales (en la CAO el impuesto sobre la renta de los tres países era recaudado por una sola dependencia pública) y con 60 % de los derechos de aduana y de los impuestos de consumo. Como Kenia era el país más industrializado y de mayor nivel de consumo, esto significaba que su aporte al fondo era mayor que el de los otros países. Por otra parte, en la distribución se favorecía a los dos países de menor desarrollo relativo.

iii) La asignación regional de industrias seguía los lineamientos de las licencias industriales, ya que generalmente los proyectos industriales asignados a cada país necesitaban del mercado conjunto de África Oriental para operar eficientemente. Además, se preveían dos disposiciones adicionales: la primera era la obligación de ciertas empresas industriales del país avanzado -Kenia- de establecer fábricas en los otros dos países, tal el caso del cemento, cerveza, cigarrillos y calzado; de acuerdo con la segunda se establecía un sistema de cuotas efectivas y de cuotas "suspendidas" para el comercio intrazonal. Todo este esfuerzo representó un intento apreciable por resolver el problema de la distribución desigual de los beneficios del Mercado Común.

iv) El Banco de Desarrollo de África Oriental fue creado como una institución financiera regional dedicada exclusivamente al fomento industrial. Sus estatutos incluyen cláusulas específicas para dar un tratamiento especial a Uganda y Tanzania. En efecto, cada uno de estos países recibiría 38,75 % de los recursos disponibles, mientras Kenia obtendría 22,50%. Se da así prioridad a los países menos industrializados.

v) Uno de los rasgos más característicos de la CAO son las corporaciones comunitarias. Estas corporaciones existen para varios servicios: ferrocarriles, aviación, correos y telecomunicaciones y puertos; además, otra serie de servicios comunes se administran también para la comunidad en su conjunto, por ejemplo: la recaudación de impuestos, la recopilación de estadísticas, la investigación agrícola y el control sanitario. El objetivo original de estas corporaciones ha sido lograr economías de escala, tanto de carácter administrativo como en el uso y la compra de equipos. La concepción original luego se complementó al percibirse que la operación de las corporaciones tenía un impacto importante en la economía de los países desde diversos puntos de vista: el volumen de empleo, la adquisición de suministros, la política de inversiones y la política tarifaria. Esto llevó a distribuir equitativamente la sede de las diferentes empresas entre los países miembros. De esta manera se buscaba dar mayores oportunidades de empleo en todos los países, así como beneficiarlos a todos ellos con las compras que efectúan las corporaciones. Por otra parte, la política de tarifas se ha utilizado para ayudar a los países más retrasados económicamente; así por

ejemplo, las exportaciones de Uganda a los mercados internacionales gozan de un tratamiento preferencial.

vi) Por último, en vista de las crisis distributivas recurrentes que surgían en el seno de la CAO, se estableció el "transfer tax". Es un impuesto que los países de la CAO pueden establecer a las importaciones de productos manufacturados procedentes de los otros países miembros. Su propósito es promover el establecimiento de nuevas industrias en los países menos desarrollados con el fin de lograr cierto equilibrio industrial entre los países mediante la protección del mercado nacional. Para poder establecer el impuesto es necesario que se den ciertas condiciones y llenar una serie de requisitos. De este rápido examen de las medidas aplicadas y de los instrumentos utilizados en los diversos programas de integración se extraen varias conclusiones.

En primer lugar, en todos los programas de integración se ha planteado la necesidad de ayudar a los países de menor desarrollo relativo.

Además, las medidas que se han adoptado tienen relación principalmente con: i) la protección del mercado nacional de la competencia de los productos provenientes de los otros países miembros; ii) la canalización prioritaria de recursos financieros hacia los países menos desarrollados; y iii) la transferencia de recursos financieros a estos países.

Asimismo, a pesar del esfuerzo realizado, en ninguno de los esquemas de integración se puede afirmar que el conjunto de instrumentos haya dado los resultados esperados. Esto se debe a varias razones: los instrumentos no fueron bien diseñados, la aplicación ha sido muy difícil y después de aprobados ha faltado voluntad política para su aplicación.

Por último, es muy poco el esfuerzo que se ha hecho por evaluar (cuantitativa y cualitativamente) los resultados de las diversas medidas puestas en práctica.

SECCIÓN IV. ALGUNAS SUGERENCIAS ADICIONALES PARA EL CASO DE LOS PAÍSES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO

Si el objetivo es tratar de ayudar a los países más retrasados económicamente es conveniente recordar que el crecimiento económico dependerá en última instancia, de cuán elástica sea la oferta global (es decir, de la posibilidad de expandir y modificar la producción) y cuán dinámica sea la demanda efectiva, tanto interna como externa (es decir, de la dimensión del mercado y del ritmo de su crecimiento). Así, si se desea ayudar a un país a salir del subdesarrollo deberá influirse positivamente -por una parte- en la disponibilidad y la calidad de sus factores de producción para capacitarlo a aumentar la producción nacional en condiciones aceptables de competencia, y -por otra- en el tamaño de los mercados en que vende sus productos.

De acuerdo con este punto de vista, las medidas para ayudar a los países de menor desarrollo relativo podrían dividirse en aquellas que:

i) aumenten la cantidad y mejoren la calidad del acervo de factores de la producción con que cuenta el país, entre los que deberá incluirse no sólo el capital y el trabajo, sino también los nuevos conocimientos y la capacidad empresarial así como la institucional;

ii) disminuyan directamente los costos unitarios de producción, tal el caso de tarifas subsidiadas y de inversiones públicas con carácter preferencial. (Entre estas medidas y las del punto anterior puede existir cierto grado de superposición, ya que el mejoramiento de la calidad de los factores de la producción se refleja también en la disminución de los costos unitarios de producción);

iii) amplíen el mercado disponible para los productos del país que se desea ayudar. Esta ampliación del mercado se refiere, como se verá más adelante, al mercado nacio-

nal del país en referencia, al mercado regional del área de integración y a los mercados de exportación fuera del área de integración.

A. MEDIDAS RELATIVAS A LOS FACTORES DE LA PRODUCCIÓN

Estas medidas se refieren a las transferencias financieras, la capacidad empresarial, la capacidad institucional y el factor trabajo. En lo que sigue se analizarán en ese orden.

El financiamiento

El establecimiento de la unión aduanera presenta serias dificultades: primera, cada país miembro perdería los derechos de aduana que percibe en la actualidad; segunda, habría necesidad de crear un mecanismo para distribuir los fondos recaudados; y tercera, sería necesario establecer un procedimiento de recaudación. Estos problemas no han podido ser resueltos en Centroamérica ni en los demás programas de integración, pero es tiempo de abocarse a ellos.

Una posibilidad consistiría en que los países miembros se comprometieran a deshacerse cada año de cierta proporción -por ejemplo, 10 % del monto que recauden por concepto de impuestos de importación, en forma acumulativa. De esta manera el primer año aportarían 10 %, el segundo 20 % y así sucesivamente, hasta llegar a 100 % de los derechos de aduana en el décimo año. Se obtendrían así varias ventajas: el plazo es bastante largo (diez años) para que los países adecuen su sistema fiscal y sustituyan paulatinamente el ingreso que dejan de percibir; la pérdida neta de un país no equivaldría al monto de los ingresos de aduana que deja de percibir, ya que de dicho monto habría que deducir la parte que el país reciba de la distribución de los fondos totales recaudados; al finalizar el período de transición (diez años) la unión aduanera existiría de hecho, ya los países no les interesaría la aduana por la cual ingresan los productos al área de integración ni el destino final que tengan.

El uso que se dé a los recursos totales recaudados podría llegar a convertirse en un poderoso instrumento para ayudar a los países de menor desarrollo relativo. Una parte de los fondos se destinaría a financiar los gastos de operación de las instituciones regionales; otra parte podría utilizarse para incrementar los recursos de la institución financiera regional (BCIE, CAF); otra, en fin, podría canalizarse hacia el financiamiento de proyectos de inversión (plan vial) o al suministro de servicios (extensión agrícola) de ámbito regional y darse un trato preferencial a los países de menor desarrollo relativo.

En cuanto al procedimiento concreto para distribuir los recursos, puede pensarse en dos mecanismos diferentes: uno, el tradicional, sería fortalecer el ente financiero regional; el otro, el nuevo, consistiría en la elaboración de un presupuesto regional. Para este último, sería necesario crear algún organismo legislativo-ejecutivo regional que se encargara de aprobar las propuestas de los organismos regionales. En los primeros años, los países deberían tener derecho de voto, el presupuesto se aprobaría por dos años y cierto tipo de gastos (los militares, por ejemplo) no podrían consignarse en el presupuesto. Ambos procedimientos podrían también funcionar simultáneamente: una proporción de los recursos iría al organismo financiero regional, para financiar proyectos reembolsables; y otra proporción al presupuesto regional, que incluiría las asignaciones no reembolsables.

Ciertos proyectos de inversión y ciertos servicios que son de gran importancia para el desarrollo económico de los países miembros podrían concebirse como programas

de ámbito regional. Tal, por ejemplo, el caso de un plan vial o portuario en el campo de las inversiones, o el de la educación técnica o la investigación agrícola en el campo de los servicios. Este tipo de planteamiento ayudaría a los países de menor desarrollo relativo desde tres puntos de vista: primero, se ayudaría a estos países a elaborar proyectos en áreas prioritarias; segundo, se apoyaría la ejecución de esos proyectos al facilitárseles recursos financieros y asistencia técnica; y tercero, se podría dar preferencia a las inversiones a realizarse en estos países y posponer las que han de ejecutarse en los países miembros más desarrollados; asimismo, a los países de menor desarrollo relativo se les podría dar la ventaja, cuando se trate de préstamos, de alargar los plazos de amortización y los períodos de gracia.

Con frecuencia, los países miembros del programa de integración hacen frente a problemas o crisis de balanza de pagos. Estos problemas se originan en los déficit del comercio intrazonal, o bien en las circunstancias prevalecientes en el comercio internacional. Sería muy conveniente diseñar mecanismos para ayudar a los países de menor desarrollo relativo a resolver adecuadamente estos problemas.

Al respecto podrían adoptarse tres medidas:

i) Inconvertibilidad parcial y temporal. Consistiría en autorizar al país de menor desarrollo relativo a pagar una cierta proporción del déficit de su comercio intrazonal en su propia moneda, en vez de hacerlo en monedas convertibles. Esto equivaldría a forzar a los países superavitarios a conceder créditos a los países deficitarios cuando éstos sean de menor desarrollo relativo.

La inconvertibilidad sería parcial y temporal. Parcial por cuanto sólo una parte de los saldos sería inconvertible; quizá podría pensarse en que esa proporción sea creciente, de manera que el país superavitario tenga interés en corregir el desequilibrio en el comercio intrazonal. Esto plantearía, evidentemente, el riesgo de estimular al país de menor desarrollo relativo a incurrir en nuevos déficit a fin de obtener financiamiento externo. Temporal, por cuanto el país al pagar en su moneda nacional adquiere el compromiso de comprar estas tenencias después de un determinado plazo.

ii) El Fondo de Estabilización. En el caso del Mercado Común de Centro América funciona dentro del marco del Consejo Monetario Centroamericano el Fondo de Estabilización, cuyo fin es conceder préstamos para hacer frente a problemas de balanza de pagos. Si bien el cometido del Fondo es resolver problemas "monetarios" y no de "desarrollo" (para lo cual está el BCIE), no por ello ha de perderse de vista la íntima relación que existe entre unos y otros. Las perturbaciones monetarias y los desajustes de la balanza de pagos repercuten rápidamente, como ha sido el caso en Centroamérica, en el programa de integración. Por ello, si se lograra una mayor flexibilidad para usar los recursos del Fondo de Estabilización cuando se trate de resolver problemas de balanza de pagos de los países de menor desarrollo relativo, se daría un paso significativo para ayudar a estos países a sobrellevar los problemas de la integración y por ende, a permanecer en el programa.

iii) Flexibilidad del tipo de cambio. Con frecuencia en los programas de integración se han adoptado disposiciones en relación con las modificaciones del tipo de cambio de una intransigencia malsana. Cuando se trata de países de menor desarrollo relativo podría buscarse una mayor flexibilidad con dos propósitos: primero, permitir que el país pueda modificar su tipo de cambio con presteza para adecuarlo a las diferencias originadas por el ritmo de la inflación en los otros países miembros; y segundo, acceder a una variación del tipo de cambio con el fin de mejorar la posición competitiva de las exportaciones del país de menor desarrollo relativo dentro del área de integración.¹⁶

Es importante analizar la experiencia de África Oriental en cuanto a las empresas o corporaciones comunitarias. En dicho esquema de integración, como ya se señaló, una serie de servicios se administran en el ámbito del área regional. Cada uno de estos servicios se encuentra a cargo de una empresa o corporación, propiedad pública de los tres países. Las ventajas que se obtienen son varias: mayor utilización de la capacidad instalada, evitar duplicaciones, estandarización del equipo, centralización de los suministros y la administración. Pero además, las corporaciones comunitarias pueden llegar a ser un instrumento valioso para ayudar a los países de menor desarrollo relativo. Esto desde varios puntos de vista:

i) la política de inversiones puede configurarse de manera de dar preferencia a los países de menor desarrollo relativo;

ii) la política tarifaria puede diseñarse para ayudar las importaciones y exportaciones de dichos países;

iii) en cuanto al empleo, las corporaciones podrían dar preferencia a la mano de obra y al personal de los países más atrasados; y por último

iv) las corporaciones al hacer sus compras de suministros y abastecimientos, podrían dar prioridad a las ofertas provenientes de los países de menor desarrollo relativo aun cuando los precios fueran, en una cierta proporción, más elevados que los de las ofertas de las empresas de los países miembros más avanzados.

Además de la ayuda ya mencionada, que se daría a los países de menor desarrollo cuando se establecen corporaciones comunitarias (inversiones, tarifas, empleo, suministros), una ayuda adicional consistiría en las condiciones en que estos países tendrían que dar su aporte financiero para participar en las corporaciones. Al respecto podría pensarse en otorgarles un plazo mayor para pagar sus cuotas, concederles préstamos especiales para aportar el capital social que les corresponde y darles la posibilidad de suscribir una proporción mayor de acciones que los demás países miembros.

No sólo la ayuda financiera y asistencia técnica internacionales podrán canalizarse prioritariamente hacia los países de menor desarrollo relativo, sino que debe considerarse también el tema de las inversiones extranjeras directas. Al respecto, en el estatuto regional sobre inversión extranjera directa podrían contemplarse normas y cláusulas que favorezcan a los países más atrasados. El aspecto político delicado en este campo es determinar si se desea incrementar las inversiones extranjeras, restringirlas o normar las condiciones en que deberían operar. Si se tratara de esto último se podría permitir a los países de menor desarrollo relativo dar concesiones mayores a las inversiones extranjeras directas que aquellas que otorgan los otros países. Las condiciones se refieren entre otras a las remesas al extranjero, la proporción de la participación de capital regional, el plazo para la "regionalización" de la inversión. De esta manera se podrían incrementar la cantidad de recursos financieros y la capacidad empresarial de procedencia externa que se canalizarían hacia los países de menor desarrollo relativo, sin dejarse por ello de percibir los riesgos en que se incurre con dicha política.

La capacidad empresarial

A pesar de la innegable importancia que tienen los recursos financieros, éste es tan sólo uno de los factores coadyuvantes en el proceso del desarrollo económico. La capacidad empresarial definida como la percepción de nuevas oportunidades de inversión y de combinar los factores de la producción para satisfacer la demanda nacional, regional e internacional, es un factor indispensable para promover el desarrollo. Así, para ayudar a

aumentar la producción de un país de menor desarrollo relativo es necesario no sólo apoyarlo financieramente, sino también incrementar la disponibilidad de la capacidad empresarial para buscar y concebir nuevas oportunidades, así como ejecutar nuevos proyectos de inversión. Al respecto podrían considerarse dos medidas.

i) Se podría considerar bloquear el 5 % del valor de las exportaciones que los países más avanzados hagan al país de menor desarrollo relativo. Estos fondos tendrían que ser destinados por las empresas exportadoras, propietarias de los fondos bloqueados, a realizar inversiones en el país de menor desarrollo relativo. Si al cabo de cierto tiempo -un año, por ejemplo- no lo hicieran, se transformarían en un aporte al ente financiero regional para financiar proyectos en el país de menor desarrollo relativo. La idea principal de esta sugerencia es la de canalizar no sólo recursos de capital hacia el país que se desea ayudar, sino también forzar la llegada de capacidad empresarial, que deberá buscar oportunidades de inversión o verse abocada a perder los fondos bloqueados. Esta sugerencia no está exenta de problemas. Primero, en tanto no haya suficiente competencia, los exportadores podrían aumentar el precio de sus exportaciones en un 5 % , con lo cual se perjudicaría al país de menor desarrollo relativo. Segundo, el país de menor desarrollo relativo podría temer la "colonización" por parte de empresarios de los países más avanzados; esto podría resolverse si las inversiones tuvieran que ser minoritarias o bien temporarias. Tercero, habrían de establecerse normas para determinar las condiciones en que los exportadores-inversionistas pueden hacer remesas del país de menor desarrollo relativo al exterior.

ii) Alternativamente, podría considerarse la posibilidad de dar al país de menor desarrollo relativo un tratamiento fiscal preferencial; siguiendo la experiencia de Brasil en su política de inversiones en el nordeste. Se trataría de ofrecer un crédito tributario a las personas y a las empresas de los países miembros más desarrollados en el caso de invertir, total o parcialmente, en el país de menor desarrollo relativo, el monto a pagar por concepto del impuesto sobre la renta. De esta manera se lograría que no sólo los exportadores busquen oportunidades de inversión en el país de menor desarrollo relativo. Tal medida no acarrea el peligro de que los exportadores aumenten el precio de sus exportaciones con destino al país de menor desarrollo relativo.

Estos dos mecanismos tendrían por objetivo lograr no solamente recursos financieros adicionales, sino también poner a disposición de los países de menor desarrollo relativo la capacidad empresarial de los países más avanzados.

La organización institucional

Las múltiples tareas y funciones que tiene a su cargo el Estado en la actualidad hacen necesaria la existencia de instituciones públicas eficientes. Es más, el mismo proceso de integración plantea nuevas situaciones que requieren, en unos casos, reajustes en la organización institucional existente y, en otros, establecer nuevas instituciones. Ahora bien, los países subdesarrollados se caracterizan por una administración pública poco eficiente y este problema se acentúa aún más en el caso de los países de menor desarrollo relativo y mientras no se cuente con una organización institucional adecuada es muy difícil para estos países poder lograr una capacidad de negociación adecuada frente a los otros países miembros y aprovechar con rapidez las nuevas oportunidades que el proceso de integración va ofreciendo en el transcurso del tiempo.

Los países más avanzados pueden ayudar a los de menor desarrollo relativo de diversas maneras en este campo; por ejemplo: primero, trasladar funcionarios de los países más atrasados a los más avanzados, por períodos de diferente duración, a trabajar en insti-

tuciones públicas a fin de entrenarlos; segundo, prestar asistencia técnica a las instituciones homólogas de los países de menor desarrollo relativo para mejorar determinadas funciones como recaudación de impuestos, sistemas de seguridad social o de estabilización de precios; y tercero, dar prioridad a la solución de los problemas de la administración pública que se presentan a los países de menor desarrollo relativo, en los programas de capacitación y de asistencia técnica que lleven a cabo las instituciones regionales.

El factor trabajo

A la par de los recursos financieros, la capacidad empresarial y la organización institucional, el proceso de desarrollo económico descansa, en buena parte, en la capacitación del factor humano en muy diversos campos y niveles. Al respecto, los países más avanzados podrían ayudar a los de menor desarrollo relativo asumiendo parte de los costos de los programas de capacitación. Así, los primeros países podrían: establecer sistemas de becas para entrenar funcionarios de los países de menor desarrollo relativo; dar asistencia técnica para la creación y mejoramiento de las instituciones dedicadas a la formación, entrenamiento y capacitación y dar prioridad en el "presupuesto regional" a ciertos proyectos como serían la investigación y la extensión agrícolas, la capacitación técnica de nivel intermedio y superior. Esta acción debería ir acompañada de medidas tendientes a incrementar la capacidad de producción de los países de menor desarrollo relativo a fin de crear suficientes oportunidades de empleo. De lo contrario, se estaría tan sólo fomentado la emigración de personal capacitado de los países de menor desarrollo relativo hacia los más avanzados.

B. MEDIDAS TENDIENTES A AFECTAR LOS COSTOS UNITARIOS DE PRODUCCIÓN

La mayor disponibilidad y la mejor calidad de los factores de la producción (capital, capacidad empresarial, organización institucional y trabajo) no sólo ayudarían a aumentar el volumen de producción sino que a la vez incidirían favorablemente en el nivel de productividad, en los costos unitarios de producción y, por ende, en la posición competitiva de los países de menor desarrollo relativo frente a los demás países miembros del esquema de integración. A continuación se abordarán otras medidas que surten el mismo efecto, pero cuya naturaleza es distinta ya que no se trata de alterar la disponibilidad y la calidad de los factores de la producción.

Incentivos fiscales. Es bien conocida la larga e infructuosa historia de los incentivos fiscales en el MCCA y en otros programas de integración. No se ha podido utilizar este instrumento de manera efectiva para ayudar a los países de menor desarrollo relativo. Para subsanar esta situación deben satisfacerse tres condiciones básicas y una subsidiaria. Primera, las disposiciones han de ser las mismas en todo el ámbito regional, ya que sería prácticamente imposible coordinar las legislaciones y políticas de cada país sobre este tema; segunda, la administración del sistema no ha de quedar en manos de los países miembros sino de un organismo regional, sobre todo en lo que se refiere a la clasificación de las empresas y la determinación de los incentivos específicos que recibiría cada empresa; y tercera, los incentivos que se concedan deben ser de una magnitud y por un plazo suficientemente significativos para que incidan realmente en los costos unitarios de producción. Subsidiariamente, es necesario evitar poner todo el peso de la política de ayuda a los países más atrasados en un solo instrumento como el de los incentivos fiscales, que son importantes pero que han de ser nada más que uno de ellos. En, cuanto a los dos primeros aspectos (la necesidad de una política y de una administración regionales), no pareciera haber des-

acuerdos importantes; el tercer punto es el que plantea los problemas de más difícil solución. En efecto, se trata de ponerse de acuerdo sobre aquellos incentivos que un país de menor desarrollo relativo podría otorgar y que otro más avanzado no podría acordar.

Así como en cada uno de los países se han aplicado tarifas "promocionales", ya sea para estimular el desarrollo de determinadas actividades (las tarifas eléctricas para el sector manufacturero son más bajas que para los usuarios residenciales) o ciertas regiones (las tarifas rurales son inferiores a las urbanas), también dentro del área de integración podría utilizarse el mismo criterio. Ciertas tarifas, por ejemplo, las de telecomunicaciones o transporte de carga para las exportaciones del país de menor desarrollo relativo, serían inferiores a las que rigen para los demás países miembros. Dentro de esta línea de pensamiento, las tasas de interés subsidiadas también podrían utilizarse para abaratar los costos de producción de los países de menor desarrollo. Sin embargo, en este caso habrían de tenerse en cuenta posibles distorsiones. En efecto, si las tasas de interés subsidiadas afectan la tasa marginal de sustitución entre los factores de la producción, entonces podría generarse una tendencia a utilizar técnicas de producción que usen menos trabajo y más capital, con los consiguientes perjuicios sobre el volumen de empleo.

Estas medidas (exoneraciones de derechos de aduana, tarifas subsidiadas) y una política realista de tipo de cambio permitirían a las empresas de los países de menor desarrollo relativo disminuir los costos unitarios de producción en relación con los de los demás países y, por consiguiente, mejorar las posibilidades de competir, de atraer nuevas inversiones y, por ende, de crecer más rápidamente. Los dos factores determinantes del éxito de estas medidas son: el efecto real que tengan sobre los costos unitarios de producción y el plazo durante el cual se otorgue la ventaja al país que se desea ayudar.

C. MEDIDAS TENDIENTES A AMPLIAR EL MERCADO

Mucho es lo que se ha discurrido, por lo menos desde el tiempo de "La riqueza de las naciones", acerca de la estrecha relación que existe entre el tamaño del mercado, la acumulación de capital y el ritmo de crecimiento económico. Cuanto más amplio sea el mercado, mayores son las oportunidades de inversión, de acelerar la división del trabajo y de aumentar la producción. Es así como uno de los requisitos indispensables para que un país se desarrolle es la posibilidad de vender sus productos, es decir, de disponer de mercados, y esto es aún más valioso cuando se trata de países de menor desarrollo relativo cuya capacidad de producción es incipiente y su experiencia escasa. Así, pues, otra serie de medidas que podrían tomarse para ayudar a los países de menor desarrollo relativo consiste en poner a su disposición mercados en condiciones preferenciales, se trate del mercado nacional, regional o internacional.

La distribución geográfica de actividades productivas es uno de los procedimientos que con mayor frecuencia han sido adoptados en varios esquemas de integración.

Consiste, como su nombre lo indica, en distribuir determinados proyectos, sobre todo de tipo industrial, aunque no exclusivamente, entre los países miembros de manera de dar un tratamiento preferencial a los países más atrasados.

Estos proyectos pueden ser de diferentes tipos:

- i) proyectos de "integración", son aquellos que necesitan disponer de una proporción elevada del mercado regional para poder fructificar y funcionar eficientemente, por ejemplo el caso de las llamadas industrias de integración en el MCCA;
- ii) proyectos "nacionales", ya sean agropecuarios, agroindustriales o industriales, que no necesitan el mercado regional desde el punto de vista de las economías de

escala, pero a los cuales se les permitiría concentrarse en los países de menor desarrollo relativo para ayudarlos; y

iii) proyectos de "servicios", tales como puertos, almacenaje, reparación (naves, vehículos), que podrían asignarse preferentemente a países de menor desarrollo relativo.

La distribución geográfica de estos proyectos podría ser utilizada con dos fines diferentes pero no incompatibles: primero, asegurar que todos los países participen en las nuevas oportunidades de inversión que se abren gracias a la integración; y segundo, dar primordialmente un tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo relativo al hacer la distribución, con el fin de lograr un crecimiento económico más acelerado.

Esta distribución de actividades productivas presenta dos aspectos que deben tenerse presente. En primer lugar, para los países miembros es difícil aceptar que proyectos importantes se lleven a cabo en un país de menor desarrollo relativo, sobre todo si los costos de producción en ese país son sustancialmente más elevados de lo que resultarían si el proyecto no se localizara en él. Por otra parte, es una medida con frecuencia insuficiente si el país de menor desarrollo relativo no cuenta con los factores de la producción necesarios para llevar a cabo los proyectos que se le asignen. Así, la distribución de actividades para ser un instrumento eficaz, debería ir acompañada de otras medidas relacionadas con la disponibilidad de factores de la producción y la capacidad del país de aprovechar oportunidades. Las posibilidades concretas de llegar a acuerdos para la distribución geográfica de actividades productivas dependerán tanto de mejorar las técnicas de planificación y de evaluación de proyectos -a fin de poder suministrar a los países miembros información sobre los posibles sacrificios (balanza de pagos, empleo, valor agregado y precios) en que cada uno de ellos incurriría según sea el país en que se ubique el proyecto como de confeccionar "paquetes" relativamente grandes de proyectos, para poder asignar a todos los países miembros algunos proyectos importantes. Un procedimiento que facilitaría la distribución geográfica de actividades son las llamadas "empresas regionales internacionales" éstas serían propiedad conjunta de todos los países miembros, con independencia del país en que se instalen; se trataría así de evitar los efectos nocivos de la "polarización" para los países de menor desarrollo relativo.¹⁷

Tarifas arancelarias intrazonales. Mientras la asignación de actividades productivas trata de poner a disposición del país de menor desarrollo relativo el mercado de toda el área de integración, la posibilidad de establecer cierto tipo de impuestos arancelarios al comercio intrazonal trataría de proteger el mercado del país de menor desarrollo relativo de la competencia de los otros países miembros. Así se permitiría al país menos desarrollado establecer, unilateralmente, impuestos a la importación de productos procedentes de los países miembros más desarrollados. La aplicación de este instrumento significaría la interrupción, parcial y temporaria del libre comercio intrazonal. Se modificaría así la tesis que ha sido sustentada en varias oportunidades de considerar el libre comercio como la esencia de los programas de integración económica y se aceptaría otra: el libre comercio entre países de muy desigual nivel de desarrollo bien podría acentuar las disparidades iniciales entre los países miembros y, por consiguiente, obstaculizar el progreso de la integración.

Debe observarse que desde el punto de vista de la ampliación del mercado esta segunda sugerencia es menos favorable que la que se hizo en el párrafo precedente. En efecto, mientras esta última amplía las posibilidades de producir para el mercado nacional del país de menor desarrollo relativo, aquélla expande aún más el mercado porque permite al país menos desarrollado exportar a toda el área de integración.

Por último, podría considerarse la posibilidad de dar ciertas ventajas a los países de menor desarrollo relativo en lo que respecta a las exportaciones sometidas a cuotas en los mercados internacionales. Así, en el caso de Centroamérica no pocas de sus exportaciones han estado sujetas a cuotas, como por ejemplo el café, el azúcar, la carne de vacuno, los textiles y ciertos bienes "maquilados". La medida concreta consistiría en que la cuota de los países miembros se consideraría como una sola cuota global para la región, que se distribuiría de manera de favorecer a los países de menor desarrollo relativo. Así, los países más pobres tendrían mercados adicionales y, por ende, les sería posible aumentar su producción y sus exportaciones.

D. MEDIDAS TENDIENTES A SALVAGUARDAR LA POSICIÓN DE LOS PAÍSES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO

No es suficiente ayudar a los países de menor desarrollo relativo mediante la adopción de medidas cuyo propósito sea aumentar la disponibilidad de los factores de la producción, reducir los costos de producción y ampliar el tamaño del mercado. Es necesario complementarlas con otras disposiciones cuyo objetivo sea dar a dichos países un mayor poder relativo en el proceso de la toma de decisiones de los organismos comunitarios. Algunos ejemplos concretos que podrían considerarse son los siguientes:

- i) derecho de veto en ciertas decisiones que afectan a los países de menor desarrollo relativo;
- ii) mayor poder de voto en ciertos organismos, por ejemplo, en el organismo financiero regional;
- iii) mayor poder de iniciativa en las instituciones y organismos regionales que el de los países más avanzados.

En lo que se refiere a las cláusulas de salvaguardia es conveniente que los tratados y convenios de integración las incluyan. Estas permitirían a los países apartarse, parcial o temerariamente de las normas, disposiciones y compromisos vigentes. Ahora bien, habrá de darse un tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo relativo para que la aplicación de dichas cláusulas de salvaguardia sea más flexible y expedita (circunstancias, condiciones, plazos) en su caso que en el de los otros países miembros.

OBSERVACIONES FINALES

El conjunto de medidas para ayudar a los países de menor desarrollo relativo debe satisfacer ciertas condiciones. Las más importantes son las que se detallan a continuación.

- i) Flexibilidad: con el fin de reconocer a tiempo errores o insuficiencias; en el primer caso para poder dar marcha atrás, en el segundo para reforzar la acción.
- ii) Coherencia: al ser el desarrollo una tarea compleja que depende de muchos factores, es necesario tener un "modelo" para contar así con una idea, cuanto más precisa mejor, de las relaciones causales.
- iii) Prioridades: la complejidad misma del desarrollo exige establecer un orden de prioridades para determinar en qué aspectos, poner énfasis, cuáles son las áreas prioritarias y evitar así la dispersión de esfuerzos.
- iv) Carácter temporario: Los países más desarrollados no estarán de acuerdo en dar un tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo relativo si la ayuda ha de ser permanente,

v) Complementación: que ha de ser adecuada entre medidas de tipo "preventivo" y las de carácter "correctivo", ya que las primeras habrán de tomarse desde el inicio mismo del programa de integración y las segundas en su transcurso.¹⁸

vi) Estudio y evaluación permanentes: lo primero para tratar de prever los resultados potenciales de las diversas medidas; lo segundo con el propósito de constatar los efectos cuantitativos y cualitativos de las medidas adoptadas.

Aún cuando las medidas que se adopten satisfagan las condiciones mencionadas subsistirán sin embargo, ciertos problemas que no pueden dejar de señalarse:

a) El tema de los países de menor desarrollo relativo representa un problema real e importante. Nada se ganaría con ignorarlo. Real por cuanto las tendencias a la "polarización" que surgen en los programas de integración bien podrían empeorar la situación de los países de menor desarrollo relativo. En efecto, estas tendencias son muy poderosas especialmente cuando se trata de programas de integración entre países subdesarrollados.¹⁹ Importante porque como lo indica un estudio de la CEPAL, "una política global de desarrollo no puede admitir que se mantenga, ni mucho menos se incremente, el rezago económico o el empobrecimiento relativo de alguno de los países miembros, porque esa circunstancia dificulta o impide (...) el desarrollo firme de toda la región".²⁰ Por ello hay que evitar un trato igual entre desiguales. La igualdad entre desiguales no hace, sino, ahondar la desigualdad.

b) No se trata de un problema transitorio, sino prácticamente de carácter permanente. En efecto, siempre habrá algún país miembro que sea de menor desarrollo relativo. Debe reconocerse que si bien "la integración económica ofrece en principio oportunidades a todos los países miembros para obtener beneficios"²¹ la capacidad para aprovechar estas oportunidades nunca será igual. De ahí la imposibilidad de lograr una política plenamente exitosa frente al problema de los países de menor desarrollo relativo.

c) Persistirá la controversia acerca de la bondad de las medidas: los países más retrasados económicamente tenderán a considerarlas insuficientes, los países más avanzados por el contrario, se inclinarán por insistir en que son excesivas.

d) Sería perder la perspectiva correcta de las cosas pretender cifrar esperanzas exageradas en las medidas que puedan tomarse, dentro del marco del programa de integración, para subsanar el problema de los países de menor desarrollo relativo. La integración puede desempeñar un papel importante para superar los obstáculos que impiden el desarrollo de estos países, pero las decisiones más significativas y las medidas efectivas para salir del subdesarrollo han de ser de carácter nacional más que regional.²²

Notas

¹ En relación con la CEE se afirmaba que "The European Community will make no perceptible progress until the economically weaker member states come much closer to matching the performance of the strong ones". ("la Comunidad Europea no hará progresos apreciables hasta que los miembros económicamente más débiles puedan obtener beneficios similares a los que obtienen los más fuertes"). *The Economist*, 10 de abril de 1976, pág. 69.

² Véase por ejemplo, en el caso de la recién disuelta Comunidad Económica de África del Este, Hazlswood, Arthur. "The end of the East African Community: what are the lessons for regional integration schemes", *Journal of Common Market Studies*, septiembre de 1979, págs. 40-58 y Eken, Sena, "la disolución de la Comunidad del África Oriental", *Finanzas y Desarrollo*, diciembre de 1979, págs. 36-40.

³ Este tema se trata en Lizano, Eduardo, "Desarrollo equilibrado y países de menor desarrollo relativo, una vez más", *Integración Latinoamericana, BID/INTAL*, N° 39, septiembre de 1979, págs. 15-23.

⁴ Debe tenerse presente que si antes de la integración los países eran poco proteccionistas, la integración podría reducir el tamaño del mercado si el arancel externo común resultara muy elevado.

⁵ Véase una discusión de este tema en Etzioni, A., "European Unification, A Strategy of Change", *World Politics*, vol. XVI, N° 1, octubre de 1963, especialmente págs. 46-47.

⁶ R. Hansen, al referirse al MCCA, afirma "all such attempts are inadequate to overcome the agglomerative tendencies associated with the backwash effects of economic integration in less developed areas" ("todos estos intentos son inadecuados para superar las tendencias acumulativas que, en las áreas menos desarrolladas, se asocian con los efectos de concentración de la integración económica") ("Regional Integration, Reflections on a Decade of Theoretical Efforts", *World Politics*, vol. XXI, N° 2, junio de 1969, pág. 260). Sin embargo, la persistencia de las tendencias a la "polarización" depende en gran medida, de la dotación de factores de la producción, especialmente recursos naturales, que posea la "periferia". Si es abundante los efectos de "concentración" (backwash) son relativamente débiles y los efectos de "dispersión" (spread) son más vigorosos. Véase D. Salvatore: "The operation of the Market Mechanism and Regional Inequality", *Kyklos*, vol. XXV, N° 3, 1972, págs. 518-536.

⁷ CEPAL, "Informe Preliminar sobre Integración y Reciprocidad Económica en Centroamérica", mimeo E/CN.12/AC.17/3, 1952, publicado en *Revista de la Integración Centroamericana*, N° 6, 1972, págs. 106-107.

⁸ CEPAL, *Evaluación de la integración económica en Centroamérica*, 66.II.G.9, Nueva York, 1966, pág. 21.

⁹ SIECA, *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*, BID/INTAL, Buenos Aires, tomo 1, Nota-Resumen, 1973, pág. 101.

¹⁰ SIECA, "Evolución y estado actual del Mercado Común y sus posibilidades de funcionamiento a corto plazo", mimeo, 71/V/ 20/V-1, 1971, publicado en Revista de la Integración Centroamericana, N° 3, véase pág. 45.

¹¹ SIECA, ob. cit., pág. 32.

¹² Para un análisis pormenorizado de algunas de estas medidas puede consultarse el trabajo preparado por el autor para la UNCTAD, Problemas actuales de la integración. La distribución de beneficios y costos en la Integración entre países en desarrollo, Naciones Unidas, TD/B/394, 1973.

¹³ Zelada, C. Alberto, "Los países de menor desarrollo económico relativo en la ALALC", Seminario sobre perspectivas que ofrecen los procesos de integración de América Latina a los países de menor dimensión económica de la región, INTAL, octubre de 1973. En este documento se encuentra un análisis detallado y crítico de las diversas medidas adoptadas en el seno de la ALALC.

¹⁴ Mohar, B. Gustavo, "Acuerdos principales de la reunión de Acapulco", Comercio Exterior, vol. 30, N° 7, julio de 1980, págs. 761-763.

¹⁵ Tamames, Ramón, La integración económica y los países de menor desarrollo relativo, BID/INTAL, Buenos Aires, 1972; págs. 3 y 5.

¹⁶ Véase una discusión de este tema en Lizano, Eduardo, Cooperación monetaria e integración económica en el Mercado Común Centroamericano, México, CEMLA, 1978, págs. 207-208.

¹⁷ Véase Little, I. M. D., "Regional International Companies as an Approach to Economic Integration", Journal of Common Market Studies, diciembre de 1966, vol. V, N° 2, págs. 180-186.

¹⁸ Para un análisis del concepto de medidas "preventivas" y "correctivas", véase Lizano, Eduardo, La distribución de beneficios y costos en la Integración entre países en desarrollo. Nueva York, Naciones Unidas, TD/B/394, 1973, págs. 54-56.

¹⁹ Hansen, Roger D., "Regional Integration, Reflections on a Decade of Theoretical Efforts", World Politics, junio de 1969, vol. XXI, N° 2, pág. 261.

²⁰ CEPAL, "Planteamientos y posibles medidas en torno al problema del desarrollo equilibrado en Centroamérica", CEPAL MEX/74, 22, mimeo, 1974, pág. 16.

²¹ French-Davis, Ricardo, Distribución de beneficios y eficiencia en la integración económica, Estudios CIEPLAN, N° 18, octubre de 1977, pág. 19.

²² Como indica Carlos M. Castillo "economic integration is not a way to evade reforms by exporting the problems to the rest of the region" ("la integración económica, no es el medio de evadir las reformas mediante la exportación de los problemas al resto de la región"), Growth and Integration in Central America, Nueva York, Praeger, 1966, pág. 113.

Aspectos culturales de la integración latinoamericana

Revista Integración Latinoamericana N° 79; mayo 1983

*Felipe Herrera **

El presente ensayo tiene por objeto expresar algunas reflexiones acerca de las motivaciones culturales en el actual contexto del desarrollo económico y social de América Latina. Lo global de la materia y su intrínseca complejidad nos hace presentar este documento, antes que nada, como una contribución personal a un diálogo que ha cobrado vigencia en los últimos años.

En nuestros países, la angustia frente a los síntomas tangibles y crecientes de una "alienación cultural" está determinando que no sólo estudiosos individuales, sino también sectores representativos de la opinión pública, cuestionen el mérito y alcances intrínsecos de una política para el desarrollo, presentada como panacea de maduración social hasta hace poco.

Las preocupaciones mencionadas fueron recientemente analizadas por Su Santidad Juan Pablo II en un trascendental discurso en la sede de UNESCO en París, en uno de cuyos párrafos se expresa: "La cultura es un modo específico del 'existir' y del 'ser' del hombre. El hombre siempre vive según una cultura que le es propia y que a su vez crea entre los hombres un lazo que también les es peculiar, determinando el carácter interpersonal y social de la existencia humana. En la unidad de la cultura, como modo propio de la existencia humana, se arraiga al mismo tiempo la pluralidad de las culturas dentro de la cual vive el hombre. En esta pluralidad, el hombre se desarrolla, sin perder, no obstante, el contacto esencial con la unidad de la cultura como dimensión fundamental y esencial de su existencia y de su ser."

A nuestro entender, no es una coincidencia que en todas las dimensiones latinoamericanas se analice textualmente el "escenario cultural" como un factor decisivo para enfrentar los presentes y futuros desafíos. La integración latinoamericana, a principios del decenio de 1980, está emergiendo como una realidad cada vez más dinámica, y cuyas perspectivas más profundas sólo se pueden captar, precisamente, valorizando el ámbito histórico-cultural de nuestras comunidades, consideradas individual y colectivamente.

Las páginas que siguen sólo pretenden contribuir modestamente con algunas reflexiones acerca de la materia, derivadas de experiencias gestadas en actividades econó-

* *Primer Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo y fundador del INTAL.*

mico-financieras, por una parte, y académicas, por otra, en el cuadro de los últimos decenios de la apasionante realidad latinoamericana.

1. *EL ESCENARIO CULTURAL LATINOAMERICANO*

A) LA IDENTIDAD LATINOAMERICANA

Es necesario definir lo que es la "identidad cultural latinoamericana". Gran parte de los ensayos filosóficos, históricos o sociológicos acerca de América Latina como un todo cuestionan una concepción globalizante del hemisferio y llegan, incluso, en algunos casos, a negar la existencia de una América Latina como sujeto de una realidad propia y de permanente vigencia. Sin embargo, más allá de las elaboradas diferenciaciones y definiciones que llevan a esta controversia, es un hecho que América Latina tiene una presencia histórica, económico-política y cultural en el mundo contemporáneo que tiende progresivamente a afirmarse y que esta realidad es la expresión de un "ser" latinoamericano.

Se podrá cuestionar el aserto anterior argumentando la aparente incapacidad de nuestras naciones para mantener en forma sostenida y progresiva su marcha hacia niveles superiores de integración nacional de toda índole. Puede subrayarse también que nuestros vínculos de "dependencia" de los centros hegemónicos en el concierto internacional tienden a afianzarse. Y más aún, que la "dicotomía" entre lo hispano y lo lucitano no solo está aún lejos de ser superada, sino que especialmente, a juicio de muchos pesimistas, sus posibilidades de convergencia son más débiles hoy que ayer.

Estos juicios pertenecen al trasfondo de lo que podríamos denominar "nuestra leyenda negra", sombra permanente con la que siempre se ha tratado de rodear a nuestro continente. En algunos casos esa leyenda ha emanado de países política y económicamente más avanzados. En otros, sin embargo, han sido los propios intelectuales y dirigentes latinoamericanos quienes, con cierto "masoquismo", acentúan preferentemente nuestras intrínsecas debilidades. Esta última crítica deformante es sin duda la más peligrosa. En los centros industrialmente más avanzados, con motivo de haberse creado una mayor sensibilidad frente a la emergencia del denominado Tercer Mundo, el papel de América Latina tiende a ser más valorizado. Ha sido mi experiencia personal, desde la perspectiva del desarrollo económico, que en los últimos quince años la importancia de América Latina en su conjunto y también en la individualidad de sus naciones, tiende a tomar más fuerza.

Este reconocimiento de la mayor gravitación de nuestro continente empieza a manifestarse también por parte de otras regiones del Tercer Mundo. La circunstancia de haber intentado procesos de afirmación nacional desde hace más de ciento cincuenta años, recorriendo caminos que otros pueblos sólo han comenzado a seguir en los últimos decenios, constituye un elemento que podríamos sumar a nuestro "haber" en una coyuntura histórica donde se está buscando "un nuevo orden internacional".

El "ser" latinoamericano tiene una connotación propia a través de su intrínseca fuerza hacia una integración cultural permanente, que se manifiesta desde el momento mismo en que los navegantes ibéricos desembarcaron en el nuevo continente. Desde el siglo XVI en adelante se ha producido en términos masivos y constantes -y por qué no decir generosos- un proceso sostenido de fusión de valores culturales de distintos orígenes étnicos, entre grupos humanos provenientes de estadios históricos en muy diverso grado de evolución.

La verdadera definición de América Latina es haber sido el activo crisol de la absorción recíproca de lo ibérico, lo indígena y lo africano durante los tres últimos siglos.

Aunque aparentemente los españoles y portugueses pudieron haber determinado o definido en forma tangible la fisonomía de esa fusión, de hecho la gravitación autóctona tuvo una fuerza tan determinante que llegó a influir sobre el modelo europeo, proyectándose una forma cultural "indiana" sobre la península. Esta realidad prevaleciente entre los siglos XVI y XVIII, se enriquece con los nuevos flujos inmigratorios europeos incorporados al continente a lo largo del siglo XIX y en el presente siglo. Es interesante constatar que estas migraciones siguen, por regla general, la tendencia histórica de una asimilación fluida y no discriminada. Es decir, la aparición de "minorías raciales" que se constituyen en grupos diferenciados y aún en núcleos de poder -como ha sido el caso en Estados Unidos- no corresponde a la experiencia latinoamericana.

B) PROYECCIÓN DE LO LATINOAMERICANO

En los últimos decenios el "ser" latinoamericano tiende a proyectarse hacia otras extensiones geográficas. La separación de las regiones del Caribe inglés y holandés de sus antiguas metrópolis ha agregado un interesante escenario geográfico y cultural a un mundo que hasta entonces era predominantemente iberoamericano. El "nuevo" Caribe tiene profundas raíces históricas y étnicas comunes con los otros países latinoamericanos.

Esto ayuda a explicar por qué se ha producido en un plazo relativamente corto un trabajo multinacional conjunto a través de un entendimiento en torno a objetivos comunes. La creación del SELA (Sistema Económico Latinoamericano), iniciativa en cuya realización las nuevas naciones del Caribe tuvieron importante participación, es una experiencia tangible del proceso que estamos destacando.

Las migraciones de los países latinoamericanos y caribeños hacia Estados Unidos, por circunstancias históricas distintas y sujetas a realidades cambiantes, ha tenido un profundo impacto en ese país en los últimos años. Los quince millones de mexicanos, cubanos, portorriqueños, caribeños en general, y más recientemente la migración de hombres y mujeres de países al sur del Ecuador, han tendido a formar una poderosa minoría racial y lingüística en la América sajona, cuyas proyecciones y trascendencia sólo ahora se están dejando sentir.

Agreguemos que desde la revolución de los "claveles rojos", de abril de 1974, hasta la fecha presente, el proceso de democratización y apertura, tanto en Portugal como en España, está creando un diálogo histórico-cultural de esas naciones con América Latina de insospechadas proyecciones.

Hoy podemos hablar con más fundamento que nunca de la existencia de una "dimensión ibérica" para connotar intereses y problemas comunes entre las madres patrias y las naciones a las que ellas contribuyeron a dar nacimiento.

El término "latinoamericano" se emplea frecuentemente para definir una categoría de desarrollo económico y social más atrasada que la "anglosajona". Sin embargo, aun cuando esta diferenciación es válida, desde un punto de vista "semántico" lo latinoamericano expresa, de hecho, una gran convergencia de pueblos que presentan una problemática común. El "ser" latinoamericano es básicamente un proceso histórico-cultural pasado, presente y futuro. La permanente absorción e integración de culturas que se realiza en esta parte del mundo proyecta una imagen con sus características propias. Es el escenario cultural, de gran potencialidad y de mayor "sino" cosmopolita, donde emerge la realidad esencial latinoamericana. De ahí que para nuestras naciones se plantee en forma cada vez más definida la necesidad de políticas culturales que puedan accionar esa realidad.

C) MODERNIZACIÓN Y PROGRESO

Por su grado de maduración histórica, América Latina ha experimentado, en el curso de los últimos treinta años, un profundo impacto de "modernización". Es en este período, que se inicia con la segunda posguerra, cuando se definen con mayor claridad la naturaleza y características del subdesarrollo, lo que lleva a acuñar una problemática común que abarca a los países que no han alcanzado un grado de crecimiento económico y tecnológico avanzado bajo el concepto genérico de Tercer Mundo.

La preocupación generalizada de la comunidad internacional por superar esas condiciones de subdesarrollo ha hecho surgir teorías y políticas destinadas a acelerar su ritmo de crecimiento económico. Una positiva proyección de ese "zeitgeist" (espíritu de su tiempo) está reflejada en el denominado "Primer Decenio para el Desarrollo de las Naciones Unidas", que comprende el período de 1960 a 1970 y cuya aspiración ha sido lograr un incremento del producto nacional bruto de los países en desarrollo del orden del cinco por ciento anual. En la orientación de esas políticas se enfatiza el componente de carácter social para alcanzar un desarrollo equilibrado.

Este énfasis desarrollista es en gran parte una nueva versión del concepto filosófico del "progreso", en boga a partir del siglo XVIII, y transformado en verdadera filosofía y religión por parte de los países occidentales en el siglo XIX.

América Latina puede, en la hora actual, mirar con satisfacción este mandato del "progreso", en cuanto a las metas alcanzadas por un desarrollo orientado hacia el crecimiento y la acumulación de material. En el curso de una generación se ha operado en el continente un profundo y extendido proceso de cambio en las condiciones de la existencia diaria. Por otra parte, se presencia una duplicación de la población, lo que acarrea nuevas presiones sobre el sistema económico, político y social. Esa mayor población cuenta con un alto porcentaje de menores de veinte años, lo que a su turno crea nuevas realidades sociológicas y culturales. Al mismo tiempo, se observa un extraordinario desarrollo urbano, en la mayoría de los casos -desgraciadamente- efectuado en términos desordenados e ineficientes. Sin embargo, desmintiendo a los agoreros de una catástrofe como producto de la explosión demográfica, las estadísticas señalan que pese al crecimiento poblacional, el promedio del nivel de vida tiende a elevarse. Una parte sustantiva de las alteraciones materiales anotadas responde a mejores condiciones de la productividad en el sistema económico, como consecuencia de un proceso sostenido de industrialización y de mejoras, en ciertos períodos, en las relaciones del intercambio exterior. A ello podemos agregar las más altas tasas de capitalización en lo interno y en lo externo, y el cambio de muchas de las viejas estructuras en función de estas nuevas fuerzas económico-sociales.

Este cuadro que sumariamente estamos describiendo no puede sorprendernos si consideramos los recursos naturales y humanos de América Latina a la luz de una vocación de "progreso", en el mejor sentido de la tradición occidental. Porque aun cuando América Latina sea por esencia el resultado de un mestizaje permanente, su respuesta ante los desafíos del mundo político-económico ha tenido siempre la connotación de la cultura occidental.

En el período colonial los modelos de las metrópolis definen la estructura de la organización social de nuestros países en sus diversos aspectos. Lograda la emancipación se tratan de adoptar los esquemas que se consideran más avanzados en las sociedades europeas y en Estados Unidos.

Decimos que "se tratan de adoptar" porque es bien conocida la "dicotomía" permanente que se produce en el siglo XIX entre las aspiraciones culturales e intelectuales de una minoría selecta y las fuerzas regresivas que se expresan en gran parte de estos

pueblos en un caudillismo que determina una historia sangrienta y caótica. Ese caudillismo, sin embargo, aun cuando frustra las aspiraciones de los grupos intelectuales hacia un mayor nivel cultural, proyecta una concepción "progresista" en lo material. No otra cosa representan en la historia latinoamericana los procesos de "modernización" realizados por Porfirio Díaz en México y Vicente Gómez en Venezuela. La apertura indiscriminada hacia el capital extranjero no refleja sólo un acto de dependencia de los centros económicos más avanzados, sino también la creencia de que nuestro atraso y "barbarie" podía ser superado bajo el alero de las sociedades industriales de la época.

América Latina tiende así a absorber las concepciones decimonónicas en todas sus proyecciones: en lo económico, en lo educativo, en lo castrense, en la creación artística. Nuestros países cuentan siempre con sectores proclives a las ideas políticas y culturales más avanzadas de las sociedades occidentales. En los primeros decenios del siglo XX esa característica se acentúa. Las transformaciones que siguen a la Primera Guerra Mundial y las nuevas realidades socioculturales de las sociedades más avanzadas tienen entre nosotros un reflejo directo.

D) EL CONFLICTO CULTURAL

Pareciera que el proceso que hemos recordado tiende a mantenerse y repetirse en los últimos treinta años. Sin embargo, los desarrollos de la última generación, por el proceso mismo de aceleración histórica a escala global, han creado un choque entre las realidades culturales decimonónicas que vivimos hasta ahora y los nuevos desafíos de una sociedad cuya prioridad es el crecimiento económico y los niveles de consumo.

El conflicto entre esa realidad histórico-cultural y las nuevas motivaciones y fuerzas que emergen de la denominada "sociedad de consumo" es bien conocido en todo el Tercer Mundo y constituye una de las preocupaciones internacionales más serias. Conservar la "identidad cultural" de los pueblos nuevos se ha transformado en un "slogan" tal vez muchas veces no bien elaborado y definido, pero que expresa el malestar y desajuste propio de una alienación cultural. Es interesante constatar que este hecho ha golpeado más la sensibilidad del hombre latinoamericano que otras situaciones que podríamos considerar deformantes dentro de nuestra coexistencia diaria.

El conflicto se agudiza con la revolución, de alcance universal, en los medios de comunicación. El empleo masivo de la radio y de la televisión ha producido un escenario cultural nuevo que, aunque con características distintas entre los diversos países y regiones latinoamericanos, ha creado un proceso de cambio muy similar.

Un parlamentario brasileño reflejaba esta preocupación proponiendo una cruzada nacional indispensable "para la salvación de la cultura brasileña que ahora sufre amenazas por todos lados", preguntándose "¿qué país es éste que ha llegado a olvidarse de sus héroes substituyéndolos por ridículos mitos importados como los 'cow-boys' del oeste norteamericano, cuya leyenda todos sabemos que es fruto de la imaginación cinematográfica? ¿Qué país es éste que no puede transmitir a las generaciones que llegan ejemplos de hombres simples de nuestro pueblo? Tenemos que salvar lo que resta de la cultura brasileña. Si no lo hacemos corremos el riesgo de amanecer siendo otra nación, en la cual el sentimiento brasileño será apenas una referencia histórica".¹

Esta es una preocupación generalizada en la América contemporánea: tememos a la "alienación cultural". Sin embargo, por regla general, nos vemos sin otras alternativas u opciones frente a realidades de carácter irreversible, como es el caso de la revolución de los medios audiovisuales. La formación creciente de una opinión y una conciencia de que "algo

hay que hacer para evitar la pérdida de nuestra identidad" es el mejor sustrátum para alimentar las perspectivas de políticas culturales que hasta ahora o han sido inexistentes, o bien se han orientado en función de una realidad que terminó con la Segunda Guerra Mundial.

E) FORMAS DE UNA ALIENACIÓN CULTURAL

El proceso de "alienación cultural latinoamericana" es, sin embargo, más profundo que las tangibles erosiones experimentadas por el impacto de los sistemas de vida de Estados Unidos y de Europa Occidental. Tal como hemos señalado, la influencia más determinante en este proceso se produce a través de la presentación de creaciones foráneas en la televisión, en el cine, la música, sistemas de anuncios y propagandas, etcétera. ("mass media"). Menos aparentes, pero de igual o mayor trascendencia, son las siguientes realidades:

1. Las técnicas que determinan la producción, circulación y consumo de bienes y servicios, constituyen un reflejo cada día más acentuado de lo que acontece en las sociedades técnica e industrialmente más avanzadas. Mucho se ha discutido acerca de la necesidad de contar con "técnicas intermedias", gestadas y desarrolladas en función de nuestras "propias" necesidades.

Sin embargo, la verdad es que ese planteamiento -sin duda de toda validez- no ha pasado de ser una expresión de buenos deseos, ya que en el hecho la evolución económica y tecnológica latinoamericana se realiza sobre la base de la absorción creciente del "know-how" externo. Esto implica que las perspectivas de un mejoramiento cuantitativo o cualitativo de nuestras actividades dependan estrechamente del exterior.

2. El hecho de que el sistema productivo y consuntivo esté influido grandemente por una ciencia y una tecnología externas determina que lo que de modo genérico podríamos definir como la "formación de recursos humanos", en particular el sistema educativo en sus variadas formas, esté también influida fuertemente por modelos externos. Si las posibilidades hacia el "desarrollo modernizante" -de acuerdo con el criterio prevaleciente- están dadas en los estilos económicos y técnicos de las sociedades avanzadas, es consecuente tratar de adoptar aquellos factores que son prerequisites para esos estilos.

Las reformas educacionales están a la orden del día en América Latina. Ellas se inspiran cada vez más en las respuestas que dan los países industrializados al interrogante de cómo adaptar en mejor forma el régimen educativo a las necesidades del mercado del trabajo. Es en el campo de la educación universitaria donde este proceso de "traslado institucional" se hace más evidente. La adaptación se produce no sólo en las denominadas ciencias naturales o exactas, sino también en las ciencias sociales y humanas; esto último contribuye a debilitar el conocimiento y vivencia de nuestros propios valores.

A lo anterior hay que agregar también la tendencia natural de los futuros expertos profesionales por lograr niveles más elevados en su formación mediante estudios en el extranjero, para lo cual las posibilidades de becas y otras formas de asistencia son importantes factores. Las nuevas generaciones latinoamericanas consideran cada vez más que esta nueva "inmersión" formativa en sociedades tecnológicamente más avanzadas les proveerá de mayores antecedentes y conocimientos frente a un "mercado competitivo" por recursos humanos. No constituye, pues, la tendencia al estudio en el exterior por regla general una aspiración a un perfeccionamiento intrínseco, sino fundamentalmente un medio de tener mejores herramientas para enfrentar el nuevo tipo de sociedad modernizante que está emergiendo en América Latina. Estas circunstancias son las que ayudan a entender mejor la "fuga de talentos": hay un alto porcentaje de jóvenes latinoamericanos para

los cuales el contorno material y cultural de su propio país es sólo una "mala copia" de la sociedad avanzada, particularmente, de Estados Unidos. Si se les dan las circunstancias para realizar su vida en lo que para ellos es el ideal de sociedad, ¿para qué continuar en un camino que disminuye sus propias perspectivas individuales?

3. Lo que hemos anotado en relación con la economía y con la educación se expresa en forma generalizada en otras manifestaciones de la vida social: en la creación institucional y administrativa, en las diversas formas que adopta la vida política y en el régimen de vida familiar.

2. FACTORES PARA UNA AFIRMACION CULTURAL LATINOAMERICANA

A) INTEGRACIÓN CULTURAL

Al señalar en los párrafos anteriores estas nuevas facetas de la realidad cultural latinoamericana no lo hacemos en función de los criterios críticos o de una escala de valores preestablecida, sino como el testimonio de situaciones que limitan la capacidad propia y autónoma de expresión. Tampoco pretendemos plantear la opción de un "latinoamericanismo" excluyente y aislacionista. Ello sería ahistórico, en un continente cuya esencia misma está constituida por la absorción e integración de valores culturales de orígenes diversos, según lo hemos recordado en párrafos anteriores.

La proyección de un "estilo" occidental durante más de cuatro siglos tiene, sin embargo, una característica que la diferencia de la situación actual. Anteriormente, las corrientes culturales se incorporaban en forma "orgánica" a nuestra realidad.

Existió una presencia intelectual latinoamericana que, fortalecida por esas corrientes, creó un pensamiento propio. Tal vez la mejor expresión de ese proceso, en el siglo XIX, fue Andrés Bello, y en la misma línea podemos colocar a los "grandes" del pensamiento latinoamericano de ese mismo siglo y de los primeros decenios del siglo XX: Ruy Barbosa, Euclides da Cunha, Joaquim Nabuco, Machado de Assis y Gilberto Freire, en Brasil; los argentinos Echeverría, Alberdi y Sarmiento, Ingenieros, Ugarte, Gálvez y Rojas; los chilenos Lastarria, Bilbao y Vicuña Mackenna; los caribeños Martí, Hostos y Pedro Henríquez Ureña; los mexicanos Justo Sierra, Vasconcelos y Alfonso Reyes; José Cecilio del Valle en Centroamérica; Rodó en Uruguay; Montalvo en Ecuador; González Prada, Mariátegui y Haya de la Torre en Perú.

Distinta es la situación prevaleciente en la última generación. Salvo excepciones destacadas, particularmente en el campo literario y de las artes plásticas, se tiende a perder la afirmación de lo que nos es propio. Surgen decenas, centenas y miles de especialistas que de hecho forman parte de una realidad cultural externa.

La razón de esta incapacidad de expresión de nuestro "ser" se debe tal vez a la "globalización" acelerada de los grandes desafíos de la época contemporánea y a la incapacidad de América Latina de haber proyectado una personalidad propia frente a una "civilización planetaria".

En más de una oportunidad he sostenido que el proceso económico-político de integración latinoamericana estaba amenazado por una ley de "prescripción histórica". Los síntomas de esa situación se observan claramente en la actual realidad continental.

Parecería que en el plano cultural se tiende a producir un proceso análogo. Sin embargo, dada la naturaleza intrínseca del fenómeno cultural, estamos aún en condiciones de encontrar una identidad colectiva. El futuro de América Latina, en sus relaciones de toda

índole con las demás regiones del mundo, depende precisamente de esa posibilidad de autoafirmación. Es decir, que en función de esa perspectiva está trazado el camino del continente que lo podría llevar a la formación de modelos políticos, sociales y económicos que expresaran nuestra realidad autónoma, permitiéndonos así salir de la faja de los pueblos marginales y dependientes para proyectar y, lo que es más importante, poder actuar de acuerdo con nuestra personalidad específica.

Se podrá argumentar que lo anterior sólo será posible en cuanto haya fuerzas económicas y políticas tangibles que den sustento a esa realidad. Es evidente que si América Latina pudiera terminar la "tarea inconclusa" de su unificación, sería "centro de poder" en términos convencionales. Pero aun con obstáculos que superar en el contorno económico-político se puede y se debe afirmar una realidad cultural propia. En las actuales circunstancias, la tarea no parece imposible. En los últimos quince años América Latina ha aprendido a conocerse a sí misma y las naciones que la integran tienen una mayor conciencia recíproca de su pasado y destino común. Ha existido una fuerza unificadora cuyo ritmo ha sido más acentuado que los pasos dados a través de la creación de mecanismos *ad hoc* para integrarnos. El mismo proceso de "modernización", técnico, científico, económico, educativo e institucional que se produce en todos los ámbitos de la región, ha favorecido el acercamiento de los actores de este nuevo desarrollo histórico. El balance de los resultados de acciones conjuntas de países, grupos, instituciones e individuos que han traspasado las fronteras no ha sido apreciado ni expresado en su verdadera trascendencia.

Aun cuando en su evolución cultural reciente América Latina está pagando el precio de deformaciones y aberraciones, se ha abierto, por otra parte, un escenario cultural que podría llevar a una integración profunda de nuestros pueblos, en términos desconocidos en otros períodos históricos con menores posibilidades de comunicación. Es por eso que en el campo del "accionar cultural" deben orientarse las preocupaciones estrictamente nacionales hacia expresiones subregionales y regionales. Las políticas culturales de los países latinoamericanos deberán contar con un importante ingrediente "multinacional", si desean dar una respuesta efectiva a las tareas y desafíos que se proponen.

Hay además otros factores y circunstancias que nos permiten ser optimistas acerca de las perspectivas de nuestras políticas culturales. Pasaremos a resumir esos elementos en los párrafos que siguen.

B) ÉNFASIS INTERNACIONAL POR LAS POLÍTICAS CULTURALES

En el curso del presente decenio se ha gestado una movilización de opiniones, a diversos niveles, acerca de la importancia de la actividad cultural en el proceso de convivencia colectiva. Este nuevo énfasis ha repercutido en la preocupación y acción de los gobiernos y, en general, de instituciones de diversa índole tanto en el plano internacional como nacional.

Sin embargo, ha sido en el foro multinacional representado por la UNESCO, como organismo especializado en la materia, donde el proceso toma una mayor significación. La trascendencia de las últimas conferencias generales acerca del problema de las políticas culturales para el presente decenio² expresan nítidamente esta nueva perspectiva en estos términos: "Otra fuente del proceso que ha llevado a la noción de la política cultural es el desarrollo, que ha cobrado una importancia bien conocida en el mundo actual, tanto en lo que se refiere a las ideas como a la acción. La idea de desarrollo como política nacional empezó a afirmarse y a extenderse, principalmente en el sistema de las Naciones

Unidas, en el decenio 1950-1960. Al principio, su alcance se limitaba a las realidades económicas y se aplicaba casi exclusivamente a la elucidación de los problemas de los países tecnológica y económicamente atrasados, esto es, los países que según esta perspectiva se han venido llamando desde entonces subdesarrollados. Pero también en este caso se ha producido una evolución muy significativa en el decenio de 1960-1970, llamado Primer Decenio para el Desarrollo. En efecto, la noción de desarrollo se ha ampliado, diversificado y profundizado progresivamente hasta englobar, rebasados los aspectos puramente económicos del mejoramiento de la condición humana, los aspectos llamados sociales. Y esto no se debe solamente al descubrimiento de que ciertos factores sociales, tales como la salud, la educación, el empleo, condicionan de hecho el crecimiento económico, sino también a que los comportamientos o los motivos que inducen o deberían inducir a las opciones primordiales de un planteamiento global de desarrollo, obedecen a ellos. El hombre es el agente y finalidad del desarrollo. Y este hombre no es la abstracción unidimensional del "homo economicus"; es el ser concreto de la persona en la pluralidad indefinida de sus necesidades, de sus posibilidades y de sus aspiraciones.

"El centro de gravedad de la noción de desarrollo se ha desplazado, pues, de lo económico a lo social. Hemos llegado ya a un punto en que esta evolución desemboca en lo cultural. Hasta los economistas reconocen ya que o bien el desarrollo es total o no es tal desarrollo y que no es una metáfora hablar del desarrollo cultural: este desarrollo es parte integrante y dimensión propia del desarrollo total."

Las concepciones anteriores inciden en las nuevas perspectivas de estrategia para el desarrollo internacional en el Segundo Decenio para el Desarrollo, en torno al concepto de "calidad de vida". No basta, para la acción orgánica de la comunidad internacional o de los países aisladamente considerados, un crecimiento de carácter cuantitativo, sino que es indispensable ajustar ese proceso a los requerimientos más concretos y específicos de hombres que están viviendo en un medio social de carácter cambiante.

Tengamos en cuenta también que la acentuación irreversible de los nacionalismos en el mundo actual, especialmente por parte de los países en desarrollo, no sólo se expresa en una aspiración de conquistar lo que genéricamente podríamos denominar su "independencia económica", sino también en el encuentro de un destino de carácter histórico, en el que los valores culturales tienen una importancia fundamental. En algunos casos se trata de acentuar o replantear valores que, como consecuencia de un pasado colonial, pueden haberse perdido o diluido; en otros casos, se trata de crear una imagen cultural sobre la base de los elementos propios y distintivos de la existencia de todo pueblo.

Estas aspiraciones, como es sabido, tienen muchas veces una dimensión especial en función del reencuentro de las raíces comunes de carácter histórico y cultural de países que a través de los años han vivido desmembrados. Tal es el caso de los países latinoamericanos, de los pueblos árabes y de algunos grupos de países africanos.

De darse las condiciones de desarrollo institucional y técnico en sus países miembros, los organismos internacionales de financiamiento podrían extender su cooperación a promover el desarrollo institucional en el campo de la cultura, a través de planes de asistencia técnica, o bien mediante préstamos para inversión destinados a consolidar, modernizar y expandir los institutos nacionales de financiamiento del desarrollo cultural.

Sería también importante que los organismos internacionales de financiamiento tomaran la iniciativa de financiar estudios básicos que buscaran relacionar, en forma científica, el valor que se puede atribuir al elemento cultural para el desarrollo de una sociedad. En fecha reciente, los servicios de la UNESCO encargados del desarrollo cultural han progresado

mucho en esta materia con la creación y el establecimiento de una metodología estadística que está tratando de cuantificar los aspectos culturales a los que hemos hecho referencia.

En el caso de que estos organismos multinacionales resolvieran entrar con mayor decisión en el campo del desarrollo cultural de sus países miembros, deberían tener en cuenta, naturalmente, las prioridades que establezcan los propios países dentro de sus planes de desarrollo; al mismo tiempo, deberían concitar en torno de los proyectos para financiar la conjunción de esfuerzos internos en el plano de los recursos, tanto financieros como humanos, dando énfasis al fortalecimiento institucional que requiere la actividad beneficiada para que, en el largo plazo, ésta pueda disponer de la dosis necesaria de autosustentación.

C) REACCIONES FRENTE A LA SOCIEDAD DE CONSUMO

Los procesos históricos tienden a generar sus propias reacciones. Hemos recordado ya que en América Latina ha ido imponiéndose un "estilo de vida" nuevo, como consecuencia del rápido crecimiento económico observado en la última generación.

No podemos extrañarnos de que un "economicismo" y un "tecnicismo" a los cuales no habíamos estado acostumbrados, y que en gran parte han sido absorbidos desde fuera, creen también una insatisfacción en los individuos de una sociedad que, creyéndose destinada originalmente a satisfacer sus propias aspiraciones, ve surgir en la práctica factores ajenos de creación de nuevos problemas. El predominio incontrolable de ansias de fáciles ganancias, expresado en una especie de "darwinismo" en la lucha por la vida diaria, no había sido presenciado antes por el latinoamericano, y a muchos hace reflexionar acerca de la validez del modelo que se nos ha impuesto. Los "efectos demostrativos" del lujo, de la popularidad fácil y susceptible de comprarse en función de la publicidad, la erosión en los vínculos familiares, etcétera, nos hace meditar acerca de los méritos y ventajas de un "desarrollismo" ciegamente aplicado.

Por otra parte, el latinoamericano no encuentra la respuesta ideal en los niveles alcanzados por las sociedades más avanzadas. La información internacional proyecta día a día los serios problemas de la ecología, de la criminalidad, de la lucha generacional y la insatisfacción extendida entre el hombre medio de ese mundo que nos habíamos impuesto como modelo digno de imitar. Y lo que es más grave, ya no sólo nos cabe observar en el exterior esos subproductos del progreso, sino que estamos sufriendo sus efectos deformantes. Efectivamente, en América Latina ya existe alarma por el proceso de destrucción y erosión del medio ambiente, creado por el desarrollo, y muchas de nuestras ciudades se han transformado en centros urbanos caóticos, inhóspitos e inseguros, donde la vida del hombre ha dejado de ser un grado.

Nada hay de extraño que en contacto con esta nueva realidad el hombre latinoamericano añore las circunstancias de mayor equilibrio y de menor presión social que conociera en períodos anteriores. Es cierto que existe un alto porcentaje de nuestra población que por su juventud no ha conocido otro estilo del devenir colectivo; sin embargo, los problemas emocionales y el desajuste de esas nuevas generaciones ayudan también a crear un serio interrogante a las formas de vida que hemos tratado de implantar en estos últimos decenios.

Se crea así un ambiente propicio para analizar y valorizar elementos genéricamente denominados "culturales" y que no significan otra cosa que el encuentro equilibrado del hombre con su propio ser, con sus semejantes, con el pasado y con las perspectivas futuras de la sociedad en la que está destinado a vivir. Es por esta razón que en América

Latina, tal como en otras partes del Tercer Mundo, hay una especial receptividad al concepto del encuentro o reencuentro de una "identidad cultural". Este concepto, que no ha sido objeto de definiciones más detalladas, surge como una respuesta intuitiva para alcanzar un equilibrio subjetivo y colectivo que las sociedades de consumo parecieran negar. Son especialmente los pueblos del Tercer Mundo quienes conservan la memoria de épocas para ellos más armónicas y auténticas donde la "identidad cultural" tiende a hacerse idea-fuerza.

D) TENDENCIAS HACIA EXPRESIONES CULTURALES AUTÓCTONAS

En el caso de América Latina, tal como en otras colectividades que han experimentado deformaciones de su "ser" cultural como consecuencia de las alteraciones en el contexto económico-tecnológico, se está manifestando una tendencia al encuentro de aquellos valores que se consideran autóctonos y que definen históricamente la personalidad de un pueblo. Esta tendencia puede revestir múltiples formas y puede ser o espontánea o dirigida.

Entre esas modalidades presenciamos una nueva vigencia en el estudio de la historia patria o de las biografías de individuos destacados, y el interés intensificado por expresiones de la creación artística de períodos pasados, particularmente la danza, las canciones populares, las expresiones de la arquitectura, de la escultura y de la pintura. Observamos en muchos países un inspirado redescubrimiento de expresiones culturales que habían sido objeto de olvido por largos períodos o que, estando presentes, no se les atribuía mayor valor.

En el mismo orden de ideas subrayamos la importancia que están tomando las expresiones folklóricas en muchos países. América Latina se acostumbró durante la época de la influencia europea en nuestra cultura a considerar las expresiones indígenas, de los sectores rurales o bien aquellas de sectores marginales, como productos empíricos y primitivos, sin mayor valor intrínseco, llegando en algunos casos a ignorarlas o soterrarlas para que no aparecieran como manifestaciones de pueblos "poco civilizados".

A veces, estos procesos de revivencia de lo autóctono han sido de carácter espontáneo, frecuentemente por la vuelta a estilos más sencillos y auténticos como reacción a etapas imitativas de expresiones culturales foráneas más elaboradas. Sin embargo, ha surgido también una conciencia clara de la necesidad de afirmar una identidad cultural, estimulada por centros de estudios e investigación universitarios, que han logrado promover y orientar la capacidad creadora hacia el reencuentro de los valores propios de la cultura nacional.

A manera de ejemplo, podríamos mencionar algunas experiencias tales como los grupos de danzas, que en muchas regiones de América Latina han efectuado una resurrección de bailes autóctonos, y en otra línea, más inmediata frente a la realidad actual, la "música de protesta" que surge del seno de la canción popular latinoamericana.

E) EL ARTISTA LATINOAMERICANO

Hemos enfocado más bien un contorno cultural latinoamericano de carácter genérico sin referirnos más específicamente a las formas individuales de la creación artística. Importante es recordar sus características, particularmente en la literatura, como asimismo en las artes plásticas, música y expresiones de la arquitectura en muchos países.

Si consideramos la función desempeñada por el artista latinoamericano encontraremos en él una de las fuerzas más vigorosas para la afirmación de nuestra identidad

cultural. En toda América Latina la historia de la cultura testimonia la presencia de creadores que fueron influenciados conjuntamente por su medio y por ideas-fuerza que venían del exterior. La personalidad del artista latinoamericano empieza a definirse en función de una mayor definición política de nuestras repúblicas a fines del siglo pasado aun cuando es difícil generalizar sobre este proceso, ya que en el ritmo de evolución de nuestros pueblos ha sido tan diverso.

Las guerras de la independencia, los largos años de anarquía y la inestabilidad política frustraron las posibilidades de una mayor creación artística. Hay historiadores de la cultura que sólo identifican una "personalidad artística latinoamericana" hacia fines del siglo XIX, con la aparición del denominado movimiento "modernista". Toma en tal sentido especial relevancia la figura de Rubén Darío.

Existe una connotación permanente en el artista latinoamericano: su preocupación tangible por el medio social que lo rodea. La mayoría de nuestros artistas ha tenido una clara conciencia de su "misión social".

Particularmente en los últimos decenios, en que los desniveles y las contradicciones de nuestras comunidades se hacen más evidentes no obstante las tendencias ya mencionadas hacia el crecimiento, y en la medida en que se ha producido una mayor conciencia y mejor información sobre la situación de los sectores mayoritarios de nuestras poblaciones, la creación artística ha ido tomando más fuerza en sus definiciones y paralelamente adquiriendo una mayor influencia sobre el medio que le rodea.

Sin negar la importancia de todos los sectores de la creación artística, el proceso anterior se refleja fundamentalmente en la literatura. Aún más, podríamos decir que su impacto alcanza no sólo a nuestras propias sociedades, sino que también ha logrado proyectar una imagen de América Latina hacia el mundo en general. Allí está la difusión y popularidad de nuestros grandes escritores y poetas contemporáneos, cuyas obras se han transformado en creaciones de trascendencia internacional.

Es indudable que la función del artista tiene un significado esencial en la búsqueda de una identidad cultural. El artista latinoamericano, que en el siglo XIX y primeros decenios del siglo XX se nutre de la rica evolución cultural occidental, comienza a mirar en la última generación a la propia realidad de nuestro continente y se incorpora a ella, participando y descubriéndole sus auténticas características. La tradición de Rodó tal vez sea la mejor expresión del inicio de este proceso.

Nuestras políticas culturales deberán utilizar esta fuerza como un factor determinante para la preservación de la identidad que se quiere mantener en los pueblos. Sin embargo, obviamente, ellas no podrán definirse en función del artista como ente aislado, sino considerando el conjunto de factores y elementos que determinan una realidad cultural. Su acción deberá estar orientada hacia el estímulo y promoción de individuos cuya creación aún no ha sido reconocida a niveles nacionales o mundiales, poniendo especial énfasis en evitar el "elitismo", ya que su propósito no es favorecer exclusivamente a los sectores que en forma tradicional han sido los consumidores de los bienes de la cultura. Es decir que las políticas culturales deberán enfocar el amplio escenario de la realidad cultural de un pueblo, donde el creador individual desempeña sin duda una función trascendente.

3. HACIA LA FORMULACION DE NUEVAS POLÍTICAS CULTURALES

"En todas partes es invocado el derecho a la cultura propia como uno de los derechos del hombre en la lucha contra las discriminaciones raciales, étnicas, lingüísticas y

culturales. Sin perder su función política de liberación, la identidad cultural se extiende al dominio social y económico gracias a la búsqueda actual de un nuevo orden económico internacional. Se hace cada día más evidente que el establecimiento de ese nuevo orden implica que cada país tome plena conciencia de su identidad y vocación". (Del plan a mediano plazo de la UNESCO, 1977-1982)

A) EL NUEVO ENFOQUE

América Latina ha estado viviendo un acelerado proceso de crecimiento económico que, desgraciadamente, no parece dar la respuesta integral a las inquietudes del hombre latinoamericano, ni consolidar una posición internacional de conjunto en nuestro continente, que le permita transformarse en uno de los grandes "polos" del poder en ese escenario.

Naturalmente, no hemos podido en las páginas anteriores entrar en un análisis en profundidad de los grandes factores condicionantes de nuestra realidad cultural. Sin embargo, hemos mencionado la importancia que ha tenido para el continente en los últimos decenios la explosión demográfica, el acelerado y desordenado proceso de urbanización, la gravitación de los sectores mayoritarios de la población de menores de veinte años, la contradicción entre el padrón importado de la sociedad de consumo y la herencia y vigencia de una escala de valores culturales heredada y absorbida sustantivamente de la tradición occidental.

Para el futuro latinoamericano es innegable que el escenario cultural debe constituir uno de los instrumentos decisivos y, por qué no decirlo, el más decisivo de todos. Tal vez, venimos de señalarlo, no ha sido un acaso el reconocimiento cosmopolita de nuestros grandes escritores, a través de los galardones de Premios Nobel recibidos en los últimos decenios por Gabriela Mistral, Miguel Angel Asturias y Pablo Neruda. La sensibilidad latinoamericana se siente interpretada en esta hora por sus grandes creadores artístico-literarios.

Nuestra lengua se ha transformado así en ariete de un proceso que simultáneamente es de afirmación y de liberación. Carlos Fuentes define bien esta situación cuando expresa: "Si los hispanoamericanos somos capaces de crear nuestro propio modelo de progreso, entonces nuestra lengua es el único vehículo de dar forma, de poner metas, de establecer prioridades, de elaborar críticas para un estilo determinado: de decir todo lo que no pueda decirse de otra manera. Creo que se escriben y se seguirán escribiendo novelas en Hispanoamérica para que, en el momento de ganar esa conciencia, contemos con las armas indispensables para beber el agua y comer los frutos de nuestra verdadera identidad. Entonces esas obras, esos Pasos perdidos, esas Rayuelas, esos Cien años de soledad, esas Casas Verdes, esas Señas de identidad, esos Jardines de senderos que se bifurcan, esos Laberintos de la soledad, esos Cantos Generales, aparecerán como "las mitologías sin nombre ... anuncio de nuestro porvenir".³

Las políticas culturales en nuestro continente no pueden enfocarse como frías respuestas burocráticas a aparentes necesidades sectoriales de la sociedad o del hombre. Tienen ellas que ser parte integrante de una realidad continental y nacional. Es por esa circunstancia que el "accionar cultural" en América Latina debe proyectarse en diversos planos que van desde la región en su conjunto, hasta pequeñas o aisladas comunidades.

En el campo regional hemos tenido importantes agentes para provocar una movilización en torno a los objetivos culturales. UNESCO ha dado importancia acentuada a los procesos de regionalización como podemos leer en su último plan de mediano plazo: "Las regiones culturales raramente coinciden con las fronteras políticas. Eso determina que haya

aproximaciones, intercambios y relaciones cordiales entre países que comparten un patrimonio cultural común, aun cuando difieren en ciertos aspectos económicos, sociales e ideológicos". Es interesante recordar que no sólo son grupos de países en desarrollo los que tienden a la regionalización cultural, sino que también países avanzados, cual es el caso de las naciones que integran las Comunidades Europeas, que, en fecha reciente, discuten nuevos instrumentos de integración y promoción culturales.

En nuestro hemisferio debemos destacar la labor y las preocupaciones de la Organización de los Estados Americanos, particularmente desde la creación del Consejo Interamericano para la Ciencia, la Educación y la Cultura. También debemos subrayar la importancia que los países del Pacto Andino tienden a darle a la cooperación e integración culturales a través del "Convenio Andrés Bello". En el cuadro de esas preocupaciones se ha planteado la necesidad de crear "mercados comunes" para el libro, para la televisión, para el intercambio educacional, etcétera. En la práctica, desgraciadamente, a pesar de las declaraciones y de las convenciones oficiales bilaterales o multilaterales, los niveles efectivos del trabajo cultural conjunto son aún débiles. Es interesante constatar que tal vez más importante que la convergencia oficial ha sido la convivencia y el intercambio individual o institucional de experiencias en diversos sectores de nuestra creación cultural.

Somos de los convencidos de que el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) podría efectuar una importante colaboración en este campo a través de su política prioritaria de crear empresas multinacionales latinoamericanas. Hay actividades culturales donde la multinacionalidad podría tener un firme apoyo a través de empresas de esa naturaleza, por ejemplo, las industrias editorial, cinematográfica, audiovisual, etcétera.

En el campo de la acción multinacional debemos subrayar la justificada preocupación por una preservación convergente de patrimonios históricos de orígenes comunes. La unidad de América Latina se expresa en realidades tangibles de creaciones culturales que sobrepasan nuestras fronteras y que tienen raíces comunes, sean de origen precolombino, ibérico o mestizo. Recordemos sólo la realidad transnacional del patrimonio histórico maya, del andino, de las expresiones culturales comunes dejadas por las misiones jesuitas en algunos países del Cono Sur, los testimonios arquitectónicos históricos del Caribe gestados durante los siglos XVI al XVIII, etcétera. Felizmente entidades internacionales y regionales en años recientes han estado preocupadas de estas realidades para el logro de una acción común de diversos gobiernos. Muchas veces lo anterior se ha efectuado como una proyección del pragmatismo del denominado "turismo cultural".

En relación con esta materia debemos anotar que a veces se observa una falta de coincidencia de puntos de vista acerca de la importancia que para un auténtico desarrollo cultural tiene el crecimiento turístico. Hay experiencias que parecen indicar que en muchos casos este último puede "erosionar" las condiciones de la cultura local desde diversos ángulos. Sin embargo, creemos que es peligroso generalizar; las relaciones entre "turismo" y "cultura" se deben someter a evaluaciones, sobre la base de las experiencias concretas de los últimos años.

La defensa y preservación del patrimonio cultural de la humanidad ha sido una de las proyecciones más interesantes de la cooperación internacional. La UNESCO, particularmente, ha jugado un papel sustantivo en esta acción. En algunos casos se trata de una política concertada para defender y preservar monumentos y creaciones humanas de un valor que trasciende las fronteras nacionales; en otros se ha tratado de cooperar con iniciativas nacionales que persiguen afirmar la imagen del país sobre la base de su propia

tradición cultural, como el descubrimiento o la preservación de sus tesoros artísticos o arqueológicos. Naturalmente, las preocupaciones anotadas inciden también en el citado campo del turismo cultural y, en tal sentido, se vinculan al presente con la acción del financiamiento internacional.

B) RECOMENDACIONES Y REFLEXIONES FINALES

Nos atrevemos a subrayar los siguientes aspectos que deben ser objeto de preocupación prioritaria para las políticas culturales de nuestros países:

1. La necesidad de incorporar las políticas culturales en el contexto de los planes globales de desarrollo nacional. Obviamente la valorización de la acción cultural debe considerar fundamentalmente la acción individual y de los grupos de diversa naturaleza que sean sus agentes. En función de esa realidad debe visualizarse una acción promotora y coadyuvante del sector público en sus diversas manifestaciones, sea a nivel de los gobiernos centrales o federales, de los estados o provincias, de los municipios, etcétera.

2. Las políticas culturales en América Latina necesitan una mejor institucionalización administrativa y legal, para lo cual la comparación de experiencia a nivel regional es de gran importancia.

3. Tal vez uno de los aspectos más propuestos es la existencia y efectividad de instrumentos financieros, públicos o privados, que tengan una capacidad promotora para la producción cultural. Tal como lo hemos planteado no hay fórmulas rígidas para estos fines: la respuesta puede estar en estímulos fiscales y crediticios de diversa naturaleza.

Recordemos también la importancia que le hemos asignado a organismos especializados para el financiamiento del desarrollo cultural. No es una coincidencia que Argentina, hace ya más de diez años, haya creado el Fondo Nacional de las Artes, anticipándose a una tendencia en boga actualmente en otros países. Recordemos también que fue de otro país del hemisferio, Jamaica, de donde surgiera el mensaje para la creación de un sistema internacional de cooperación financiero-cultural que, a partir de 1976, está representado por el Fondo Internacional de Promoción de la Cultura establecido por UNESCO.

4. Por último, deseamos subrayar la importancia de la creación de Centros de Formación de Recursos Humanos vinculados a las políticas culturales (administradores, planificadores, animadores, etc.) y de unidades encargadas de la investigación en este vasto y complejo campo. Creemos que la rica experiencia universitaria latinoamericana puede servir de punto de apoyo para iniciativas de esta naturaleza, que en todo caso deben tener características multidisciplinarias.

En el permanente e irreversible camino de la convergencia latinoamericana estamos seguros de que en los próximos años los conceptos de integración e identidad culturales tendrán cada vez más vigencia y serán cada vez más objeto de las preocupaciones regionales, subregionales y nacionales. Integración e identidad de la cultura de una interesante y única experiencia que se inicia en el siglo XVI y que al final del siglo XX toma una nueva característica, a saber, su inserción con las realidades histórico-culturales de otros pueblos y continentes, de las que hasta ahora poco conocimiento teníamos.

América Latina está ya presenciando "un diálogo de culturas" para el cual se encuentra particularmente preparada por su singular proceso de mestizaje. El nuevo orden institucional, que supera una concepción meramente "economicista" de la civilización planetaria, por esencia, implica acentuar la convivencia entre partes diversas. El gran desafío de la humanidad es cómo permitir que la profundización de los valores nacionales,

tendencia aparentemente centrífuga, puede incorporarse armónicamente en un mundo que física y técnicamente se hace cada vez más estrecho.

Felizmente son muchos los líderes de la comunidad internacional que no sólo han reconocido la necesidad de lograr esa síntesis dialéctica, sino que también están en sus respectivos planos actuando por lograrlo. El actual Director General de la UNESCO, A. M'Bow, señala al respecto: "Ni el crecimiento económico, ni el crecimiento científico y tecnológico pueden ser logrados a costa del sacrificio de la identidad cultural: una futura civilización mundial no tendría sentido si se basara en la uniformidad y en la banalidad y no en el desenvolvimiento de las múltiples originalidades culturales. Por tener sus raíces en la tradición, la cultura es a veces considerada como un obstáculo a la modernización. Pero el hecho de los países que se niegan a posponer su identidad para aceptar modelos extranjeros, lejos de ser un hecho negativo debe ser considerado positivo, tanto del punto de vista nacional como global".⁴

Notas

- ¹ *Jornal do Brasil*, 28 de diciembre de 1976.
- ² "Informe final de la Conferencia Intergubernamental sobre los Aspectos Institucionales, Administrativos y Financieros de las Políticas Culturales", Venecia, agosto-septiembre de 1970.
- ³ *La nueva novela hispanoamericana*, México, Editorial Joaquín Mortiz, 1972, pág. 98.
- ⁴ "Metas para el futuro", *Correo de la UNESCO*, mayo de 1977.

Integración fronteriza. Un enfoque metodológico

Revista Integración Latinoamericana N°118; noviembre 1986

*Jorge Iturriza **

Este trabajo caracteriza las áreas fronterizas como economías regionales con un relativo aislamiento de los centros dinámicos y de decisión nacionales, con un potencial de desarrollo reprimido por tal circunstancia y por la ausencia de políticas específicas de promoción y como zonas donde convergen dos economías con políticas propias, en ocasiones diferenciadas de modo tal que generan movimientos de bienes, servicios y personas en procura de aprovechar las distintas oportunidades que dicha particularidad les confiere.

A fin de disminuir el carácter conflictivo de dichas áreas y dinamizar sus economías se destacan dos líneas de conclusiones centrales: por una parte, que las acciones basadas en el ordenamiento de actividades fronterizas, si bien necesarias, resultan insuficientes cuando se plantea el objetivo de potenciar las capacidades productivas del área, debiendo incorporarse medidas cooperativas orientadas a ese objetivo y, por otra parte, que la selección de políticas específicas -especialmente aquellas que promueven la producción- se ha de orientar hacia regímenes estables, de modo que las señales transmitidas a los agentes económicos no se vean afectadas por cambios circunstanciales de política a uno y otro lado de la frontera.

INTRODUCCIÓN

En estos últimos treinta años, la integración recorrió un camino fértil en realizaciones. Fueron muchos los votos por su éxito, las voluntades manifiestas en su apoyo, las voces de aliento. También fueron frecuentes las contramarchas, las distancias, por momentos consideradas insalvables, entre las intenciones y las realizaciones.

En distintas etapas de ese proceso, la integración fue redefinida; aunque no se dudó de sus posibilidades como medio para conseguir o acelerar el crecimiento, se discutió, en cambio, la idoneidad de algunos de sus instrumentos, y la oportunidad y el modo de aplicarlos.

En ese mismo lapso, la integración fronteriza, uno de los campos de acción en el que el proceso general de integración se concreta, sufrió los vaivenes de entusiasmos fluctuantes. Sin embargo, como posible fruto de esfuerzos cooperativos tampoco se descono-

* *Consultor del Programa de Asistencia Técnica del INTAL.*

cieron sus potencialidades, su capacidad para posibilitar mayor bienestar y crecimiento en un espacio fronterizo colindante.

Las ideas aquí expuestas conforman un conjunto de reflexiones acerca de su identificación, de los objetivos que permite alcanzar, de los medios de que se vale y de los campos de acción donde plasmar las medidas conducentes a tales fines.

EL CONCEPTO

Las áreas de frontera han sido caracterizadas como zonas aisladas y alejadas de los centros dinámicos; con escaso y desigual desarrollo económico-social en relación con otras zonas de los propios países; sin instituciones idóneas ni poder para adoptar o promover decisiones que den impulso a las actividades locales; con recursos naturales insuficientemente explotados e, incluso, poco conocidos; en ocasiones con deficientes vías de comunicaciones; vecinas a otras áreas de países linderos de similar conformación humana y geográfica, en ocasiones con raíces sociales o étnicas comunes, sujetas a los efectos de políticas definidas desde los gobiernos centrales, cuyos cambios en el transcurso del tiempo obstaculizan la continuidad de las relaciones que se hubieran podido establecer con comunidades vecinas, y emplazadas en puntos geográficos que las tornan objeto de eventuales fricciones e, inclusive, de conflictos con el país colindante.

Esta caracterización permite asignar una especificidad a la problemática de las áreas de frontera que revela las dificultades de integración de dichas zonas, tanto en su contexto nacional como con la zona contigua del país vecino, cuando se utilizan respecto de ellas los instrumentos convencionales de la integración que se aplican a ese proceso cuando tiene lugar entre países. Consecuente con la especificidad de la problemática planteada, la integración fronteriza incorpora instrumentos propios para encararla y proponer vías de solución o de mejoramiento para el aislamiento, el subdesarrollo relativo y el carácter conflictivo de las regiones limítrofes.

El concepto de integración fronteriza hace referencia a la situación en la que áreas vecinas de países con frontera común se interrelacionan. Contiene dos elementos centrales, área e interrelación, cuyo carácter y comprensión permiten definir los alcances de la integración fronteriza como hecho verificable o como propuesta de acción bilateral o multilateral.

La frontera hace referencia a un límite que separa dos o más jurisdicciones políticas, en cada una de las cuales tienen vigencia leyes, normas y hasta usos e idiomas que son propios de los países que entran en contacto en ese punto. Las políticas económicas aplicadas a cada lado de la frontera, los recursos disponibles y esos aspectos diferenciadores señalados, conforman los componentes de las fuerzas impulsoras de aquel relacionamiento y, a la vez, marcan las cotas circunstanciales de su potencial intensidad.

No sólo se registrará allí una diferencia de precios entre los bienes originarios de cada país contiguo, lo que dará lugar a un comercio característico, de tipo espontáneo, sino que también "globalmente, la localización en áreas fronterizas adyacentes permitirá encontrar menores discontinuidades estructurales que las que pueden presentar las unidades sociales nacionales".¹

La complementación y cooperación en lo económico, la asistencia en lo social y el emprendimiento de actividades conjuntas en cualquier ámbito de interés, señalan un amplio campo a las posibilidades de interacción cuyos límites están delineados por las restricciones establecidas al movimiento de personas y bienes y por el tipo de relaciones

internacionales que los países involucrados establecen con el resto del mundo y con sus vecinos en particular.

Esas interacciones, se encuentren institucionalizadas o no, cualquiera sea su intensidad y campo de expresión, constituyen situaciones de integración. En la medida en que sean resultado de un esfuerzo, de una intencionalidad, serán más ricas en determinaciones, con mayores proyecciones sobre la base social y económica fronteriza, con mayor contenido integrador.

Tales actos vinculantes definen también, por exclusión, un campo específico de políticas que si bien tiene influencia en la integración fronteriza no lo conforma: el de las políticas nacionales de frontera. Éstas se pueden encontrar en un conjunto disperso de normas y regulaciones o, como en el caso de Colombia, en un texto ordenado que da cuerpo a una legislación específica. Mientras configuren acciones y prescripciones de validez en una sola jurisdicción no alcanzan a definir situaciones de integración. No obstante, distintos aspectos de lo que estatuyan pueden potenciar o condicionar tanto realidades de hecho como eventuales arreglos que involucren a las dos jurisdicciones vecinas. En este sentido, la política de fronteras constituye, simultáneamente, una base posibilitante y condicionante de la integración fronteriza.

Cuando los países que comparten un límite internacional emprenden acciones conjuntas que impliquen algún efecto en los territorios colindantes, se está ante una política de integración, aun cuando dicha política omita regulaciones o programas, como es el caso de vastas áreas fronterizas en América del Sur y dicha política puede estar explícitamente enunciada o ser formulada de modo implícito. Así, por ejemplo, entre Colombia y Venezuela se acordó una diferenciación zonal en la extensa frontera común y se definieron acciones específicas para cada zona individualizada. En la otra vertiente, la implícita, se puede citar el caso de Argentina y Brasil, cuyos entendimientos fronterizos progresaron caso por caso, consolidándose entendimientos que van desde cuestiones operativas a proyectos de infraestructura económica de ambiciosos alcances.

COMPRESIÓN

La extensión de una zona o región de integración fronteriza no obedece a una definición apriorística, y su delimitación corresponde a las determinaciones particulares que configuran cada caso posible. Sin embargo, algunas explicaciones en este sentido pueden contribuir a precisar el concepto expuesto.

En tanto zona donde se interrelacionan o interactúan dos sociedades, dos economías vecinas, la elasticidad necesariamente atribuible a su comprensión geográfica encuentra sus límites efectivos en el espacio donde la repercusión de esa interacción manifiesta sus efectos. En aquellos casos en que este tipo de integración lo es de hecho, sin manifestaciones políticas conjuntas, tal delimitación deviene natural, por la captación y aceptación que las comunidades, y los mercados que ellas concretan, realizan de sus contrapartes vecinas. Cuando existe una voluntad política expresa, la comprensión espacial del área de integración se encuentra definida habitualmente en los instrumentos legales que materializan el acuerdo político. El primero de estos casos se puede ejemplificar con la zona brasileño-paraguaya de la Cordillera de Amambay, y el segundo con la colombo-venezolana de Cúcuta-San Antonio.

Las zonas de integración fronteriza resultan, así, de una extensión variable, y pueden comprender desde pequeños centros de servicios fronterizos o localidades ubica-

das a ambos lados del límite, hasta regiones de cierta envergadura. En este último caso pueden estar definidas por accidentes geográficos o por líneas demarcatorias de una o más jurisdicciones políticas interiores (estados, departamentos o provincias).

De hecho, el criterio subyacente que define la extensión de una región de integración fronteriza reside en los alcances de la interacción económica o social verificada entre las regiones vecinas, especialmente cuando esa región no se encuentra comprendida en algún instrumento que la formalice, ya que si este fuera el caso se hallaría delimitada en el acuerdo que la establece.

La dimensión de la región de integración determina importantes diferencias en la calidad del vínculo y en el potencial de interacción. Desde los centros de servicios fronterizos que admiten entendimientos y acciones relativas a la eficiencia de los que allí se prestan, hasta las regiones, sean definidas por la geografía o por jurisdicciones políticas, en las que se pueden establecer programas de exploración, estudio y explotación de recursos, de comercio zonal, comercialización conjunta, cooperación en materia de salud y educación, entre otros muchos posibles, se aprecian diferentes niveles de interacción, con una diversidad de posibilidades y un interés proporcional al tamaño y a los elementos o factores que configuren la región de integración.

No obstante resulta necesario establecer un límite a la extensión de esa región, dado que la ampliación sucesiva del concepto de "región de interacción" podría conducir a considerar un territorio nacional completo. Dicho límite máximo, que implica diferenciar una región de integración fronteriza de un espacio de dimensión nacional, se debe admitir necesariamente como relativo respecto del tamaño de los países de que se trate.

En el sentido aquí expuesto es distinto, en términos de comprensión geográfica, referirse a la integración fronteriza, por ejemplo, entre Brasil y Bolivia que entre Nicaragua y Costa Rica. En tamaños que exceden las localidades fronterizas, una región o zona de integración debe ser inferior a un espacio de dimensión nacional, en el contexto de cada país.

Los casos de integración fronteriza analizados revelan tres criterios básicos adoptados a partir del fundamental respecto del área de influencia, en la que la vecindad de la zona contigua deja sentir sus efectos. Si se excluyen de esta observación los casos referidos a áreas de pequeña extensión en torno al límite político, y los de integración fronteriza de hecho por responder estos últimos sólo al mencionado criterio fundamental, los tres tipos observados serían: a) por jurisdicción política; b) por accidente geográfico o recurso, y c) por extensión física.

Con la delimitación por jurisdicción política se acentúa la facilidad para realizar estudios sociales y para adoptar decisiones de manera autónoma. Los casos incluidos en este tipo consideran áreas definidas por el límite político correspondiente a la unidad administrativa de mayor jerarquía en cada país, como por ejemplo estados en Venezuela, departamentos en Colombia, Perú y Bolivia, y provincias en Ecuador. Sin embargo, con el objeto de precisar más la convergencia entre jurisdicción considerada y carácter geográfico-económico, algunas áreas de integración fueron definidas considerando individualmente unidades administrativas de segunda jerarquía, como las comisarías colombianas o las provincias bolivianas.

En los casos en que se recurrió a un accidente geográfico se ha tratado de cuencas fluviales o lacustres: los ríos Puyango-Tumbes (Ecuador-Perú); laguna Merín (Brasil-Uruguay); río Pilcomayo (Argentina-Bolivia-Paraguay) y río Usumacinta (México-Guatemala). Dado que el objeto principal del proyecto ha sido el aprovechamiento del recurso,

que éste ha sido compartido y que las cuencas consideradas son relativamente pequeñas, la zona de integración ha considerado dentro de sus límites la totalidad de la cuenca. Una variante de zona de integración basada en un recurso local es la turística, donde se explota conjuntamente un atractivo natural o cultural, que por lo general constituye un circuito turístico, y se incluyen en el recorrido puntos o localidades determinadas de un itinerario comercial no necesariamente formalizado en entendimientos entre gobiernos. Es el caso del circuito maya (México-Guatemala); el área Cuzco-La Paz (Perú-Bolivia); la región de los lagos (Argentina-Chile) o la zona de Iguazú (Argentina-Brasil-Paraguay).²

Los casos que abarca el tercer tipo de delimitación no son claramente diferenciables de los anteriores: si bien comprenden una definición de la zona por una distancia desde la línea de frontera incluyen criterios de jurisdicción política y se centran en un cauce fluvial sobre el cual se realiza el aprovechamiento del recurso compartido. En Salto Grande (Argentina-Uruguay), del lado argentino se tomaron departamentos de una provincia (esta jurisdicción es la de mayor jerarquía) y del lado uruguayo una cierta distancia desde el eje fluvial; en Itaipú (Brasil-Paraguay) la zona de integración está constituida por un área cuya línea de definición es también el cauce fluvial.

El mismo principio de relatividad expuesto para la extensión de una región de integración fronteriza se debe proyectar respecto de la longitud abarcada sobre la línea limítrofe, en el sentido de que -más allá de lo meramente declarativo- difícilmente sean del mismo tipo acuerdos de integración fronteriza para la totalidad de un límite muy extenso respecto de otro de menor extensión, como podría ser, por ejemplo, un entendimiento entre Argentina y Chile comparado con otro entre El Salvador y Guatemala.

Una frontera de gran extensión comprenderá, necesariamente, una multiplicidad de casos particulares, cualitativamente distintos entre sí, que sólo se pueden englobar en un acuerdo-marco que destaque el espíritu que animará las acciones y los campos de acción posibles; pero las medidas a adoptar únicamente se podrán definir de acuerdo con los factores determinantes que configuran cada situación o caso fronterizo. Por el contrario, en un límite de corta extensión es posible admitir que se pueda concertar un acuerdo-programa que comprenda la totalidad de la frontera común, pues en virtud del carácter homogéneo de la problemática presentada ésta puede constituir una situación solucionable mediante un entendimiento único.

Es posible ilustrar lo expuesto con un ejemplo que si bien puede incluir un acuerdo-marco, encuentra la necesidad de diferenciación al concretarse ese espíritu en medidas específicas, como sería el caso a plantearse en la frontera brasileño-uruguayo, en la región de la Laguna Merín y la de Santana de Livramento-Rivera. Pese a existir similitudes sociales y políticas, los campos de acción posibles y los recursos sobre los que se puede basar un programa de integración fronteriza, orientan las acciones en diferente dirección: en el primer caso habría un programa central de regulación de aguas y de riego; en el segundo se podría desarrollar la cooperación agropecuaria, el comercio limítrofe y/o el eje de comercio bilateral.³

La flexibilidad del concepto en cuanto a su comprensión geográfica se debe entender en función de los objetivos buscados con las acciones de integración. Y aquí reside el criterio último y esencial de su definición: la extensión del área de integración fronteriza comprenderá aquel espacio útil y necesario para el cumplimiento de los fines establecidos en los entendimientos bilaterales o multilaterales, tanto más cuanto al identificarse los mismos delinean un tipo de vinculación específica entre las regiones contiguas.

Esa característica de las fronteras implica, a su vez, el tratamiento particularizado de las situaciones de integración, es decir, la necesidad de abordar cada caso atendiendo a sus propias determinaciones: la geografía, los recursos naturales, la población, la historia y las condiciones políticas a ambos lados de la frontera otorgan un carácter especial a cada posible zona de integración.

CARÁCTER DE LA INTERRELACIÓN

El grado de integración entre dos regiones fronterizas que interactúan depende de diversos factores, entre los que merecen destacarse la base material sobre la cual se realizan las acciones y el interés en permitir o promover la integración. Los recursos, naturales o creados por el hombre, la población, la geografía y los servicios conforman la base material. La intensidad con que interactúan las regiones vecinas para conocer, aprovechar y desarrollar esa base material define el grado de integración. Se puede ilustrar lo anterior con un ejemplo relativo a la acción conjunta sobre un recurso natural: desde el reconocimiento como acción inicial, la recuperación y su transformación como segunda etapa, hasta la comercialización y cooperación financiera como última etapa en la cadena de mercado, señalan acciones acumulables que definen grados de integración creciente.

La formalización de las relaciones entre las regiones colindantes manifiesta el interés nacional por la promoción de la integración fronteriza. En este aspecto también se puede señalar una intensidad variable en la vinculación concordante con el grado de integración que se desea alcanzar. Desde el "dejar hacer", característico de las regiones con escasa densidad de población hasta los acuerdos más complejos sobre zonas aduaneras con liberación parcial o total del comercio, se pueden definir posibilidades asociadas a una progresiva integración.

Al establecer un área de integración fronteriza se determinan relaciones entre dos regiones vecinas; no sólo reviste importancia el tipo de relaciones que se regulan entre ellas, sino también las que a partir de un trato diferencial para esa área, quedan plasmadas con el resto de cada país que las contiene y, eventualmente, con el resto del mundo. Si se tratara por ejemplo, de la liberación del comercio de ciertos productos agrícolas entre regiones colindantes, no sólo se deberían dictar normas relativas a ese intercambio sino que también cada país debería regular las posibilidades de internación de esos productos y de sus derivados en el resto del territorio así como el régimen de su eventual comercio con terceros países.

De este modo la integración fronteriza se basará en algún sustento material principal y puede contar con otros secundarios, encontrarse institucionalizada en distinto grado, extenderse en un área de comprensión variable y abarcar los campos económico, social y/o político, pero su intensidad en cuanto a contenido de integración, el carácter de la interrelación, dependerá de las particularidades que configuran cada caso.

Con el objeto de avanzar en el conocimiento y la sistematización del fenómeno que es el tema central de este trabajo, se presentan diversas tipologías que permiten destacar factores y consecuencias de las situaciones de integración fronteriza y de las acciones que se pueden emprender en ese sentido. Se exponen a continuación tres de ellas mutuamente no excluyentes; en general aportan elementos de juicio útiles al análisis que se desea desarrollar, y si bien aquí sólo se realiza la presentación de algunas, cabe destacar el valor instrumental de las ensayadas hasta el presente.

Una tipología se basa en el carácter de la política de integración concretada en cada circunstancia. Habría una primera gran agrupación entre fronteras activas, en las que

se verifica algún grado de integración fronteriza, e inactivas, definidas por contraposición y materializadas por los espacios vacíos sudamericanos. Entre las activas se pueden distinguir las evolutivas, caracterizadas por ser áreas de integración de hecho, sin acciones explícitas de las respectivas administraciones nacionales; las incentivadas o reguladas, donde la gestión de los gobiernos, mediante normas internas y acuerdos, ha reglamentado el funcionamiento del área de integración en los distintos campos de interés donde ésta se pudiera expresar, y las planificadas, en las que se actúa concertadamente en procura de objetivos explícitos, uno de cuyos ejemplos típicos lo constituyen los aprovechamientos de recursos naturales compartidos.

Otra tipología adopta como punto de vista el grado de institucionalización de la relación que se concreta entre las áreas colindantes, distinguiendo: acuerdos de circulación, referentes a la regulación de servicios de frontera tanto desde la perspectiva local como en cuanto a las vinculaciones de mayor distancia que mantienen las naciones vecinas, siendo su objeto el movimiento de personas y bienes; acuerdos comerciales, cuya normatividad está relacionada con el intercambio fronterizo, sea éste local o regional, y acuerdos de integración, que si bien pueden abarcar los rubros anteriores incluyen también una institucionalización a nivel político-económico, social y técnico, una política de integración para la zona, la planificación al nivel interregional y la identificación y ejecución de proyectos de interés común.⁴

Una tercera tipología hace referencia al objetivo principal de la acción de integración, y distingue entre el ordenamiento o regulación operativa, que se verifica cuando las acciones se orientan a la circulación y al movimiento propio de localidades o regiones fronterizas, y la promoción del desarrollo, cuando las acciones se encaminan a potenciar las fuerzas productivas y los recursos sociales de las regiones vinculadas. Cada uno de esos grupos puede, a su vez, ser desagregado en subtipos tales como tránsito y comercio fronterizo para el primero, y agrícola, minero, hídrico, turístico, comercial, entre otros, para el segundo.⁵

Las tipologías anteriores resultan útiles a esta exposición por cuanto dan lugar a la consideración particularizada de situaciones de integración fronteriza, genéricas o concretas, de mayor interés desde el punto de vista del proceso general de integración y de la movilización del potencial económico y social regional,⁶ como son aquellas que concretan la cooperación en la explotación de recursos y en su comercialización, así como áreas restringidas sujetas a condiciones particulares en el intercambio de bienes originarios de esa región de integración.

OBJETIVOS Y ACCIONES

Las acciones de integración fronteriza están orientadas a conseguir determinados objetivos económicos, sociales y/o políticos, entre ellos: crecimiento económico y movilización de los recursos; mejora de las condiciones de vida y aumento de la solidaridad y disminución del carácter conflictivo de la línea de frontera, así como contribución a su efectiva demarcación.

Aun cuando todas las acciones desarrollables se puedan enmarcar en los macroobjetivos señalados, en muchas oportunidades resulta factible que se encaminen hacia fines más específicos, incluso metas cuantitativas, tales como el intercambio de un determinado tonelaje de producción regional o la puesta en marcha de un centro de servicios para el tráfico internacional.

La integración fronteriza cuenta con instrumentos de política económica aptos para la consecución de sus distintos objetivos en los campos en que se pudiera plantear el interés de su desarrollo.

La regulación y el ordenamiento de actividades en centros de frontera o en localidades situadas a ambos márgenes de la línea demarcatoria, constituyen algunas de esas posibilidades. Para ello se puede plantear un programa de facilitación del comercio y el transporte,⁷ que incluya la planificación física del espacio donde se prestan los servicios fronterizos, como es la experiencia de los centros unificados⁸ para el primer caso, y coincidir en el desplazamiento de la línea de frontera fiscal hasta el extremo opuesto de las localidades colindantes, lo que genera un área urbana con libre cambio de las monedas nacionales y la posibilidad indistinta de abastecimiento para los residentes, en el segundo caso. La constitución de comités de frontera -integrados por las autoridades locales de los países contiguos, con capacidad para resolver con ejecutividad la problemática circunstanciada y para proponer estudios o soluciones a temas de tratamiento necesariamente más detallado- ha demostrado ser un instrumento eficaz de ordenamiento de actividades en el área fronteriza. Experiencias de este tipo se desarrollaron con éxito en las fronteras Brasil-Paraguay y Argentina-Paraguay.

Los ejemplos anteriores, expuestos entre otros posibles, se vinculan con los objetivos más generales de la integración fronteriza en un área de extensión limitada, y de los cuales se pueden citar numerosos casos en la experiencia latinoamericana. Revisten mayor interés las acciones cuyos efectos inciden sobre una región fronteriza más amplia, tanto debido a que el potencial económico y social que movilizan resulta de mayor envergadura, como porque el efecto integrador se proyecta con una intensidad cualitativamente más rica en determinaciones, y se concreta una vinculación de mayor profundidad.

El conocimiento, la explotación y la transformación de los recursos naturales conforman un primer rubro en esta línea de acciones; la base material en que se asientan pueden constituirlos los recursos silvícolas, agrícolas, pecuarios, pesqueros y mineros, comprendiendo la difusión e intercambio de técnicas conocidas de exploración y de producción, así como la introducción de nuevas variedades o modalidades de explotación.

Las posibilidades de acción conjunta en mercados externos permiten incursionar en un área temática insuficientemente probada hasta el presente. Esta posibilidad no sólo se refiere a bienes no competitivos, sino también a la comercialización conjunta de los que revisten tal característica, con la perspectiva de actuar ante grandes compradores con una oferta agregada que permita mejorar las condiciones de negociación. Por otra parte, contar con mayores volúmenes comerciados permite disminuir costos unitarios en la mayoría de los servicios prestados al intercambio; el aprovechamiento de las economías de escala en la producción de esos servicios permite obtener rebajas de fletes, costos portuarios, seguros y operaciones bancarias.⁹

En el ámbito de los recursos naturales merece especial mención el aprovechamiento de los cursos de agua compartidos. El interés radica no sólo en la experiencia acumulada, sino también en que estos emprendimientos dan lugar a una región de planificación conjunta, ya que confluyen esfuerzos de inversión y distribución de beneficios en obras que pueden atender propósitos múltiples con influencia directa y diversificada en la economía regional.¹⁰

El comercio en condiciones de regímenes privilegiados para los productos originarios de las regiones vecinas que se integran, constituye un segundo rubro de interés en esta área. La política fiscal, a través de rebajas arancelarias y, complementariamente, de

exenciones impositivas; la política cambiaria con diferenciales regionales de tasas de cambio o facilidades para la obtención de divisas, y la política monetaria, mediante el manejo del crédito, entre otras, son algunas de las posibilidades instrumentales para promover esas condiciones de mercado.

La frontera aduanera corrida conforma el principal medio utilizado para acceder a esta figura, y se puede establecer para un número limitado de bienes o para la totalidad del espectro arancelario, siempre que sean originarios de la región de integración.

Desde el punto de vista instrumental se propusieron dos modelos para concretarla: en el primero se trata de la limitación de un área binacional en cuyo interior se practica el libre comercio, sin ningún tipo de frontera fiscal; en la hipótesis, esta línea se ubica en la periferia del área de integración, mientras que la frontera política sólo marca el límite territorial. En el segundo modelo se establecen dos bandas aduaneras separadas por la frontera política, que ahora conserva parcialmente su carácter fiscal; en cada banda nacional de la región de integración se practica un libre comercio restringido a ciertos bienes individualizados.¹¹

Cualquiera de las modalidades que se adopte requiere un mecanismo aduanero de mayor complejidad, debido a los múltiples puestos de control que se deben establecer en los puntos de acceso a la zona de integración. Por otra parte, y como nota común a todos los modelos de integración fronteriza con franquicias aduaneras para bienes originarios de la región de integración, se plantea la necesidad de certificación del origen regional de los bienes. Aun cuando puedan contribuir a solucionar esa circunstancia una geografía particular o ciertas características intrínsecas de los bienes negociados, en última instancia, esa necesidad se verá satisfecha sobre la base de la confianza mutua sustentada en las instituciones responsables de dicha certificación, de modo similar a lo verificado en los esquemas nacionales de integración.

La infraestructura económica representa una tercera franja de posibilidades de acción. La construcción y puesta en servicio de vías de transporte, redes de comunicación o líneas eléctricas constituyen formas de cooperación que se proyectan en los campos económico y social. Esta tercera franja incluye la disposición de instalaciones existentes en una región para usuarios de la vecina, en una práctica que cuenta también con suficiente experiencia en términos de puertos regionales,¹² concretados en figuras tales como depósitos o zonas francas o de utilización de estaciones terrenas para las transmisiones vía satélite.

En la región de integración, las condiciones de vida se pueden mejorar con acciones de distinta envergadura en el campo social. El estudio, la detección y el tratamiento de enfermedades zonales, así como la prestación de servicios médicos en general, plantean un área de cooperación, tanto como la educativa, con intercambio docente y estudiantil, especialización de trabajadores e investigación en cuestiones regionales, y como la de construcción de obras de saneamiento y de viviendas, con materiales y técnicas propias de la zona. También se deben considerar en este grupo de acciones la protección del medio ambiente y la prestación de auxilio en emergencias, sean éstas de abastecimiento, sanitarias o de cualquier naturaleza.¹³ En conjunto plantean posibilidades de bajo costo y de simplicidad de ejecución con efectos importantes en el relacionamiento entre las comunidades de la región y acrecentamiento de la solidaridad.

Los movimientos de factores productivos entre regiones fronterizas representan un área de acción de interés especial. La radicación directa de capitales o la formación de empresas binacionales en cualquiera de los campos de la producción, la comercialización y el financiamiento señalan una posible dirección, complementable con transferencia de tecno-

logía en los campos mencionados y en el de la investigación básica respecto de los recursos naturales y de su reconocimiento.

Asimismo, la movilidad espacial de la mano de obra, en forma temporaria o estable, propone un rubro de cooperación que cuenta con cierta experiencia ya desarrollada, como son las labores agrícolas venezolanas realizadas por trabajadores colombianos o la recuperación de carbón mineral argentino con operarios chilenos.

En este plano reviste particular importancia el apoyo y la asistencia que se otorguen a los organismos responsables de conducir los programas de integración, tanto a nivel nacional como local. De hecho, una probable causa de la falta de éxito en su aplicación reside en "la debilidad de los organismos nacionales a quienes se les ha encomendado la representación del país, para organizarse adecuadamente y para influir en la asignación de recursos de inversión. Es sabido que los centros administrativos locales vecinos a las fronteras que son los más interesados, tampoco tienen ese poder sobre los centros que toman las decisiones. La integración fronteriza es un problema nacional; pero con más dramática y urgencia es un asunto de interés local".¹⁴

Esta necesidad de fortalecer las instituciones partícipes a ambos lados de la frontera considera no sólo las acciones internas a las mismas, sino también, y con similar contundencia, la necesaria coordinación entre los organismos locales y los vinculados con el gobierno central. La integración fronteriza constituye un área especialmente sensible en las relaciones internacionales, por lo que esa coordinación asume vital importancia a fin de que las expectativas locales generadas logren sobrepasar el estadio de la letra muerta y puedan evolucionar hacia el de las realizaciones.

En el plano político, un programa de integración fronteriza contribuye a eliminar las tensiones generadas por cuestiones limítrofes o de otra índole. Si se implementan las acciones en los campos social o económico, el acrecentamiento de la solidaridad y la movilización de recursos actúan aproximando a las comunidades vecinas, crean lazos que contribuyen a disminuir las fricciones, así como, de manera complementaria o alternativa, ciertas situaciones de ocupación efectiva del espacio lo hacen con una delimitación activa de la frontera política.

Uno de los enfoques de las políticas nacionales de frontera hace hincapié en la ocupación productiva de las áreas limítrofes, mediante asentamientos humanos dirigidos, como medio de consolidación de la línea jurisdiccional. La integración fronteriza, como campo de acción, promueve la fijación de asentamientos, el desarrollo de actividades productivas y los entendimientos entre comunidades contiguas, y como tal contribuye a la fijación de los límites políticos de los Estados, siempre que dicha acción sea emprendida conjuntamente por los países colindantes. Los beneficios de la acción mancomunada no se deben apreciar sólo desde la perspectiva política, sino también por el menor costo que implican para cada país partícipe y por la mayor dinamización que se puede lograr si se considera una microrregión de mayor tamaño.

CRECIMIENTO E INTEGRACIÓN

La influencia de la integración fronteriza tiene un alcance regional, y como todo proceso de integración procura aumentar la base productiva y acrecentar la actividad económica de las regiones que se vinculan. En la medida que incorpore actividades nuevas o permita expandir significativamente otras preexistentes podrá irradiar sus efectos sobre el resto de las respectivas economías nacionales, especialmente en términos de industrias

derivadas o conexas y de comercio, lo que puede implicar un movimiento que incida en el balance comercial bilateral.

No obstante, en lo central es un área de acción destinada a crear posibilidades de crecimiento económico en la región de integración fronteriza. Los instrumentos son aptos para ese campo de comprensión; su utilización en una extensión mayor los desvirtuaría. Sus efectos se sienten en esa región y no parece válido esperar una repercusión significativa sobre la economía nacional a partir de un programa o de acciones de integración fronteriza.

Del mismo modo, la intensidad y calidad del proceso integrador a que dé lugar tendrán sus efectos principales en la región sobre la que se definen las acciones y podrán contribuir al proceso general de integración entre los dos países que allí se vinculan, pero tampoco parece válido cifrar las expectativas de este último en un proceso de alcance geográfico limitado. La voluntad política de integrar dos economías se expresa en instrumentos que, genéricamente, las abarcan en su totalidad.

Su contribución a ese proceso general se puede apreciar en la generación de impulsos, en la eliminación de obstáculos o en el acercamiento de comunidades, pero no cabe considerarla su sustento principal. Cuando se logra un acuerdo relativo a un centro de servicios de frontera, se facilita la realización del comercio que utiliza ese nexo limítrofe pero no se crea comercio ni se facilita la totalidad del comercio exterior de los países. Cuando se explotan conjuntamente recursos naturales, se movilizan capacidades regionales; pero ello no significa, necesariamente, que sus resultados se vuelquen a la relación bilateral y si así fuera tampoco cabe considerar que el agregado de su contribución pueda influir en la actividad económica general de los dos países. Cuando se genera un área de comercio se procura activar la región beneficiada y se debe admitir, por la índole de las regiones analizadas, que el potencial de comercio agregable por ellas resultará de menor significación que el total bilateral.

De hecho, los esquemas de integración consideran la actividad fronteriza de este tipo como un instrumento de apoyo al proceso general, y al incluirlo en el ámbito de la integración física valorizan su aptitud para promover la dinamización de la economía local o de la zona fronteriza. Es el caso del Acuerdo de Cartagena,¹⁵ que en el presente decenio, al reelaborar sus estrategias, destacó la conveniencia de contar con un programa específico en esta área de interés.¹⁶ Los tratados de la Cuenca del Plata y de Cooperación Amazónica tratan globalmente el tema, y particularizan en la complementación económica y en el comercio al por menor, respectivamente.¹⁷ Por último, en el Tratado que instituyó la ALADI queda planteada la posibilidad de constituir en objeto de los acuerdos de alcance parcial la temática de la integración fronteriza.¹⁸

Se verifica una suerte de realimentación entre los procesos de integración general y la integración fronteriza, ya que se ha abierto camino "una metodología propia y adecuada para la investigación de la sociedad y la economía de esas zonas (...) Las políticas y los programas adoptados a dichos fines incorporan, cada vez más explícitamente, los instrumentos de los sistemas latinoamericanos de integración y cooperación económica con el propósito de conducir e impulsar, a través de ellos, las relaciones económicas existentes entre las áreas limítrofes y promover otras nuevas que lleven a fortalecer y ampliar las acciones nacionales de desarrollo e integración".¹⁹

La atención que actualmente se presta a la integración fronteriza desde la perspectiva de los esquemas, coincide temporalmente con el desarrollo de una etapa crítica de éstos, en la cual se pusieron en práctica mecanismos pragmáticos que incluyen el bilateralismo como uno de los posibles puntos básicos en la convergencia hacia la integración.

Se destaca aquí que no existe una supuesta incompatibilidad de la integración fronteriza con determinadas

formas o estilos de la integración en su sentido más amplio. Antes bien, la reflexión conduce a valorizar un mecanismo, un instrumento, un campo de acción al cual se suele echar mano en momentos de dificultades y dudas acerca del futuro de ese proceso de integración. La integración fronteriza no es un sucedáneo, ni siquiera imperfecto, de otros instrumentos para allanar tales dificultades, ni constituye un material suficiente para un operativo de distracción.

Por el contrario, es un instrumento para dinamizar regiones sobre las que pesa el consenso de algún tipo de aislamiento, para ordenar los movimientos, la circulación en un punto geográfico de convergencia de dos o más economías. En esta perspectiva, se debería situar tan alejada de la euforia y las crisis como las actividades sectoriales que concretan la integración física.

La disponibilidad de carreteras, puertos, sistemas de telecomunicaciones, líneas de transmisión de energía eléctrica es tan necesaria en unos momentos como en otros. La existencia de una red en esos campos, aun con sus limitaciones actuales, fue utilizada en los períodos de máximo comercio interregional y también en los de intercambio deprimido. Del mismo modo, la integración fronteriza, que cuenta con objetivos precisos, diferenciables pero a la vez comprendidos en los más generales de la integración, debería constituir una actividad continua, de desarrollo permanente, ya que algunos de los campos en que se concreta guardan cierta independencia respecto de modificaciones de las variables globales y los objetivos planteados al iniciarse las acciones pueden conservar su accesibilidad originaria.

Por otra parte, aquella incompatibilidad que se podría suponer respecto de otras formas de integración no resulta tal cuando se advierte que distintas áreas de acción pueden ser siempre instrumentadas de modo convergente tras objetivos amplios. Así, como ya se mencionó la ALADI ha dado vigencia a los acuerdos de alcance parcial, en los que se puede tomar distintas materias como objeto del acuerdo; entre ellas cabría considerar la integración fronteriza, un área de acción cuya contribución al proceso general de integración se puede proyectar a las macrovariables de las relaciones sociales, económicas y políticas internacionales.

Del mismo modo, desde posiciones multilateralistas, tanto como desde la perspectiva de la integración por proyectos o de la multisectorial, las acciones realizables cooperativamente en frontera no aparecen con posibles efectos contradictorios, sino convergentes y asociadas a la dirección general del proceso, en el ámbito geográfico restringido.

BENEFICIOS Y COSTOS

Los procesos de integración, en especial entre países subdesarrollados, se enfrentaron a las dificultades planteadas por el deseo de una distribución equitativa de los costos y beneficios, que no siempre se concretó totalmente en los hechos. La experiencia recogida reveló una tendencia a la concentración de los beneficios en aquellos países de mayor desarrollo relativo, como consecuencia de su propia dinámica económico-social, que les permite aprovechar en mayor medida los tratamientos de privilegio otorgados entre los países que se integran. Los instrumentos concebidos como genéricamente neutros pueden dejar de serlo en sus efectos cuando se los expone a las fuerzas del mercado, debido al aprovechamiento diferencial que se realiza de sus potencialidades.

En el campo de la integración fronteriza se pueden plantear similitudes y diferencias respecto de las condiciones que caracterizan a la integración como proceso entre países. Por una parte, el objeto principal de la integración fronteriza puede consistir en algún fin específico que atienda de manera inmediata el del crecimiento económico; por otra parte, las regiones nacionales que forman el área de integración no participan habitualmente de las condiciones generales imperantes en las economías a las que pertenecen.

La primera diferencia destaca que planteado un objetivo específico, con efectos primarios limitados en el espacio, donde sea de esperar una coincidencia entre los resultados planeados y los obtenidos, los beneficios y los costos pueden quedar suficientemente explicitados, su distribución, además de anticipable, puede ser negociada en detalle y resultar en cuantías que no se relacionan con la capacidad económica global de los países que convergieron en ese punto de integración. Ejemplos de esas posibilidades lo constituyen los aprovechamientos de recursos hídricos, las explotaciones agropecuarias o mineras, las obras de infraestructura y, en un plano más restringido, los programas de prestación de servicios del tráfico internacional.

La segunda diferencia señala la posibilidad de que en un ámbito espacial concreto de integración fronteriza se verifique una estructuración socioeconómica entre ambas regiones que no sea coincidente con la existente entre los respectivos países, globalmente considerados. Si bien es cierto que éste puede constituir un rasgo diferencial respecto de la integración entre países, también lo es que subyace la circunstancia de que una de las dos regiones que se integran se podría encontrar en situación de aprovechar mejor los beneficios del programa de integración. Este podría ser el caso de regiones colindantes, donde se establecen condiciones de libertad de comercio.

La experiencia general recogida es suficientemente rica para conocer los eventuales riesgos y las posibilidades de controlarlos. Su existencia no invalida las argumentaciones originarias en favor de la acción conjunta; por el contrario, invita a su tratamiento explícito, con la convicción de que siempre es posible encontrar una situación de acuerdo donde, además de beneficiarse el conjunto, lo haga simultáneamente cada una de las partes.

Aquellas argumentaciones originarias, los beneficios que se esperan de las acciones de integración fronteriza, se encuentran en relación directa con los objetivos fijados, los medios disponibles para alcanzarlos y el realismo con que se aprecie la idoneidad de estos últimos. En la medida en que cada país participe tenga expectativas de obtener mayores beneficios que los costos en que incurre, el programa conjunto se tornará viable.

Cabe señalar la importancia de una detallada estimación de los costos sociales de estas acciones, pues hubo casos en que si bien no superaron los beneficios obtenidos, se podrían haber evitado o, al menos, disminuido.

En el sector de las grandes obras hidroeléctricas, para cuya ejecución se requieren importantes contingentes de mano de obra, durante el período de construcción se produce un fuerte auge de la actividad económica en la región de influencia, y a su finalización sobreviene una depresión tan marcada como la fase anterior. En los casos de Salto Grande e Itaipú no se realizaron programas de relocalización productiva de la mano de obra, ni se explotaron totalmente las posibilidades que, como efectos secundarios, se podrían haber derivado de las obras en términos de agricultura intensiva e industria de transformación.

Otro caso de interés es el constituido por la consolidación de una importante y espontánea infraestructura comercial y de unidades de producción industrial ligadas a ella, desarrollada al amparo de precios relativos ventajosos entre zonas fronterizas contiguas.

Durante varios años Colombia y Venezuela mantuvieron políticas cambiarias estables, destacándose la sobrevaluación sistemática de la moneda nacional venezolana. Se indujo así un ingente tráfico en frontera con proyección sobre la totalidad del territorio del último país nombrado, con la derivación en las actividades colombianas de frontera antes mencionadas. En 1983 Venezuela devaluó abrupta y significativamente su moneda, lo que dio lugar a la pérdida de la ventaja colombiana en los precios relativos y provocó una instantánea caída del comercio y de la producción que lo sustentaba. La desocupación de factores alcanzó rápidamente niveles dramáticos sin que hasta la actualidad se haya podido encontrar una solución aceptable a la situación planteada.

Las políticas nacionales tienen una repercusión directa en la totalidad de las actividades internas, y cuando son cambiantes, como lo han sido históricamente en muchos países latinoamericanos, pueden producir efectos de importancia en economías regionales que florecieron merced a valores específicos de las variables que las afectan. Resulta así conveniente desincentivar un crecimiento desmesurado de estas actividades o combinar dicha acción con regímenes especiales y estables para los ámbitos particulares donde, en la búsqueda de una dinamización de la economía regional, se la hubiere promovido o permitido expandir, con tratamientos de privilegio y aprovechando ventajas circunstanciales.

Notas

¹ Errandonea (h), Alfredo, "La integración subregional en áreas fronterizas y sus condiciones sociales", BID-INTAL, Integración Latinoamericana, N° 30, noviembre de 1978.

² Al respecto se presentaron propuestas concretas en BID-INTAL, "Circuito Oeste. Desarrollo de circuitos turísticos multinacionales", 1978; BID-INTAL, "Desarrollo turístico integrado de la región de los lagos", 1975; y BID-INTAL, "Estudio sobre desarrollo turístico del área internacional Iguazú-Misiones Jesuíticas", 1976.

³ El primero de estos casos es tratado con mayor detalle por Cappeletti Vidal, R., "La cuenca de la laguna Merín", que se publica en este número de Integración Latinoamericana, página 45 y ss.

⁴ Se ha seguido aquí a Greño Velasco, J. E., "La integración de fronteras y el concepto de frontera institucional", BID-INTAL, Revista de la Integración, N° 15.

⁵ " Esta tipología es la adoptada por Drosdoff, María Cecilia B., "Análisis y clasificación tipológica de casos de integración fronteriza", que se publica en este número de Integración Latinoamericana, pág. 13 y 55.

⁶ Aquí el término regional hace mención a un área de integración entre países, corporizada en los esquemas de integración, mientras que en el resto del texto se refiere a áreas interiores de los países que no alcanzan una dimensión nacional, con homogeneidad definida a partir de una variable singularizante. Limitaciones en los usos idiomáticos no permitieron encontrar otro término que sea a la vez diferenciador e identificante.

⁷ En su sentido estricto de racionalización sistemática de la documentación y de sus gestiones en el tráfico internacional.

⁸ Sobre este tema se puede consultar BID-INTAL, "Servicios de transporte internacional por carretera en el Grupo Andino", 1983.

⁹ Véase un estudio empírico donde se deduce claramente lo anterior: BID-INTAL, "Costos de transporte en el Grupo Andino", 1980, mimeo.

¹⁰ El tema es tratado por González Posse, E., "El efecto de los grandes proyectos hidroeléctricos binacionales en la integración fronteriza", que se publica en este número de Integración latinoamericana, pág. 31 y ss.

¹¹ Un antecedente de interés es el Convenio Comercial y su Protocolo Adicional sobre Intercambio Zonal, suscriptos por Argentina y Chile el 28 de mayo de 1957.

¹² Véase BID-INTAL, "Puertos regionales", 1982, mimeo. En este estudio son analizados Paranaguá y Antofagasta en esa función.

¹³ Un interesante ejemplo, en una situación de integración de hecho, se observa en la denominada Frontera Noroeste Brasileña-Norte de Bolivia. Véase, al respecto, BID-INTAL, "Estudio de transporte en la región amazónica y en el Alto Paraguay", 1a. parte, 1983, mimeo.

¹⁴ BID-INTAL, "Colombia y los programas de integración fronteriza", mimeo. Curso 8 dt, 2 de noviembre de 1968.

¹⁵ Bogotá, 26 de mayo de 1969, artículo 3.

¹⁶ JUNAC, "Bases para una estrategia de desarrollo e integración fronteriza en el Grupo Andino", 1984.

¹⁷ En el orden dado, Brasilia, abril de 1969, artículo 1, literal f), y Brasilia, julio de 1978, artículo XII.

¹⁸ Montevideo, agosto de 1980, artículo 14.

¹⁹ Power Aliberti, A., "Desarrollo fronterizo y proyectos de inversión", Comercio Exterior, INCOMEX, vol. 15, N° 11, Bogotá, noviembre de 1982.

Consolidar la independencia: el principal desafío para el Caribe

Revista Integración Latinoamericana N° 121; marzo 1987

William G. Demas *

El autor analiza el grado de soberanía e independencia de varios países del Caribe en los aspectos económicos, diplomáticos y geopolíticos, de seguridad, sociológicos, culturales e intelectuales, y presenta propuestas para viabilizar un proceso de consolidación y profundización de la independencia de un modo compatible con la pequeña dimensión de los países antillanos. El examen de los caminos concretos que estos países pueden recorrer en los aspectos mencionados para transformar la soberanía e independencia formal en una realidad auténtica le permite al autor superar la opción entre una subordinación pasiva y casi total a otros países y el ejercicio de una soberanía casi total y absoluta, que percibe inviable. En este marco, la integración económica aparece como un elemento conducente al logro de esos objetivos, al incrementar las alternativas para superar los problemas de tamaño económico de los países y de dependencia económica. La capacidad de los países pequeños para flexibilizar su inserción en el mundo y para adaptarse al ambiente externo se señala como sustancial para el logro de mejores niveles de desarrollo. En los diversos aspectos económicos, culturales, de seguridad, etcétera, ello implica la explotación plena de las potencialidades de los recursos humanos y naturales y el desarrollo de producciones y actividades en forma competitiva y eficiente que el autor enumera y analiza en cada caso. Por último, propone que una independencia auténtica para los países pequeños y muy pequeños del Caribe de habla inglesa sólo puede ser el fruto de la unión política de esos países de la cual resultaría una integración económica eficaz.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de un proceso que se inició hace aproximadamente veinticinco años, casi todos los países de habla inglesa del Caribe lograron ya la independencia política formal. Todos nosotros tenemos banderas, himnos nacionales y una banca en las Naciones Unidas y en muchos de sus organismos y en los Consejos de Mancomunidad. Todos nosotros (con excepción de Belice y Guyana, en razón de litigios fronterizos o territoriales) somos miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA). Todos tenemos embajadas y misiones diplomáticas en el exterior mantenidas a un alto costo, y pequeñas fuerzas

* *Presidente del Banco de Desarrollo del Caribe.*

de defensa o unidades policiales paramilitares, y cada vez somos más los que disponemos de nuestras propias aerolíneas nacionales.

Sin embargo, los ciudadanos pensantes de las Antillas tienen plena conciencia de que falta algo; de que hemos sido engañados por la independencia en el sentido de que nuestra libertad de acción está muy lejos de ser lo que nosotros y nuestros antepasados esperábamos. Reina quizás un sentimiento general de decepción combinado con cierto grado de desilusión e incluso decaimiento del espíritu de lucha, generado por el constante esfuerzo por mantener nuestras economías a flote y nuestra dignidad (donde todavía exista) intacta.

Este estado de ánimo se generó, a mi juicio, por el hecho de que si bien casi todos nosotros hemos logrado la soberanía formal, no gozamos todavía de mucha soberanía efectiva. Que el pueblo de las Antillas logre un mayor grado de soberanía efectiva paralela a su soberanía formal es una cuestión que requiere con urgencia un examen objetivo.

Es a la luz de estas consideraciones que estimo oportuno y necesario analizar la situación para decidir qué podemos hacer para consolidar y afianzar nuestra independencia como antillanos.

Al hablar de la necesidad de consolidar nuestra independencia no estoy adoptando una actitud chauvinista. No expreso, ni pido, animosidad contra ningún país extranjero. No sugiero que alguna vez podamos llegar a ser una potencia influyente ya sea en el Tercer Mundo o en todo el mundo. Desde un punto de vista ideal, deberíamos tener muy pocos enemigos y muchos amigos en el ámbito internacional. Asimismo deberíamos fijarnos, aunque más no fuera, la modesta meta de lograr cierto grado limitado de libertad de elección y cierto grado de respeto por sí mismo y de los demás, mientras nuestra gente alcanza un nivel de vida digno y niveles de empleo productivo razonablemente altos sin tratar de adoptar prematuramente las pautas de consumo de los países industrializados de Occidente económicamente adelantados.

Antes de entrar de lleno en el tema central de nuestro análisis es conveniente recordar algunas verdades obvias. Ningún país del mundo -ni siquiera las superpotencias- es plenamente independiente o independiente en un sentido absoluto. Los actos de cada superpotencia en la esfera militar o diplomática están rigurosamente limitados por la posibilidad de represalia (no necesariamente nuclear) por parte de la otra superpotencia. De manera análoga, una superpotencia o un país muy poderoso podrá decidir restringir su libertad de acción en cuestiones tales como intercambio comercial o tipos de cambio porque desea someterse voluntariamente a una convención o un arreglo contractual con otros países. Asimismo, una superpotencia o nación muy grande podría ser críticamente dependiente de un país bastante débil del Tercer Mundo en lo que se refiere a sus necesidades de pequeñas cantidades de alguna materia prima de vital importancia. Aun los países grandes y económicamente poderosos son vulnerables desde el punto de vista militar, según los factores geopolíticos. Es fácil individualizar a algunos de esos países en Europa Occidental. Por último, y desde un punto de vista un poco más idealista, un país grande se podrá ver impedido de tratar con dureza a un país pequeño e indefenso por la gravitación de su propia opinión pública interna o (aún con mayor idealismo) de la opinión pública internacional expresada en las Naciones Unidas o por sus aliados.

Ningún país es, pues, absolutamente independiente. Sólo es cuestión de grado. Pero éste es el quid de la cuestión. Es evidente que en las relaciones políticas y económicas internacionales algunos países tienen más "gravitación" que otros. Quizá no podamos definir la "gravitación", pero podemos reconocerla cuando vemos que la ejercen o cuando

su eventual utilización sirve de factor disuasivo respecto de alguna acción o medida concreta de un país determinado. Sucede lo mismo que con los colores. No podemos definir los colores blanco, negro, amarillo o verde, pero sí distinguirlos con facilidad. En particular podemos distinguir entre el blanco y el negro y las diferentes tonalidades de gris. El hecho es que en el trato entre los países abundan las relaciones de dominación y dependencia.

No hay sólo relaciones de dominación y dependencia entre los países. Tenemos que reconocer que también puede haber, y que hay, cierto grado de auténtica interdependencia entre los países, especialmente en el campo económico. Esa interdependencia implica un determinado grado de igualdad o de reciprocidad en cuanto a influencia y poder de negociación entre los países. En todo país existe siempre una mezcla de dominación/dependencia y de auténtica interdependencia en sus relaciones económicas externas. En lo que se refiere a las relaciones económicas externas de los países de habla inglesa del Caribe debemos procurar (con realismo) una mezcla con mayor dosis de auténtica interdependencia y menos dominación/dependencia de la que hay en la actualidad, aunque siempre subsistirán los dos tipos de relaciones.

Es necesario juzgar con reserva el punto de vista expresado por comentaristas de afuera de la región (y a veces también de adentro) con respecto a que no existe lo que se suele llamar relaciones de dominación y dependencia porque en el mundo contemporáneo todos los países son "interdependientes". Esto no es realmente así. La auténtica interdependencia en el sentido de cierto grado de igualdad de fuerza y poder de negociación es una cosa; pero entre países cuya fuerza y poder son sumamente desiguales; la palabra "interdependencia" es, simplemente, un eufemismo hipócrita por relaciones de dominación y dependencia. Por lo tanto, debemos rechazar sin más ni más el sofisma implícito en el empleo engañoso de la palabra "interdependencia".

Muchos habitantes de la región -tengan o no conciencia de ello- asumen posturas pesimistas y deterministas respecto de nuestras perspectivas de lograr algún grado de independencia efectiva frente al mundo exterior. Creen que estamos condenados a una humillante subordinación debido a nuestro pequeño, y en algunos casos minúsculo, tamaño, y en razón de nuestra larga historia colonial como meros apéndices políticos, económicos, militares y culturales de países metropolitanos. Consideran que sólo podemos ser "partículas de polvo" (el difunto general De Gaulle) o el "tercer mundo del Tercer Mundo" (Vidia Naipaul); impotentes, incapaces de forjar nuestro destino, imitadores más que innovadores e inevitablemente sujetos a las decisiones, y por supuesto los caprichos, de los países de afuera de la región, casi todos ellos mucho más grandes y mucho más poderosos que nosotros. Esas personas sostienen, en particular, que todas las debilidades mencionadas se acrecientan a raíz de factores geopolíticos (principalmente nuestra ubicación en el "patio de atrás" de una superpotencia y de nuestra inmediata proximidad a países del Tercer Mundo mucho más grandes y más poderosos).

Aunque yo sería el primero en admitir que tenemos severas limitaciones en muchos aspectos debido a nuestro pequeño tamaño, al legado de nuestra larga historia de dependencia externa y a factores geopolíticos (por nuestra ubicación geográfica), no creo que se justifique esa actitud pesimista y determinista. Tenemos, sin duda, opciones, y por lo tanto somos capaces de ejercer cierto grado de libre albedrío para forjar nuestro futuro, en mayor medida que lo que parecería sugerir una actitud estrictamente determinista (ya sea basada en factores geográficos, históricos o de geopolítica contemporánea, o en todos ellos).

Luego están quienes (por fortuna su número disminuye rápidamente) tienen la idea romántica pero poco realista de que podemos llegar a ser efectivamente soberanos si

nos desvinculamos de la economía internacional y la política internacional y vivimos una existencia idílicamente sencilla basada en nuestras propias tecnologías, nuestro propio ahorro nacional y la satisfacción de la mayor parte de nuestras necesidades con nuestros propios recursos naturales y humanos. Más allá de la discusión acerca de si en esa forma podríamos conseguir que "se nos dejara en paz", el comportamiento sugerido no es otra cosa que una fórmula para perpetuar un nivel de vida muy bajo y el estancamiento general en nuestras sociedades.

En realidad, al examinar esta difícil y algo escurridiza cuestión de una independencia más efectiva para nuestra región podemos fracasar por no decidimos en cuanto a la actitud que nos conviene adoptar: si un determinismo muy pesimista, por una parte, o una romántica e irreflexiva idea de soberanía irrestricta, por la otra.

Trataré de demostrar que una combinación de visión, imaginación y un análisis realista basado en los hechos podría revelarnos el camino hacia un mayor grado de verdadera independencia, en lugar de la opción entre una subordinación pasiva y casi total a otros países y el ejercicio de una efectiva soberanía casi total.

Con ese telón de fondo, podemos ahora analizar ciertos aspectos de la verdadera dependencia externa en los países formalmente independientes de las Antillas, y evaluar las posibilidades de elevar el grado de nuestra independencia efectiva y ampliar la gama de nuestras opciones. Esos aspectos son de orden:

1. económico;
2. diplomático y geopolítico;
3. de seguridad, y
4. cultural, psicológico e intelectual.

El aspecto más importante y fundamental es, sin duda, el económico, pues tiene gran influencia sobre los otros tres, aunque no debemos subestimar la gravitación de los aspectos cultural, psicológico e intelectual.

La clasificación de la dependencia según sus diferentes aspectos o formas es, desde muchos puntos de vista, algo artificial, ya que los distintos elementos y formas de dependencia suelen estar relacionados entre sí e incluso tener un efecto acumulativo. Pero el análisis y la solución sólo se pueden formular si separamos los distintos elementos que determinan un fenómeno.

Después de examinar los cuatro aspectos y sugerir cómo se podría reducir el grado de dependencia, trataré de demostrar cómo la Unión de las Antillas y una mayor integración económica del Caribe nos pueden ayudar a consolidar nuestra independencia.

Dado que las cuatro formas de dependencia no política arriba mencionadas aparentemente son de carácter acumulativo más que sustitutivo, no se plantea con mayor apremio el problema de evaluar las ventajas y desventajas de unas y otras, salvo en dos casos: la opción entre la independencia política y el bienestar económico y la elección entre el bienestar económico y la independencia económica. Acerca del primer caso, me propongo no emitir opinión, ya que formulo un juicio de valor: la independencia política formal de los países de las Antillas no es negociable y nunca admitiremos volver al colonialismo político directo o convertirnos en un "departamento", estado, provincia o "Estado libre asociado" que dependa de un país no perteneciente a las Antillas. En cambio, en el análisis de los aspectos económicos de la dependencia examinaré brevemente el segundo caso de ventajas comparativas: la opción entre el bienestar económico y el crecimiento económico, por un lado, y un mayor grado de independencia económica, por el otro.

Todos los Estados miembros de la Comunidad del Caribe son pequeños o muy pequeños desde el punto de vista de la población. Sus superficies terrestres son igualmente reducidas o muy reducidas, con excepción de Belice y Guyana. Los países de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), y probablemente Belice, se pueden considerar Estados muy pequeños o micro-Estados. Los demás (Isla Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago) se pueden caracterizar como Estados pequeños.

Desde el punto de vista económico, es posible afirmar que todos nuestros países padecen de subdesarrollo dependiente; es decir, un tipo de crecimiento económico que no es suficientemente diversificado, competitivo y autosostenido (aunque en algunos casos puede producir niveles de ingreso per cápita bastante altos).

En otras palabras, la economía no está sujeta a un proceso permanente de transformación estructural ni a un grado significativo de autonomía nacional en materia de decisiones. En consecuencia, el problema práctico que enfrentamos es promover un modelo de crecimiento y desarrollo económico que nos permita superar el subdesarrollo dependiente.

Las dos grandes barreras que impiden erradicar el subdesarrollo dependiente en las Antillas son el tamaño pequeño de nuestros países y el legado de nuestra larga historia de total dependencia económica externa. Esto último ha creado ciertas condiciones institucionales y estructurales que obstaculizan que nuestras economías se diversifiquen y se conviertan en autosostenidas y económicamente independientes. Los dos factores (tamaño pequeño y legado histórico) produjeron, hablando en términos generales, aproximadamente los mismos efectos.

Algunas de las actuales deficiencias de nuestra economía que emanan del legado histórico son: una gran dependencia de alimentos importados; falta de conexiones entre los distintos sectores de la economía nacional y entre sectores de las diferentes economías nacionales de la región; estructuras de producción y exportaciones insuficientemente diversificadas; escaso espíritu empresarial y capacidad de organización en el moderno sector de las economías dedicado a la producción en mediana y gran escala; insuficiencia del ahorro nacional y, por consiguiente, acentuada dependencia no sólo de la ayuda y el crédito externos sino también de las inversiones extranjeras directas; una consiguiente gran dosis de influencia externa en la economía; un tradicional sector exportador de productos agrícolas ineficiente y caro, cuya subsistencia dependió, durante muchos años, de un tratamiento preferencial en los mercados de ultramar, y grandes cantidades de "mano de obra sobrante" y las consiguientes altas tasas de desempleo y subempleo, resultado, en parte, de la excesiva incorporación por parte de los ingenios azucareros de mano de obra proveniente de África e India para tener la seguridad de disponer en todo momento del personal necesario durante la época de máximo trabajo, cuando se recoge la cosecha. En los estudios sobre historia económica del Caribe de autores como Eric Williams, Douglas Hall, Lloyd Best (en colaboración con Kari Levitt) y George Beckford se analizan los orígenes históricos y la evolución de esos aspectos de la economía caribeña.

Lo significativo de esto es que, si bien desde la época de la autonomía interna y la independencia política formal hemos tratado de librarnos de ese legado, el proceso es difícil y lento.

A continuación procuraremos examinar más detenidamente la relación entre el tamaño y la viabilidad económica. En sí, el tamaño reducido no menoscaba la viabilidad de

un Estado pequeño o muy pequeño, si por viabilidad entendemos la supervivencia y el funcionamiento permanente del país como entidad jurídica independiente.

En cambio, el tamaño pequeño incide si por viabilidad entendemos algo más que la mera supervivencia como entidad jurídica independiente. La verdadera cuestión es la de la supervivencia junto con niveles de vida cada vez mejores para la población, cierto grado de transformación estructural de la economía y ausencia de un grado intolerablemente alto de dependencia externa -en los campos económico, político, diplomático, geopolítico e incluso cultural- de uno o varios países de mayor tamaño, muy probablemente vecinos, pero que también pueden ser lejanos.

No es imposible que un Estado pequeño logre esa combinación; pero es difícil (y lo es mucho más si se trata de Estados muy pequeños o micro-Estados) porque las dimensiones reducidas significan falta de economías de escala en la producción para el mercado interno, ausencia de "masa crítica" en muchos sectores de la actividad económica, alto costo per cápita de la administración pública y de la infraestructura económica y social, y, por consiguiente, serias dificultades presupuestarias que originan una gran necesidad de ayuda externa en condiciones concesionarias, y falta de información tecnológica sobre los mercados. Asimismo, en razón de lo reducido del mercado interno, el país depende mucho más del comercio exterior (tanto en cuanto a exportaciones como a importaciones) que los países de mayor tamaño. Por otra parte, debido a que es muy probable que en un país pequeño o muy pequeño la variedad de recursos naturales sea escasa por lo general tendrá que depender en mucho mayor medida que los países más grandes de un reducido número de exportaciones de bienes y servicios para poder comprar la amplia variedad de importaciones que necesita para consumo, inversión y producción. Guyana, en cambio, a pesar de su escasa población, y gracias a su relativamente amplia gama de recursos naturales, puede crear una base diversificada de producción y exportaciones.

De tal manera, el pequeño o minúsculo tamaño de nuestros países origina algunos de los inconvenientes que también son consecuencia de nuestro largo legado histórico de dependencia: una excesiva dependencia del comercio exterior, tanto en cuanto a exportaciones como a importaciones; una estructura insuficientemente diversificada de producción y exportaciones; ahorro nacional insuficiente y gran dependencia del capital extranjero (tanto ayuda concesionaria oficial como capitales privados), y por consiguiente una considerable dosis de influencia extranjera en la política económica nacional; escasez de empresarios y directivos de alto nivel en el sector moderno de la economía debido a la escasa o muy escasa población, y la necesidad de acceso preferencial a mercados de ultramar de las exportaciones tradicionales y no tradicionales de productos agrícolas y de artículos manufacturados. Los Estados muy pequeños experimentan asimismo dificultades fiscales en razón del alto costo per cápita de la administración y los servicios públicos y de la creación y el mantenimiento de la infraestructura económica y social.

Además, a muchos países pequeños y muy pequeños les resulta difícil retener a sus mejores administradores, directivos, científicos, tecnólogos, escritores y artistas. Ello se debe a que generalmente encuentran en el exterior más posibilidades (y en determinados casos un mercado mayor) para aplicar sus conocimientos y aptitudes.

Ocurre también -tanto en el caso de los Estados pequeños como en el de los muy pequeños- que la excesiva dependencia del comercio exterior (en especial de una escasa y poco diversificada variedad de productos de exportación) tiende a crear una economía muy frágil y sumamente vulnerable a los cambios adversos que se produzcan en su ámbito económico externo.

Pero la vulnerabilidad se debe contrarrestar permanentemente con flexibilidad y capacidad de adaptación, lo cual marca la diferencia entre dependencia e independencia económica (o, si se quiere, legítima interdependencia). Un país que dependa en gran medida del comercio exterior no tendrá, sin embargo, una economía dependiente si progresó mucho en la transformación estructural y si, como dijo Trevor Farrel, tiene "el poder para adoptar sus propias decisiones en cuanto a la manera de responder a los acontecimientos que ocurren en su ámbito". Esto se puede denominar también "internalización" de la economía; esa internalización se puede producir aun cuando el país sea muy dependiente de (una serie diversificada de) exportaciones y su economía requiera cantidades moderadas, pero no exorbitantes, de capitales privados extranjeros.

La pequeñez es vulnerable, es cierto, pero puede y debe ser flexible. Esto queda demostrado por el ejemplo de pequeños países económicamente adelantados como, por ejemplo, Dinamarca, Suiza, Eire y Singapur, y de otros muy pequeños, como Islandia y Luxemburgo, cuyas economías también evolucionaron favorablemente. Por lo tanto, aquí, en las Antillas, nosotros tenemos que desarrollar, mediante un proceso de aprendizaje, esa capacidad para crear flexibilidad autóctona, y de esa manera poder hacer nuestra propia elección de la respuesta a los cambios económicos externos.

Se debe destacar que la capacidad para producir y exportar a costos y precios competitivos en el plano internacional es esencial para la flexibilidad y capacidad de adaptación de una economía.

En las Antillas, a los países muy pequeños (por ejemplo, los pertenecientes a la OECO) bien les puede resultar más difícil lograr pautas de crecimiento y desarrollo diversificadas, flexibles, competitivas, autosostenidas y relativamente independientes que a los países pequeños (por ejemplo, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago, y probablemente las Bahamas), por la simple razón de que, en igualdad de condiciones, cuanto menor sea el tamaño del país tanto mayores serán las desventajas económicas de la pequeñez. Así, por ejemplo, considerados como entidades individuales (fuera de una agrupación política o económica regional o subregional más grande), los países muy pequeños, como los de la OECO, podrán progresar económicamente y aumentar su ingreso per cápita, pero es probable que no logren reducir su fragilidad, vulnerabilidad y dependencia externa en la misma medida que los países "más grandes".

En razón de que nuestras economías -tanto en los países mayores como en los menores de las Antillas- están todavía en un estado de subdesarrollo dependiente, durante el futuro previsible habrá una permanente necesidad de corrientes de inversiones privadas extranjeras (en lo posible en forma de empresas conjuntas), de corrientes de ayuda oficial en condiciones concesionarias y de acceso preferencial a mercados extranjeros sin obligación de reciprocidad. A más largo plazo (digamos hacia el año 2000), sin embargo, en la medida en que se desarrollen economías más competitivas, diversificadas, autosostenidas y flexibles, la necesidad de ese tipo de ayuda debería disminuir considerablemente, porque si se cumplen nuestras esperanzas, nos habremos librado, al menos en gran parte, de la actual situación de subdesarrollo dependiente.

Algunos podrán objetar que los Estados caribeños de habla inglesa, en particular los más pequeños, sólo se deben ocupar del bienestar económico proveniente del crecimiento económico y el constante aumento del ingreso per cápita. Para ellos es irrelevante si el crecimiento económico es autosostenido o no, de base estrecha o diversificada, o de tipo flexible y competitivo, o no flexible y no competitivo, o de carácter dependiente o no dependiente. Pero hay por lo menos tres argumentos que se pueden esgrimir contra esta posición.

Primero: Un modelo de crecimiento y desarrollo diversificado, autosostenido, flexible, competitivo y, por lo tanto, más independiente proporciona una base más firme para el bienestar económico que el otro tipo de crecimiento. En particular, la falta de diversificación económica, flexibilidad y capacidad competitiva constituye un serio inconveniente que agrava la dependencia económica, que por lo general acompaña a la dependencia en uno o dos productos, ya sean agrícolas o servicios. Todos los países de las Antillas deberían procurar explotar no sólo el turismo, los bancos y las facultades de medicina para clientes y estudiantes de países extranjeros, respectivamente, sino que también deberían ampliar la variedad de los servicios de exportación que producen agregando otros que requieran un mayor porcentaje de conocimientos especializados y aporten más valor agregado por persona empleada (como, por ejemplo, servicios médicos especializados, de consultoría y de asesoramiento sobre construcción, explotación, mediante empresas regionales, de servicios de transporte aéreo y marítimo en el mercado internacional, establecimiento de bancos y compañías de seguros internacionales en el exterior, etcétera). Las islas muy pequeñas se deberían dedicar también a la producción agrícola y manufacturera en la medida en que esas actividades sean económicamente viables.

Segundo: Si está a nuestro alcance tener un modelo de crecimiento y desarrollo más diversificado y autosostenido y flexible, ¿por qué habremos de conformarnos con un modelo de crecimiento de base estrecha, sumamente dependiente y que no sea competitivo ni autosostenido?

Tercero: Una acentuada dependencia económica (a diferencia de la auténtica interdependencia) puede traer aparejadas e intensificar otras formas de dependencia externa: diplomática, geopolítica, de seguridad y cultural, psicológica e intelectual.

La existencia de relaciones económicas multilaterales, en contraposición a las bilaterales (sobre todo en materia de intercambio comercial y financiamiento del desarrollo), con países poderosos también determina el grado de libertad y el número de opciones con que cuentan los países pequeños. Shridath Ramphal planteó este punto en forma brillante y elocuente en una conferencia de 1985. Por consiguiente, a los países de las Antillas les conviene que los esquemas sobre intercambio comercial y financiamiento del desarrollo destinados a los países pequeños y muy pequeños se estructuren sobre la base de un justo equilibrio entre los principios del multilateralismo y el bilateralismo.

La falta de poder de negociación en muchos sectores de la actividad económica constituye un problema que afecta permanentemente a los países pequeños y muy pequeños. Esa debilidad en materia de negociación se extiende a los términos de las inversiones privadas extranjeras, al acceso a la tecnología e incluso a las corrientes financieras procedentes de las instituciones financieras multilaterales. Se extiende también a las negociaciones económicas intergubernamentales relacionadas con el comercio y otros sectores.

Tenemos que jerarquizar nuestras aptitudes en la esfera de los conocimientos de las técnicas comerciales internacionales, las finanzas internacionales públicas y privadas, la comercialización internacional, la adquisición de tecnología e incluso la diplomacia general. Asimismo debemos negociar, cuando ello sea posible, como bloque regional. También es importante que los países de las Antillas traten con donantes bilaterales poderosos (tanto con respecto a la ayuda como a las preferencias comerciales) desde su perspectiva regional con el objeto de fortalecer su poder de negociación y preservar la integridad del movimiento de integración regional.

Esto plantea la cuestión del aprovechamiento de los recursos humanos de la región. En las Antillas nos enfrentamos a una situación singular. Por una parte, tenemos

una tasa muy alta de alfabetismo (prácticamente 100 por ciento) y elevados niveles de educación general, en comparación con la mayoría de los demás países del Tercer Mundo. Nuestros niveles de vida (según indicadores tales como esperanza de vida al nacer, tasa de mortalidad, índice de natalidad, tasa de mortalidad infantil, tasas de morbilidad y niveles nutricionales) son relativamente altos y las mujeres son, por lo general, mucho más instruidas y emancipadas, y por consiguiente están en mejores condiciones de colaborar en la producción de bienes y servicios y en el desarrollo social y cultural que en muchos otros países en desarrollo. Por otra parte, todo nuestro sistema de educación y formación profesional (incluyendo tanto la formación formal como la informal en todos los niveles directivos) requiere con urgencia una reestructuración para que podamos alcanzar con mayor facilidad el objetivo de desarrollo económico y la creación de empleo productivo. Uno de los medios para lograrlo es la familiarización de nuestros jóvenes con niveles de tecnología cada vez más altos y sus subyacentes bases matemática y científica. No tengo ninguna duda de que una vez que reunamos nuestros recursos humanos, nosotros, como grupo, tendremos la base necesaria para lograr resultados económicos satisfactorios y ser menos vulnerables y dependientes desde el punto de vista económico. Más adelante seguiré ocupándome de este tema.

Si bien es cierto que los recursos humanos son fundamentales para el desarrollo económico, sería tonto no reconocer la contribución de los recursos naturales. Aunque comentaristas y "expertos" que no pertenecen a la región nos dicen permanentemente que considerados aisladamente tenemos pocos y limitados recursos naturales, cuando contemplamos a la región como un todo, advertimos que nuestra dotación de recursos naturales per cápita no es, de manera alguna, exigua. Contamos con bosques, agua, potencial agrícola, pesquerías, posibilidades de crianza de ganado para producir carne vacuna y leche, insumos para alimentación de animales, minerales (petróleo, gas natural, bauxita, oro, diamantes, etcétera), energía hidroeléctrica, insumos para materiales de construcción, y sol, arena y mar, así como bosques y fauna y flora silvestres para las dos clases de turismo, para mencionar sólo algunos.

Existen, muy probablemente, grandes recursos potenciales en materia de minería y pesquerías para nuestros países principalmente isleños, en nuestras zonas de exclusión económicamente delimitadas en virtud de la nueva Convención sobre Derecho del Mar, aunque algunos países poderosos no aceptaron hasta ahora esa Convención.

Además, contamos con la ventaja de nuestra ubicación geográfica, en la intersección de las tres Américas (del Norte, Central y del Sur), que es sumamente favorable para el comercio, el turismo y la inversión. Hay pocas naciones pequeñas o zonas del mundo con una población de cinco millones y medio de habitantes que estén tan favorablemente dotadas de recursos naturales en función del número de sus pobladores.

Para ser económicamente viables o para tener permanente crecimiento económico y transformación estructural junto con un grado razonable de independencia económica, necesitamos contar con una conducción económica nacional con objetivos de largo alcance y políticas de desarrollo sanas. En nuestras economías pequeñas y muy pequeñas, una sana política de desarrollo implica necesariamente una considerable dependencia del comercio exterior. En consecuencia, nuestras economías deben seguir siendo competitivas en cuanto a costos y precios, de modo que con el tiempo podamos aumentar y diversificar de manera sostenida nuestras exportaciones de bienes y servicios. Sin ésto, el deseo de alcanzar cierto grado de independencia económica probablemente no saldrá del terreno de la retórica y de la consigna panfletaria.

Por otra parte, a menos que el nivel de nuestra dirección económica nacional sea alto y nuestra política de desarrollo a largo plazo sensata -a la luz de nuestros objetivos nacionales, nuestras oportunidades y las limitaciones que padecemos-, corremos el riesgo de que la poca independencia económica que tengamos se vea reducida por condicionamientos impuestos a nuestras políticas económicas por fuentes de financiamiento externas bilaterales y multilaterales. Es posible que dichos condicionamientos no sean intrínsecamente incorrectos, pero el hecho de que nos los impongan desde el exterior reduce nuestra efectiva soberanía económica.

Una lección de conducción económica nacional que deberíamos haber aprendido de la amarga experiencia de los últimos doce años es la necesidad de adoptar rápidamente duras medidas económicas para hacer frente a dificultades fiscales y de balanza de pagos no bien éstas se produzcan. Toda demora en adoptar medidas correctivas da lugar a un progresivo desmejoramiento de la situación y hace necesario aplicar más adelante políticas de ajuste sumamente duras que ponen gravemente a prueba la solidez de la estructura política y social del país.

El logro de un grado razonable de independencia económica también significa que tenemos que generar un nivel de ahorro interno mucho más alto, tanto en los sectores público y privado como en el ámbito familiar. El capital extranjero (ya sea en forma de ayuda o de inversión privada) es muy útil, pero debe ser sólo un complemento, y no un sustituto, del capital nacional. Esto lo sabemos todos, y por lo tanto no es necesario explicarse sobre el tema.

Para alcanzar con mayor facilidad un modelo de desarrollo autosostenido y autosuficiente, también tenemos que establecer una nueva relación entre el Estado y el sector privado nacional. En el Caribe debemos procurar la manera de establecer una relación "simbiótica" entre el sector público y el sector privado nacional. Esta es una de las lecciones que hay que aprender de países del Lejano Oriente que progresaron económicamente: Japón, Corea del Sur, Taiwán y Singapur. Debemos abandonar la idea arcaica de que existe un antagonismo intrínseco entre el sector público y el sector privado nacional. Pero esto supone que este último se vuelve más innovador, más dispuesto a asumir riesgos y, por lo tanto, más genuinamente empresarial.

Asimismo, todos sabemos, a estas alturas, que en nuestros países debemos realizar investigaciones tecnológicas no tanto para descubrir nuevas tecnologías como para poder adaptar la tecnología importada a nuestras necesidades y requerimientos locales. Además, nuestros centros de investigación tecnológica deberán mantener una estrecha vinculación con el sector productivo y responder permanentemente a los problemas emanados del propio proceso productivo, pues de lo contrario se tornarán irrelevantes y quedarán "marginados".

La seguridad en materia de abastecimiento de alimentos es otro aspecto importante tanto de la diversificación como de la independencia económica. Todo escolar de nuestra región sabe que podemos producir mucho más de nuestros alimentos locales (incluyendo los destinados al ganado y a otros animales) de los producidos en la actualidad. Un mayor grado de autosuficiencia local y regional en materia de alimentos no sólo tendrá el efecto de diversificar nuestras economías y fortalecer nuestra balanza de pagos, sino que también redundará en un grado más elevado de independencia económica mediante una mayor seguridad alimentaria.

A menudo hemos oído afirmar a los pesimistas que una acentuada dependencia de la emigración a América del Norte nos impide alcanzar un grado razonable de indepen-

dencia económica, afirmación que se basa en el siguiente razonamiento: si las posibilidades de emigración se cerraran repentinamente, los países experimentarían un pronunciado incremento del desempleo. Estoy en total desacuerdo con esto. En primer lugar, hemos perdido y seguimos perdiendo un número desmesuradamente grande de personal altamente calificado (comparado con el no calificado) en virtud de esa emigración a América del Norte en el curso de los últimos quince años. (En cambio, se puede aceptar que la emigración al Reino Unido en los decenios de 1950 y 1960 constituyó, por cierto, una válvula de seguridad debido a la alta proporción de emigrantes no calificados y semicalificados). En segundo lugar, hay países que hasta hace poco dependían mucho de América del Norte como punto de destino de sus emigrantes sin que, al parecer, su independencia efectiva se haya visto perjudicada. Entre esos países figuran Italia, Irlanda, Grecia y varios países latinoamericanos "del Norte". Por su parte, países como España, Portugal, Grecia y Yugoslavia siguen enviando muchos trabajadores migrantes a países de Europa Occidental sin aparente menoscabo de su soberanía efectiva. En efecto, se puede refutar ese argumento sosteniendo que, con menos emigración a América del Norte durante los últimos quince años, los países de las Antillas estarían en mejor situación. Habrían retenido gran parte de sus aptitudes: profesionales, técnicas, gerencial y empresarial.

Más recientemente, algunos pesimistas trataron de argumentar que quizá quedemos rezagados en la carrera económica en industrias de alta tecnología, las que bien se pueden constituir en un casi monopolio de los países occidentales adelantados. Hay algo de cierto en esto. Pero estaríamos en la buena compañía de la mayoría (y probablemente la totalidad) de los países del Tercer Mundo. Por otra parte, ese argumento parece exagerado. En primer lugar, no debemos pasar por alto el hecho de que a los países del Caribe y a otros del Tercer Mundo no les resulta demasiado difícil adquirir algunas formas de alta tecnología; por ejemplo, muchas de la biotecnología. En segundo lugar, si bien es cierto que nosotros y otros países del Tercer Mundo quizá no ocuparemos en el futuro previsible la vanguardia de la alta tecnología, con el tiempo podríamos adquirir (e incluso adaptar a nuestro propio uso) algunos "aspectos no tan avanzados" de la nueva tecnología.

Antes de terminar con este tema de los aspectos económicos de la dependencia, debemos señalar un hecho de importancia capital. Seríamos tontos y negligentes si no tuviéramos presente el ambiente económico mundial extremadamente difícil en el que se debatieron los países importadores de petróleo del Tercer Mundo entre 1973 y 1985. Todos nuestros países son importadores netos de petróleo, con excepción de Trinidad y Tobago. Los países más grandes de las Antillas tuvieron que enfrentar esa situación durante un largo período de su independencia política formal y los más pequeños en el transcurso de todo el período de esa independencia. Para la mayoría de los países de las Antillas, durante los últimos doce años el desafío ha sido la supervivencia económica, y las circunstancias no fueron propicias para el crecimiento económico, y mucho menos para aplicar un modelo de desarrollo económico menos dependiente. Pero las medidas de ajuste estructural, si se ven coronadas por el éxito, con el tiempo podrían permitir el fortalecimiento y la diversificación de la base de producción y exportación de sus economías (incluida la de Trinidad y Tobago, que en la actualidad afronta graves problemas económicos derivados de la caída del precio del petróleo).

El mejoramiento del ambiente económico mundial facilitará también, en gran medida, la recuperación y el desarrollo económico de nuestros países en lo que queda del decenio de 1980 y en el próximo. Para ello es menester que intensifiquen (junto con otros países del Tercer Mundo sus esfuerzos para inducir a los países desarrollados a orientarse

más hacia el crecimiento en sus políticas económicas internas y a concertar acuerdos económicos internacionales más justos en favor de los países en desarrollo en relación con el comercio mundial de productos básicos y artículos manufacturados, en parte mediante la reducción del proteccionismo, así como con respecto al financiamiento del desarrollo, los mecanismos monetarios internacionales y, sobre todo, la deuda (tanto la privada como la oficial). Asimismo, nuestros países deben intensificar sus esfuerzos en el seno del Grupo de los 77 con el objeto de promover una mayor cooperación económica entre países en desarrollo (o sea, la cooperación Sur-Sur).

Más concretamente, para nuestra recuperación y desarrollo son de gran importancia los siguientes factores:

- a) tasas de crecimiento económico razonablemente altas en los países desarrollados;
- b) cierto mejoramiento de los precios de los productos básicos;
- c) un precio para el petróleo inferior, en valor real, que el de mediados de 1985, pero algo más alto (también en valor real) que el actual;
- d) esfuerzos mancomunados mediante el consenso internacional para aliviar el problema de la deuda del Tercer Mundo, tanto la pública como la privada;
- e) considerable aumento de los recursos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y abundante disponibilidad de financiamiento para el desarrollo en condiciones concesionarias, y
- f) profundización y ampliación del proceso de integración del Caribe y mayores vinculaciones comerciales y económicas con otros países en desarrollo, en particular de América Latina.

Por lo tanto, llegamos a la conclusión de que los cuatro países pequeños (Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago) y probablemente también Bahamas, tienen posibilidades de lograr tanto el crecimiento económico como un modelo de desarrollo más diversificado, competitivo y autosuficiente, y menos dependiente. En cambio, no estamos tan seguros de ello en lo que se refiere a los países más pequeños de la OECO (y probablemente Belice). Sin embargo, estos últimos tienen algunas oportunidades de fortalecer su crecimiento económico, de mejorar su situación fiscal -como resultado de una muy rigurosa administración económica y fiscal-, de alcanzar cierto grado de diversificación y una independencia económica levemente mayor que la que tienen ahora, incluso como entidades jurídicas independientes. Pero sólo tienen la posibilidad de reducir en medida significativa su dependencia económica en el marco de una integración económica y política mucho más estrecha en el ámbito de la Comunidad del Caribe y la OECO. Más adelante examinaremos la integración de la Unión de las Antillas y el Caribe.

Es posible, asimismo, que hacia fines de este siglo, casi todos los países de las Antillas lleguen a depender principalmente de corrientes de fondos de índole comercial (a diferencia de los fondos oficiales suministrados en condiciones muy favorables) y que tengan menos necesidad de un acceso preferencial especial a los mercados de ultramar, aunque la probabilidad es mayor para los países pequeños que para los muy pequeños.

Sin embargo, este pronóstico bastante optimista depende, fundamentalmente, de que desde ahora y hasta principios del decenio de 1990, todos los países de las Antillas puedan realizar ajustes estructurales satisfactorios en sus economías destinados a reducir a proporciones manejables el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y a generar suficientes superávits de cuenta corriente en el sector público. Por otra parte, también debemos plantearnos las hipótesis de que el ajuste estructural será acompañado de crecimiento económico y de que ese mismo ajuste originará un proceso permanente de transformación

estructural en la economía durante el decenio de 1990. En términos concretos, esto implica la necesidad de que:

- a) los países de la región alcancen un mayor grado de autosuficiencia en materia de alimentos y reduzcan apreciablemente sus egresos de divisas por importación de productos correspondientes a ese rubro;
- b) los sectores de exportación de productos agrícolas tradicionales (en especial el azúcar y las bananas) sean racionalizados mediante la limitación de la superficie cultivada a las tierras más adecuadas por su mayor rendimiento y menor costo de producción, destinando la tierra remanente a otros cultivos;
- c) las exportaciones agrícolas no tradicionales a países no pertenecientes a la región (verduras y hortalizas de invierno, fruta tropical o "exótica", raíces comestibles, pescados y mariscos, flores cultivadas y plantas tropicales) aumenten considerablemente a costos y precios competitivos;
- d) no sólo las exportaciones de manufacturas a destinos extrarregionales de los sectores del "enclave" (o montaje extranjero) y de los sectores subcontratistas crezcan para ayudar a absorber a los desempleados, sino que también las exportaciones de manufacturas fabricadas por firmas locales o empresas conjuntas y/o que incorporen niveles cada vez más altos de conocimientos prácticos y tecnología (y por lo tanto más valor agregado nacional/regional) aumenten aún con mayor rapidez, todo ello a costos y precios competitivos;
- e) las pequeñas y medianas empresas mantengan una permanente producción de manufacturas para el mercado nacional y el regional a costos y precios razonablemente competitivos;
- f) tanto en los países pequeños como en los muy pequeños de la región, se amplíe la gama de servicios productores de divisas (en la medida de lo posible, los que requieran una mayor proporción de conocimientos prácticos y que contengan un alto valor agregado);
- g) se genere más ahorro nacional y se alcancen niveles más altos de eficiencia empresarial y directiva en los sectores modernos medianos y de producción en gran escala de la economía, y
- h) se alcancen mejores niveles de dirección económica nacional y la acertada formulación y aplicación de sanas políticas de desarrollo.

Hay, por supuesto, tareas difíciles que los países de la región tendrán que realizar desde ahora y hasta el año 2000. Pero no son imposibles -particularmente para los países algo más grandes- y no se puede decir que nuestras expectativas constituyan un fácil optimismo.

ASPECTOS DIPLOMÁTICOS Y GEOPOLÍTICOS

Las realidades geográficas y geopolíticas exigen que mantengamos relaciones amistosas con los países más grandes y más poderosos de nuestro continente.

Es evidente que siempre debemos mantener buenas relaciones y lazos de amistad con la potencia continental dominante -pero no subordinarnos a ella-, ya que nos proporciona un mercado sumamente importante para nuestras exportaciones de productos y para nuestro turismo, y es un gran proveedor de ayuda económica y una importante

fuelle de inversión privada para los países de la región. Sin embargo, como países políticamente independientes, cabe esperar que quizá no siempre veamos las cosas desde la misma óptica que ese país, en especial cuando se trata de nuestros propios intereses nacionales y regionales vitales, y cuando están en juego principios que nosotros juzgamos fundamentales. Tampoco deberíamos olvidar que desde el punto de vista continental tenemos a pesar de ser, como lo somos, pequeños y físicamente insignificantes, cierto poder de negociación que emana del hecho de que la potencia continental dominante es consciente de que tiene importantes intereses en el Caribe relacionados con la seguridad nacional (incluyendo las rutas comerciales). En realidad, aún no intentamos explotar (sobre todo con criterio regional) esa fuente de poder de negociación.

Es necesario que continuemos estrechando nuestras buenas relaciones económicas y políticas con Canadá, "potencia mediana" tradicionalmente amiga de nuestros países y bien dispuesta hacia ellos, sensible en sus tratos con nosotros y decidida patrocinadora de nuestro movimiento integracionista regional.

En cuanto a los países del Tercer Mundo que pertenecen al continente es evidente que también debemos mantener relaciones más estrechas con los países latinoamericanos -sobre todo con los más grandes, como Venezuela, Colombia, México, Brasil y Argentina- debido a nuestra proximidad a ellos y a la necesidad de fomentar una mayor solidaridad caribeña y latinoamericana como parte del proceso general de cooperación Sur-Sur (o, como a veces se llama, cooperación económica entre países en desarrollo).

Para consolidar nuestra independencia debemos valernos de una diplomacia sumamente calificada y compleja. Esto no debería ser demasiado difícil. Nosotros, los caribeños, tenemos altos niveles académicos en materia de cultura general. Muchos tenemos talento para los idiomas extranjeros, y la adaptabilidad innata de la personalidad del antillano hace de él una persona capaz de comunicarse con facilidad con gente de todas partes del mundo y de todos los niveles sociales. Como países pequeños y muy pequeños que son sumamente dependientes y que procuran reducir esa dependencia tenemos que recurrir a todas nuestras aptitudes diplomáticas. Esto significa que en nuestro servicio diplomático deberíamos seguir el ejemplo de Brasil, país del Tercer Mundo famoso por el elevadísimo nivel de su diplomacia tanto en el campo económico como en cuestiones generales, aunque quizá nunca alcancemos la excelencia diplomática de esa nación debido a nuestra reducida población.

Nuestro grado de independencia efectiva, tanto económica como en otras esferas, probablemente se pueda incrementar mediante una diversificación geográfica de nuestro comercio y nuestras relaciones económicas mucho mayor que la existente en la actualidad. Ya tenemos la posibilidad de exportar manufacturas y algunos productos agrícolas en condiciones preferenciales a Estados Unidos en virtud de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe; a Canadá bajo el régimen de CARIBCAN; a la CEE de acuerdo con la Convención de Lomé, y para un futuro no muy distante existen buenas perspectivas de tener acceso preferencial de sentido único o sin obligación de otorgar reciprocidad a los mercados de los países latinoamericanos más grandes. Como cuestión de urgencia tenemos que explotar y aprovechar debidamente esos mercados preferenciales, diversos tanto desde el punto de vista geográfico como en otros aspectos. Con el tiempo, también podremos entablar relaciones comerciales y económicas más estrechas con otros países del Tercer Mundo, sobre todo con Nigeria e India.

Esta cuestión de la diversificación geográfica (y por consiguiente geopolítica) de las relaciones comerciales y económicas es fundamental para aumentar el grado de nuestra

independencia económica. Aumenta realmente nuestras opciones y la magnitud de nuestra libertad y puede reducir en gran medida nuestra dependencia comercial y económica.

ASPECTOS DE SEGURIDAD

Los países pequeños y muy pequeños suelen estar en desventaja debido a su debilidad en materia militar, de servicios de inteligencia y otros aspectos relativos a la seguridad. A esos países les puede resultar difícil (pero no siempre imposible) defenderse de fuerzas militares atacantes y hasta de un pequeño grupo de mercenarios invasores. También es dificultoso para ellos patrullar sus aguas territoriales para combatir el contrabando y el tráfico de drogas, y más arduo aún vigilar y defender sus zonas de exclusión económica. Por último, sus servicios de información e inteligencia presentan deficiencias de índole militar, política y diplomática. Cierta tipo de asistencia técnica externa -en particular de una organización internacional amiga y bien dispuesta como, por ejemplo, el Commonwealth- en este terreno tan sensible y delicado sería muy útil para los Estados pequeños y muy pequeños del Caribe, el mar de las Antillas y el océano Pacífico.

Pero la seguridad de un país no depende sólo de que cuente con capacidad militar, servicios de inteligencia y otras formas similares de elementos defensivos. Sería un error concebir la seguridad con un criterio demasiado estrecho. Hay que tener en cuenta, asimismo, la vulnerabilidad del Estado pequeño o muy pequeño originada en la tendencia al agudo disenso interno y en la grave desorganización del país.

Esta consideración robustece el argumento en favor del mantenimiento de sociedades democráticas abiertas, en las que los derechos humanos estén firmemente protegidos. Aquí tenemos que retrotraernos a la clásica filosofía política occidental según la expone en Inglaterra John Locke en el siglo XVII y los revolucionarios norteamericanos a fines del siglo XVIII, y recordar que no sólo es el gobierno, sino también la fuerza del propio Estado, los que dependen del consentimiento de los gobernados. Contrariamente a las apariencias externas, el Estado, como institución, es muy débil en las dictaduras del Tercer Mundo (o, si se me permite acuñar un término, las "golpismocracias", donde los golpes se suceden con monótona regularidad). En esos países, el Estado establece simplemente una fachada de represión que le sirve para encubrir su intrínseca debilidad y su ingénita impotencia, así como su incapacidad para ofrecer al pueblo servicios públicos, una buena dirección económica nacional y sanas políticas para el desarrollo económico y social, y de esa manera no proporciona a la población ningún beneficio esencial a cambio del cercenamiento de sus derechos humanos.

El punto esencial que planteamos aquí es que nosotros, los caribeños, deberíamos considerar una mayor consolidación de los mecanismos con que contamos en la actualidad para promover en nuestros países los derechos humanos: los civiles y políticos, pero también los económicos y sociales. Pero, al mismo tiempo, los habitantes de las Antillas no deben desatender las obligaciones que tienen como ciudadanos, frente al Estado y la sociedad, que implica la necesidad de observar la ley y el orden público, así como la de cumplir sus obligaciones económicas y sociales. Esto es importante para fortalecer la seguridad y, por ende, la auténtica independencia de nuestros pequeños y muy pequeños Estados del Caribe.

ASPECTOS CULTURALES, PSICOLÓGICOS E INTELECTUALES

El afianzamiento de nuestra identidad cultural como pueblo antillano no sólo es valioso en sí mismo, pues en esa forma se enriquece el acervo de logros culturales y las

formas de expresión cultural del mundo; la diversidad cultural también es esencial para que haya una comunidad mundial saludable y heterogénea. Necesitamos, asimismo, un mayor sentido de la identidad cultural que genere más respeto y más confianza en sí mismo y, por cierto, un mayor espíritu de autosuficiencia. En este segundo orden de ideas, por lo tanto, el fortalecimiento de la identidad cultural de las Antillas podría tener el efecto de reinsertarnos con renovado empuje en la esfera de los logros económicos y tecnológicos. Para citar un ejemplo, Japón ha obtenido los resultados económicos que están a la vista en gran parte gracias a factores culturales subyacentes, y lo mismo se puede decir de Corea del Sur, Taiwán y Singapur.

En cuanto al desarrollo y la reafirmación de lo que George Lamming llama nuestra "soberanía cultural" deberíamos hacer un uso más imaginativo de la televisión. En cambio, permitimos que la televisión destruya nuestra soberanía, cultural y perdemos oportunidades de utilizar ese medio para promover la educación, el desarrollo y formas autóctonas de expresión y de entretenimientos culturales en mayor medida que en la actualidad.

Como cuestión de cierta urgencia, también deberíamos establecer un Tribunal de Apelación de las Antillas para reemplazar al Comité Judicial del Consejo de la Corona. Jamás he podido comprender por qué, mientras sostenemos que somos políticamente independientes, no confiamos en la capacidad de nuestros propios juristas antillanos para administrar justicia de manera idónea e imparcial. Si desconocemos esa aptitud, estamos difamando a un grupo de antillanos sumamente capaces. Un Tribunal de Apelación de las Antillas es esencial para consolidar nuestra independencia de facto, además de servir de símbolo de esa independencia.

Es necesario, asimismo, que promovamos nuestra independencia intelectual. Debemos hacerlo para contrarrestar dos clases de peligros. En primer lugar, existe el peligro derivado de las actitudes del llamado hombre "práctico", que es escéptico acerca de la capacidad de los antillanos para pensar de modo innovador y creativo. No debemos olvidar que todas las ideas novedosas al principio son consideradas poco prácticas, utópicas o visionarias. Pero finalmente, como John Maynard Keynes señaló en una de las afirmaciones del siglo veinte más citadas:

"Las ideas de los economistas y los filósofos políticos, tanto cuando tienen razón como cuando están equivocados, son más poderosas que lo que comúnmente se cree. En efecto, el mundo está gobernado por poco más. Los hombres prácticos, que creen estar exentos de toda influencia intelectual, son por lo general esclavos de algún economista perimido (...) Tarde o temprano son las ideas, no los intereses creados, las que son peligrosas para bien o para mal".

Al mismo tiempo, nos aficionamos ávida e indiscriminadamente (y no con criterio selectivo) a ideas importadas sobre economía, organización social, política y filosofía, y a modelos importados de literatura, teatro, arte, buen gusto, lo que está de moda en el vestir, en la alimentación; prácticamente en todo. Forma parte esencial de nuestra independencia la aptitud de generar ideas y modelos propios, y de ser un poco más selectivos en cuanto a qué importamos y adoptamos sin modificación.

En especial, deberíamos estar menos dispuestos a adoptar ideologías importadas inaplicables, ya sea la del capitalismo del "laissez-faire" de extrema derecha (que virtualmente quiere que el Estado desaparezca de la vida económica de un país) o la del marxismo-leninismo (y del "leninismo-stalinismo" que, como lo pusieron de manifiesto los recientes acontecimientos de Granada, no sólo es totalmente inaplicable a la actual situación de las Antillas sino que también, casi inevitablemente, desemboca en una extrema, y hasta

brutal, violencia como medio de resolver diferencias políticas). (Lo lamentable es que el Jewel original y su sucesor, el Nuevo Movimiento Jewel, contenían muchas ideas autóctonas atinadas y valiosas sobre cuestiones económicas, sociales y políticas, pero, al típico estilo antillano, debieron sucumbir ante conceptos y enfoques marxistas-leninistas o, para decirlo con mayor exactitud, leninistas-stalinistas).

Algunas de las ideas generadas en el Grupo del Nuevo Mundo en el decenio de 1960 y la primera mitad del de 1970 eran útiles y acertadas, pero desafortunadamente algunos de los integrantes del Grupo se sometieron a la ideología marxista-leninista. Por otra parte, si bien es cierto que los análisis "autóctonos" -tanto históricos como contemporáneos- de las fuerzas económicas, sociales y políticas predominantes en la región (sobre todo los de Lloyd Best, el fundador del Grupo), como de la estructura y el funcionamiento de las empresas transnacionales en nuestros países a menudo fueron instructivos, se prestó poca atención a los problemas concretos de la conducción económica nacional en el corto plazo, así como a los inherentes a la política de desarrollo. De esa manera, la labor del Grupo del Nuevo Mundo en el campo de la economía no nos dejó suficientemente preparados para enfrentar las crisis económicas de los decenios de 1970 y 1980. Las excepciones fueron los estudios seminales sobre integración económica de Alister McIntyre y los trabajos de vanguardia sobre política para la región en materia de tecnología, de Norman Girvan y otros.

Esperemos que se realicen esfuerzos permanentes, basados en la labor precursora del Grupo del Nuevo Mundo, para elaborar estudios autóctonos de utilidad práctica sobre nuestros problemas económicos, sociales y políticos y proponer las soluciones pertinentes.

Ahora pasaré a examinar brevemente la forma en que la unificación política de las Antillas y la amplia integración económica del Caribe podrían contribuir a consolidar nuestra independencia. Comenzaré con la profundización y ampliación de la integración económica del Caribe.

INTEGRACIÓN ECONÓMICA DEL CARIBE

Para un grupo de países pequeños y muy pequeños razonablemente cercanos unos de otros y que tienen mucho en común desde el punto de vista lingüístico y cultural, la promoción de la integración regional mediante un Mercado Común y otras formas de cooperación no económica constituye una forma evidente de superar las limitaciones económicas y diplomáticas derivadas de sus reducidas dimensiones mediante la promoción de la cooperación económica, el establecimiento de servicios comunes y de una cooperación no económica en función del costo, así como por medio del fortalecimiento de su poder de negociación económico y político frente al mundo exterior.

Trataré el tema con cierto detenimiento porque incluso hoy (trece años después de la firma del Tratado de Chaguaramas) la Comunidad y el Mercado Común del Caribe son todavía, para muchos, simples clubes de comercio. Pero la Comunidad del Caribe va más allá de la mera liberalización del comercio intrarregional (sin desconocer su importancia) y prevé otras formas de cooperación económica regional. También sobrepasa esta dimensión: contempla el establecimiento y la explotación de muchos servicios comunes y la cooperación en sectores ajenos al campo económico y la coordinación de las políticas externas de sus Estados miembros sobre asuntos económicos y de otra índole.

CARICOM es, en efecto, una comunidad o, si se quiere, una suerte de "confederación" de Estados y pueblos caribeños. Las razones que justifican la Comunidad del

Caribe (a diferencia de los aspectos propios del Mercado Común de la comunidad) trascienden lo económico.

Todos sabemos que el Mercado Común del Caribe atraviesa momentos muy difíciles en la esfera del intercambio comercial, pero los argumentos de naturaleza puramente económica en favor de la integración conservan la solidez de siempre. Debemos reactivar el comercio intra-Comunidad del Caribe mediante una remoción gradual de las restricciones que lo afectan y por medio de mecanismos tales como una Cámara de Compensación Multilateral modificada y quizá también un Instituto de Crédito Comercial de la Comunidad del Caribe. Es urgente que empecemos a exportar a países no pertenecientes a nuestro Mercado Común. (Un Instituto de Crédito Comercial también podría ser útil en este sentido). El artículo 46 del Anexo del Mercado Común al Tratado de Chaguaramas referente a la "Programación industrial del Mercado Común" prevé, entre otras cosas, la promoción de las exportaciones a mercados ubicados tanto dentro como fuera del Mercado Común.

Así, por ejemplo, se reconoció, desde un principio, que los gobiernos y los sectores privados de los países miembros pueden y deben cooperar en las exportaciones de manufacturas y productos agrícolas no tradicionales a mercados extrarregionales. En nuestra parte del mundo, la estrategia de desarrollo tiene que estar orientada tanto hacia adentro como hacia afuera al mismo tiempo. En estos momentos no deberíamos cometer el error de concentrarnos sólo en el mercado extrarregional (lo cual, ahora, requiere un esfuerzo prioritario) y desechar totalmente las posibilidades que ofrecen los mercados internos y regionales en el corto, mediano y largo plazo.

El Anexo del Mercado Común al Tratado de Chaguaramas prevé la cooperación económica en otros sectores que el comercial. Así, pues, propicia una corriente regulada de capitales entre los Estados miembros (por ejemplo, mediante empresas conjuntas intrarregionales, como se prevé en el proyectado Régimen de Empresas de la Comunidad del Caribe); el desarrollo conjunto de los recursos naturales de la región, y la integración del uso de los recursos naturales y humanos de los distintos países miembros. Por último, prevé un régimen especial para los países relativamente menos desarrollados (todos ellos micro-Estados). Sin embargo, todo ésto, con excepción del régimen especial para los países menos desarrollados, aún no está en vigencia.

Al mismo tiempo, el Mercado Común del Caribe enfrenta en estos momentos las urgentes tareas de adoptar y otorgar a todos los Estados miembros un arancel aduanero externo verdaderamente común y un conjunto común de restricciones cuantitativas contra terceros países, y de revisar el actual Régimen para la Armonización de los Incentivos Fiscales a las Industrias. En ambos casos habrá que tener en cuenta la necesidad de promover las exportaciones a mercados de países no pertenecientes a la Comunidad del Caribe.

Aparte del comercio y la cooperación en la producción, hay todavía un extenso temario pendiente relacionado con la cooperación entre países de la Comunidad del Caribe: racionalización del transporte aéreo, que incluye el establecimiento de una única empresa regional de transporte aéreo para que los diez Estados miembros del Caribe Oriental atiendan todas las rutas extrarregionales; mayor coordinación para evitar costosas duplicaciones en la investigación científica y tecnológica; actuar como grupo regional para reunir información sobre nuevas actividades industriales, nuevos mercados tanto para los productos ya existentes como para los nuevos y sobre la adopción o aplicación de las formas más simples de la alta tecnología; patrullaje en común de nuestros mares para ejercer una acción conjunta contra el contrabando y el tráfico de drogas, e intercambio de infor-

mación confidencial con respecto a amenazas comunes a nuestra seguridad y a cuestiones referentes al comercio bilateral y multilateral y la diplomacia económica.

Tampoco deberíamos escatimar esfuerzos para preservar la calidad de institución regional de la Universidad de las Antillas. Dennis Irvine, destacado educador antillano y ex vicerrector de la Universidad de Guyana, me señaló hace poco que ha llegado el momento oportuno para volver a instituir cierta forma de división del trabajo entre los tres "campus" (y probablemente también la Universidad de Guyana en un futuro próximo) con el objeto de evitar una duplicación demasiado costosa de gastos y del escaso personal académico altamente capacitado. Esa división del trabajo también obligaría a algunos de los estudiantes a vivir en países de las Antillas que no sean los suyos.

Por sobre todas las cosas es necesaria la efectiva "externalización" del movimiento de integración regional, de acuerdo con lo dispuesto por el Tratado de Chaguaramas; porque la acción conjunta y concertada en todos los aspectos (los económicos y los demás) del frente externo es crucial para aumentar el grado de nuestra independencia efectiva.

En el frente económico internacional, todos los países de la Comunidad del Caribe se expresan por intermedio de un vocero en temas del FMI y otro en cuestiones del Banco Mundial en las Reuniones Anuales de las Juntas de Gobernadores de esas dos instituciones. Hasta ahora hemos presentado un frente unido de Comunidad del Caribe para negociar la Convención de Lomé, relaciones con Canadá sobre comercio y otras cuestiones económicas y un acuerdo-marco conjunto México-Comunidad del Caribe. Pero al parecer fuimos incapaces de proceder de igual manera cuando negociamos la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), y no hay ninguna institución Estados Unidos-Comunidad del Caribe para consultas regulares y permanentes sobre la marcha de la ICC, como las hay en el caso de la CEE, Canadá y México en sus respectivos acuerdos con los países de Comunidad del Caribe. Necesitamos también coordinar de manera más eficaz nuestras posiciones sobre cuestiones relacionadas con las negociaciones sobre comercio multilateral del GATT, la UNCTAD y el Grupo de los 77, tales como el Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC) entre países en desarrollo. Asimismo también sería ventajoso contar con un portavoz en las reuniones del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y, de ser posible, en la Organización de Estados Americanos (OEA).

En el aspecto político de la coordinación de las relaciones externas, se produjo un notable progreso en el ejercicio conjunto de nuestra soberanía en 1972, cuando Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago establecieron simultáneamente relaciones diplomáticas con Cuba.

Pero desde un punto de vista puramente económico, un Mercado Común de cinco millones y medio de personas es todavía bastante pequeño. Si se utiliza como núcleo el actual Mercado Común del Caribe tal como está constituido en la actualidad (para no ser arrollados por países más grandes debido a nuestra condición de pequeños países aislados), deberíamos ampliar progresivamente el movimiento de integración económica regional empezando por concertar acuerdos parciales sobre libre comercio y complementación económica con otros países como, por ejemplo, Haití, República Dominicana, Suriname y las Antillas Holandesas y estrechar nuestras relaciones económicas y comerciales con Cuba.

También necesitamos traspasar los límites del Archipiélago del Caribe y concertar acuerdos similares entre un revitalizado Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe como grupo.

Por último, debemos ir aún más lejos y establecer relaciones económicas y comerciales (en la medida de lo posible actuando aunados en el seno de la Comuni-

dad del Caribe) con países latinoamericanos tales como Venezuela, Colombia, México, Brasil y Argentina.

Dicho con otras palabras: para llegar a ser menos dependientes y a lograr una independencia económica y política más auténtica tenemos que llegar a ser casi totalmente interdependientes con nuestros socios de las Antillas y serlo un poco menos con los países del Caribe ampliado. Asimismo, debemos tratar de reducir el grado de dependencia de algunos otros países (tanto desarrollados como en desarrollo) y aumentar el grado de auténtica interdependencia en nuestras relaciones con ellos.

HACIA UNA UNIÓN DE LAS ANTILLAS

No hace falta ser muy perspicaz para darse cuenta de que los pueblos de las Antillas forman una nación pero están divididos en varias jurisdicciones (o Estados) políticas dispersas. Aunque ninguna analogía histórica puede ser absoluta, es posible afirmar que estamos en una situación semejante a la de Italia y Alemania hasta bien entrado el siglo XIX.

Por consiguiente, formulo la tesis de que una independencia auténtica para los países pequeños y muy pequeños del Caribe de habla inglesa sólo puede ser el fruto de la unión política de esos países; una unión política que comprendía los diez territorios isleños que formaba, la anterior Federación de las Antillas junto con el país continental de Guyana.

Consideremos en primer lugar el aspecto económico: tendríamos un país razonablemente dimensionado de cinco millones y medio de personas (igual número que Dinamarca y Suiza), con mayores posibilidades de lograr "masa crítica" en muchos aspectos; con un mercado totalmente unificado que goce de una protección uniforme contra terceros países y una única administración de aduanas; con una moneda única y una balanza de pagos única y, por consiguiente, un tipo de cambio único; un régimen único para el desplazamiento de los factores de producción, y un adecuado conjunto de medidas e instrumentos encaminados a promover un desarrollo más rápido de los países de la OECO en la medida en que lo permitan los recursos con que contara la Unión.

A veces se sostiene que un esquema de integración económica acertado desemboca, inevitablemente, en una unión política y que, por lo tanto, lo único que deberíamos hacer es dejar, sencillamente, que la Comunidad del Caribe evolucione normalmente hasta convertirse en esa unión. Pero la evidencia histórica nos lleva a concluir que uno de los resultados de la unión política es una integración económica eficaz. Bien puede haber algo de verdad en esta última proposición en lo que se refiere a los países de habla inglesa del Caribe.

En segundo lugar, con unión política tendríamos una sola política exterior y un objetivo externo único y, por consiguiente, mayor fuerza y poder de negociación en todos los aspectos de las relaciones externas, tanto económicas como políticas.

Pero en tercer lugar, y lo que es todavía más importante, la unión propuesta serviría para consolidar y conferir plena forma institucional a nuestro sentido de identidad antillana y afianzar aún más nuestra situación geopolítica, rodeados, como lo estamos, de países más grandes y más poderosos desde el punto de vista económico, tanto desarrollados como en desarrollo.

Las razones fundamentales en favor de una Unión de las Antillas van más allá de las consideraciones económicas. Deberíamos tener esto perfectamente en claro.

En cuarto y último lugar está el argumento, planteado tajante y enérgicamente por Arthur Lewis hace más de 20 años, de que una unión (y se refería concretamente a una

forma federal de unión) puede contribuir a asegurar la consecución de buenos gobiernos y la defensa de los derechos humanos, colocando, como consecuencia de ello, frenos y contrapesos a todo ejercicio tiránico y arbitrario del poder en un país cualquiera. Este argumento, a mi juicio, conserva su fuerza en la actualidad.

Considero que los siete países de la OECO están en las mejores condiciones para desencadenar el impulso inicial forjando una unidad más estrecha entre ellos, y de tal manera preparar el terreno para una Unión de las Antillas ampliada.

Soy realista y reconozco que tal vez a todos los países involucrados no les será posible formar parte, por lo menos en un principio, de una nueva Unión de las Antillas, y es sumamente probable que en los comienzos dicha unión esté constituida sólo por diez países de CARICOM del Caribe Oriental (tanto isleños como continentales). Tendríamos, entonces, un Estado-nación único de 3 millones de personas.

Sin embargo, deberíamos profundizar, al mismo tiempo, la relación de la Comunidad del Caribe con los otros tres Estados miembros de la Comunidad. También deberíamos dejar la puerta abierta para que algunos Estados, o todos ellos, accedan a la Unión.

Como soy realista, tengo plena conciencia de las muy grandes (y hasta diría formidables) dificultades inherentes a semejante empresa, como la de establecer dicha Unión. Existen obstáculos tanto para traducir los conceptos en realidades como en la mecánica para lograr el objetivo de la Unión.

Sin embargo, no deberíamos precipitarnos prematuramente hacia las modalidades y la mecánica de la Unión. Por el momento bastaría con que los jefes de Gobierno de los países del Caribe Oriental declararan su intención de crear esa Unión a más tardar en 1995. Después de formular la declaración considerarían, durante los últimos años de este decenio de 1980, las modalidades y la mecánica adecuadas para alcanzar su meta en la fecha límite estipulada. Tal vez se podría constituir un Foro de las Antillas integrado por personas representativas de una gama de opiniones, procedentes de los distintos países, con objeto de elaborar las modalidades y la mecánica mencionada. Es obvio que el Foro debería ser de un tamaño manejable, y las cuestiones que éste tratara, por su parte, así como los beneficios y las dificultades de la Unión, deben ser explicados con claridad al pueblo de las Antillas y éste los debe debatir ampliamente.

Si bien no tengo ni el deseo ni el tiempo de ocuparme de la naturaleza exacta de la proyectada Unión, quisiera destacar que una nueva Unión de las Antillas se debería estructurar de manera tal que se adapte concretamente a la situación de la región y no tiene por qué seguir los modelos ortodoxos de las clásicas Federaciones o Estados unitarios.

Durante los últimos años se esgrimió un argumento contra la Unión política, ya sea de todos o de algunos países de las Antillas. Ese argumento sostiene que en estos momentos, gracias al gran número de países independientes aislados, nuestra región cuenta con muchos votos en ciertos organismos internacionales, y la reducción del número de esos votos mediante el establecimiento de una Unión disminuiría nuestra influencia en los foros internacionales. Este argumento exagera la situación. En primer lugar, en los organismos financieros internacionales -como, por ejemplo, el Banco Mundial, el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo- la votación contiene una alta ponderación en favor de los países más grandes y más ricos del mundo, y nuestro voto, ya sea que esté en manos de un único país o en las de varios países que lo emitan aisladamente, tiene tan poco peso que no habría mayor diferencia. En las Naciones Unidas y sus organismos; donde rige el principio de un voto por país, participan más de 150 países, de manera que la existencia de varios votos antillanos sólo podría tener peso en ciertas

circunstancias poco probables en que la votación sea muy pareja. De todos modos, en las Naciones Unidas y sus organismos, los países del Tercer Mundo (o el Grupo de los 77) suelen votar como bloque sobre muchas cuestiones (en especial las de carácter económico). La única organización internacional en la que el argumento tiene cierta fuerza es en la OEA, donde los votos caribeños unidos a menudo modifican el resultado de una resolución o incluso la elección de un secretario general.

Pero aun si fuese cierto que en todas (o casi todas) las organizaciones internacionales el Caribe mejora su posición si cuenta con un número bastante grande de votos independientes, tengo mis dudas acerca de si esa consideración tendría mayor peso que la "gravitación" adicional de una Nación Antillana unida, más fuerte desde el punto de vista de los factores económicos, geopolíticos y de otra índole, sobre todo en razón de que -como Oliver Jackman, el distinguido diplomático antillano, me señaló hace poco- unas Antillas unidas podrían contar con voceros de alto nivel en los foros internacionales.

Ya no podemos seguir indecisos, sin saber qué camino tomar. O bien queremos un Estado-Nación antillano, o no lo queremos. Por lo demás, a medida que transcurre el tiempo, cada uno de los países se encierra cada vez más en sus propias modalidades en cuanto a su sentimiento nacional (e incluso chauvinista), su orientación y su particular estructura institucional, y si llega el siglo XXI sin que hayamos formado una Unión de las Antillas, bien podríamos en ese entonces no tener más alternativas que abandonar el proyecto.

OBSERVACIONES FINALES

Todos los enfoques sugeridos en este trabajo para consolidar nuestra independencia pueden parecer, y en realidad lo son, un gran (y hasta diría monumental) desafío a los gobiernos y pueblos de las Antillas. Pero siempre debemos tener presentes dos cosas. Primero, nosotros, los antillanos, somos un pueblo dotado y adaptable, y podemos emprender las tareas más formidables y exigentes cuando nos decidimos a hacerlo. Nuestros dirigentes (políticos o no) deben inducirnos a realizar las tareas necesarias para lograr que nuestra independencia formal se convierta en realidad. Deben motivarnos. Segundo, es menester que luchemos y realicemos un gran esfuerzo porque hay fuerzas externas que procuran fomentar de diversas formas nuestras debilidades y mantener nuestra actual fragmentación y desunión (a pesar de la existencia de la Comunidad del Caribe). Pero debemos cobrar ánimo y recordar que nada que valga la pena es fácil.

Si no nos esforzamos al máximo para consolidar nuestra independencia, no cumpliremos con todos los que hasta el pasado reciente trabajaron, a su manera y en sus propias esferas, para la autodeterminación, la dignidad y la unidad de los pueblos de las Antillas, y para el mejoramiento de las condiciones materiales de los trabajadores y los oprimidos. Seremos infieles al legado de Eric Williams, Arthur Cipriani, Uriah Butler, Krishna Deonarine (más conocido por el nombre de Adrian Cola Rienzi), Cecil Rawle, Norman Manley, Alexander Bustamante, Duncan O'Neal, Grantley Adams, Hubert Critchlow, Robert Bradshaw y Forbes Burnham.

Toda la historia del Caribe ha sido, por cierto, la descripción de una larga lucha por lograr un lugar digno para la mayoría de los pueblos en sus propios países, por la autodeterminación y por el respeto de sí mismo y el respeto de los demás. Las luchas heroicas de los primitivos caribes contra los españoles y otros invasores, las frecuentes

rebeliones de los esclavos, las protestas pasivas y activas de los trabajadores indios con contrato a largo plazo no rescindible, los esfuerzos en favor del cambio de algunos de los "Free Coloureds" (gente de color libre) durante la época de la esclavitud y de unos pocos criollos blancos en el siglo XX; todos estos hechos dan testimonio de esto. No podemos permitirnos dejar apagar la antorcha que nos fue entregada por esos antillanos ni dar un traspíe, por indecisión o por dudar de nuestra capacidad, durante nuestra marcha hacia la meta: la creación de una sociedad digna, humanitaria y unida de antillanos respetuosos de sí mismos y respetados por los demás.

Integración: una nueva estrategia

Revista Integración Latinoamericana N° 142; enero-febrero 1989

*Carlos Massad**

Como parte de una estrategia de desarrollo basada en la industrialización y en el fortalecimiento de los mercados internos, los países de América Latina comenzaron a poner en práctica mecanismos de integración económica en la década de 1960. Sus esfuerzos se fundamentaron en las experiencias traumáticas de la gran crisis de los años treinta y de la Segunda Guerra Mundial.

A consecuencia de la gran crisis, los países latinoamericanos se encontraron sin recursos para pagar sus importaciones, mucho menos su deuda. Los bonos de la deuda de países latinoamericanos llegaron a transarse en Londres a unos 16 centavos por dólar, en promedio, y las recompras de esos bonos que los países realizaron hacia 1936 y 1937 se lograron a precios similares.

1. EL DESARROLLO HACIA ADENTRO

El mundo aún no había logrado recuperarse completamente de la Gran Depresión cuando la Segunda Guerra Mundial paralizó el abastecimiento de maquinarias, repuestos, bienes de consumo durables y otros productos, provenientes de Estados Unidos, Europa y Japón.

No debe sorprender a nadie, entonces, que los países de América Latina miraran hacia adentro para buscar el abastecimiento de todo tipo de bienes necesarios para su desarrollo. Por lo demás, para poder mantener en operación el "stock" de capital existente era necesario producir de alguna manera los repuestos y piezas de reemplazo indispensables, lo que llevó a iniciar esfuerzos productivos en esa dirección. No faltan quienes ven en estos esfuerzos, equivocadamente, una conducta irracional e ineficiente en lugar de una verdadera necesidad de supervivencia.

Estas tendencias de desarrollo hacia adentro, impuestas por las circunstancias más que por los deseos, se vieron fortalecidas por el hecho de que durante largos períodos desde el segundo decenio de este siglo los términos del intercambio de América Latina se movieron desfavorablemente. La observación de este hecho, así como el reconocimiento

* *Economista, Asesor del Secretario Ejecutivo de CEPAL y Coordinador de Proyectos Financieros de esa Institución.*

de que la demanda de servicios crecía más rápidamente que la demanda de productos, llevó a formular la teoría de que el movimiento de los términos del intercambio sería desfavorable para los países de la región mientras éstos no lograran incorporar servicios a sus materias primas, es decir, mientras no lograran estados más avanzados de industrialización de sus productos básicos.

Así, mientras la elaboración analítica apuntaba en la dirección de industrializar nuestras materias primas, las condiciones externas obligaban a buscar al interior de los países de la región el abastecimiento de una amplia gama de bienes de producción y de consumo. El conjunto de estos dos elementos llevó a enfocar los esfuerzos del desarrollo de la estructura productiva hacia la satisfacción de las necesidades del mercado interno, reemplazando a menudo importaciones que, en todo caso, no era posible obtener en el exterior por falta de recursos o por las limitaciones a los abastecimientos impuestas por la guerra.

Me parece extremadamente importante distinguir aquí lo que era el pensamiento de los economistas latinoamericanos hacia mediados del siglo de lo que eran las circunstancias externas que afectaban a la región. Las elaboraciones teóricas de la época llevaban a la conclusión de que era necesario agregar servicios a nuestros productos básicos. Ellas no concluían que era deseable desarrollarse hacia adentro. Este último aspecto de la estrategia de desarrollo fue forzado primero por las circunstancias, por lo menos hasta fines de la quinta década del siglo y luego por los intereses que se generaron alrededor de la producción industrial de la región, importante fuente de empleo y de generación de ingresos, públicos y privados.

El proteccionismo y el énfasis en la sustitución de importaciones no fueron impuestos por el pensamiento latinoamericano de la época, encabezado por Raúl Prebisch, sino más bien por las circunstancias.

2. LA INTEGRACIÓN HACIA ADENTRO

El pesado costo pagado para sostener este proceso después que el resto de la economía mundial había normalizado su producción y se habían resuelto los problemas de transporte generados por la guerra, llevó a un rápido agotamiento de las oportunidades de crecimiento por la vía de la sustitución. Esto generó un nuevo esfuerzo intelectual para buscar estrategias de desarrollo que, aprovechando al máximo la estructura productiva existente, pudiesen crear oportunidades de empleo y crecimiento adicionales. Así surgió el interés por la integración económica, que permitiría ampliar el mercado para los productos manufacturados de la región, facilitando el aprovechamiento de las economías de escala. La sustitución de importaciones se haría así a escala regional, reduciendo drásticamente los costos nacionales de la estrategia de sustitución.

En 1960 surgieron la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), reestructurada luego en 1980 como Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y el Mercado Común Centroamericano. En 1969 se estableció el Sistema de Integración Andino dentro de la ALALC y luego, en 1973, se creó el Mercado Común de la Comunidad del Caribe (CARICOM). Entre estos países miembros de la CARICOM se creó en 1981 la Organización de Estados del Caribe Oriental.

Los esfuerzos integradores fueron extraordinariamente exitosos en términos del aumento del comercio entre los países miembros. Entre 1960 y 1980, los países miembros de la ALALC habían aumentado 20 veces el valor de su comercio entre ellos, mientras que su comercio con el resto del mundo sólo se había multiplicado por diez. El éxito era aun

mayor en los países integrantes del Mercado Común Centroamericano: el comercio entre ellos había aumentado 40 veces, mientras su comercio con el resto del mundo se multiplicaba por nueve. En el caso de la Comunidad del Caribe, el comercio entre ellos se había elevado 17 veces comparado con un crecimiento de su comercio total de diez veces. Los países del Grupo Andino, por su parte, probablemente el caso más impresionante de crecimiento del comercio, habían aumentado el comercio entre ellos 50 veces comparado con un aumento de sus exportaciones al resto del mundo de sólo ocho veces.

Este proceso de rápido crecimiento del comercio fue estimulado mediante mecanismos que permitían ahorrar divisas extrarregionales en los pagos del comercio regional. El establecimiento de la Cámara de Compensación del Mercado Común Centroamericano en 1960, del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALALC en 1965 (en cuya concepción y puesta en marcha me cupo el honor de participar) y de la Caja Multilateral de Compensación del Caribe en 1977, facilitaron la concesión de créditos recíprocos entre los países participantes para compensar los pagos entre sí mientras éstos se mantuviesen dentro de los límites de créditos convenidos.

El más importante de estos convenios de pagos, el de la ALALC/ALADI, mostró un crecimiento en los saldos de compensación desde 31 millones de dólares en 1966 a 1.648 millones de dólares en 1981. El total de operaciones cursadas a través de los Convenios se elevó desde 106 millones de dólares en 1966 hasta 9.331 millones de dólares en 1981, lo que representó 83 por ciento del total de las exportaciones entre los países miembros. Para financiar ese total de exportaciones, que llegó a 11.200 millones de dólares en este último año, sólo fue necesario transferir divisas por 2.500 millones de dólares, equivalentes al saldo de la compensación más las transferencias anticipadas por operaciones que excedieron los límites de crédito convenidos.

3. LA DÉCADA DE 1970: EL CAMBIO DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES

Sin embargo, este éxito resonante de la integración no era un éxito duradero, capaz de resistir condiciones externas adversas y aun proveer una apropiada dinámica de desarrollo. Mientras las condiciones externas fueron favorables, la integración se desarrolló sin tropiezos aunque generando crecientes desequilibrios al interior de cada sistema. En el caso de la ALALC/ALADI, por ejemplo, en 1981 la suma de los déficit de los países con déficit alcanzaba a poco más de 2.700 millones de dólares, mientras que Brasil registraba un superávit de unos 2.500 millones de dólares, representando 91 por ciento de los déficit acumulados.

Por su parte, el avance en la desgravación de las operaciones comerciales dentro de la región se hacía cada vez más difícil, y las metas comprometidas en el acuerdo original de la ALALC no pudieron cumplirse. Los países encontraron que, en las circunstancias vigentes hacia fines del decenio de 1970, cabía reconsiderar su estrategia productiva e iniciar, con mayor o menor agresividad, una etapa de apertura de su comercio hacia el resto del mundo. Los organismos de integración entraron en crisis; se debilitaron sus instituciones; algunos países comenzaron a reconsiderar su participación en determinados esquemas y un país se retiró formalmente de uno de los esquemas de integración en el que participaba.

Parecía que el cuello de botella del financiamiento externo había desaparecido, por lo que cabía la posibilidad de correr riesgos en cuanto a la apertura económica confiando en el financiamiento fácil y barato que la expansión de los euromercados estaba proveyendo.

El planteamiento estratégico a fines del decenio de 1970 había variado: se trataba ahora de buscar en cada país individual la integración con el mundo más que con sus vecinos, financiando el proceso con deuda externa.

En respuesta a las nuevas realidades, los compromisos de integración se flexibilizaron o simplemente dejaron de cumplirse. La ALALC se convirtió en ALADI, con compromisos mucho más cercanos a la realidad circunstancial de fines del decenio de 1970. En algunos países centroamericanos comenzó a bullir la discusión sobre su propia estrategia de desarrollo, discusión en la que los compromisos de integración adquiridos aparecían como una restricción a las posibilidades de desarrollo más que como una base para sustentarlo. Esfuerzos por crear una moneda común que fuera más allá de una mera unidad de cuenta sin trascendencia económica, fracasaron o se dejaron de lado.

4. LA DÉCADA DE 1980: LA CRISIS

Es en este ambiente de revisión de objetivos y estrategias en el que se puede comprender mejor el efecto devastador de la crisis de la deuda sobre los esfuerzos de integración. Producido el problema de la deuda, cuyas causas han sido largamente analizadas, el comercio intrarregional sufrió mucho más que el comercio global, ya que numerosos países paralizaron el pago de los saldos de su comercio en los convenios de compensación. La acumulación de saldos adeudados paralizó a su vez el comercio. Hacia 1987, las operaciones cursadas a través del Convenio de Pagos de la ALADI se habían reducido prácticamente a un tercio de las registradas en 1981. En el caso de la Cámara de Compensación Centroamericana, el total de operaciones cursadas por la Cámara pasó de 780 millones de dólares en 1981 a apenas 30 millones de dólares en 1987.

El comercio entre los países de la ALADI cayó desde 11.300 millones de dólares en 1981 a 7.600 millones de dólares en 1986. El del Grupo Andino cayó desde 1.260 millones de dólares a 690 millones de dólares. El del Mercado Común Centroamericano se redujo a menos de la mitad en el mismo período y el de los países de la Comunidad del Caribe llegó en 1986 a ser poco más de un 40 por ciento de lo que era en 1981. Para el conjunto de América Latina y el Caribe el porcentaje del comercio intrarregional en el total se redujo de casi 17 por ciento en 1980 a poco más del 10 por ciento en 1985, cifra sólo comparable a la proporción del comercio intrarregional en el total del comercio registrada en la primera mitad del decenio de 1960, más de 20 años antes.

Los mecanismos de financiamiento del comercio en los organismos subregionales de integración tenían un limitado grado de apoyo en mecanismos subregionales de financiamiento de segunda instancia. El Acuerdo de Santo Domingo, el Fondo Andino de Reservas, el Fondo Centroamericano del Mercado Común, si bien desempeñaron algún papel fueron completamente insuficientes para permitir una normalidad en los pagos del comercio. Las aceptaciones bancarias latinoamericanas (ABLAS), perfeccionadas en 1976, no lograron penetrar en los mercados financieros externos ante la abundancia de otras formas de financiamiento. Los programas de financiamiento del comercio exterior del Banco Interamericano de Desarrollo y los créditos del Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX), tanto por sus características como por sus montos no lograron efecto discernible. Los renovados esfuerzos por establecer monedas de alcance subregional, o aun bilateral o trilateral, tampoco han prosperado hasta ahora. El ambiente general es poco propicio a la integración.

Los países miembros de los distintos grupos de integración buscan arreglos bilaterales y exclusiones globales de operaciones de los acuerdos de pago, es decir, procuran salirse de éstos para mantener algún nivel de comercio entre ellos asegurando su pago por otros medios. Entre 1982 y 1987, los arreglos bilaterales en la ALADI alcanzaron a casi 2.000 millones de dólares y las exclusiones globales a unos 700 millones de dólares. Desde 1983 en adelante, el Acuerdo de Santo Domingo ya no pudo ser utilizado sino para eventuales renovaciones de los préstamos vigentes en 1983. El Sistema de Compensación Multilateral del Caribe alcanzó en 1983 los toques de créditos disponibles y dejó de operar por completo hasta hoy. Sólo el Fondo Andino de Reservas ha logrado ampliar significativamente sus recursos tanto mediante aumentos de capital como mediante depósitos de los bancos centrales de los países miembros y planea nuevos pasos para extender su ámbito más allá de los límites del Pacto Andino.

Debo enfatizar mi convicción de que las dificultades generadas por la crisis de la deuda sólo agravaron las dificultades del proceso de integración que ya se percibían hacia fines de la década de 1970. No ha de extrañar que cuando los países de la región en conjunto deban aportar al resto del mundo recursos financieros netos por un total de 150.000 millones de dólares en poco más de seis años, se produzcan dificultades de pagos entre ellos. Lo que sí es más notable es que, al parecer, los países de la región han estado más dispuestos a dejar de pagar comercio entre ellos que a dejar de pagar comercio con el resto del mundo. Esto no es sino una indicación adicional de las dificultades que ya estaba sufriendo el proceso de integración aun antes de la crisis de la deuda.

Crecer cuesta divisas, y el comercio con la región, si bien las ahorra, no las provee. Cada punto porcentual de crecimiento del producto bruto interno cuesta 1.800 millones de dólares en importaciones en promedio. Con las políticas de apertura comercial seguidas en el pasado reciente por muchos países de la región, la vulnerabilidad de ésta ante fluctuaciones en los mercados mundiales se ha acrecentado. El peso de dicha vulnerabilidad tiende a recaer sobre el comercio con los vecinos, como lo demuestran las cifras disponibles.

5. LAS PERSPECTIVAS DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO

Un elemento adicional crea nuevas incertidumbres. La economía de los países industriales está ahora en el sexto año de un proceso de recuperación sin retrocesos, probablemente el período más largo de crecimiento económico ininterrumpido desde el término de la Segunda Guerra. Sin embargo, los flujos de capitales o créditos hacia América Latina no se han recuperado. Parece haber una modificación estructural en la dirección de las corrientes de capital en el mundo, a impulsos de los grandes desequilibrios fiscales y de cuenta corriente de la balanza de pagos de Estados Unidos. Estos desequilibrios se financian con endeudamiento externo o inversión extranjera proveniente de Europa, Japón y aun de los propios países latinoamericanos.

Un proceso de crecimiento de la economía mundial sometido a tan grandes desequilibrios está destinado eventualmente a sufrir un proceso de ajuste más o menos traumático según su velocidad. En este ajuste, desgraciadamente, los países de la periferia verán nuevamente sufrir su comercio exterior ya que los desajustes deficitarios tenderán a corregirse probablemente con mayor velocidad que los superavitarios en los países industriales, forzando parte del ajuste sobre los países menos desarrollados. Esto no es sino otra manera de representar el hecho de que el proceso de ajuste de la economía mundial está

sometido a importantes asimetrías, materializadas ya sea mediante la influencia de los organismos multilaterales de crédito o mediante la fuerza de los propios hechos.

El cambio en la estructura de los movimientos de capitales y de crédito tiene su reflejo más directo en la paralización de los flujos de financiamiento hacia nuestros países. El sistema financiero internacional tanto privado como multilateral, se ha comportado procíclicamente de la misma manera que lo hizo en cada crisis económica importante desde comienzos del siglo pasado.

Es perfectamente comprensible que el sistema financiero internacional privado se comporte procíclicamente. En realidad, los bancos, por su propia naturaleza, tienen que proteger los intereses de sus depositantes y accionistas y entienden que los protegen mejor retrayendo sus préstamos cuando el conjunto de sus clientes experimenta un acrecentamiento en los riesgos.

En cambio, no es comprensible ni aceptable que los organismos de financiamiento multilateral, que deben velar por un funcionamiento expedito de la economía y el comercio mundiales, se comporten de la misma manera. Tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional están retirando recursos netos de nuestra región, agravando los problemas de financiamiento externo que aquejan a nuestros países. Ambos organismos parecen hacer esfuerzos por evitar este resultado negativo, pero esos esfuerzos, hasta ahora, no parecen tener éxito. Si un aumento de los recursos con que cuentan estas instituciones se ve entrabado en su uso por las mismas limitaciones hoy día vigentes, tal aumento no tiene interés, me parece, para promover el crecimiento y resolver las dificultades actuales.

Estos planteamientos sólo apuntan a destacar que en las circunstancias presentes no parece que se pueda esperar un alivio sustancial de los problemas financieros de la región por la vía de una mayor disponibilidad de recursos frescos desde el exterior. En cambio, cabe poner énfasis creciente en la necesidad de buscar una solución más drástica al problema de la deuda mientras se acentúa el ejercicio de toda nuestra capacidad negociadora para ampliar nuestras perspectivas comerciales en el exterior.

6. AMÉRICA LATINA Y EL RESTO DEL MUNDO

Curiosamente, la crisis de nuestros esquemas de integración ocurre al mismo tiempo que el resto del mundo fortalece sustancialmente los suyos. La Comunidad Económica Europea avanza hacia un mercado común perfeccionado en 1992. Estados Unidos ha concluido un acuerdo comercial de gran alcance con Canadá. La Unión Soviética y los países de la Europa Oriental avanzan rápidamente en un proceso de descentralización de las decisiones económicas, introduciendo incentivos directos a nivel de la empresa y reduciendo el control central y la planificación estatal. Con ello, la Unión Soviética y los países del COMECON están estableciendo una reforma de su sistema económico que les facilitará enormemente el comercio con Occidente. No sería de extrañar que en un futuro no lejano estos países busquen fórmulas de cooperación más estrechas con el Mercado Común Europeo.

Si bien la integración se fortalece en las áreas más desarrolladas del mundo, los métodos y las estrategias que allí se han seguido no son necesariamente los más apropiados para nuestros países. Hay diferencias muy profundas que nos obligarán a buscar nuestros propios caminos.

Ya en 1938, Europa Occidental realizaba consigo misma alrededor de un 60 por ciento de su comercio total. Esta cifra, que había caído algo en los años inmediatamente siguientes a la Segunda Guerra Mundial, se había recuperado completamente hacia 1955.

Estados Unidos es en sí mismo un gran mercado común, y el comercio entre los estados de la Unión supera con mucho el comercio de Estados Unidos con el exterior.

En ambos casos, las monedas de los propios países son divisas de mayor o menor aceptación en el mercado mundial. Ello les facilita crear monedas comunes, ya que su respaldo es suficiente para que estas últimas puedan, si así se desea, tener un amplio mercado internacional para su circulación y transacción.

En el caso de América Latina, el comercio intrarregional es una fracción pequeña del comercio total, y las monedas de nuestros países, afectados a menudo por tasas de inflación que llegan a ser absurdas, no tienen esperanza alguna de constituirse en la base de una moneda común de uso internacional.

La estrechez de nuestros mercados lleva a que el proceso de sustitución de importaciones, aun a nivel regional, encuentre rápidamente un límite. Por lo demás, la naturaleza de las negociaciones que es necesario realizar para lograr desgravaciones del comercio entre nuestros países, así como para evitar otras formas de protección, lleva a poner énfasis en los intereses contrapuestos más que en los intereses comunes. El propio proceso de negociaciones lleva así a dificultar el proceso de integración.

Todavía más. En la lucha por conquistar mercados externos para nuestras exportaciones, con el fin de obtener divisas, los compromisos de integración se convierten en un lastre. Así, los compromisos adquiridos a menudo se eluden mediante fórmulas ingeniosas; o al menos, se evita adquirir nuevos compromisos que puedan poner en riesgo la capacidad de un país para utilizar todos sus instrumentos en la conquista de mercados externos.

7. LOS “SUPERBLOQUES”

¿Significa esto que debemos abandonar todo interés en la integración de la América Latina? ¿Acaso las dificultades actuales deben hacernos echar por la borda el ideal político que inspiró a los libertadores hace ya 180 años?

Estas son preguntas tan importantes para el futuro de la América Latina que deben ser examinadas con el máximo cuidado y objetividad. No puedo pretender hacer ese examen en el limitado tiempo de que dispongo, pero quisiera dejar sentados algunos hechos que, me parece, dan una señal muy clara de la naturaleza de la respuesta.

El primer hecho es el que ya he señalado. La integración económica europea progresa a pasos agigantados y no sería de extrañar que sus relaciones con los países del COMECON se hicieran cada vez más estrechas. Por su parte, China e India crecen con rapidez. Entre esos dos países suman 1.800 millones de personas, cuyo ingreso por habitante es hoy día, en promedio, de unos 300 dólares de 1984.

A las tasas de crecimiento que ellos experimentan hoy, su ingreso por habitante se multiplicará por seis en 25 años, formando una masa de producto bruto total del mismo orden de magnitud que hoy representan Estados Unidos y Canadá juntos. Estos últimos dos países, con casi 280 millones de habitantes, tenían en 1984 un producto total de 3,8 millones de millones de dólares. Los países industriales de Europa con economía de mercado y los países de Europa Oriental forman un conglomerado de 750 millones de personas, con un producto total de 4,5 millones de millones de dólares. Japón, que crece también con gran rapidez, tiene 120 millones de habitantes, con más de 1,5 millones de millones de dólares de producto bruto.

Estas son nuestras probables contrapartes comerciales en el mundo del futuro. América Latina, con una población de unos 400 millones de habitantes, no podrá enfrentar

desunida a los super bloques del próximo siglo. Si lo hace, corre el riesgo de ser absorbida, al menos comercial y culturalmente.

Y sin embargo, nuestra estrategia de integración parece haber hecho crisis. No cooperamos entre nosotros, a menudo ni siquiera con información. Los esfuerzos que realizan nuestros organismos de integración se encuentran a menudo con un limitado interés de los gobiernos, lo que es absolutamente comprensible dadas las circunstancias externas que seguramente prevalecerán todavía por varios años.

Llegado a este punto, quiero recordar la breve reseña histórica que hice hace algunos minutos en relación con el surgimiento del pensamiento y la acción latinoamericanos en el campo de la integración.

La integración fue originalmente concebida como una forma de promover el comercio entre nosotros para hacer posible la ampliación del mercado para la producción y venta de sustitutos de importación. En otras palabras, fue una "integración hacia adentro", de la misma manera que la estrategia de desarrollo fue en su momento una "estrategia de desarrollo hacia adentro". El estilo de integración sobrevivió al estilo de desarrollo, y es esto probablemente lo que explica que la crisis de integración se iniciara aun antes de la crisis de la deuda. Para lograr progreso en la integración, como lo ha señalado el secretario ejecutivo de la CEPAL, Gert Rosenthal, "los compromisos integradores deben percibirse por los formuladores de la política económica nacional como algo funcional a los objetivos de desarrollo".

8. *UNA NUEVA ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN: LA INTEGRACIÓN HACIA AFUERA*

Si miramos al futuro, no me cabe duda de que la frontera económica latinoamericana se encuentra más afuera que adentro. Tenemos mucho que hacer aún al interior de nuestros países: enormes masas de población se encuentran aún completamente marginadas del mercado. Tal vez un 40 por ciento de la población latinoamericana es pobre o extremadamente pobre. La crisis de la deuda ha llevado en muchos países a una reducción del ingreso por habitante, lo que ha afectado especialmente a los grupos menos protegidos de la población. El desarrollo con justicia, imperativo para lograr la paz, se impondrá por la razón o por la fuerza de los hechos. Los gobiernos democráticos del continente lo buscan por la razón; las dictaduras son derrotadas por los hechos.

Y sin embargo, aun el desarrollo con justicia será insuficiente si nuestros países intentan enfrentar solos, como entidades aisladas, a los superbloques del futuro.

De aquí que me parece indispensable comenzar a considerar cuidadosamente una nueva estrategia de integración: la integración hacia afuera.

La idea no es nueva. Ya muchos han planteado la necesidad de cooperar en algunos aspectos: el manejo de la deuda, ciertas empresas multinacionales latinoamericanas. Mi propio planteamiento es más ambicioso. Consiste en buscar sistemáticamente todas las formas posibles de cooperación para conquistar mercados externos, resolver problemas financieros, avanzar en el campo tecnológico, aprovechar las economías de escala, unir nuestras capacidades de compras y de ventas externas, de modo de enfrentar, unidos, a los grandes bloques económicos cuya formación ya está en marcha. Consiste en hacer funcional al objetivo de conquistar los mercados externos todo el proceso de negociaciones de desgravación intrarregional, de aproximaciones al arancel externo común, de coordinación de políticas económicas.

Como economista no puedo dejar que mis ideales oscurezcan la objetividad. No puedo decir que esto es fácil. Pero sí creo que será mucho más simple encontrar intereses comunes para abordar los mercados externos, e inspirar en ellos nuestros esfuerzos integradores, que continuar consumiéndonos en una discusión agotadora e improductiva para equilibrar nuestro deseo de abrírnos al resto del mundo con las limitaciones que parece imponernos la estrategia que ha prevalecido en el pasado.

Tampoco puedo decir que un cambio de estrategia como éste sea indoloro. El esfuerzo de conquista común de los mercados externos puede significar a menudo renunciar a la creencia, muchas veces falsa, de que cada uno de nuestros países podrá obtener por sí solo mejores condiciones de nuestros socios comerciales y financieros del exterior que mediante alguna forma de cooperación. La reorganización de la producción requerirá renunciar a ciertos rubros y aumentar las exigencias de calidad y regularidad productivas.

La reciente Reunión de Presidentes en Punta del Este es una clara indicación de que es posible no sólo reunirse al más alto nivel, sino además encontrar mecanismos que permitan formular propuestas concretas que puedan llevar luego a las decisiones políticas necesarias. Las dificultades que enfrentamos en el campo del comercio y del financiamiento, y que no dan asomo de aliviarse, son un estímulo para adoptar tales decisiones. Nuestra crisis de hoy puede ser aprovechada para construir nuestras estrategias para el futuro.

En el campo de la integración, la estrategia de "integración hacia afuera" implica fortalecer nuestra eficiencia productiva, nuestra capacidad tecnológica, nuestros mecanismos financieros y nuestra capacidad de negociación.

En cuanto a la eficiencia productiva, las políticas internas desempeñan un papel decisivo. El sistema tributario se tiene que revisar para evitar la generación de incentivos, o desincentivos, que no respondan a una cuidadosa valoración social. El sistema financiero se debe modernizar para captar y utilizar con eficiencia los recursos de ahorro que han de ser la base del financiamiento del desarrollo en el futuro. La exigencia de eficiencia en las actividades del Estado tiene que ser implacable para evitar transmitir al resto de la comunidad costos excesivos que sólo significan desperdicio. Los trabajadores necesitan sentirse partícipes del proceso económico y del desarrollo para evitar tensiones sociales insostenibles. Se deben cuidar los equilibrios macroeconómicos para evitar la necesidad de ajustes violentos que distorsionan todo el proceso. En este último aspecto, la estrategia de integración hacia afuera implica una estrecha cooperación entre los países en desarrollo para lograr modificaciones indispensables en el sistema monetario internacional que limiten el efecto negativo de las políticas económicas de los países industriales sobre nuestras economías. En la medida en que esto último no sea posible, volveremos a sufrir en el futuro nuevas crisis de la deuda y el financiamiento externo. Pero entonces la paciencia ya estará agotada.

Fortalecer nuestra capacidad tecnológica requiere una preocupación especial por la educación a todos los niveles, por la investigación, tanto en la empresa como en la universidad, por la información de lo que ocurre en otros centros. A menudo, la escala de trabajo requerida para lograr progreso tecnológico supera las posibilidades de algunos de nuestros países individualmente considerados. Aquí, laboratorios multinacionales de la región podrían hacer una contribución muy importante al progreso tecnológico, a la vez que generan intereses comunes que dinamizan el proceso integrador y lo hacen irreversible.

Fortalecer nuestros mecanismos financieros requiere, primero, fortalecimiento institucional. Es muy probable que necesitemos concentrar talento en unas pocas instituciones para planear sus operaciones y los medios para aumentar sus recursos. El Banco

Interamericano cubre el área de financiamiento de proyectos de inversión públicos y privados y, en medida muy limitada, incluye financiamiento comercial para exportaciones. Pero el campo de la banca comercial regional está completamente abierto. Tal vez los bancos comerciales de la región, públicos y privados, pudiesen cooperar para establecer una entidad que cubra los aspectos de carácter comercial de la región, tal vez utilizando como base el Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADDEX). Una institución bancaria regional en el campo comercial podría atraer más recursos externos que los que hoy día obtenemos o, al menos, internalizar algunos de los pagos de comisiones que actualmente realizamos por operaciones de esta naturaleza.

No se trata de desplazar a la banca comercial tradicional sino simplemente complementarla con un esfuerzo de cooperación regional destinado a buscar recursos adicionales que cada uno de nuestros países por sí solo difícilmente podrá atraer.

Por último, fortalecer nuestra capacidad de negociación significa buscar formas de producir y negociar en conjunto, para comprar y vender lo que necesitamos. También aquí las empresas de carácter multinacional en la región pueden desempeñar un papel muy importante y cabe a los gobiernos estimular la formación de tales empresas. Pero un primer campo de colaboración regional está en la actual Ronda Uruguay, donde una estrecha cooperación entre nuestros países puede lograr resultados mucho mejores que una actuación aislada.

Como he dicho, no pretendo sino presentar a consideración de ustedes estas ideas que requieren de un análisis muy cuidadoso. Pero no cumpliría con mi responsabilidad de académico y de funcionario internacional si no intentara llamar la atención de ustedes hacia las transformaciones que se producen en la economía mundial y hacia la necesidad de no abandonar nuestros esfuerzos de integración y de buscar estrategias nuevas que aumenten nuestra probabilidad de éxito en el próximo siglo. Sin ellas, a lo mejor la historia nos vuelve a mostrar que las fronteras son una protección mucho más débil de lo que creemos hoy día. No sé si hay alguna frontera en el mundo que no haya sido alterada en los últimos 100 años. Se han desmembrado imperios; han desaparecido países y se han creado otros; territorios importantes han cambiado de manos. En las condiciones del futuro, frente a los superbloques que hoy ya se perfilan, la integración latinoamericana puede ser no sólo un instrumento de crecimiento económico, sino también la base de la supervivencia colectiva. Nada menos que éste es el desafío que, a mi entender, tenemos hoy por delante.

Integración financiera: la experiencia europea y sus lecciones para América Latina

Integración & Comercio N°2; mayo-agosto 1997

E. V. FitzGerald y Heather Grabbe***

El estudio examina los progresos logrados desde 1985 en el proceso de creación de un Mercado Europeo Unico de servicios financieros. El método europeo se basa en la competencia reguladora entre los estados miembros y en una armonización mínima de las leyes nacionales que, si bien es probablemente el curso de acción más viable, ha determinado una integración heterogénea de sectores y países. En gran medida, los servicios bancarios para empresas se hallan integrados, mientras que los servicios bancarios para el público en general siguen fragmentados. La compraventa de valores ha cobrado escala internacional, pero la competencia aún es limitada en el ámbito de los seguros, debido a las barreras legales. En los tres sectores, las autoridades nacionales han tratado de proteger a las industrias de sus países a través de la legislación, su aplicación y discrecionalidad en materia de supervisión. No obstante las medidas adoptadas con objeto de asegurar la existencia de un mercado ordenado durante la transición, la inestabilidad de las tasas cambiarias ha constituido un obstáculo importante. El estudio extrae de esta experiencia dos "lecciones" fundamentales para América Latina. La primera es que las partes contratantes deben fijar, en forma colectiva, objetivos estratégicos claros de integración, incluidos por un lado el desarrollo económico y la competitividad global y, por otro, la relación con las autoridades reguladoras de los Estados Unidos y otras de rango internacional. La segunda, es que la puesta en práctica efectiva exigirá reformas simultáneas, fiscales y bancarias, así como un compromiso de coordinación macroeconómica y monetaria, y apoyo concreto para los países miembros menos desarrollados.

INTRODUCCIÓN

El programa legislativo para el establecimiento de un Mercado Europeo Unico de bienes y servicios, que se inició en 1985, apuntaba a la liberalización y eventual integración de los mercados nacionales de servicios financieros. Se consideró que la liberalización de los mercados de capital y la integración de los servicios financieros eran esenciales, debido a los

* *Universidad de Oxford.*

** *Instituto Real de Asuntos Internacionales.*

efectos que tendrían en cuanto a reducir el costo y ampliar el alcance de esos servicios, distribuir el capital en forma más eficiente e imponer una disciplina fiscal más estricta.

Por las mismas razones, la experiencia europea reviste un interés considerable para América Latina.

Para poner en práctica el programa dentro de un plazo razonable, la CE basó su enfoque en la competencia regulatoria entre los estados miembros y en una armonización mínima de las leyes nacionales. Donde no se han armonizado las reglas, se reconocen mutuamente las normas, de manera que una institución financiera autorizada para operar por su gobierno, puede prestar servicios financieros en toda Europa.

El programa determinó una integración heterogénea de sectores y países. Las áreas que convergieron con mejores resultados hacia un mercado europeo fueron las que se encuentran sometidas en mayor grado a las presiones competitivas mundiales. En la banca, el sector de los servicios bancarios para empresas evolucionó hasta transformarse en un mercado único reconocible durante el decenio siguiente, pero el sector de los servicios bancarios para el público en general permanece fragmentado y firmemente localizado. La naturaleza de los mercados de valores es más internacional y su integración ha sido más acentuada, pero aún es muy temprano para establecer cuán perfecta será la competencia entre los mercados nacionales y en qué medida subsistirán las distorsiones. En el sector de los seguros, la competencia todavía es limitada debido a las barreras legales. En los tres sectores han habido intentos de las autoridades nacionales para proteger sus industrias internas durante la definición de las leyes, en el proceso y la oportunidad de la aplicación nacional de directrices, mediante el uso de cláusulas de salvaguardia, y en el ejercicio de la discrecionalidad en la supervisión.

Con objeto de mantener los mercados ordenados durante la transición, se adoptó un método gradual que comprendió prolongados períodos de puesta en práctica, el uso de salvaguardias temporales y acuerdos especiales para los países menos integrados, incluidas las demoras en la ejecución y transferencias fiscales. No obstante estas medidas, los mercados europeos experimentaron una considerable inestabilidad de las tasas cambiarias, que sólo puede reducirse mediante la implantación de una moneda única.

Cualquier "lección" que América Latina pueda extraer de la experiencia europea de integración financiera, debe ponderarse en el marco de un punto de partida muy diferente en lo que atañe al nivel anterior de desenvolvimiento económico y a la fortaleza de los sistemas financieros participantes. Las metas de desarrollo a largo plazo de América Latina también son distintas a las de Europa, en términos de estructuras políticas y posicionamiento que se desee alcanzar en la economía mundial.

En cuanto a los objetivos de la integración financiera, la experiencia europea sugiere que América Latina necesita establecer de antemano:

- i) una definición de largo plazo que vaya más allá de la eficiencia sectorial y comprenda el desarrollo económico y la competitividad mundial;
- ii) una posición respecto de las futuras relaciones con la estructura regulatoria de los Estados Unidos y sus autoridades financieras; y
- iii) el reconocimiento que una armonización mínima y las transacciones transfronterizas exigirán la reforma de las leyes y la administración pública nacionales.

La experiencia europea sugiere que el diseño de un proceso eficaz de puesta en práctica para América Latina, exigirá:

- i) la reforma paralela de la legislación bancaria, la supervisión conjunta de los mercados de valores y el estricto control de las compañías aseguradoras, a fin que el siste-

ma de "pasaporte" sea viable sin correr el peligro de insolvencias o de amenazar los intereses de los consumidores;

ii) el compromiso de lograr un grado considerable de armonización fiscal y coordinación macroeconómica, a fin de evitar las perturbaciones cambiarias que pueden entorpecer la integración financiera efectiva; y

iii) medidas para compensar a los países más pobres de América Latina, de manera que no deban sobrellevar una cuota desproporcionada de los costos de la integración financiera.

Los posibles obstáculos para llevar a cabo un proceso ordenado de integración de los servicios financieros en América Latina son: primero, la falta de la cohesión política necesaria para impulsar los programas legislativos paralelos; segundo, el fracaso de la reforma de las instituciones reguladoras nacionales y la corrección oportuna de los desequilibrios fiscales; y tercero, la aquiescencia ante las presiones de grupos de interés, sean de los grupos financieros locales o de los bancos internacionales predatorios.

La perspectiva de una integración financiera en América Latina surgió recientemente como preocupación en materia de políticas, en el contexto de la liberalización financiera que siguió a la crisis de la deuda, a modo de complemento lógico de la integración comercial que, por su parte, ha hecho progresos imprevistos en la región. Este estudio tiene por objeto examinar la experiencia europea de integración financiera a fin de extraer "lecciones" para América Latina. No deben considerarse estas lecciones como normas técnicas prescriptivas, sino como la identificación de aspectos críticos de los procesos de adopción de decisiones de política y ejecución que, por ende, puede coadyuvar a la configuración de un mercado financiero ordenado y competitivo para la región.

Este trabajo se divide en cuatro secciones. En la primera se exponen los objetivos originales de la integración financiera europea, conforme a los cuales los gobiernos miembros se propusieron lograr competitividad mundial por medio de la convergencia regional, liberalizando las operaciones financieras transfronterizas dentro de un marco general de principios de la CE. En la segunda sección, se examina en cierto detalle el proceso de puesta en práctica, prestando atención al trámite legislativo, a los problemas más vastos que planteó y a las presiones de los grupos de intereses que fue necesario canalizar en una dirección positiva.

En la tercera sección, se examina la transición en los propios sistemas financieros, analizando los cambios operados en los mercados bancarios, de valores y de seguros, antes de pasar al ritmo futuro de integración financiera y a las consecuencias de la unión monetaria para los servicios financieros. Si bien las tres secciones anteriores enfocan, implícitamente, los aspectos de interés para las autoridades de América Latina, en la cuarta y última se tratan en forma explícita las "lecciones". Se consideran los temas centrales señalados en la experiencia europea: la definición de objetivos, la estrategia de aplicación y la identificación previa de los obstáculos, desde la perspectiva del marco institucional específico del sector financiero de América Latina.

El lector debe tener presente que este estudio se concentra en la experiencia europea desde una perspectiva latinoamericana. En otras palabras, trata de examinar el proceso europeo de integración de los servicios financieros a la luz de la agenda que va cobrando forma en América Latina -por así decirlo, una visión con "ojos latinoamericanos"- en lugar de analizar la experiencia práctica de la propia Europa. Este punto de vista es potencialmente valioso porque el proceso de integrar instituciones y fortalecer la gestión de gobierno en el ámbito europeo, resultó mucho más complejo y prolongado que lo pre-

visto, aunque ya existían las condiciones de liberalización del comercio y coordinación supranacional. En especial, resultó difícil reconciliar las dinámicas de los grupos sociales interesados y la influencia de los acontecimientos en otros sectores económicos. Es probable que estos factores sean aún más problemáticos en el caso de América Latina, pero hasta el presente poco es lo que se ha debatido seriamente al respecto. Este no es un estudio sobre la experiencia de América Latina como tal, que requeriría mucho más espacio y una experiencia local que los que se tuvieron a disposición.¹ Lo que sí hace este estudio, además de describir la experiencia europea, es extraer consecuencias lógicas de esta experiencia para la integración financiera en América Latina, con la esperanza de contribuir al creciente debate entre autoridades, especialistas y operadores de la región, en torno a esta cuestión vital.

LOS OBJETIVOS ORIGINALES DE LA INTEGRACIÓN FINANCIERA EUROPEA

COMPETITIVIDAD MEDIANTE LA CONVERGENCIA

La entidad que ha llegado a ser la Unión Europea es el resultado de varias agendas políticas y económicas diferentes pero, a menudo, superpuestas. A raíz de esto, la integración en Europa ha seguido un rumbo en cierto modo vacilante, caracterizado por etapas sucesivas de activismo en pos de grandes visiones y de repliegue cuando surgieron divergencias entre las ambiciones de los estados miembros para concretarlas. Los servicios financieros ingresaron relativamente tarde a la agenda de integración y, como ocurrió con muchas otras iniciativas, las propuestas que finalmente se convirtieron en ley fueron el resultado de una combinación de presiones externas de las tendencias económicas internacionales y de una convergencia de los intereses nacionales de los estados miembros más importantes.

Los planes de formación de un Mercado Europeo Único aparecieron en escena a mediados de los años ochenta, tras un período de estancamiento en la formulación de políticas en el seno de la Comunidad Europea. Los esfuerzos realizados durante el primer cuarto de siglo que siguió a la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, en 1952, se habían concentrado en la eliminación de barreras para el comercio y en la formación de una unión aduanera para los bienes. Esta estrategia resultó provechosa para mancomunar los intereses económicos alemanes de posguerra con los de toda Europa Occidental y para alcanzar un alto grado de interdependencia comercial entre los estados miembros. La concentración inicial en la política comercial había actuado satisfactoriamente como el medio económico para lograr el objetivo político de evitar otra guerra en Europa.

Durante la posguerra se profundizó la integración económica mediante políticas comunes de agricultura, medio ambiente, transporte y condiciones de trabajo. También hubo, en esta era, movimientos orientados a establecer reglas comunes de competencia y transferencias financieras en pequeña escala, por medio de un presupuesto común. Sin embargo, aunque el principio del libre movimiento de capitales figuró en el Tratado de Roma de 1957 como uno de los pilares de la Comunidad Económica Europea, la liberalización de las corrientes de capital o la integración del sector financiero, tradicionalmente caracterizado por una firme intervención del gobierno y marcadas diferencias entre las reglamentaciones nacionales, fueron mínimas.

El programa del Mercado Único se orientó a crear un sistema económico europeo por encima de los vínculos entre las economías nacionales y su meta política fue la revitalización de la Comunidad Europea,² mediante la conformación de un programa global de integración económica que, según se esperaba, habría de fomentar una identificación más estrecha de intereses entre los estados miembros.

El programa fue posible gracias a una coincidencia de estímulos económicos externos con la necesidad interna de una reforma institucional. En el plano internacional, el crecimiento del comercio, propiciado por rondas sucesivas de negociaciones comerciales multilaterales a partir de 1960, incrementó la competencia global. La liberalización internacional de las corrientes de capital comenzó durante los años setenta y la competencia en el sector financiero aumentó como consecuencia de una mayor innovación de la nueva tecnología, de la conversión de la deuda en valores y de los cambios de los reglamentos.

Las variaciones del clima económico internacional y la recesión que se registró al comenzar los años ochenta reforzaron el argumento en favor que la economía europea se convirtiera en algo más que una zona de libre comercio si iba a competir con las de los Estados Unidos y del Arco del Pacífico. En el seno de la Comunidad también se manifestó una presión política en favor de la reforma institucional y el estímulo más intenso en este sentido fue la perspectiva de ampliación para incluir a España y Portugal que, finalmente, habrían de ingresar en 1986.³

EL PAPEL PREVISTO DE LA LIBERALIZACIÓN FINANCIERA

El proyecto de crear un Mercado Unico de bienes, servicios, capital y trabajo para fines de 1992, no sólo conllevaba la eliminación de barreras para los negocios transfronterizos sino también la creación de un marco regulador común. Para sostener el rápido crecimiento de una economía europea, sería necesario cambiar la cultura de comportamiento económico (Mayes y Hart [1994]).

En el Documento Blanco que la Comisión Europea preparó para el Consejo de Europa en 1985 bajo la supervisión de Lord Cockfield (Comisión de las Comunidades Europeas [1985]), referido a la consolidación del mercado interno, se indicó que la liberalización del mercado de servicios financieros era esencial para el programa del Mercado Unico. Desde la época del Tratado de Roma el progreso en este ámbito se había visto frenado por los temores de inestabilidad en los mercados de capital y por consideraciones relativas a la balanza de pagos, así como por la inquietud no manifestada por proteger la autonomía de las políticas monetarias nacionales. También se citó con frecuencia la protección del consumidor como una razón para las reglamentaciones nacionales.

La estrategia para liberalizar el suministro transfronterizo de servicios y completar otras dimensiones del Mercado Unico, incluyó un ambicioso programa de liberalización de las corrientes de capital e integración de los servicios financieros. Las estimaciones de los efectos de la integración que hizo la Comisión Europea, ilustran acerca del papel central asignado al sector financiero en el programa. En un estudio realizado por la Comisión bajo la supervisión de Paolo Cecchini, sobre "los costos de no Europa" (Cecchini [1988]), se estimó que un tercio de las ganancias macroeconómicas generales que rendiría la consolidación del mercado interno, tendría origen en la liberalización de los servicios financieros, aunque al sector sólo le correspondiera alrededor de una vigésima parte del PIB de la CE. Se previó, además, que al término de su sexto año el programa habría agregado hasta 4,5% al PIB de la CE.

El Informe Cecchini ha sido criticado por su metodología cuestionable que sugirió una cuantificación precisa de los beneficios potenciales basada en un análisis de las diferencias de precios entre los estados miembros. Numerosos estudios publicados posteriormente han señalado que ese informe sobreestimó los beneficios potenciales que podrían derivarse directamente de los acuerdos para un Mercado Unico y no consideró los efectos secundarios, que podían resultar más poderosos en el largo plazo (Lewellyn [1992], McDonald [1995]).

No obstante, el informe ofrece una estimación de los beneficios potenciales e indica los sectores donde podían registrarse las ganancias previstas por la Comisión Europea.

Se esperaban beneficios en varias esferas:

Exposición a la competencia internacional. Se consideró que la libertad de movimiento de capitales era esencial para integrar todos los mercados de bienes y servicios y promover el libre desplazamiento de la mano de obra. En un sistema nacional se debe competir con los precios elevados de los servicios financieros mediante el ingreso de firmas extranjeras, o facilitando a los usuarios de los servicios financieros el acceso a mercados e instituciones extranjeros. Este proceso competitivo normal se veía trabado por los controles cambiarios, los costos según la ubicación geográfica, y las regulaciones y barreras para el ingreso, combinados con los costos de información y transacción (Lewellyn [1992]). Se suponía que la integración permitiría que las empresas y los ciudadanos aprovecharan todas las posibilidades financieras y de inversión que les ofrecía la CE.

Mejoramiento de la intermediación financiera. Merced a la eliminación de la fragmentación y las reglamentaciones complejas que habían obstaculizado la competencia plena, la liberalización habría de rendir considerables ganancias de eficiencia en el sector financiero, mediante economías de escala y niveles más altos de productividad. La economía, en conjunto, se beneficiaría de costos de intermediación más bajos y de una mejor asignación de los recursos. Se preveía que las pequeñas y medianas empresas obtuvieran grandes beneficios gracias al acceso a los mercados internacionales, que les ofrecerían créditos en mejores condiciones y préstamos en moneda extranjera.

Uso más eficiente del capital. La existencia de más opciones de productos financieros y el crecimiento y expansión de los mercados secundarios, darían como resultado niveles más altos de ahorros e inversiones. Además, la derogación de controles sobre las transacciones transfronterizas estimularía un nuevo crecimiento del comercio.

Desenvolvimiento de la industria de los servicios financieros. La mayor eficiencia y los precios más bajos de los productos y servicios financieros, a su vez, aumentarían la competitividad internacional de la industria financiera europea, a medida que las compañías financieras fuesen adquiriendo una orientación más internacional, que se ofreciera una variedad más amplia de productos financieros y que se mejorara la capacidad de innovación.

Considerando las tasas sustanciales de ahorro existentes en la región, el sector financiero europeo poseía un vasto potencial de desarrollo (Kollias [1994]). La CE exportaba una proporción mayor de bienes y servicios que las de los Estados Unidos o el Japón, pero las monedas europeas no poseían relevancia en las transacciones financieras internacionales. La capitalización de las bolsas de valores, como porcentaje del PIB, era relativamente baja, salvo en el Reino Unido y en Luxemburgo. Cecchini estimó que la liberalización del sector crearía 440.000 empleos nuevos.

Disciplina fiscal. A diferencia de otros sectores, el de los servicios financieros desempeña múltiples funciones en la economía por medio del sistema de pagos, la asignación de recursos financieros, la protección de los ahorros y la ejecución de la política monetaria. El libre desplazamiento de los capitales impondría a los gobiernos una estricta disciplina en cuanto a la adopción de políticas económicas conducentes a la estabilidad de los precios y las tasas cambiarias, que constituía un requisito previo a la eventual unión monetaria.

La consecuencia en el largo plazo fue un cambio radical en la conducción de la política monetaria y la administración de la deuda pública. El estudio de Cecchini calculó que la liberalización de los servicios financieros determinaría un mejoramiento de las finan-

zas públicas de alrededor de 1% del PIB, principalmente por medio de la reducción de la carga de la deuda, y un impacto deflacionario sobre los niveles de precios de 1,4% aproximadamente (Comisión de las Comunidades Europeas [1988]).

Un mercado financiero común consta de cinco elementos cardinales: libertad para instalarse en cualquier parte del ámbito del mercado, mediante sucursales o subsidiarias asociadas; libertad para ofrecer servicios en cualquier punto del mercado sin necesidad de autorización específica; libertad para los consumidores de adquirir servicios financieros en cualquier punto del mercado y a proveedores de cualquier nacionalidad; ausencia de controles cambiarios que limiten el libre desplazamiento de los capitales; y un mercado único de valores en el que los inversionistas puedan emitir, comprar y vender valores a través de las fronteras nacionales, sin imposición de limitaciones. Las finanzas poseen rasgos especiales que tienden a impedir la evolución de un mercado regional de servicios financieros.

Los principales son: el papel central de los servicios financieros en la economía, que torna a los gobiernos y a las autoridades reguladoras reacios a permitir el dominio de instituciones extranjeras; un nivel de reglamentación mayor que el de otras industrias que tiene por objeto proteger al consumidor y también razones sistémicas, lo cual significa que las distorsiones competitivas son más probables como consecuencia de la reglamentación; la importancia de la libertad de ubicación sobre la libertad de comercio, que brinda una ventaja a los proveedores locales; y la importancia de la reputación y las ventajas informativas de las instituciones financieras, que puede crear un sesgo favorable a las instituciones nacionales (Lewellyn [1992]).

En todos los sectores económicos la reglamentación influye en el equilibrio de las ventajas, porque afecta las condiciones competitivas. Sin embargo, es particularmente importante en los servicios financieros porque las disposiciones reglamentarias definen las esferas de actividad permisibles para varias instituciones lo que, a su vez, determina el tipo de servicios financieros que evolucionarán. Al decir de Michael Moran, "... las condiciones competitivas en los servicios financieros son singularmente sensibles a los dispositivos reglamentarios, porque los "bienes" traficados son principalmente creaciones reglamentarias -contratos, legalmente obligatorios, que consagran una estructura de derechos y obligaciones financieros" (Moran [1991] p. 6).

LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DEL MÉTODO DE LA CE

La estrategia delineada en el Documento Blanco Cockfield implicaba que el sector financiero seguiría siendo regulado por las autoridades nacionales y no por una entidad central. La meta del programa de servicios financieros era crear un marco legislativo que permitiera una mayor integración de los mercados de la CE sin sacrificar los intereses de la política pública de los estados miembros en lo atinente a normas de prudencia, estabilidad del mercado y protección del consumidor.

El programa del Mercado Único constituyó un paso importante en cuanto al impacto de las medidas de integración regional sobre la legislación nacional, porque afecta las barreras opuestas a la prestación transfronteriza de servicios, que generalmente son impuestas por la intervención del gobierno dentro de las fronteras nacionales. Se trata de un concepto económico inusitado porque si bien el Mercado Único se asemeja a una federación con mercados nacionales integrados, carece de un gobierno central con poderes amplios. El proceso europeo de integración financiera difiere nítidamente del que se observa en los Estados Unidos. No hay una "Euro-Fed" u otras instituciones monetarias y fiscales centrales facultadas para trazar directrices como en los Estados Unidos pero, por otro lado,

los estados de Europa Occidental negocian para armonizar sus reglas en esferas que, en los Estados Unidos, siguen en gran medida bajo la jurisdicción de cada estado.

La CE se ciñe en grado extremo al principio del "control por el país anfitrión" adoptado por los órganos reguladores financieros internacionales, en especial el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria. Se dictan normas mínimas y reglamentaciones esenciales para el sector financiero que deben adoptar todos los estados, pero se incorporan a las leyes nacionales y la vigilancia de su cumplimiento sigue constituyendo una responsabilidad de las autoridades nacionales. El resultado es que "... en Europa se encuentra una versión refinada de la clásica tensión de la interdependencia, la tensión entre el control del estado sobre el mercado financiero interno y la constitución de una comunidad transnacional ... el método de reglamentación financiera de la Comunidad Europea debe comprenderse como parte de un esfuerzo constante para resolver esa tensión" (Kapstein [1994] p. 131).

Este método abrió cauce a una estructura reglamentaria singular, basada en los principios de la competencia reguladora y la armonización mínima.

Competencia reguladora

El marco legislativo adoptado por la CE para el sector financiero, fue de *competencia entre reglas*. El concepto básico de la CE fue el de la armonización por la vía de la unanimidad, pero la armonización completa de las leyes nacionales para un Mercado Unico hubiera requerido mucho tiempo, suficiente para que los ímpetus políticos que impulsaban el programa se desvanecieran antes que éste se completara. En cambio, habrían de mantenerse los sistemas legales nacionales, los marcos reguladores y las prácticas de supervisión separados, pero introduciendo el criterio del reconocimiento mutuo, conforme al cual cada estado convenía en reconocer las leyes, normas y reglamentos de los demás, si éstos no estaban armonizados a nivel de la CE.⁴ En el sector financiero, este principio abrió cauce al *pasaporte único* y, por consiguiente, a las instituciones de crédito y a las nuevas dotaciones de capital.

La supervisión primaria se encomendaría a las autoridades nacionales, por medio del *control del país anfitrión*. No sería necesaria una armonización absoluta de las leyes nacionales, sino que se aceptarían las reglas del país anfitrión para regir la provisión transfronteriza de servicios y las actividades de las sucursales del estado anfitrión. Este método de integración era considerablemente más poderoso que el principio del tratamiento nacional usado en la mayoría de los acuerdos internacionales.

El control por el estado anfitrión tenía por objeto fomentar la apertura del mercado estableciendo un regulador único, a fin de impedir que las autoridades del país anfitrión protegieran a las firmas nacionales, discriminando a las firmas extranjeras de la CE por medio de la regulación. Sin embargo, la Comisión Europea ha debilitado este principio al incluir una cláusula de exclusión, (en la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria) conforme a la cual el país anfitrión también tiene derecho a regular la actividad con objeto de "proteger el interés público".

Mediante la competencia regulatoria se procuraba encauzar a todos los países en un curso de regulación moderado con objeto de atraer operaciones, por entenderse que un régimen muy estricto o uno muy laxo frustrarían el propósito de captar las transacciones más atractivas. Estas se encaminarán hacia el régimen más equitativo y firme, porque ofrece un marco estable y fidedigno que impide el fraude y las distorsiones pero permite que las transacciones se realicen en forma eficiente y a bajo costo.

Sin embargo, al adoptar este criterio, la Comisión Europea no se basó principalmente en la creencia que esa constituía la mejor forma de crear un mercado único de servicios, sino que lo consideró el mejor método a su alcance, habida cuenta de las restricciones que habría de tener su funcionamiento. Al decir de Benn Steil, "De la lectura de la versión de la Comisión acerca de la historia, en el Documento Blanco, se deduce claramente que el principio de la armonización mínima no se considera simplemente una respuesta necesaria a las externalidades negativas derivadas de la competencia libre entre las reglas, sino que se entiende que la competencia entre reglas constituye una consecuencia necesaria pero lamentable de la incapacidad legislativa de la Comisión para lograr una plena armonización" (Steil [1993]).

Armonización mínima

El alcance de la competencia entre reglas quedó limitado por la imposición de un conjunto de requisitos válidos para toda la CE, con objeto de salvaguardar los intereses públicos fundamentales. No obstante, la Comisión Europea, que puso en práctica el programa, nunca se pronunció explícitamente acerca de las reglas que requerían o no requerían armonización, o sobre la forma en que habría de determinarse el mínimo. El resultado fue que "En la práctica ... es probable que la determinación de los aspectos esenciales entre un grupo de naciones ocurra en gran medida a la manera de una trata de caballos, en cuanto a la consideración racional de los requisitos mínimos" (Scott-Quinn [1994] p.133).

Por otra parte, el efecto de este principio sobre el libre movimiento de bienes, capital y mano de obra, depende totalmente de la forma en que se aplique. Puede facilitar la competencia libre impidiendo el levantamiento de "barreras normales" contra los productos y servicios extranjeros, pero también puede inhibir la competencia libre, al clausurar el mercado para ciertos productos o prácticas (Scott-Quinn [1994]).

Habida cuenta que la Comisión Europea consideró que la armonización de las normas mínimas era lo mejor que podía establecerse fuera de la armonización total, las presiones de tiempo y la complejidad de la reglamentación requerida para un Mercado Único llevaron a los autores del Documento Blanco a esta conclusión a propósito del reconocimiento mutuo: "... la experiencia ha demostrado que la alternativa de depender de una estrategia basada totalmente en la armonización sería excesivamente regulatoria, exigiría mucho tiempo para su puesta en práctica, sería inflexible y podría frenar la innovación. Se necesita una estrategia que combine lo mejor de cada método pero que, sobre todo, permita un progreso más rápido que en el pasado" (CEC [1985] Parte Dos, Sección I, párrafo 64). Al armonizar las normas de prudencia se buscó crear lo que se denomina *igualdad de condiciones*.

Más adelante, cuando se cobró noción de los riesgos de una vasta evasión impositiva, se añadió un tercer principio: el de la *armonización de las tasas impositivas sobre los ahorros y los ingresos por concepto de inversiones*. Sin embargo, la firme oposición política a una mayor armonización en el ámbito tributario impidió que prosperase cualquier legislación sustancial en materia impositiva, más allá de la convergencia limitada en cuanto al impuesto al valor agregado. Nunca llegó a ser un campo de acción de la CE por derecho propio y sigue limitado, casi totalmente, a la tributación indirecta.⁵

Integración regional

Se planteó la preocupación referente a que el programa del Mercado Único pudiera acentuar las disparidades, ya profundas, entre los estados miembros y, por medio de

la Ley de Europa Unica de 1986, se incorporó al Tratado de Roma la palabra "cohesión", ante la insistencia de los estados miembros más pobres, a fin de abarcar la noción del desarrollo económico armonioso. Las demandas impuestas por el programa a los gobiernos de los estados más pobres, en cuanto a orientar sus políticas hacia la convergencia, fueron equilibradas por las transferencias fiscales por medio del presupuesto central de la CE y las concesiones respecto del calendario de su puesta en práctica.

Las transferencias fiscales se realizaron por medio de los fondos estructurales (que fueron reformados en 1988) y los fondos de cohesión (a partir de 1993) que, combinados, aumentaron sustancialmente los gastos de la CE en las regiones. Sin embargo, en 1993 los fondos estructurales apenas representaban 0,3% del PIB total de la CE, volumen muy distante del necesario para lograr un efecto redistributivo de entidad, aunque las sumas percibidas equivalían a 5% del PIB de algunos de los principales beneficiarios (Irlanda, Grecia y Portugal).

Otras medidas encaminadas a estimular la mayor cohesión económica fueron los préstamos del Banco Europeo de Inversiones y los efectos del CAP en cuanto al aumento de los ingresos de los establecimientos agrícolas de las economías con mayor base rural. También se previó que, merced al programa, aumentaría la movilidad laboral lo cual ayudaría a tratar el problema del elevado desempleo en regiones como el Mediodía italiano.

Los países más pobres tendieron a crecer más rápidamente que el núcleo de los más prósperos, aminorando parte de las diferencias de ingreso per cápita con Francia, Alemania, los Países Bajos y el Reino Unido, pero sus sistemas financieros siguieron siendo menos capaces de absorber los cambios y las tendencias globales. A raíz de esto, se encontraron en una situación más vulnerable frente a la competencia de sus socios más fuertes, particularmente cuando tenían menos margen de innovación financiera constructiva.

Liberalización de los movimientos de capital

Se buscó lograr la convergencia de las políticas macroeconómicas mediante la inclusión de las monedas meridionales en la red del SME (aunque no todos se unieron como miembros plenos), que reducía el margen de acción para las políticas monetarias independientes. A fin de coadyuvar a la estabilización de las tasas cambiarias de los países más pobres, se les permitió mantener los controles de capital más allá del plazo del 1 de julio de 1990 fijado para la liberalización total de los movimientos de capital. Durante la crisis del MAC, de 1992 y 1993, varios países también restablecieron los controles de capital.

En el caso de España, por ejemplo, el desmantelamiento de los controles fue relativamente lento y durante el período de transición las autoridades intervinieron en el mercado a término. Los controles a corto plazo sobre la cuenta de capital tuvieron por objeto desalentar la afluencia de capitales itinerantes, más que mantener capitales en el país (Viñals y otros [1990]).

Integración financiera

La apertura de la actividad bancaria a la competencia internacional y la imposición de prácticas reguladoras comunes, tuvieron la finalidad de actuar como catalizadores para el ingreso de los sectores financieros de los países meridionales a la era moderna. En el estudio sobre los "costos de no Europa", de 1988, se previó que las reducciones de precios más considerables tendrían lugar en España e Italia -34% y 29%, respectivamente- (CEC [1988]).

Las reformas estructurales tuvieron consecuencias radicales para las estructuras financieras de los países más pobres. En Grecia y Portugal, por ejemplo, había una estructura dual de los costos de endeudamiento, con una diferencia marcada entre los tipos de interés para las empresas públicas y el racionamiento de crédito que aquejaba a las empresas privadas. Asimismo, en algunas instituciones financieras de esos países, había un saldo de deuda no redituable. El peligro consistía en que una liberalización súbita podía provocar quiebras, déficit públicos y desempleo (Bliss y Braga de Macedo (editores) [1990]).

Para facilitar el ajuste y la integración financiera, se adoptaron medidas especiales a fin que las economías menos integradas pudieran adaptarse al nuevo entorno. Por ejemplo se abrió un período de transición, hasta 1996, durante el cual los bancos no pudieron operar en los mercados de valores. En un plano más informal, los países meridionales se han mostrado especialmente lentos para incorporar a sus leyes nacionales las directrices para los servicios financieros. En el ámbito de los seguros, por ejemplo, España y Grecia aún no pusieron en práctica la Tercera Directiva sobre Seguros de Vida y Otros, y durante mucho tiempo la estructura de activos de los bancos griegos no se ajustó a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria.

LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA INTEGRACIÓN FINANCIERA EN EUROPA

EL PROCESO LEGISLATIVO

Al llegar 1985 existía en Europa una considerable diversidad en materia de regulación. Las diferencias sociales, políticas y económicas, entre las cuales se destacaban las idiomáticas, de moneda, de los sistemas jurídicos y de las normas contables, habían provocado la fragmentación de los mercados. Había también diferencias en cuanto al grado de propiedad estatal del sistema bancario, el alcance de la banca universal y los sistemas de dirección de las sociedades anónimas, en especial la importancia relativa de la participación individual frente a la participación institucional en el mercado de valores.

En 1985, la compartimentación del sector de los servicios financieros era especialmente pronunciada en los ofrecidos al público en general. En todo el mundo se comercializaban libremente los servicios bancarios para instituciones y empresas y los seguros de grandes riesgos que no fueran de vida, pero la banca para el público en general, la administración de fondos, los servicios de corretaje de valores y seguros de vida y el aseguramiento contra riesgos colectivos que no fuese de vida, se hallaban confinados a los mercados internos. Además de la diversidad regulatoria, la compartimentación se mantenía merced al sistema tributario y a los controles cambiarios (Simpson [1992]). Por otra parte, en la práctica las barreras suelen ser mayores que lo indicado, debido al margen de discreción que tienen las autoridades nacionales para aplicar las reglas pormenorizadas.

Liberalización de los movimientos de capital

El Reino Unido, Alemania y los Países Bajos habían abolido virtualmente todas las restricciones para los movimientos internacionales de capitales para fines de los años setenta, pero Francia y todos los países de Europa meridional mantenían controles sobre los movimientos de capital a corto plazo, que restringían el curso libre de los servicios financieros.

En 1986 la Comisión Europea publicó su programa de liberalización de los movimientos de capital dentro del ámbito de la CE (Comisión de las Comunidades Europeas

[1986]). No obstante el apoyo tradicional de varios países miembros a los controles, en el seno del Consejo de Ministros se acordó derogarlos. Las opiniones acerca de los movimientos de capital habían cambiado considerablemente gracias a la integración mundial de los mercados, lo que llevó a considerar que, en el largo plazo, los controles perderían eficacia.

A partir de 1984 se registró un alivio gradual de los controles cambiarios en la mayoría de los estados miembros y a fines de 1989, la mayoría había desaparecido. En 1988, en el ámbito de la CE se aceptó una nueva Directiva de Liberalización de Capitales, que entró en vigor a mediados de 1990. Su finalidad era la liberalización completa e incondicional de todos los movimientos de capital que afectaran el comercio de bienes y servicios no financieros, incluidos créditos a largo plazo, transacciones de valores de cotización pública y la emisión, colocación y aceptación de valores en la bolsa. La segunda fase de la directiva apuntaba a la liberalización absoluta de los movimientos de capital a largo plazo vinculados con la adquisición y compraventa de instrumentos monetarios, créditos financieros a corto plazo, apertura y uso de cuentas bancarias de depósito y colocación de acciones de fondos mutuos.

Se dispuso la inclusión de cláusulas temporarias de salvaguardia para los países que experimentaran egresos considerables de capital y para el restablecimiento temporario (hasta seis meses) de algunas medidas para atender las exigencias de la política monetaria, especialmente los problemas de la balanza de pagos. Ocho países completaron la liberalización de los movimientos de capitales dentro del plazo que expiraba el 1 de julio de 1990, pero a España, Irlanda, Grecia y Portugal se les otorgó prórrogas para consumarla, de dos y cuatro años respectivamente (Lewellyn [1992]).

Banca

En 1985, la discriminación abierta contra los bancos extranjeros en los mercados nacionales era escasa, pero subsistían los obstáculos a la libertad de establecimiento (el derecho a practicar una profesión o dedicarse a una actividad comercial), incluidos los procedimientos de autorización, las dotaciones de capital requeridas y las restricciones para las adquisiciones extranjeras.

El sector bancario sería el primero que habría de liberalizarse e inicialmente fue el más importante por el predominio de los bancos en los mercados de capital, ya que en comparación con los Estados Unidos, el financiamiento sin intermediación estaba poco desarrollado. Había, asimismo, diferencias sustanciales entre las estructuras bancarias de los estados miembros en cuanto al papel de los bancos de propiedad pública (mayores en Francia, Italia, Grecia y Portugal) la apertura a la competencia extranjera (mayor en el Reino Unido, Bélgica y Luxemburgo) y el grado de concentración del mercado (que era más alto en los países más pequeños). Las políticas de regulación también habían afectado las actividades de los bancos, desde la banca universal (en Alemania, Francia, Italia y los Países Bajos) a la exclusión de la participación directa en el mercado de valores (Tsoukalis [1993]).

El principio del control por el país anfitrión se estableció inicialmente en 1977, por medio de la Primera Directiva Bancaria, pero en ese momento no se acordó un conjunto común de regulaciones. En la segunda mitad de los años ochenta, la intensificación de la competencia internacional llevó a la implantación de medidas nacionales de liberalización en los principales centros financieros, Londres y París, lo cual abrió camino a las directivas al nivel de la CE.

La Segunda Directiva de Coordinación Bancaria (2BCD) adoptada por el Consejo de Ministros en 1989 y puesta en vigor el 1 de enero de 1993, representó el verdadero avance en la evolución de un mercado bancario común. Se concentró en los productos

financieros en lugar de hacerlo en las instituciones, abarcando todas las formas de préstamo, arriendo, servicios cambiarios, futuros financieros, tarjetas de crédito, administración de fondos y compraventa de valores. Permitió la prestación de servicios financieros por la vía de la transacción o mediante la instalación en otros países de todas las instituciones de crédito autorizadas en un país de la CE, sin una nueva autorización además de la otorgada por el país de origen. La liberalización se logró por medio de la creación de un "pasaporte único" para todas las actividades, incluidas en un anexo a la directiva. Esta limitó el control del país anfitrión y el reconocimiento mutuo en dos aspectos. El primero fue el reconocimiento de las normas del país anfitrión encaminadas a proteger "el interés público", que incluye liquidez, política monetaria y publicidad. La directiva mantuvo en la ambigüedad el alcance de esta reserva, uno de cuyos ejemplos inmediatos fue su aplicación a la tasa de interés variable para los préstamos hipotecarios, que puede considerarse una técnica o una función.⁶ La segunda reserva se refirió a la aplicabilidad del control del país anfitrión sobre actividades no incluidas en la lista anexa a la directiva y que sólo pueden llevarse a cabo con expresa autorización del país anfitrión.

Dos inquietudes han surgido, en especial en los Estados Unidos, a propósito de la reciprocidad con países que no forman parte de la UE: la negación de tratamiento nacional y el acceso efectivo al mercado, en comparación con el trato dispensado por la CE a terceros países. La directiva 2BCD prevé el examen de la suspensión de licencias de funcionamiento de nuevos bancos para los terceros países en el primer caso, y la negociación justa, sin suspensión, en el segundo caso. Un informe de la Comisión Europea, de 1992, recomienda que se negocie en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio en el caso de trato discriminatorio, pero no hace referencia a la suspensión temporaria de la autorización (Dermine [1994]).

En 1989, la Directiva sobre Coeficiente de Solvencia proporcionó legislación auxiliar, estableciendo que los fondos propios de un banco debían equivaler, por lo menos, a 8% de sus activos ajustados por riesgo y transacciones no incluidas en el balance general. Mediante la Directiva sobre Fondos Propios, de 1989, se estableció una definición de esos fondos y por medio de la Directiva sobre Observación y Control de Grandes Volúmenes de Préstamos Pendientes, de 1992, se estableció a partir de 1994 un nuevo límite para los préstamos pendientes. A comienzos de 1993 entraron en vigor directivas atinentes a las cuentas anuales, la supervisión consolidada y el lavado de dinero.

En el Tratado de Maastricht, de 1991, se vislumbra un eventual Sistema Europeo de Bancos Centrales. El tratado reconoce explícitamente el principio de la descentralización de los poderes reguladores y de supervisión sobre las instituciones financieras al nivel de los bancos centrales, asignando un papel al Banco Central Europeo propuesto sólo en circunstancias muy especiales.

Valores

Los servicios a los que se acordó pasaporte conforme a la directiva 2BCD son la compraventa de valores, la suscripción de emisiones de valores y el asesoramiento para administración de cartera, de modo que los bancos universales pueden usar un pasaporte único para actuar en los mercados de valores a partir de comienzos de 1993. Las firmas de inversiones y subsidiarias especializadas en valores debieron esperar hasta que entró en vigor, a comienzos de 1996, la Directiva sobre Servicios de Inversión (ISD).

La integración de la banca de inversiones ha de llevarse a cabo conforme a lineamientos similares a los de las instituciones de crédito. Los principios aplicados son una

licencia única, la regulación y control de los accionistas por parte del país anfitrión, estándares de capital adecuados y cumplimiento de las normas de prudencia. Sin embargo, aunque a las sucursales se les aplican las reglas del país anfitrión, para las subsidiarias se recurre a las reglas nacionales del estado miembro en que se halla constituida la subsidiaria. La ISD también liberalizó el acceso a la afiliación a los mercados de valores de la CE para las firmas de inversiones autorizadas en sus estados de origen.

La principal diferencia entre las directivas sobre inversiones y la 2BCD consiste en que las autoridades anfitrionas gozan de poderes sustanciales para diseñar las normas reguladoras de las actividades bursátiles: los procedimientos de inscripción y emisiones nuevas de acciones, prospectos de valores, protección para los inversionistas, transacciones ilícitas de personas iniciadas y prácticas mercantiles conexas (Dale [1992]).

La aplicación de la ISD se demoró debido a las maniobras políticas entre los estados miembros, encaminadas a influir en la posible configuración de un eventual mercado único de valores. Los tres aspectos causantes de mayores debates fueron el acceso a mercados regulados, la notificación y transparencia de las transacciones y el principio de concentración, todos ellos relacionados con las cuestiones de estructura del mercado. El principio de la concentración surgió del argumento de varios miembros en el sentido que las operaciones relacionadas con un determinado valor debían concentrarse en un "mercado regulado" a fin de asegurar una eficiente notificación de precios y de proteger a los inversionistas. No obstante, ha sido blanco de críticas por considerarse que constituye una barrera proteccionista contra una legítima competencia entre mercados.⁷

La Directiva sobre Adecuación del Capital (CAD) se preparó simultáneamente con la ISD y entró en vigor en la misma fecha porque existe una estrecha relación entre ambas. El principal objetivo de la CAD es asegurar antes que nada que las firmas de inversiones y las instituciones crediticias poseen capital suficiente para cubrir sus riesgos de mercado y, segundo, que no existe una distorsión competitiva entre los dos tipos de institución como consecuencia de las diferentes exigencias en materia de capital, cuando compiten en el mismo ámbito de transacciones (creando la igualdad de condiciones).

Para lograr esos objetivos, la CAD reglamenta las funciones y no las instituciones. En el caso de los bancos universales, se permite al banco sustraer el registro de operaciones de su balance general (a diferencia del resto de los activos y pasivos de la institución), a los efectos de aplicar las normas sobre adecuación del capital. Este mecanismo permite a los bancos mantener sus valores regulados conforme a los requisitos de la CAD en lugar de someterlos a los coeficientes más onerosos de Basilea, siempre que el órgano regulador nacional lo permita.⁸ En muchos estados se demoró la entrada en vigor de la CAD y la ISI y, al 31 de diciembre de 1995, sólo siete de los quince estados de la UE habían promulgado las leyes necesarias.

En 1979, 1980 y 1982 se adoptaron sendas directivas referentes a las bolsas de valores, y en 1985 se incorporó el principio del reconocimiento mutuo mediante otra directiva. Nuevas directivas, dictadas en 1987, 1989 y 1990, modificaron la legislación anterior, especialmente en relación con los prospectos para ofertas públicas. En 1988 y 1989 se dictaron sendas directivas relacionadas, respectivamente, con la divulgación de información por parte de los grandes accionistas (grandes sociedades) y el uso de información por parte de iniciados.

Las directivas crearon un marco dentro del cual se eliminaban gradualmente las barreras reglamentarias para la creación de un sistema unificado de bolsa de valores, pero la creación efectiva de dicho sistema quedó librada a las propias bolsas de valores o por

medio de mecanismos de propiedad. Sin embargo, los intereses comerciales competidores de las distintas bolsas de valores determinaron el fracaso de varios proyectos de una bolsa europea única. En cambio, ha continuado la competencia entre ellas y subsisten las idiosincrasias locales (Scott-Quinn [1994]).

Seguros

Las directivas sobre seguros de toda índole, salvo de vida (1973), y seguros de vida (1979), armonizaron las condiciones fundamentales para autorizar el funcionamiento de las compañías aseguradoras y las reglas atinentes a su solvencia. Empero, cualquier sucursal establecida en otro estado miembro debe cumplir, de todas formas, con las regulaciones nacionales del país anfitrión. El inconveniente es que "Este derecho al establecimiento brinda a los aseguradores acceso a doce mercados nacionales, en lugar de crear un mercado europeo único" (Woolcok, Hodges y Schreiber [1991]).

El estudio de Cecchini, de 1988, constató que, en comparación con el promedio de los cuatro precios nacionales más bajos de la CE, en el Reino Unido los seguros de vida eran 30% más baratos y en Italia los seguros comerciales contra incendio y robo eran 245% más caros (Cecchini [1988]).

Tras el Documento Blanco de 1985 se adoptó, en junio de 1988, la Segunda Directiva Sobre Seguros (salvo Seguros de Vida) a pesar de los votos en contra de Grecia y Portugal y, en octubre de 1990, la Directiva sobre Servicios de Seguros de Vida.

Más adelante se produjo un cambio cuando el Comisionado responsable de la política de competencia y los servicios financieros, Sir Leon Brittan, anunció que la liberalización del sector de los seguros no se llevaría a cabo por medio de legislación sino por la adopción de dos "directivas generales" que abarcarían los seguros de vida y los de toda otra índole, respectivamente.

Estas directivas aplicaron los principios de un pasaporte único y el control por parte del país anfitrión, permitiendo a las compañías aseguradoras que establecieran sucursales en todos los estados miembros y vendieran una variedad completa de productos sobre la base de la autorización y supervisión del país anfitrión, únicamente.

La entrada en vigor de la Tercera Directiva sobre Seguros de Vida y Otros se demoró más allá de la expiración del plazo oficial para que ello ocurriese, el 1 de julio de 1994, debido a la complejidad de las normas y el grado de reforma estructural que debía llevarse a cabo antes de la armonización. A fines de 1995, España y Grecia aún no habían incorporado la directiva a sus legislaciones nacionales y en varios otros estados miembros subsistían las barreras para la competencia extranjera debido a anomalías tributarias.²

RIESGOS CONCOMITANTES Y CONSECUENCIAS MÁS VASTAS

La creación de una zona financiera integrada tiene consecuencias que van más allá de la facilitación de la armonización de las leyes nacionales y la *competencia entre reglas* en el sector financiero, y esas derivaciones también debieron considerarse en el nivel de la CE. Era necesario aminorar las diferencias en materia de impuestos a los ingresos por concepto de intereses, que podían distorsionar la distribución del capital y poner en peligro las ganancias previstas. Asimismo, debían mejorarse los sistemas de pagos en los países a fin de evitar los costos elevados y las demoras indebidas en las transferencias de fondos. Al mismo tiempo, era necesario adoptar medidas para impedir que se usaran los sistemas financieros para lavar dinero.

Era más difícil tratar las consecuencias más vastas para la administración de la macroeconomía. La conducción tradicional de las políticas monetarias, fiscales y cambiarias dejaría de ser viable una vez que se hubiera concretado la liberalización. Si bien se habían abierto primero los mercados de bienes y habían contado con varias décadas para integrarse antes que sobreviniera la liberalización de los servicios y del movimiento de capitales, aún había diferencias considerables entre las economías de la CE, en especial en lo concerniente a las tasas de inflación e intereses, la proporción de los gastos del gobierno dentro del PIB y las dimensiones de la deuda pública.

Los arquitectos del programa de 1992 proyectaban mantener durante el transcurso de éste una estabilidad general mediante un método gradual que conllevaba explicaciones claras de las medidas y sus objetivos, largos períodos de gestación, cláusulas de salvaguardia y acuerdos especiales para las regiones menos integradas, incluidos períodos de transición y transferencias fiscales. El riesgo más significativo era que la inestabilidad cambiaria redujera los beneficios del mercado único e indujera al restablecimiento de los controles sobre los capitales. Era probable que durante el período de transición el ajuste se concentrara en las tasas cambiarias, porque no habría de establecerse una coordinación inmediata de las políticas monetarias o fiscales, ni tendría lugar una transferencia del control sobre las políticas al nivel de la CE por intermedio de un Banco Central Europeo o un presupuesto cuantioso de la CE.

Política monetaria

La integración de los mercados financieros nacionales y la libre circulación del capital propagarían las conmociones monetarias con más rapidez y directamente de un país a otro. Al mismo tiempo, los bancos centrales nacionales dispondrían de menos opciones para influir en los tipos de interés y en los agregados monetarios en sus propios países, porque la posibilidad de sustitución del financiamiento interno por el externo tendería a perfeccionarse.

Otro resultado sería la pérdida de eficacia de los instrumentos tradicionales de la política monetaria, como los controles directos sobre el crédito. La *competencia entre reglas*, también reduciría el dominio de los bancos centrales sobre el sistema bancario como instrumento de política.

Los requisitos de encaje atinentes a los depósitos bancarios se reducirían debido a la competencia entre los centros financieros. Al mismo tiempo, la disminución de la intermediación y la competencia planteada a los bancos por otras instituciones, reducirían el impacto de cualquier cambio en los controles bancarios que tuviera por objeto modificar la oferta de dinero.

Por ende, la reglamentación monetaria debía basarse principalmente en técnicas de administración indirecta, mediante la manipulación de los tipos de interés a corto plazo y las operaciones a mercado abierto (Kollias [1994]).

Política fiscal

La integración financiera reduciría, y eventualmente eliminaría, los métodos privilegiados del sector público para financiar sus déficits, debido a la necesidad de una política monetaria eficaz y a la creación de mercados financieros competitivos. Hasta entonces el sector público había podido usufructuar las condiciones de mercado preferenciales recurriendo a varios métodos: los incentivos fiscales podían estimular las inversiones en valores del gobierno; podía disponerse la obligatoriedad de las inversiones de

los bancos en esos mismos valores, a menudo con tipos de interés más bajos que los del mercado; podía obligarse a los inversionistas institucionales (las compañías aseguradoras y los fondos jubilatarios, por ejemplo) a invertir en papeles del gobierno; y la Tesorería podía obtener acceso directo al crédito del banco central o adelantos, a tasas más bajas que las del mercado (Kollias [1994]).

El programa legislativo para el Mercado Unico no eliminó inmediatamente el uso de esos métodos, pero durante la década siguiente a las propuestas de la Comisión se manifestó una inclinación a la adopción de una política monetaria sana. Los estados miembros de la CE, además de hallarse ante la necesidad de ceñir sus políticas cambiarias al Sistema Monetario Europeo y a los criterios de Maastricht para la Unión Monetaria Europea, se vieron obligados a seguir políticas presupuestarias más racionales para contener sus déficits, debido al incremento de la dimensión y la liquidez de los mercados financieros internacionales y a las tendencias políticas favorables a una reducción del papel del sector público en la economía. Por ende, la política económica interna de la UE en este campo, como en otros, resultó ampliamente reforzada por las tendencias políticas y económicas internacionales.

Otro aspecto de la dimensión fiscal lo constituyen las diferencias en la tributación. Si los movimientos de capital ocurren debido a esas diferencias y no a las que existan entre las tasas de rentabilidad, no se logrará el objetivo de mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos en la CE. Sin embargo, como se dijo antes, esta parte del programa legislativo fue una idea tardía y, en realidad, nunca se puso en práctica.

La tributación sobre los ahorros continúa siendo sumamente variada dentro de la CE. Algunos estados miembros aplican un impuesto de retención que va de cero en Luxemburgo y Alemania, a 30% en Italia e Irlanda, mientras que Dinamarca y los Países Bajos aplican un sistema de notificación directa de los bancos a las autoridades fiscales. Además, la mayoría de los estados miembros no cobra impuestos por los ahorros de los no residentes, lo que hace que cada estado constituya un paraíso tributario para los otros. Aunque no fue aprobada una propuesta de establecimiento de un impuesto mínimo de retención, se prevé que la competencia entre los sistemas impositivos nacionales llevará, eventualmente, a una mayor convergencia de las tasas. La armonización de los impuestos a las ganancias de las empresas sigue siendo muy limitada (Kollias [1994]).

Estabilidad cambiaria

Se registró un grave riesgo de inestabilidad cambiaria, especialmente durante el período de ajuste entre la liberalización de los movimientos de capital y la integración entre las economías. Las tasas de cambio debían permanecer estables para impedir devaluaciones competitivas y mantener la estabilidad de los precios a fin de facilitar la planificación de las inversiones, la distribución óptima de los recursos, el crecimiento sostenible y el empleo.

Aún antes del programa del Mercado Unico, la CE había tratado de crear una zona de estabilidad monetaria por medio del Sistema Monetario Europeo (SME) que funcionaba desde 1979. Para los países participantes en el Mecanismo de Ajuste de Cambios (MAC), la política monetaria se orientó a mantener los tipos de cambio dentro de bandas de fluctuación determinadas. El MAC hizo que las tasas de inflación y los tipos de interés fueran convergiendo gradualmente hacia los de Alemania, el miembro de la Comunidad más estable y digno de confianza.

La liberalización absoluta de los movimientos de capital planteó una amenaza al MAC, debido a la incompatibilidad inherente entre la plena movilidad de los capitales y los tipos de cambio fijos, ante la ausencia de una integración monetaria más estrecha y la

convergencia de las políticas económicas. El MAC siguió funcionando con relativa eficacia durante los años ochenta, como consecuencia de la eliminación gradual de los controles cambiarios donde aún funcionaban, de los acuerdos de transición para los miembros con sistemas financieros menos desarrollados y de la convergencia de las políticas monetarias en torno a la de Alemania. Sin embargo, en septiembre de 1992 se declaró una crisis monetaria cuando las gestiones económicas nacionales dispares y las diferencias entre los tipos de interés, tornaron insostenible la meta de la paridad de las tasas cambiarias. A cierta altura, la crisis provocó devaluaciones y la libra esterlina y la lira fueron excluidas del MAC.

El objetivo de largo plazo era que la inestabilidad cambiaria desapareciera merced a la implantación de una sola moneda en el marco de la unión monetaria. Empero, las autoridades se vieron ante el dilema que, cuanto más se aproximaban irrevocablemente a ajustar sus tasas de cambio y a terminar para siempre con la inestabilidad cambiaria, más agitada se tornaba la actividad en el mercado cambiario, alterando las paridades entre las monedas europeas y amenazando todo el proyecto.

LAS PRESIONES DE LOS GRUPOS DE INTERESES

Cualquier evaluación del programa de servicios financieros pone de relieve que las fuerzas políticas han influido en su configuración más que la lógica económica. La preocupación de los gobiernos por armonizar sus leyes con los intereses de sus industrias nacionales han demorado directivas, han creado anomalías y han provocado confusión en la puesta en práctica. Han impedido, asimismo, la apertura de los mercados internos dónde era más necesaria para que se concretara la integración. El problema ha sido sintetizado de esta forma: "El marco legislativo actual de la CE no es adecuado para acelerar el proceso de integración, porque permite que las preocupaciones de los estados miembros por proteger a sus instituciones y la estructura de sus mercados internos, prevalezcan constantemente sobre las consideraciones de eficiencia y estabilidad en el mercado europeo más amplio" (Steil [1993] p. ii).

El proceso legislativo de la CE comprende la formulación de directivas en el ámbito de la Comisión Europea, su consideración, enmienda y eventual aprobación por el Consejo de Ministros, y su aplicación por los gobiernos nacionales, supervisada por la Comisión y juzgada, en el caso de controversias, por la Corte Europea de Justicia. Así las cosas, ¿qué papel desempeñan en este proceso los representantes de la industria y otros interesados?

Las instituciones financieras, y en especial los bancos, generalmente son eficaces en materia de *lobbying*: "... los bancos tienen una situación singular en la política económica interna ... debido a sus responsabilidades y papeles en lo que atañe a la creación de dinero, el otorgamiento de crédito y la custodia de los ahorros familiares" (Kapstein, p. 81). En el caso de la UE, las gestiones ante los gobiernos nacionales son especialmente eficaces porque la ausencia de una autoridad central firme imprime mayor sensibilidad, caso por caso, a los problemas distributivos, en particular ante la falta de transferencias automáticas de gran escala por medio de un presupuesto federal. Al decir de William Wallace, el proceso político desagregado "permite que las organizaciones interesadas y las coaliciones que constituyen en torno a cualquier cuestión ejerzan una influencia poderosa en las negociaciones específicas, sin verse contrarrestadas por coaliciones políticas más vastas con metas más amplias". (Wallace [1994] p. 67).

La influencia de las industrias financieras nacionales se percibe claramente en el uso que hacen los gobiernos del margen que deja el proceso legislativo para las iniciativas proteccionistas nacionales. Es posible incorporar la protección de las industrias internas

durante el proceso de negociación en torno al contenido de las directivas, y también mediante la forma en que éstas se incorporan a la legislación nacional. Por consiguiente, "los intereses de los productores nacionales predominan en el proceso de liberalización de los mercados de los estados miembros, que le deben relativamente poco a la fuerza legal de las directivas europeas" (Steil [1995] p. 44).

Las posiciones de los estados miembros durante la consideración de la legislación relativa a los servicios financieros tiende a ofrecer una guía para los intereses de sus industrias. Es posible apreciar esta correlación en las directivas finales del programa del Mercado Unico.¹⁰ La batalla fundamental se libró entre el modelo Allfinanz predominante en Francia y Alemania, conforme al cual la mayoría de las transacciones con valores se lleva a cabo mediante una división de un banco universal, y el modelo especializado anglo - estadounidense, predominante en Londres, conforme al cual la mayoría de los grandes operadores son sociedades de valores con una rama bancaria agregada tras el "Big Bang" de 1986.

Las deficiencias de la ISD y la CAD guardan mucha relación con las tratativas mantenidas en el Consejo de Ministros y problemas más fundamentales con el criterio de integración financiera de la UE. Las modificaciones del texto original de la ISD diluyeron considerablemente su potencial de liberalización por medio del concepto jurídico de un "mercado regulado" definido totalmente en términos de requisitos de listado y transparencia. La CAD ya necesita una actualización que la armonice con las normas de Basilea para la regulación de los riesgos de mercado, especialmente en el ámbito de los modelos de riesgo interno. Al decir de un estudio de 1995, "La necesidad de actualizar la CAD antes que se haya aplicado, pone de relieve la inflexibilidad perniciosa de un régimen regulador europeo que depende de la legislación primaria para la elaboración de reglas pormenorizadas" (Steil [1996] p. XVII).

La CAD y la ISD representan acuerdos políticos entre intereses en conflicto en varios niveles y constituyen un buen ejemplo de concesiones entre las consideraciones nacionales, sectoriales y de la industria. Desde la perspectiva de un país, resultarán desfavorables en más de una forma para las firmas del Reino Unido, en especial en cuanto la CAD difiere del régimen británico anterior. Los bancos alemanes gozarán del beneficio de tener que ajustarse a estándares menores de adecuación del capital, pero deberán distinguir, por primera vez, entre un registro de transacciones y un registro bancario.

Las firmas y los bancos más grandes que ya funcionan en más de un país de la UE se beneficiarán con el pasaporte único, que reducirá los costos y la carga reglamentaria. Por otro lado, las firmas más pequeñas que antes operaban en países donde no existía reglamentación para los corredores de valores, se verán sometidas por primera vez a la regulación. Estas firmas incurrirán en los costos consiguientes y, al mismo tiempo, perderán las comisiones y honorarios que abonaban los grandes bancos de inversiones por encargarse de transacciones locales.

Desde el punto de vista de los centros financieros, las bolsas más grandes como la de Londres probablemente extraerán los mayores beneficios. La integración financiera ha tendido a especializarlas en cuanto a las operaciones que llevan a cabo. Las funciones paneuropeas tienden a radicarse en Londres, que sigue siendo el centro financiero de Europa a pesar del programa *Finanplatz Deutschland* del ministerio de Finanzas de Alemania, que se emprendió con la finalidad de consolidar Frankfurt como centro rival de Londres. No obstante, las bolsas continentales más pequeñas han sustraído del sistema de transacciones SEAQ International, de Londres, una porción significativa del mercado de inversiones transfronterizas, merced a la introducción de los sistemas de transacciones electrónicos.

El propio proceso de integración financiera ha modificado la posición negociadora de los principales grupos participantes de la industria. La mayor competencia ha obligado a las instituciones financieras europeas a adaptarse a un nuevo entorno de negocios y, si bien este proceso tropezó con resistencia en muchos países e industrias, los operadores más firmes que aparecen tienden a acoger con beneplácito el aumento de la competencia dentro de Europa. En el Congreso de Banca Europea que tuvo lugar en noviembre de 1995, los jefes máximos de dos de los mayores bancos comerciales europeos, Dresdner Bank, de Alemania, y National Westminster Bank, del Reino Unido, propusieron intensificar la competencia y evitar el proteccionismo. No obstante en el sector de los seguros, aún restringido, la industria aseguradora alemana -que es menos competitiva- está muy lejos de considerar favorablemente la liberalización, como lo hace su contraparte del Reino Unido, sometida a menos reglamentos.

En cuanto al equilibrio en el marco de la industria, el proceso de liberalización más rápido del sector bancario le ha conferido a éste una ventaja competitiva para la prestación de servicios financieros, con respecto al sector de los seguros, que opera bajo una reglamentación más estricta. Esto ha determinado que el Comité Europeo de Seguros reclame que se considere más cuidadosamente el nexo que existe entre los seguros de vida y los servicios de inversiones en general.

La industria de los servicios financieros de la UE, adoptando un punto de vista más amplio, ha reaccionado ante la agenda de liberalización con una moderación de la que han carecido muchos otros grupos industriales. No existieron movimientos de retaguardia como los que caracterizaron, por ejemplo, algunos pasajes del debate sobre la competencia extranjera en la industria automovilística. La Comisión Europea encontró aliados en las instituciones financieras para el tenor general de su método, aunque manifestaron su firme oposición a cualquier posibilidad de regulación excesiva o en dos niveles. Hasta cierto punto, esto refleja que las firmas, en general, aceptan que una mayor competencia internacional les obligará a adaptarse y que su mejor respuesta a la competencia interna puede ser la unión con un socio extranjero. Quizá muchos también han comprendido que un efecto importante de la integración financiera europea ha de ser el de impedir que los malversadores foráneos entren al mercado (Woolcock y otros [1991]).

LA TRANSICIÓN

LOS SECTORES FINANCIEROS

Resulta difícil evaluar exhaustivamente los efectos, en términos de integración, producidos por la legislación de la UE sobre servicios financieros, debido al prolongado período requerido para ponerla en práctica y habida cuenta, en particular, que las directivas sobre servicios de inversión y adecuación del capital recién entraron en vigor a comienzos de 1996. Por otra parte, es muy poco el trabajo empírico que se ha hecho para separar la repercusión individual del programa del Mercado Unico de todas las otras influencias ejercidas sobre los servicios financieros europeos durante el decenio pasado. La integración financiera derivó de los cambios en las reglas formales y del impacto informal de las transferencias y las transacciones electrónicas, así como de la competencia fuera de la UE y los cambios en las reglamentaciones internacionales.

Este problema del análisis de los efectos del programa del Mercado Unico se debe, en parte, a la interrelación de las influencias en la conducta empresarial. En gran medida, pareciera que la legislación de 1992 estimuló el cambio al reforzar las tendencias

que ya eran evidentes. Al decir de Mayes y Hart, "... el programa del mercado único puede actuar como estímulo para los cambios, simplemente porque es el último empujón necesario para que las firmas se comprometan a emprender el tipo de cambios que ya han vislumbrado" (Mayes y Hart [1994] p. 33). Ha existido, al parecer, una firme actitud de anticipación por parte de las firmas que, ante la perspectiva de un cambio, alteraron sus prácticas operativas antes que las presiones de una mayor competencia comenzaran a reducir sus márgenes de ganancia. Como consecuencia, hubo efectos derivados de la acción anticipada y también posteriores a la puesta en práctica.

En una escala más amplia, el programa del Mercado Único influyó en la política pública. El concepto general sobre el sector financiero que tenían los regímenes tradicionales, dirigistas y proteccionistas, cambió de orientación, aunque con lentitud y resistencia en algunos países. Es indudable que la desregulación y la privatización impulsadas por el programa, modificaron las actitudes hacia el propósito y alcance apropiados de la regulación financiera, y reestructuraron los sectores financieros de los países de manera tal que se redujo la influencia del sector público, especialmente en relación con el efecto de las tendencias financieras paneuropeas e internacionales.

Banca

Es difícil separar los efectos del programa del Mercado Único sobre el sector bancario de la UE, de aquellos producidos por las tendencias globales, en especial porque la eliminación de la protección aumentó la exposición de la banca europea a las influencias de la competencia internacional. Los márgenes sobre los depósitos de particulares han disminuido y la competencia de desregulación entre órganos reguladores nacionales ansiosos de aumentar el atractivo de sus mercados internos, ha provocado conmociones considerables (Dermine [1994]). Además, la simple previsión de la competencia tenga quizás más efectos que los intentos reales por parte de firmas extranjeras de ingresar a nuevos mercados.

El auge de las fusiones y cooperaciones entre bancos registrado a fines de los años ochenta, parece haber guardado estrecha relación con las previsiones sobre lo que ocurriría en 1992, según las encuestas en empresas realizadas por el Banco de Inglaterra y por la Comisión Europea.¹¹ Los primeros indicios parecen afirmar que la industria bancaria se halla en medio de un proceso de profunda reestructuración, impulsada por los tipos de interés más bajos, y por la desregulación y la tributación competitivas. Los bancos también se están extendiendo a nuevos sectores, como el de los seguros de vida, especialmente en España, Francia y el Reino Unido.

En Alemania se asiste a una reorganización y racionalización de los bancos locales pequeños, y en el Reino Unido la participación extranjera en las compañías aseguradoras ha crecido significativamente y los bancos han adquirido firmas de inversiones y de seguros (Woolcock y otros [1991]). Sin embargo, aún subsisten grandes diferencias en cuanto a la extensión del cambio y unos pocos países (Francia y el Reino Unido, por ejemplo) recién iniciaron el proceso a mediados de los años noventa.

En 1994 la industria bancaria era todavía un mercado fragmentado, con instituciones financieras de primera línea que dominaban sustancialmente sus mercados nacionales, aunque al nivel de la UE, las cinco instituciones más grandes controlaban apenas 14% del mercado. La pertenencia de los bancos seguía siendo diversa y sólo 44 de las 100 instituciones de crédito más grandes eran de propiedad privada, estructura que despierta dudas en cuanto a la existencia de una competencia equitativa entre instituciones públicas y privadas (Dermine [1994]). Por otra parte, la reestructuración más significativa pareciera

estar ocurriendo más en el interior de los estados miembros, que como resultado de la actividad transfronteriza. La actividad de fusión y cooperación parece haberse encaminado más a consolidar la posición de una firma en su mercado nacional, para que pueda hacer frente a la intensificación de la competencia. Esta tendencia pareciera ser más pronunciada en Italia y España (Tsoukalis [1993]).

En noviembre de 1995, en vista del uso limitado que se hacía del pasaporte único, la Comisión Europea emprendió una serie de consultas con bancos a fin de clarificar las reglas conforme a las cuales podían ofrecerse servicios en el exterior. El problema se debía, en parte, al uso de las normas bancarias nacionales para mantener fuera a los bancos extranjeros, a pesar de la legislación de la UE.

Al respecto la Comisión citó los ejemplos de una ley belga que exigía que los contratos hipotecarios permitieran la amortización anticipada, la legislación holandesa que prohibía la venta a domicilio de servicios bancarios y la necesidad que los bancos extranjeros abrieran una sucursal en Francia antes que se les permitiera vender servicios en ese país.

Sin embargo, el obstáculo mayor que encontró la Comisión fue la incertidumbre jurídica. Subsistían vastas diferencias respecto de lo que en cada país miembro se consideraba el nivel mínimo de los servicios que los bancos debían ofrecer a los clientes (el "bien general").

Al respecto, las sentencias de la Corte Europea de Justicia habían dictado numerosas concepciones distintas creando una diversidad que provocó el alza de los costos de ingreso a los mercados nacionales. Un funcionario de la Comisión afirmó que "la interpretación de la segunda directiva bancaria es tan difícil, que los bancos prefieren no aprovechar los beneficios del mercado único. No les agrada la incertidumbre jurídica".¹²

Estos problemas parecen haber justificado los temores de Jacques Thierry, quien escribió: "La aplicación de la Segunda Directiva de Coordinación [Bancaria] probablemente ha de provocar una enorme confusión reglamentaria. Doce conjuntos de controles nacionales, con sus correspondientes versiones de la licencia bancaria única, deberán entretrejerse con los sistemas de regulación vigentes en los distintos países" (Thierry y otros [1994] p. 143).¹³

Thierry sugiere varios desenlaces distintos para los mercados bancarios: Europa queda bajo el dominio de un puñado de bancos universales que forman una suerte de cartel; los mercados nacionales pueden permanecer segmentados, con distintos "campeones nacionales" dominando el ámbito local; los bancos europeos pueden emprender un ciclo febril de fusiones y adquisiciones; finalmente, Europa puede verse invadida por instituciones financieras más dinámicas, de los Estados Unidos y el Japón, como ha ocurrido en otros sectores de la economía.¹⁴

Hasta el presente se ha percibido una combinación de todos estos efectos y aún no puede verse claramente cuál de ellos predominará. La exposición a la competencia mundial y el desenvolvimiento de los mercados financieros europeos han integrado considerablemente el mercado de los servicios bancarios para empresas.

Las grandes compañías muestran mayor movilidad en su búsqueda de los servicios especializados más baratos, de modo que no es sorprendente que los efectos de la liberalización sean más pronunciados en el segmento de los servicios bancarios para empresas y en los depósitos interbancarios. En cambio y a pesar de la fiebre de adquisiciones, empresas conjuntas y expansión transfronteriza de las instituciones financieras, dentro y fuera de la CE, la banca para el público en general sigue firmemente localizada.

Los mercados nacionales han permanecido distintos debido, en gran medida, a las barreras existentes para las transacciones y la ubicación, así como a las actitudes de los

consumidores, el costo de establecimiento de una red de bancos al servicio del público en general y las constantes barreras que se oponen a la comercialización. Al parecer, las ineficiencias se han visto sostenidas por el agotamiento de las economías de escala a niveles relativamente bajos de movimiento y por las ventajas que poseen las instituciones locales. Como consecuencia de esto, hasta ahora la competencia entre los principales bancos nacionales ha sido bastante tranquila.¹⁵

Valores

A diferencia de la banca, el sector de los seguros trata con productos sumamente estandarizados y se halla bajo el dominio abrumador de los factores de producción móviles sobre los fijos. Por consiguiente, es esencialmente internacional y se halla más expuesto a la competencia desde fuera del ámbito de la UE, lo que ha impulsado un proceso de integración mucho más rápido que el de otros sectores.

La liberalización de las corrientes de capital y la mayor armonización de los sistemas reguladores nacionales expuso a los mercados europeos de valores a una competencia mayor que la que hubieran experimentado de otra manera, pero existe la firme convicción que la influencia de las directivas de la UE sobre los valores fue mucho menor que la de las fuerzas competitivas que ingresaron mediante los cambios en la compraventa de valores en todo el mundo. Los autores de una encuesta realizada en 1995 en los mercados europeos de valores por el Instituto Europeo de Mercados de Valores, concluyeron que "la liberalización efectiva de la compraventa de valores en Europa no se debe a las directivas de la UE, sino a la presión generada por los operadores consagrados intensamente a la búsqueda de oportunidades comerciales transfronterizas" (Steil y otros [1996] p. XIV).

Las deficiencias de la ISD y de la CAD habían sido analizadas exhaustivamente antes que ambas directivas entraran en vigor a principios de 1996. Dichas deficiencias se debieron, en parte, a la incapacidad de los reguladores para mantenerse a la par con las prácticas del mercado y el impacto de la nueva tecnología, un problema que en modo alguno está limitado a Europa. Lo más importante es que las normas comunes sobre capital dictadas por el régimen regulador, no pueden garantizar por sí mismas la igualdad de condiciones, porque el costo de capital de una institución depende de una serie de factores, incluidos los acuerdos sobre tributación y el alcance de la red oficial de salvaguardia financiera.¹⁶

Es posible la aparición de distorsiones competitivas importantes debido a las diferencias entre las leyes nacionales que implementen las directivas, a las cuales el sector de los valores es sumamente sensible. Por ejemplo, en el Reino Unido la aplicación de la CAD desembocó en normas que son más estrictas que los requisitos mínimos de la CAD y, a raíz de esto, las instituciones del Reino Unido pueden verse alentadas a efectuar transacciones con valores por intermedio de subsidiarias de Europa continental o ajenas a la UE.

Los intentos de proteger directamente los mercados nacionales de valores también han provocado distorsiones. El proceso legislativo concede a los estados miembros un margen considerable para introducir disposiciones proteccionistas mediante las tratativas en el seno del Consejo de Ministros en torno al texto real de las directivas y también debido a los vacíos del marco creado por las directivas.

Entre los esfuerzos hechos para limitar la competencia por medio de la legislación nacional, figura una ley italiana presentada en enero de 1992 conforme a la cual se requería una capitalización separada a las firmas dedicadas a la compraventa de valores

que operasen en el mercado italiano , lo cual tornaba más costosa la participación de las empresas que no fueran italianas.

Otro caso se planteó cuando Francia, Italia y Bélgica trataron de impedir que sus firmas nacionales operasen en mercados "no regulados", principalmente con el objeto que no actuaran en el sistema SEAQ basado en Londres (Woolcook [1994]).

Seguros

La armonización en el sector de los seguros ha sido lenta y el grado de competencia en los mercados de seguros para el público en general ha seguido restringido. En el ámbito de los seguros no existen las presiones globales y los mecanismos de convergencia regulatoria que estimularon la convergencia antes de la armonización, como en el caso de la banca.

A diferencia de lo que ocurre en los sectores de la banca y de los valores, la industria aseguradora de la CE ha estado relativamente protegida frente a la competencia externa y a cualquier proceso general de globalización, con la excepción notable de los reaseguros. La industria aseguradora se encuentra fragmentada en mercados nacionales aislados como consecuencia de las barreras legales, además de las creadas por los controles cambiarios. El Reino Unido es el único estado miembro donde se permite a las compañías aseguradoras extranjeras competir libremente, sin que deban establecer una subsidiaria o someterse a restricciones respecto de la moneda de denominación de las pólizas.

Una encuesta realizada por Euroconsument, una organización belga de consumidores, sugirió que las compañías aseguradoras no buscan oportunidades en mercados nuevos debido al costo elevado del suministro de pólizas transfronterizas.¹⁷

El principal obstáculo para la formación de un mercado europeo único de seguros es la divergencia de las normas impositivas nacionales. Un problema especialmente espinoso surgió a raíz de una sentencia dictada en 1992 por la Corte Europea de Justicia (conocida como Caso Bachmann) que sostuvo el derecho de un estado miembro a limitar las desgravaciones fiscales en las primas de seguro de vida para las pólizas contratadas con aseguradores locales, permitiendo efectivamente la discriminación en contra de los aseguradores de otros estados miembros. Por consiguiente, no puede obligarse a los estados miembros a extender las mismas ventajas tributarias a todos los titulares de seguros de vida, cualquiera sea el lugar donde se mantenga su póliza.

En el sector de los seguros, como en el bancario, también ha habido problemas con el abuso de las disposiciones sobre el "bien general". En agosto de 1995 la Comisión Europea emprendió un examen de la forma en que los estados miembros han puesto en práctica el concepto del bien general. En términos más generales, la Comisión anunció su intención de reducir la incertidumbre en el mercado y clarificar los derechos y obligaciones de las compañías aseguradoras en el ámbito del Mercado Único.

LA CONCRECIÓN DE LA INTEGRACIÓN FINANCIERA

El principal efecto de la liberalización financiera parece haber sido la baja de los intereses en muchos países y la caída de los precios de los servicios financieros, principalmente en respuesta al aumento de la competencia. Sin embargo, los efectos de la integración del sector de los servicios financieros como un todo, no parecen estar a la altura de las expectativas en cuanto a aumento de la competencia, mayor variedad de opciones y precios más bajos.

La Comisión Europea ha admitido estos resultados durante sus consultas con los representantes de los intereses sectoriales y se ve apremiada a dictar nuevas medidas con objeto de subsanar las deficiencias que aún subsisten.

Si bien durante el decenio pasado la puesta en práctica de la legislación de la CE estableció cierta igualdad de condiciones, subsisten discrepancias considerables en las interpretaciones de las directivas por parte de los países y esto crea anomalías y distorsiones en los mercados.

Cada estado miembro tiene aún su propia legislación de mercado de valores, órganos reguladores, organizaciones autoreguladas y mecanismos de observancia. Por ende, en los doce estados miembros originales existen diferencias considerables en cuanto al equilibrio entre la regulación centralizada y la regulación con base regional, entre autoregulación y regulación estatutaria, y lo atinente a la medida en que las prácticas están permitidas o prohibidas (Scott-Quinn [1994]).

Nueva legislación

El Informe Sutherland de la Comisión Europea señaló que se necesita legislación nueva para completar el Mercado Único, especialmente en lo que concierne a la protección del consumidor y las adquisiciones del sector público. Las barreras fiscales también siguen siendo un problema, debido a que los estados miembros no han podido llegar a un acuerdo sobre la armonización de los impuestos al valor agregado y al consumo. Además, al tratar de sostener un entorno más competitivo, es necesario considerar los cambios significativos operados en las estrategias y las estructuras orgánicas de muchas compañías desde que comenzó la ejecución del programa del Mercado Único. La diversidad de los sistemas de contabilidad ha originado la aparición de otros problemas específicos.

En lo que atañe a los servicios financieros, como consecuencia del programa del Mercado Único se considera una amplia variedad de métodos para fomentar un mayor grado de competencia e integración. Se está efectuando un nuevo examen de varios de los principios que han impulsado esta parte del programa, especialmente el equilibrio apropiado entre control del país de origen y del país anfitrión y alcance de la armonización mínima. La Comisión Europea también considera la necesidad de asegurar una ejecución y aplicación uniforme de las directivas.

Algunos comentaristas han instado a la creación de un organismo de derecho público, a nivel de la CE, responsable de la regulación válida para todos los estados miembros, por ejemplo al estilo de la Comisión de Valores y Cambios de los Estados Unidos.¹⁸ Algunos grupos industriales también verían con agrado la armonización de los sistemas jurídicos, tributarios y de previsión social.

Es probable que las tendencias demográficas europeas y la inclinación a la privatización de los sistemas jubilatorios (comenzando en el Reino Unido y los Países Bajos) determinen cambios importantes en la industria de los servicios financieros, junto con la intensificación del uso de valores y la institucionalización de las inversiones, como consecuencia de las privatizaciones y el cambio de naturaleza del sector bancario. Si en algún momento los estados miembros pueden acordar una posición común que permita la creación de un mercado europeo único de fondos jubilatorios, habrá un sensible aumento de las inversiones transfronterizas que afectará a los instrumentos de deuda y capitales (Scott-Quinn [1994]).

Unión monetaria

La Unión Monetaria Europea (UME) es, quizá, el problema de mayor dimensión a la hora de considerar el futuro del Mercado Unico de servicios financieros. Muchos sostendrán que no puede haber un mercado único genuino de competencia justa y una verdadera igualdad de condiciones, mientras en los precios y en las tasas de rentabilidad sigan influyendo los movimientos cambiarios. A falta de una moneda única, el Mercado Unico continuará sujeto a los cambios de la competitividad entre los estados miembros, provocados por los tipos cambiarios, más que por la variación de los fundamentos económicos.

En el debate en la esfera política predomina hoy día la transferencia sustancial de soberanía que conllevaría el tránsito a la UME. Este debate y las dificultades con que tropiezan los estados miembros claves para ajustarse a los criterios de Maastricht, fijados principalmente con un enfoque político, bien pueden demorar la transición a una moneda única, limitar el número de participantes en ella o hasta impedir totalmente ese desplazamiento. La atmósfera política es objeto de una cuidadosa observación por parte del sector financiero, que ya se halla afectado por cambios conexos de la política económica y por la agitación de los mercados cambiarios.

Dimensión regional

No obstante, los sectores financieros de los estados más pobres también han tenido cambios estructurales de fondo como consecuencia de las medidas concretas tomadas al amparo de las directivas financieras y también debido a la atmósfera generalmente más abierta y competitiva fomentada por el programa del Mercado Unico. A pesar de la perturbación que ocasionó la crisis del MAC, los controles cambiarios han ido desapareciendo gradualmente y este proceso ha reducido el control de los bancos centrales sobre las transacciones y ha aumentado la rapidez y eficiencia de las transferencias.

Sin embargo, entre las economías menos integradas ha habido marcadas diferencias en el ritmo de reestructuración. El sector bancario portugués marcha a la zaga del español: en aquel los bancos nacionalizados han evolucionado lentamente desde fines de los años ochenta, mientras que en España la reestructuración financiera comenzó varios años antes y rindió más fusiones de bancos grandes, a menudo alentadas por las autoridades monetarias.

También es difícil desterrar los viejos hábitos bancarios. La competencia entre los bancos de Grecia se intensificó merced a la liberalización impuesta por las reglas del mercado único, especialmente en el mercado hipotecario interno. Sin embargo, los bancos siguen negándose a ofrecer hipotecas a más de diez años y reacios a prestar a los trabajadores autónomos, porque la tradición de inestabilidad política y financiera del país les ha vuelto sumamente cautelosos ante cualquier forma de exposición a largo plazo, especialmente con prestatarios individuales.¹⁹

En los países meridionales, la puesta en práctica lenta o limitada de las directivas sobre servicios financieros produjo efectos ambiguos. Es probable que la morosidad haya amortiguado el impacto en las economías nacionales y que esta evolución lenta y desigual haya mantenido la estabilidad en los sectores financieros de los países meridionales. Sin embargo, también puede sostenerse que ha impedido una adaptación eficaz de los ámbitos económicos y de regulación sureños, al nuevo entorno europeo. El resultado es que esos países aún ponen obstáculos serios a la innovación financiera constructiva y al aumento de la eficiencia en los mercados financieros nacionales.²⁰ Esto, en definitiva, daña la competi-

tividad de los sectores financieros de los países meridionales y coloca en desventaja al resto de sus economías, lo cual retrasa su convergencia con el núcleo europeo más rico.

UNIÓN MONETARIA

El planteamiento económico en favor de una unión monetaria plena (es decir, una moneda común establecida mediante el ajuste irrevocable de las tasas cambiarias) ha sido minuciosamente analizado desde un punto de vista teórico. Los beneficios son, principalmente, microeconómicos: plena convergencia de las expectativas inflacionarias, desaparición de los costos de transacción y mayor transparencia en el ambiente para el mercado interno de bienes y servicios financieros. Si bien el ahorro de costos de transacción sólo representa alrededor de 0,3% del PIB, se ha sostenido que constituye apenas el ápice visible del iceberg de beneficios que rendiría una moneda única (Gros y Thygesen [1992]).

Los costos surgen mediante la desaparición de las modificaciones de las tasas cambiarias como instrumentos de ajustes de la política macroeconómica. En Europa, los miembros actuales de la UME que durante los pasados 15 años debieron reducir su uso, ya han incurrido en parte de este costo. Los argumentos tradicionales esgrimidos en favor de los ajustes cambiarios han sido la asimilación de los diferenciales de inflación nacionales y el beneficio fiscal de los ingresos por concepto de *seigniorage*. Sin embargo, en el ámbito europeo esos argumentos han perdido fuerza debido a la amplia semejanza de las estructuras industriales como resultado del comercio transfronterizo y la disminución de las probabilidades de conmociones diferenciadas nacionalmente, que no tengan causas políticas y posean la magnitud suficiente como para requerir ajustes cambiarios.

Un análisis de costos-beneficios publicado en 1994 (de Grauwe [1994]) llegó a la conclusión que la CE, como un todo, probablemente no constituye una unión monetaria óptima: no todos los países miembros de la CE tienen el mismo interés en renunciar a sus monedas nacionales. Los intereses económicos de los distintos países estarían mejor atendidos si pudieran avanzar hacia la unión a ritmos diferentes y sumarse a ella en distintos momentos. Además, aún aquellos con probabilidades de obtener ganancias netas gracias a la unión monetaria, deberán pagar un precio por hacer abandono de sus monedas nacionales, habida cuenta de la probabilidad que durante el período de transición haya perturbaciones monetarias.

El estudio también llegó a la conclusión que para establecer una unión monetaria parcial en Europa sin necesidad de transferencias fiscales significativas por medio de un presupuesto central o un aumento de la movilidad laboral, el mecanismo de ajuste necesario para hacer frente a conmociones asimétricas deberá consistir en cambios de los precios relativos. El mecanismo bien puede carecer de la flexibilidad suficiente para hacer frente a esas perturbaciones, haciendo que para algunos países el ajuste sea muy difícil. También habrá presiones significativas sobre un banco central europeo por parte de los gobiernos nacionales, para adoptar políticas asimilativas a fin de tratar las conmociones asimétricas, que pueden imponer un sesgo inflacionario a la futura unión monetaria.

Las consecuencias de la UME para los países menos integrados de la UE, no están definidas con nitidez. Es probable que las ganancias debidas a la eficiencia microeconómica sean superiores a los costos y que se beneficien en forma desproporcionada de los costos de transacción menores y de la disminución del riesgo y de la incertidumbre. En términos macroeconómicos, la eliminación de una política cambiaria autónoma privaría a las zonas rezagadas de un mecanismo para hacer frente a las conmociones. Por

otro lado, para los miembros meridionales de la UE será especialmente provechosa la rebaja de la inflación media y la disminución de la inestabilidad inflacionaria (Kondonassis y Malliaris [1994]).

En el plano fiscal, se requerirían prolongados períodos de transición para ajustar las finanzas públicas y sería necesario tomar medidas compensatorias de los cortes de los gastos sociales, especialmente si la movilidad laboral en el ámbito de la UE no aumenta sustancialmente. Habida cuenta de las consecuencias políticas y sociales que la UME tendría para esos países, no puede descartarse la existencia de una Europa funcionando a dos velocidades. Si así ocurriese, debería ponderarse cuidadosamente las relaciones cambiarias entre los países participantes y los que no lo fueran, a fin de asegurar la continuidad de la convergencia económica.

Para algunos segmentos del sector financiero, la desaparición de los mercados cambiarios entre las monedas de la UE significaría la pérdida de una rama significativa de actividad comercial y la pérdida de los ingresos por concepto de los servicios relacionados con ella. Sin embargo el sector íntegro se beneficiaría, como el resto de la economía, con la rebaja de los costos de transacción y la eliminación del riesgo cambiario para las monedas europeas, así como de una mayor certidumbre acerca de la política y el entorno económico.

El principal problema para el sector financiero, y para otros, no consiste en definir cuáles serán los acuerdos finales sino en la forma de hacer frente a la transición mediante la convergencia económica y la aplicación eficiente de las reglas.²¹ Es poco probable que la UME elimine las anomalías en materia de regulación y supervisión, habida cuenta de la continuidad del papel de los bancos centrales y de los poderes limitados que el Tratado de Maastricht propone para un Banco Central Europeo. La consecuencia puede ser una intensificación del debate en torno a la necesidad de un órgano regulador europeo central.

Las pruebas de la "miopía monetaria" y de las rigideces institucionales afines en los mercados de capital, sugieren que los regímenes cambiarios no son en modo alguno irrelevantes. Por consiguiente, la estabilización de las tasas cambiarias bilaterales sería beneficiosa para integrar los mercados europeos y más beneficiosa sería, aún, la implantación de una moneda única. Ciertamente el estudio ECMI de 1995 concluyó que las fuerzas favorables a la concentración de las operaciones serán muy poderosas, previniéndose que algunos mercados cambiarios se fusionen y otros se disuelvan. El efecto general será enorme: "Por consiguiente, la unión monetaria bien puede actuar como una fuerza mucho más poderosa que cualquier directiva para liberalizar la estructura del mercado europeo" (Frankel [1996]).

En síntesis, el proceso de integración financiera de la Unión Europea está lejos de su consolidación y cada día es más evidente que el marco legislativo y regulador existente es inadecuado para impulsar este proceso. Los problemas que han surgido obligaron a emprender un examen de los principios básicos que sustentan el método original. Resulta claro que, en definitiva, se deberán cambiar varios de los principios que dan sustento a la filosofía de regulación de la UE, para ajustarse a los cambios internacionales en la materia, entre los cuales el más importante es el control del país de origen.

Bajo el régimen existente, el funcionamiento de un mercado único tropieza con obstáculos en muchos niveles distintos, algunos de ellos corregibles parcialmente y otros que exigirán una eventual reforma de fondo. La legislación original comprende una serie de disposiciones que, en la práctica, se han revelado como no liberales. Hay, asimismo, vacíos en la legislación, entre los cuales los más importantes son la liberalización de las jubilaciones y la necesidad de armonizar las leyes sobre insolvencia. Hay también

aspectos que nunca fueron tratados en el programa del mercado único, como la tributación y las barreras culturales.

La Comisión Europea trabaja en relación con varios de estos problemas con vistas a dictar legislación al respecto en algún momento. Sin embargo, tropieza con dificultades más grandes cuando hace frente a los obstáculos surgidos por la dispar puesta en práctica de las directivas. La Comisión carece de recursos para ejercer una función supervisora genuina y del compromiso de hacerlo, de manera que es reacia a tratar las diferencias en cuanto a la rigurosidad con que las directivas han sido incorporadas a las leyes nacionales.

El problema de los intentos de mejorar el funcionamiento del Mercado Único, al igual que en lo atinente a la mayoría de los otros problemas de política de la UE, consiste en que la atmósfera política en la marcha hacia la Conferencia Intergubernamental de revisión del Tratado de la Unión Europea, no es propicia para las iniciativas audaces. El impulso político que sustentó el programa del Mercado Único se atenuó hasta casi desaparecer y es probable que la creciente firmeza de los estados miembros cuando se trata de la soberanía nacional, impida una reforma profunda de las instituciones de la UE y, por ende, de sus estructuras de formulación de políticas.

Esto no quiere decir que el Mercado Único desaparecerá. Al contrario, ha cobrado impulso económico propio gracias a la integración ya alcanzada, modificando la agenda de los grupos de intereses. Más importante aún es el grado de apertura de sectores a la competencia internacional y a los mercados mundiales posibilitado por el Mercado Único, hecho que está ejerciendo en ellos una influencia mayor que la de la legislación de la UE. Esto significa, sin embargo, que es más probable que se continúe improvisando con los procedimientos a que se realice una reforma radical de los criterios.

Además, la propia UE está cambiando como entidad, en respuesta a la modificación de las aspiraciones de los diferentes países miembros. Es probable que la ampliación que permite ingresar como miembros a países aspirantes de Europa Central y Europa Oriental, constituya un estímulo especialmente importante para cambiar sus métodos.

La extensión del Mercado Único a economías en transición plantea problemas que pueden requerir cambios fundamentales de su alcance y su naturaleza. En una escala más amplia, los riesgos políticos a que se expone la UE al prepararse para la Unión Económica y Monetaria y para la expansión, son muy grandes.

Considerando la sensibilidad del sector de los servicios financieros respecto del entorno regulador determinado por factores políticos, la incertidumbre resultante puede ser perjudicial.

LAS LECCIONES PARA AMÉRICA LATINA

LOS OBJETIVOS DE LA INTEGRACIÓN FINANCIERA

El punto de partida para la integración financiera de América Latina es muy distinto al de Europa, al menos por cuatro razones. En primer lugar, los sistemas financieros de Europa y los Estados Unidos son muy diferentes y es evidente que una opción para América Latina es considerar la extensión hacia el sur del sistema de los Estados Unidos -lo cual conllevaría ventajas y desventajas. En segundo término, la situación actual de los sistemas financieros de América Latina presenta problemas considerables de solvencia -en cuanto a la deuda soberana pendiente y a la debilidad de los sistemas bancarios privados- que no habían llegado a ese grado en Europa. Tercero, la integración financiera europea formaba parte de un proyecto político más vasto, mientras que en la práctica el proceso latinoame-

ricano se limitaría, presumiblemente, a aumentar la eficiencia del mercado y de esta forma respaldar el desarrollo económico sostenible en la región, en buena medida de la misma forma en que se concibió la liberalización comercial. En cuarto lugar, el grado de competencia internacional, inestabilidad sistémica y cambio tecnológico es mucho mayor hoy día que en los años ochenta, y la capacidad institucional de los gobiernos latinoamericanos para hacerles frente, es menor que la de los europeos.

En la medida en que América Latina pueda elegir entre los modelos europeo y estadounidense de integración financiera, la característica central del primero es que se basa en el desarrollo de principios al nivel de la UE, con aplicación y supervisión locales lo cual difiere totalmente del método de los Estados Unidos, que se basa en una burocracia central que coordina la supervisión y tiene responsabilidad reguladora de las operaciones de las instituciones financieras en todos los estados. Por otra parte, la UE ha tratado de armonizar las reglas en materias que, en los Estados Unidos, quedan libradas a la jurisdicción de cada estado.

La estructura reguladora de los Estados Unidos es complicada y con muchos niveles, y la componen diferentes entidades que supervisan diferentes sectores de la industria de los servicios financieros. En gran medida, sus actividades se superponen, pero no existe una división geográfica similar a la multiplicidad de regímenes nacionales como la de los países miembros de la UE.

Acorde con esto, el margen para la *competencia entre reglas* y la protección de una industria situada en determinado estado, es menor. Lógicamente, el sistema europeo es más apropiado para la incorporación de nuevos miembros (de Europa Oriental, por ejemplo) que el estadounidense, porque su admisión no requiere modificaciones de las leyes de los miembros ya existentes.

En cambio, la UE carece de una institución central encargada de la política monetaria y hasta las propuestas de creación de un Banco Central Europeo para acompañar la unión monetaria, dejan librada la regulación a las autoridades nacionales. El criterio de unión monetaria de Maastricht aumentó la coordinación fiscal, pero hoy día se halla fuera de cuestión la configuración de un presupuesto central de la UE con dimensiones similares a las del presupuesto del gobierno federal de los Estados Unidos. El resultado es que la formulación y aplicación de políticas sigue siendo sumamente fragmentaria en comparación con las operaciones de las autoridades estadounidenses lo cual, en principio, haría que la coordinación monetaria en una zona del dólar en las Américas fuera posible, si pudiesen solucionarse los problemas constitucionales. Finalmente, hay también profundas diferencias en cuanto a la filosofía de la regulación. El método de los Estados Unidos recurre en mucho mayor grado a los tribunales, y la UE tiende a apoyarse en los procedimientos administrativos, criterio éste mucho más adaptable a los acuerdos intergubernamentales específicos, mientras que el primero requeriría un proceso de integración judicial largo y complejo.

En teoría, por lo menos, la legislación del Mercado Unico hace que el mercado europeo de servicios financieros sea más liberal que el de los Estados Unidos, mediante el uso del pasaporte único para la prestación transfronteriza de servicios. El rechazo de la ley McFadden, que prohibía la expansión interestatal de sucursales de bancos, ha reducido la diferencia, pero la configuración de la industria estadounidense aún se ciñe a la división Glass-Steagall entre banca comercial y banca de inversión. Si bien ha existido un conflicto entre el modelo de banca universal y las firmas especializadas de Londres, la legislación europea se orienta hacia la regulación de instituciones financieras diversificadas en una forma que no se da en el sistema de los Estados Unidos.

Ambos sistemas hacen frente a las pruebas que les imponen la nueva tecnología, las nuevas prácticas en la industria, los procesos de intensificación del uso de valores y la no intermediación y la globalización de los mercados de capital. Estas exigencias complican la tarea de regular en forma tal que amenazan desgastar la coherencia de sus regímenes reglamentarios. Los cambios de la regulación financiera internacional están obligando a que haya cierta convergencia pero, en algunos aspectos, los Estados Unidos y la Unión Europea parecen tomar rumbos opuestos. Un ejemplo notable de esto es la reacción ante la mayor competencia entre los mercados de valores, que los Estados Unidos favorecen, mientras que la IDS de la UE aún mantiene su disposición acerca de la "concentración" de los mercados.

No obstante, en el resto de este estudio se supone que el sistema europeo es un modelo válido para América Latina, por lo menos con fines analíticos.

El objetivo de la "competitividad mediante la convergencia" en Europa, no tiene un paralelo obvio de carácter global en América Latina, aunque la convergencia está implícita en los tres principales acuerdos comerciales de la región, como el TLCAN, el MERCOSUR y el MCCA. La necesidad que se percibió en Europa de fortalecer la competitividad regional dentro de una economía en proceso de globalización, para hacer frente a las amenazas de los Estados Unidos y de la Cuenca del Pacífico, por cierto que tiene un paralelo en América Latina, pero es mucho menos apremiante. Los objetivos inmediatos son fomentar las inversiones extranjeras y evitar los colapsos bancarios, más que fortalecer a los proveedores locales de servicios financieros.

Por supuesto, si fuera a considerarse a las Américas como una sola región, podrían alcanzarse los objetivos equivalentes a los de la integración europea mediante la extensión del sistema de los Estados Unidos a toda la región, después de contemplar las diferencias estructurales mencionadas. Este proceso, empero, tendría dos consecuencias significativas. En primer lugar, los gobiernos latinoamericanos deberían negociar este proceso de integración en forma concienzuda, con objetivos claros y una coordinación suficiente para tratar de manera efectiva con los Estados Unidos, aprovechando en este sentido la experiencia de la liberalización comercial. En segundo término, los Estados Unidos deberían aceptar la asunción de considerables responsabilidades de regulación, lo que requeriría la atribución de poderes extraterritoriales a sus propias instituciones reguladoras, si no se dispusiera el establecimiento de instituciones intergubernamentales apropiadas, con poderes correspondientes dentro de los Estados Unidos.

La experiencia de la liberalización comercial acumulada en América Latina durante los pasados diez años encierra una lección importante. Los objetivos eran claros, el desmantelamiento de las industrias ineficientes de sustitución de importaciones y la promoción de las inversiones extranjeras.

Sin embargo, a medida que cada país fue abatiendo sus barreras arancelarias y no arancelarias en el ámbito del GATT sin negociar concesiones correspondientes de los Estados Unidos o de la CE/UE, se tornó claro, aunque en retrospectiva, que se había perdido un considerable margen de acceso a los mercados de exportación, por falta de visión y por no haber negociado en forma colectiva. De la misma forma, el TLCAN ha logrado excelentes resultados en materia de integración comercial, pero la integración financiera sin un mecanismo intergubernamental apropiado de regulación y coordinación, casi provocó un desastre debido a la falta de regulación efectiva de las iniciativas fiscales mexicanas y los sistemas de los fondos estadounidenses de gestión de riesgos. Además, los acuerdos del TLCAN y los del MERCOSUR no trasuntan intención alguna de crear un marco institucional apropiado para la integración financiera, sin hablar de objetivos políticos o sociales globales

como los que sustentaron el programa del Mercado Único y facilitaron la cooperación intergubernamental en Europa. Curiosamente, bien puede ser que la existencia de instituciones de esa índole y de objetivos políticos mancomunados (apoyada, dicho sea de paso, por la Comisión Europea), hayan servido para mantener íntegro el proyecto centroamericano, a pesar de verse sometido a tensiones increíbles.

El papel previsto de la liberalización financiera en Europa conlleva múltiples beneficios: a) economías de escala, mayor productividad y menores márgenes de intermediación; b) aumento de los ahorros y distribución más eficiente de las inversiones, en una escala europea; c) creación de una base global de exportaciones para los servicios financieros; y d) mejoramiento de la disciplina fiscal de los gobiernos frente a un mercado de capital único. En América Latina también es deseable contar con un sistema financiero más eficiente y con una mejor disciplina fiscal.

Sin embargo, en gran medida esos dos beneficios se obtienen al presente por medio de los mercados financieros de los Estados Unidos, que brindan seguridad y servicio eficiente a los ahorristas latinoamericanos de mayor envergadura y distribuye los fondos (muchos de ellos originados en la propia región) entre los gobiernos y las empresas más grandes de América Latina mediante la compra de bonos y de acciones de capital, respectivamente. Sin embargo, este "mercado de capital sombra" para América Latina tiene un alcance limitado y no rinde los beneficios de un sistema bancario latinoamericano más fuerte ni ofrece la base global potencial de exportaciones para servicios financieros, que constituyeron la médula del proyecto europeo.

Las libertades de ubicación y demás, que requiere un mercado financiero común, son especialmente delicadas para los sistemas de regulación internos porque el servicio que se comercializa es, en efecto, una "creación reguladora". En retrospectiva, es evidente que cualquier conjunto de objetivos latinoamericanos debe incluir explícitamente el compromiso de integrar los sistemas de regulación apropiados.

El principio básico del método de la UE es que el sector financiero sigue siendo regulado por las autoridades nacionales. Cabe presumir que este principio sería adoptado por América Latina, porque en general se considera que las otras tres posibilidades son sumamente indeseables: a) una decisión de no contar con regulaciones en absoluto, que pondría en peligro a los consumidores y amenazaría la estabilidad de los sistemas bancarios nacionales; b) la regulación directa a cargo de las autoridades de los Estados Unidos, que amenazaría la soberanía nacional y que, de todos modos, no sería apoyada por Washington; o c) la constitución de un nuevo organismo regulador interamericano con amplios poderes transfronterizos, que no sería viable desde el punto de vista administrativo.

La aceptación de este principio implica, sin embargo, confiabilidad en la competencia reguladora y en la armonización mínima. Quizás en América Latina sea más fácil aplicar el principio de la competencia reguladora que en Europa, debido a la mayor similitud inicial de los sistemas de regulación y las estructuras financieras de los miembros, aunque debe reconocerse el potencial de externalidades negativas que surge de dicha competencia (los intentos de atraer inversiones extranjeras mediante una aplicación laxa de las reglas comunes, por ejemplo).

La armonización mínima no sólo debe abarcar las reglas de prudencia, para asegurar la competencia leal entre firmas nacionales y extranjeras, sino también las tasas impositivas sobre los ahorros y los ingresos por concepto de inversiones. Esto ha estado ocurriendo en América Latina sin orden ni concierto, como consecuencia de la adopción de normas ligeramente basadas en las prácticas de los Estados Unidos y a raíz de la crisis de la

deuda (con un papel fundamental a cargo del FMI y del Banco Mundial) y de la competencia entre los estados para atraer inversiones extranjeras. No obstante, hasta ahora este proceso ha rendido un progreso escaso en cuanto a la armonización interestatal explícita.

La competencia reguladora y la armonización mínima funcionaron en Europa debido al sistema del "pasaporte" conforme al cual se permite a las instituciones de crédito de los estados miembros ofrecer sus servicios en toda la UE sin necesidad de una nueva autorización ni constitución de capital. Esto, a su vez, requiere un alto grado de confianza entre los estados miembros (que, debe admitirse, no siempre se halla presente en la UE) y de fe en la probidad de las autoridades reguladoras. Esto ha de constituir un problema grave en América Latina, donde la credibilidad de las instituciones públicas suele verse socavada por factores que van desde la ineficiencia hasta la influencia política y la narcocorrupción. Por consiguiente, bien puede ocurrir que se progrese más dentro de los acuerdos de comercio existentes (TLCAN, MERCOSUR y MCCA), en los que ya existe o se está logrando, un grado razonable de confianza, transparencia e información.

EL TRAZADO DE UNA ESTRATEGIA DE EJECUCIÓN

La integración de los servicios financieros requiere, como se ha visto, un proceso coordinado de legislación en los países miembros. La eliminación de los controles sobre los movimientos de capital puede considerarse el primer paso y, conforme al Convenio Constitutivo del FMI y a las reglas de la OCDE, debe darse lo antes posible. No obstante, los países europeos (en particular los menos desarrollados) cumplieron estos requerimientos relativamente tarde.

En cambio, a fines de los años ochenta se asistió en América Latina a la rápida liberalización de las cuentas de capital, principalmente con objeto de atraer inversiones extranjeras. Hoy día se considera, en retrospectiva, que esto creó desventajas considerables, especialmente en vista de los altibajos de ingresos y egresos de capitales, por lo cual varios países restablecieron en fecha reciente controles directos o indirectos, mientras otros estudian seriamente la posibilidad de hacerlo. Bien puede ocurrir que el eventual desmantelamiento de esos controles se supedite explícitamente al grado de progreso de la integración financiera, lo cual les quitaría arbitrariedad y restablecería la confianza de los inversionistas.

En 1985 la legislación bancaria en Europa no era sumamente discriminatoria contra los extranjeros y, como los bancos dominaban el sector financiero, esto facilitó la integración. Las directivas bancarias de la CE, que regularon productos bancarios, fueron seguidas por directivas sobre la solvencia y la exposición, que crearon un verdadero mercado bancario común. En América Latina, a diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos, los bancos también dominan los mercados financieros, de modo que la legislación bancaria debe constituir la prioridad absoluta para la armonización, considerando debidamente los acuerdos recíprocos con mercados ajenos a la región.

Cabe señalar, empero, que ante la insolvencia de muchos bancos de la región las normas de prudencia comunes deberán incluir muchos acuerdos transitorios. El establecimiento de un sistema latinoamericano de bancos centrales (que debe incluir las superintendencias de banca) sería esencial para lograr la coordinación requerida. Además, bien puede ocurrir que la ausencia de una propuesta de creación de un banco central único para la región, al estilo Maastricht, tome esa función de supervisión prudencial menos amenazante para la soberanía y, por consiguiente, más aceptable para los estados miembros.

En Europa, la integración en materia de valores ha requerido directivas al nivel de la UE sobre servicios de inversiones y adecuación del capital. Tal como ocurrió en Europa, en América Latina estas disposiciones deberían dictarse en forma simultánea, presumiblemente por medio de legislación paralela en los principales centros financieros.

En Europa, esta integración se vio demorada por la competencia entre las bolsas de valores para obtener (o para retener, en el caso de Londres) una ventaja competitiva. En América Latina, la naturaleza incipiente de las bolsas de valores haría que esto fuese menos difícil, pero subsisten dos problemas. En primer lugar, la falta de transparencia, la deuda pública pendiente y la insolvencia de las empresas, determinan que deba llevarse a cabo una considerable reorganización interna antes que sea posible la integración de los mercados de valores. Segundo, la importancia de las transacciones en terceros países (por ejemplo los recibos americanos de depósito -ADR) y las tenencias de cartera por parte de fondos de ultramar, significan que deberán establecerse acuerdos con las principales bolsas del mundo. Quizás la mejor forma de hacerlo sea por intermedio de una asociación de las principales bolsas latinoamericanas que negocie conjuntamente con Nueva York y Londres, posiblemente por intermedio de IOSCO.

La integración de la legislación sobre seguros ha sido la categoría que ha tenido un avance más lento en Europa y es probable que lo mismo ocurra en América Latina, aunque la escala de posibles beneficios para los consumidores quizá sea la más alta en este sector. Es difícil dismantelar las barreras proteccionistas que incluye la legislación nacional, por ejemplo los incentivos tributarios para el ahorro en seguros de vida. En América Latina el subdesarrollo relativo del mercado de seguros y la atracción de la privatización de los sistemas jubilatorios estatales significa, sin embargo, que el progreso puede ser más rápido que en Europa. Existe, sin embargo, un riesgo potencial para los consumidores en cuanto a la emisión de "pasaportes", al estilo europeo, para seguros de vida y otros (que permiten a una compañía aseguradora establecer sucursales en todos los estados miembros y vender una amplia variedad de productos sobre la base de la autorización y la supervisión de un solo país), si todas las autoridades reguladoras no poseen la independencia y la probidad requeridas.

Las consecuencias más generales de la estrategia de puesta en práctica en Europa, tienen serias implicancias para América Latina. La armonización de la legislación financiera y de las reglas de prudencia presenta suficientes dificultades propias, pero los arquitectos del Mercado Único señalaron claramente desde un principio, que la integración financiera podía verse frustrada por las perturbaciones cambiarias. América Latina afronta el mismo problema, probablemente en mayor escala y, de hecho, muchas transacciones financieras transfronterizas se realicen en dólares estadounidenses precisamente por esta razón.

El colapso mexicano demostró en forma dramática cómo se transmiten las conmociones macroeconómicas por medio de un mercado único de capitales, cuando la liberalización financiera ha reducido las facultades del banco central para estabilizar el mercado interno, y esto constituye un riesgo potencial para el MERCOSUR, cuando la Argentina abandone su actual sistema de paridad. Si no hay requerimientos discrecionales de reservas para los intermediarios financieros, los bancos centrales quedan limitados a las operaciones de mercado abierto en las reducidas bolsas internas o a las variaciones desestabilizadoras de los tipos de interés de la deuda del gobierno, tanto en América Latina como en Europa.

Por consiguiente, la convergencia de las posiciones fiscales ha sido un elemento esencial en el buen resultado de la integración financiera europea, con bastante independencia respecto de la meta a largo plazo de la unificación monetaria. Esta convergencia supone cambios en la tributación, en los gastos del gobierno y en la política de endeuda-

miento. En América Latina, la armonización tributaria sería contraria a la tendencia actual hacia el ajuste fiscal unilateral y la competencia por la inversión extranjera, e inclusive Europa ha mostrado lentitud para avanzar más allá de la armonización VAT encaminada a brindar tratamiento igual a los ingresos y al capital. La convergencia fiscal requeriría, sobre todo, una reestructuración definitiva de la deuda pública existente (interna y externa) en la mayoría de los casos, así como cambios de los saldos de ingresos y gastos corrientes. Sin embargo, una vez que esto se logre, la valuación de la deuda pública en un mercado de capital latinoamericano único brindaría un control efectivo de futuros desequilibrios fiscales y, por ende, aumentaría la confianza de los inversionistas en la región.

Puede suponerse que no existe una perspectiva inmediata de unión monetaria como parte del proceso de integración financiera en América Latina. No obstante, ese proceso puede dar mayor estímulo a la dolarización de las economías latinoamericanas, en parte por razones contables, pero principalmente debido a la necesidad de contar con una unidad de valor digna de confianza para las transacciones transfronterizas. Esta situación se acentúa aún más por los sucesivos colapsos bancarios en la región, lo que ha dado como resultado que las instituciones financieras efectúen una creciente proporción de sus transacciones en dólares. Este proceso tiene consecuencias considerables en el largo plazo para las autoridades estadounidenses, porque la creación de una zona con moneda única -aunque sea por omisión- exigirá inevitablemente que reguladores financieros de los Estados Unidos (e inclusive la propia Reserva Federal) intervengan en los mercados financieros latinoamericanos, aunque sólo sea para apoyar a las instituciones estadounidenses comprometidas en exceso.

Finalmente, la preocupación por la integración regional en el programa del Mercado Único surgió por el temor que las disparidades crecientes (acaso acentuadas por el drenaje de los ahorros de los países pobres hacia inversiones en países más productivos) socavarán el compromiso democrático con el proyecto europeo, y llevó a la creación de transferencias explícitas por medio de fondos de cohesión y del Banco Europeo de Inversiones, e implícitamente por medio de la Política Agrícola Común. La integración financiera resalta este problema porque el capital es, claramente, mucho más móvil que la mano de obra, y lleva a acuerdos de transición especiales para los países miembros más pobres. Las desigualdades regionales son aún más serias en América Latina y exigirán un reconocimiento explícito en el programa de integración, si se desea evitar la interrupción del proceso. En este sentido, es motivo de preocupación la ausencia de disposiciones específicas en el TLCAN o en el MERCOSUR. Sin embargo, el propio Banco Interamericano de Desarrollo podría ofrecer las bases para un sistema eventual de inversiones concesionarias en infraestructura y educación, equivalente al mecanismo europeo de cohesión.

POSIBLES OBSTÁCULOS A LA INTEGRACIÓN FINANCIERA

Por lo expuesto, un proyecto latinoamericano de integración financiera debería comprender, por lo menos, estos objetivos, adaptando la experiencia europea a las circunstancias locales: i) una definición clara y de largo plazo que vaya más allá de la eficiencia sectorial y comprenda el desarrollo económico y la competitividad mundial; ii) una posición firme respecto de las futuras relaciones con la estructura regulatoria de los Estados Unidos y sus autoridades financieras; y iii) reconocer que la armonización mínima y las transacciones transfronterizas exigirán la reforma de las leyes y la administración pública nacionales.

El hecho que esto requiera un alto grado de unanimidad política entre los estados miembros, la resolución de negociar colectivamente con los Estados Unidos y con la Unión Europea y la disposición de los países más adelantados de la región a compensar a los más pobres, constituye un obstáculo inevitable. Un acuerdo preferencial para México, en el marco del TLCAN, que conllevara la integración efectiva en la estructura reguladora de los Estados Unidos, haría más difícil llegar a un sistema estrictamente latinoamericano. No obstante, bien puede ocurrir que si se logra un progreso suficiente en el ámbito del MERCOSUR, otros vecinos más pequeños puedan unirse y el sistema se consolide gradualmente.

La estrategia de ejecución bajo un sistema de armonización mínima probablemente requiera que los gobiernos latinoamericanos emprendan: (a) la reforma paralela de la legislación bancaria, la supervisión conjunta de los mercados de valores y el estricto control de las compañías aseguradoras, a fin que el sistema de "pasaporte" sea viable sin correr el peligro de insolvencias o de amenazar los intereses de los consumidores; (b) el compromiso de lograr un grado considerable de armonización fiscal y coordinación macroeconómica, a fin de evitar las perturbaciones cambiarias que pueden entorpecer la integración financiera efectiva; y (c) medidas para compensar a los países más pobres de América Latina, de manera que no deban sobrellevar una cuota desproporcionada de los costos de la integración financiera.

Los obstáculos para estas medidas (y su sostenibilidad) son obvios, pero como la alternativa sería un crecimiento anárquico y desestabilizador de las transacciones especulativas transfronterizas, las adquisiciones malversadas y la dolarización gradual, es muy posible que esos obstáculos sean superados, más por una razón de necesidad que por buenas intenciones. De hecho, la mayoría de los sistemas de regulación financiera nace por omisión, como resultado de las necesidades de financiación de las economías y de los gobiernos en determinados jalones del desarrollo económico y de la reacción a las crisis del sistema financiero. Los sistemas existentes en los Estados Unidos y en Europa son, en gran medida, el producto de circunstancias políticas singulares y las anomalías que exhiben a menudo guardan relación directa con el marco histórico dentro del cual evolucionaron.

En el caso de América Latina, en cierta medida el cumplimiento del requisito (a) se encuentra en marcha debido a la presión de las IFI, aunque sería mucho más eficaz si se le considerara parte de un proceso de desarrollo a largo plazo y no un simple aspecto de la condicionalidad de un ajuste estructural.

El requisito (b) surge por omisión, en cuanto los inversionistas internacionales sancionan a los países con desequilibrios macroeconómicos, aunque las sanciones tienden a ser tardías y excesivas.

El requisito (c) es el de cumplimiento más difícil, pero es aquí donde el BID puede cumplir un papel importante.

Sin embargo, el obstáculo de mayor envergadura para la puesta en práctica de un sistema de pasaporte sea quizás la reputación de los órganos reguladores nacionales en materia de eficiencia administrativa, influencia política e inclinación a la corrupción. Es difícil imaginar cómo puede la legislación interna superar estos obstáculos, salvo en el largo plazo, lo cual robustece los argumentos en favor de un órgano de registro supranacional.

Las presiones de los grupos de intereses han constituido un importante factor de demora en Europa, principalmente las de los sectores financieros nacionales lanzados en busca de protección frente a la competencia, por intermedio de las representaciones de sus gobiernos en Bruselas. Las deficiencias de la ISD y la CAD son el resultado, principalmente,

de este proceso, que en principio requirió legislación para la formulación de reglas y luego perdió flexibilidad en el entorno de un mercado global en rápida transformación.

Las grandes firmas que podían obtener ventajas mediante el sistema de pasaporte lo apoyaban, mientras que los mercados importantes como el de Londres claramente podían ganar más con una liberalización selectiva, y los bancos universales aspiraban a recuperar mercados perdidos a manos de las firmas de valores especializadas y las compañías aseguradoras. Es posible que en América Latina se repita el mismo proceso de *lobbying*, con la diferencia que los intermediarios financieros locales se encuentran en una posición relativamente débil con respecto a los competidores multinacionales y a sus propios gobiernos.

El lento proceso de transición hacia un mercado completo de servicios financieros en Europa, a pesar de las condiciones previas favorables, es instructivo. Los mercados integrados de bienes sólo requieren una disposición administrativa que elimine las barreras arancelarias, una vez que se ha logrado el consenso político con legislación suplementaria menor, relativa a aspectos sanitarios y de embalaje, por ejemplo. Esta también ha sido la experiencia de los recientes acuerdos latinoamericanos de libre comercio. En cambio, la integración financiera ha requerido cambios legislativos complejos y difíciles en el plano interno, donde las posibilidades de dilación y *lobbying* son infinitas. Es probable que esto sea aún más problemático en América Latina, donde, además, es necesario resolver problemas reales de solvencia empresarial y probidad administrativa.

El proceso de liberalización financiera global y aceleración del cambio tecnológico probablemente haga más difícil el lograr consenso, convergencia y cohesión regionales en América Latina durante el próximo decenio, que en el caso de Europa. Mucho puede depender, asimismo, de la actitud de los Estados Unidos ante el dilema de crear una zona monetaria en las Américas (con la responsabilidad concomitante de actuar como banquero central) o de apoyar los esfuerzos de los gobiernos latinoamericanos para crear su propio sistema de regulación financiera.

Notas

¹ Esto se ha hecho mejor en estudios como el excelente artículo de Marcelo de Paiva Abreu "Integración financiera en los países del MERCOSUR" (Integración & Comercio [1997]. Vol. 1, pp. 85-102). Además, este valioso trabajo pone de relieve los peligros reales de la falta de coordinación macroeconómica y de normas claras sobre extraterritorialidad, respecto de los cuales la experiencia europea (en condiciones más favorables) es muy importante.

² En el Tratado de Maastricht se rebautizó oficialmente a la Comunidad Económica Europea como "Comunidad Europea" y ésta sigue constituyendo una entidad separada dentro del ámbito de la Unión Europea. En este estudio se ha usado el término "CE" al referirse al programa del Mercado Único, porque guarda relación principalmente con el pilar de las "Comunidades" de la UE.

³ Véase un análisis de las condiciones políticas y económicas que favorecieron el Programa del Mercado Único, en Duchêne [1990].

⁴ El principio del reconocimiento mutuo fue establecido por primera vez por la sentencia de la Corte Europea de Justicia en el caso "Cassis de Dijon", en 1979.

⁵ Véase un análisis exhaustivo de este aspecto, en George Winckler (ed.) [1992].

⁶ Véase un análisis de este tema en E. Davis y C. Smales [1990], citados en Lewellyn [1992].

⁷ Véase un análisis de los orígenes de estas maniobras políticas y sus posibles consecuencias, en Scott-Quinn [1994].

⁸ Véase un análisis de las diferencias entre los requisitos de la CAD y los de Basilea, en Dale [1994].

⁹ Conforme a un estudio realizado en el otoño de 1995 por el Comité Européene des Assurances, citado en *The International Herald Tribune*, 18 y 19 de noviembre de 1995.

¹⁰ Véase un análisis de las repercusiones del *lobbying* en el programa del Mercado Único, en Mayes y otros [1993].

¹¹ Citadas en Tsoukalis [1993].

¹² Citado en *The Financial Times*, 10 de noviembre de 1995.

¹³ Citado en Kapstein [1994] p. 153.

¹⁴ Resumido por Kapstein [1994].

¹⁵ Como lo predijo Lewellyn [1992].

¹⁶ Véase un análisis detallado de la ISD y la CAD, en Steil y otros [1996].

¹⁷ Divulgado en *Business Europe*, Economist Intelligence Unit, Mayo 9 de 1995.

¹⁸ Véase, por ejemplo, *The Federal Trust Towards an Integrated European Capital Market*, Londres: Federal Trust for Education and Research, 1993.

¹⁹ Véase *Financial Times*, 26 de octubre de 1995.

²⁰ Véase, por ejemplo, Pantos y Paraskevopoulos [1994].

²¹ Véase un análisis pormenorizado de las consecuencias de la transición a la unión monetaria en Giovanni y Mayer (editores) [1991].

Bibliografía

BLISS, C. y BRAGA DE MACEDO J. (EDS.). *Unity with diversity in the European Economy: The Community's Southern Frontier*. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

CECCHINI, PAOLO. *The European Challenge 1992: Benefits of a Single Market*. Aldershot: Wildwood House. 1988.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Completing the Internal Market, White Paper from the Commission to the European Council*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities, Junio 1985.

_____. *Programme for the Liberalization of Capital Movements in the Community*. Bruselas, 1986.

_____. *Research on the Cost of Non-Europe*. Bruselas, 1988. Vol. 2, Cap.10.

DALE, RICHARD. *International Banking Deregulation*. Oxford: Basil Blackwell, 1992.

_____. "International Banking Regulation" en B. Steil (ed.), *International Financial Market Regulation*. Chichester: John Wiley. 1994.

DAVIS, E. y SMALES, C. "The Integration of European Financial Services" en J. Kay (ed.) *1992: Myths and Realities*. Londres: London Business School. 1990.

DE GRAUWE, PAUL. *The Economics of Monetary Integration*. Oxford: Oxford University Press. 1994.

DE PAIVA ABREU, MARCELO. "Integración financiera en los países del MERCOSUR". *Integración & Comercio*. Buenos Aires: INTAL. 1997.

DERMINE, JEAN. "EC Banking Regulation" en B. Steil (ed.). *International Financial Market Regulation*. Chichester: John Wiley. 1994.

DUCHÊNE, FRANÇOIS. "Less or More than Europe? European Integration in Retrospect", en C. Crouch y D. Marquand (eds.), *The Politics of 1992: Beyond the Single European Market*. Oxford: Basil Blackwell. 1990.

FRANKEL, JEFFREY A. "Exchange Rates and the Single Currency", en B. Steil (ed.). 1996.

GIOVANNINI, ALBERTO Y MAYER, COLIN (EDS.). *European Financial Integration*. Cambridge: Cambridge University Press. 1991.

GROS, DANIEL Y THYGESEN, NIELS. *European Monetary Integration*. London: Longman. 1992.

KAPSTEIN, ETHAN B. "Governing Global Finance", en *The Washington Quarterly*, 17:2.

_____. *Governing the Global Economy: International Finance and the State*. Cambridge (Mass.) y Londres: Harvard University Press. 1994.

KOLLIAS, SOTIRIOS. "Financial integration in the EC: conceptual approach and implications" en T. Georgakopoulos, C.; Paraskevopoulos y J. Smithin (eds.), *Economic Integration between Unequal Partners*. Aldershot: Edward Elgar. 1994.

KONDONASSIS, A. J. Y MALLIARIS, A. G. "Monetary Union and Economic Integration: the Less Developed Areas of the European Community", en Georgakopoulos et al. 1994.

LLEWELLYN, DAVID T. "Banking and Financial Services", en D. Swann (ed.) *The Single European Market and Beyond: A Study of the Wider Implications of the Single European Act*. Londres: Routledge. 1992.

MAYES, DAVID ET AL. *External Implications of European Integration*. Londres: Harvester Wheatsheaf. 1993.

_____. Y HART, PETER. *The Single Market Programme as a Stimulus to Change: Comparisons between Britain and Germany*. Cambridge: Cambridge University Press. 1994.

MCDONALD, FRANK. "Completing the Internal Market in the European Union", en Nigel M. Healey (ed.), *The Economics of the New Europe*. Londres: Routledge. 1995.

MORAN, MICHAEL. *The Politics of the Financial Services Revolution: the USA, the UK and Japan*. Londres: Macmillan. 1991.

PANTOS, THEMIS D. Y PARASKEVOPOULOS, CHRISTOS C. "The Greek Financial System: Strategies for Convergence", en T. Georgakopoulos et al. (eds.). 1994.

SCOTT-QUINN, BRIAN. "EC Securities Markets Regulations" en B. Steil (ed.) *International Financial Market Regulation*. Chichester: John Wiley. 1994.

SIMPSON, DAVID R. F. "Unfinished Business of the Single Market Programme" en R. O'Brien (ed.) *Finance and the International Economy*: 6. Oxford: Oxford University Press. 1992.

STEIL, BENN. *Competition, Integration and Regulation in EC Capital Markets*. Londres: Macmillan. 1993.

- _____. *Illusions of Liberalization: Securities Regulation in Japan and the EC*. Londres: Royal Institute of International Affairs. 1995.
- _____. ET AL. *The European Equity Markets: The State of the Union and an Agenda for the Millennium*. Londres: Royal Institute of International Affairs. 1996.
- THE FEDERAL TRUST. *Towards an Integrated European Capital Market*. Londres: Federal Trust for Education and Research. 1993.
- THIERRY, JACQUES. "Banking in Europe after 1992" en Z. Mikdashi (ed.) *New Strategies and Perspectives in Banking*. 1994.
- TSOUKALIS, LOUKAS. *The New European Economy: The Politics and Economics of Integration*. Oxford: Oxford University Press. 1993.
- VIÑALS, JOSÉ ET AL. "Spain and the "EC cum 1992" Shock" en C. Bliss y J. Braga de Macedo (eds.), *Unity with diversity in the European Economy: The Community's Southern Frontier*. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.
- WALLACE, WILLIAM. *Regional Integration: The West European Experience*. Washington, D.C.: The Brookings Institution. 1994.
- WINCKLER, GEORGE (ED). *Tax Harmonization and Financial Liberalization*. Londres: Macmillan. 1992.
- WOOLCOCK, STEPHEN. *The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?*. Londres: Royal Institute of International Affairs. 1994.
- _____; HODGES, MICHAEL Y SCHREIBER, KRISTIN. *Britain, Germany and 1992: The Limits of Deregulation*. Londres: Pinter. 1991.

La evidencia sobre el desvío de comercio en el MERCOSUR

Integración & Comercio N° 6; septiembre-diciembre 1998

*Nigel Nagarajan**

Tradicionalmente, los economistas se han preocupado por los potenciales efectos de desvío de comercio provocados por los esquemas de integración regional. El acuerdo MERCOSUR es el último en atraer la atención en ese sentido. Un estudio reciente sobre las exportaciones intra MERCOSUR encontró que gran parte del incremento del comercio entre los países miembros estaba basado en productos que no habían sido exportados con éxito a otros países.

Este trabajo cambia el enfoque hacia las importaciones intra MERCOSUR. Mientras que los flujos de comercio entre los países del MERCOSUR han aumentado, es evidente que también ha habido un fuerte crecimiento en las importaciones desde otros países. Esto refleja la liberalización que acompañó la formación del MERCOSUR así como también las políticas de estabilización adoptadas por los dos principales países del bloque que incrementaron sus niveles de ingresos y, por consiguiente, su demanda en el total de las importaciones. Este trabajo también analiza el contenido tecnológico del comercio. Las importaciones intra MERCOSUR están dominadas por productos que incorporan un nivel de tecnología básico o intermedio, mientras que las importaciones de productos de alta tecnología continúan llegando de los países industrializados.

I. INTRODUCCIÓN

La última década ha sido testigo del renovado interés por la integración económica regional en muchas partes del mundo. El programa de mercado único de la Unión Europea (EU) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) son los principales ejemplos de esta tendencia, pero también han estado involucrados muchos países en vías de desarrollo. En América del Sur, el acuerdo de unión aduanera conocido como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) -que comprende a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay- se ha convertido recientemente en un centro de gran atención. Específicamente, se ha expresado preocupación con respecto al hecho de que el MERCOSUR haya fomentado flujos de comercio ineficientes entre sus miembros.

* *Dirección General para Asuntos Económicos y Financieros, Comisión Europea.*

Para los economistas, los esquemas de integración regional, tales como las áreas de libre comercio y las uniones aduaneras, tienen efectos ambiguos respecto del nivel de bienestar. Esto se debe a que, según la terminología clásica de Jacob Viner, la eliminación preferencial de barreras arancelarias entre un grupo de países puede llevar tanto a la creación de comercio como al desvío de comercio. La creación de comercio surge cuando la disminución de los aranceles entre un grupo de países permite que bienes más baratos de países socios reemplacen a la producción interna más cara. Sin embargo, las disminuciones preferenciales de los aranceles entre las partes de un acuerdo regional también discriminan en contra de las importaciones desde terceros países. Esta situación puede llevar al desvío de comercio: el reemplazo de bienes importados manufacturados eficientemente por otros países por bienes más caros producidos por los socios regionales.

Es difícil establecer *a priori* cuál de estos dos efectos predominará. Parecería ser que la mejor manera de dilucidar esta cuestión sería llevar a cabo un análisis *ex post* de los flujos de comercio reales bajo un convenio determinado. No obstante, la falta de procedimientos confiables para estudiar los cambios en los flujos de comercio ha dificultado el análisis empírico de los acuerdos de integración regional. En un trabajo reciente, Yeats [1997, 1998] propuso una nueva metodología para evaluar los acuerdos regionales. Utilizó un índice de orientación regional para analizar si los productos individuales son más o menos aptos para ser comerciados con los países socios en comparación con el resto del mundo. Combinó información sobre las modificaciones en este índice con una medida de ventaja comparativa aparente. Su propósito fue analizar si se podía considerar a los países socios como productores relativamente eficientes de aquellos bienes que se comerciaban con más intensidad dentro del acuerdo, una vez llevada a cabo la integración. Yeats utilizó esta metodología para estudiar el comercio de los países del MERCOSUR.

Señaló que gran parte del incremento del comercio entre los países del MERCOSUR se efectuaba con productos "equivocados" -un resultado de los efectos del desvío de comercio del acuerdo-. Yeats basó este juicio en su aplicación de la teoría del comercio tradicional al estudio de la composición de los productos que se comercian en el MERCOSUR. El modelo llamado Heckscher-Ohlin (o de proporción de los factores) explica la ventaja comparativa sobre la base de las diferencias en la dotación de factores de los países. Los países con mayor abundancia de capital, por ejemplo, serán más eficientes en la producción de bienes capital intensivos (dado que el capital es más barato en esos países), mientras que los países con mayor abundancia de mano de obra serán más eficientes en la producción de bienes trabajo intensivos. En lo que se refiere al MERCOSUR, Yeats encontró que gran parte del incremento de los flujos del comercio intrarregional era de bienes que él describió como capital intensivos. La supuesta ventaja comparativa de los países del MERCOSUR, señaló, debía encontrarse en los bienes trabajo intensivos, de modo que el hecho de que los bienes capital intensivos tengan gran importancia en el comercio entre ellos es motivo de preocupación.

El estudio de Yeats atrajo mucho interés. En parte, ello se debió al interés general por la integración económica regional y sus implicancias para el comercio mundial. La publicación de ese trabajo ayudó a reforzar la observación que a menudo hacen los economistas en cuanto a que los acuerdos regionales pueden ser inherentemente distorsionantes, tal como lo demuestran los cambios aparentemente adversos en los flujos de comercio. Sin embargo, gran parte del interés en el estudio de Yeats nace de la creciente importancia del propio acuerdo del MERCOSUR. El cuadro 1 muestra que, en 1995, el PBN combinado de los países del MERCOSUR superó los US\$ 880.000 millones y que su población total se

encontraba por encima de los US\$ 200 millones. Con el proyecto de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) programada para algún momento de principios del próximo siglo, el bloque del MERCOSUR puede ser un importante contrapeso para los Estados Unidos en futuras negociaciones.¹ También se ha considerado en varias oportunidades la posibilidad de constituir un área de libre comercio entre el MERCOSUR y la UE; incluso en la cumbre UE-América Latina celebrada en Panamá en febrero de 1998. La UE es el principal socio comercial de los países del MERCOSUR y considera al bloque “un nuevo centro de crecimiento de importancia mundial y de importancia estratégica para Europa” (Comisión Europea [1994] p. 12).

Cuadro 1

MERCOSUR Y OTROS PAÍSES SUDAMERICANOS: DATOS BÁSICOS				
	PBN US\$ millones	Población US\$ miles	PBN per cápita US\$	PBN per cápita (PPA) US\$
MERCOSUR	882.834	201.899	4.370	5.880
Argentina	278.431	34.665	8.030	8.310
Brasil	579.787	159.222	3.640	5.400
Paraguay	8.158	4.828	1.690	3.650
Uruguay	16.458	3.184	5.170	6.630
Chile	59.151	14.225	4.160	9.520
Pacto Andino	212.566	101.164	2.100	5.470
Bolivia	5.905	7.414	800	2.540
Colombia	70.263	36.813	1.910	6.130
Ecuador	15.997	11.447	1.390	4.220
Perú	55.019	23.819	2.310	3.770
Venezuela	65.382	21.671	3.020	7.900
Gran Total	1.154.551	317.288	3.640	5.912

Fuente: Banco Mundial [1997]. Algunas cifras corresponden a años diferentes de los especificados.

Otra de las razones que explican el interés generado por el trabajo de Yeats es que el MERCOSUR es también el principal ejemplo de un esquema de integración económica regional entre países en desarrollo en el mundo de hoy. Su éxito o su fracaso será visto, por lo tanto, como un caso piloto con respecto a los renovados esfuerzos que otros países en desarrollo están haciendo en la actualidad para fomentar la integración entre sí. Un problema que existió en el pasado es que muchos de los esquemas de integración llamados “Sud-Sud” involucraban a países con mercados pequeños, bajos ingresos y estructuras de producción comparables. En consecuencia, había pocas oportunidades de crea-

ción de comercio. Así, muchos intentos previos de integración regional por parte de países en desarrollo parecían diseñados para fomentar el desvío de comercio. Tal como señalan Melo y Dhar [1992], varias razones podrán explicar este fenómeno. Por ejemplo, las concesiones arancelarias se negociaban ítem por ítem y de esta manera se fomentaba que los países fueran altamente selectivos en sus ofertas de liberalización. Como consecuencia, la liberalización del comercio no llegó a ser completa. Además, se mantuvieron altos niveles de protección contra otros países. La experiencia latinoamericana de integración regional en la década de los años 60 -un clásico ejemplo de la sustitución de importaciones que se perseguía a nivel regional- dio como resultado la disminución del comercio dentro de la región al igual que con el resto del mundo (Rajapatirana [1994]).

A primera vista, el MERCOSUR parece ser bastante diferente del anterior regionalismo latinoamericano. Según Foders, "un país que decide unirse con países vecinos para establecer un régimen de comercio como el MERCOSUR demuestra que sus dirigentes tienen una visión de la liberalización del comercio y de la competencia externa que se aleja radicalmente de la visión proteccionista utilizada en el pasado para justificar políticas orientadas en función de consideraciones internas" (Foders [1996] p. 3). En el caso del MERCOSUR, cada país ha llevado a cabo reformas macroeconómicas y estructurales fundamentales, incluyendo una fuerte liberalización unilateral de su régimen de comercio e inversiones. Estas medidas son parte de la tendencia general en América Latina en conjunto hacia una reforma económica y regímenes comerciales más abiertos (Edwards [1994]).

Podría ser útil comparar la experiencia de integración regional de la UE. La integración "profunda" que ha alcanzado la UE puede contrastarse con la integración "superficial" que los países del MERCOSUR han logrado hasta ahora.² La opinión prevaleciente es que la integración regional dentro de la UE ha tenido un impacto positivo en el bienestar de sus países miembros. En escritos de 1975, Balassa llegó a la conclusión de que "la creación de comercio ha sido sustancial en términos absolutos y ha sobrepasado al desvío de comercio varias veces" (Balassa [1975] p. 16).³ El mismo autor ha encontrado fuertes evidencias de especialización intraindustrial en las actividades manufactureras, lo que permitió la explotación de economías de escala. También se obtuvieron beneficios de la racionalización de la producción como respuesta a la intensificación de la producción en un mercado más amplio. Estos efectos llamados "efectos dinámicos" de la integración económica, ya habían sido subrayados (Balassa [1961]).

Tal como señala Sapir [1992], los efectos dinámicos estaban también en el corazón del programa del mercado único de la UE que tuvo como objetivo eliminar todas las restantes barreras a la libre circulación de bienes, servicios, personas y capital para fines de 1992. La evaluación más reciente conducida por la Comisión Europea sugiere que el PIB de la UE es ahora 1% más alto de lo que hubiera sido sin el mercado único (Comisión Europea [1996]).

De las muchas enseñanzas que podemos extraer de la experiencia de la UE, hay dos que parecen estar entre las más pertinentes para América Latina. La primera es que, por su propia naturaleza, los beneficios dinámicos requieren tiempo para materializarse. Dado que el MERCOSUR se encuentra todavía en su infancia, no se puede esperar una evaluación completa de sus implicancias sobre el bienestar examinando datos de un período limitado. La segunda es que la liberalización del comercio exterior es un complemento clave de la eliminación de las barreras en el comercio intrarregional.

En un estudio importante, Jacquemin y Sapir [1991], encontraron que las importaciones provenientes de países ajenos a la UE son las que ejercen un efecto pro-competi-

tivo en los márgenes costo-precio en la UE. Esto fortalece el argumento de los países del MERCOSUR para continuar ejecutando una combinación de liberalización del comercio interior y exterior más que perseguir la liberalización interior solamente.

El enfoque central del resto de este trabajo se concentra en el análisis de los actuales modelos del comercio del MERCOSUR. El trabajo también tiene como objetivo introducir dos nuevos elementos en este debate.

El primero consiste en la adaptación de la metodología de Yeats al estudio de las importaciones más que de las exportaciones. Se argumenta en este caso que, centralizando el enfoque en las tendencias de las exportaciones, Yeats no tomó suficientemente en cuenta el importante crecimiento del comercio entre los miembros del MERCOSUR y terceros países.

El segundo elemento consiste en considerar los flujos del comercio dentro del MERCOSUR de acuerdo con su contenido tecnológico. Existe acá un contraste con el enfoque de las proporciones entre factores utilizado por Yeats, en el cual los bienes son considerados capital intensivos o trabajo intensivos. Estos dos nuevos elementos han dado resultados que difieren sustancialmente con respecto de aquéllos que obtuvo Yeats sobre la evidencia de desvío de comercio en el MERCOSUR.

II. RÉGIMEN DEL COMERCIO DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR

Podría ser útil comenzar con un breve resumen del régimen de comercio de los países del MERCOSUR. El MERCOSUR fue creado por el Tratado de Asunción, que se firmó en marzo de 1991.⁴ Parece haberse inspirado en parte en el Tratado de Roma, uno de los documentos fundacionales de la UE. El Tratado de Asunción exigía el establecimiento gradual de un mercado común y determinó un período de transición que iba de junio de 1991 a diciembre de 1994, durante el cual se debían eliminar gradualmente los aranceles fijados para el comercio intra MERCOSUR y se debía adoptar un arancel externo común (AEC). Hubo algunas demoras en el cumplimiento de este objetivo, pero cuando la "unión aduanera" del MERCOSUR comenzó a operar oficialmente, el 1 de enero de 1995, aproximadamente el 80% de todos los productos comerciados entre sus miembros no estaba sujeto a aranceles. Las principales excepciones las constituían productos sensibles tales como los textiles, la siderurgia y los automóviles.⁵

En los últimos años, los países del MERCOSUR han reducido sustancialmente sus aranceles externos. En gran parte, esto se debe a las reformas de las políticas de comercio interior que tuvieron lugar en la última década poco más o menos, pero, en cierta medida, también refleja la adopción del AEC.

Se debe señalar que el arancel promedio de Brasil era del 51% en 1988, pero que en los últimos años se ha reducido del 21,2% (enero 1992) al 14% (julio 1993) y al 11,9% en 1995. Del mismo modo, el arancel promedio de la Argentina se encontraba alrededor del 30% en 1989, pero últimamente ha disminuido del 12,2% en 1991 al 10,5 en 1995.⁶ Olarreaga y Soloaga [1997] señalan que "los miembros de mayor envergadura del MERCOSUR están ajustando sus aranceles hacia abajo en dirección al AEC ... lo que denota no sólo un esfuerzo por liberalizar, sino también que la región tenderá, como promedio, a ser más abierta" (Olarreaga y Soloaga [1997] p. 21).⁷

Esta tendencia general hacia una apertura multilateral creciente puede observarse en el cuadro 2. Las cifras muestran que tanto la protección arancelaria promedio como el alcance de las barreras no arancelarias en los países del MERCOSUR han caído

sustancialmente durante el período de 1985 a 1995. La mayor parte de este aumento en la apertura multilateral tuvo lugar entre 1985 y 1991-92. Sin embargo, también se puede ver que el comienzo de la liberalización dentro del MERCOSUR, que ocurrió alrededor de 1991-92, estuvo acompañado de una disminución mayor de las barreras al comercio aplicadas sobre una base multilateral.

Cuadro 2

LA CRECIENTE APERTURA MULTILATERAL DE LAS ECONOMÍAS DEL MERCOSUR

	Protección Arancelaria Promedio Promedio (no ponderado) de los cargos totales (aranceles + para-aranceles, %)			Alcance de las barreras no arancelarias Promedio (no ponderado) %		
	1985	1991-92	1994-95	1985	1991-92	1994-95
Argentina	26,0	15,0	11,9	31,9	8,0	2,4
Brasil	80,0	21,1	12,3	35,3	10,0	2,0
Paraguay	71,7	16,0	10,2	9,9	0,0	0,0
Uruguay	32,0	12,0	10,5	14,1	0,0	0,4

Fuente: Edwards [1994] para 1985 y 1991-92 y Base de datos de la UNCTAD sobre Medidas de Control del Comercio (TRAINS versión 5.0) para 1994-5. Ver UNCTAD [1996].

El AEC del MERCOSUR tiene 11 niveles arancelarios, que van (hasta recientemente) del 0 al 20%, y se aplican a aproximadamente el 85% de los ítems.⁸ Los ítems restantes, incluidos los bienes de capital, los equipos de telecomunicaciones y los productos para computación, están sujetos a aranceles nacionales hasta el final del período de transición que terminará en 2006, con la aplicación de un cronograma de convergencia al AEC. Más aún, cada país está autorizado a confeccionar una lista de hasta 300 excepciones al AEC (399 en el caso de Paraguay), las cuales están sujetas a un nuevo proceso de convergencia.

Laird [1997] señala que los aranceles externos alcanzaban un promedio cercano al 10,7% en el momento de la implementación del AEC, pero que el escalonamiento arancelario proporciona un grado significativo de protección efectiva a las industrias manufactureras. La protección efectiva mide los efectos de un sistema arancelario sobre el valor agregado en diferentes industrias, dado que los aranceles de los insumos generalmente son más bajos que los de los productos terminados. En este caso, el arancel nominal puede ser un indicador engañoso del grado de protección. En Brasil, la tasa promedio de protección efectiva, ponderada por la producción, era, aparentemente, del 12,9% en diciembre de 1995. La tasa más alta de protección efectiva se otorgaba a los autos, camiones y ómnibus (por encima del 270%), lo que refleja los altos aranceles nominales sobre los vehículos automotores y el relativamente bajo valor agregado en esa industria. Otras áreas que gozan de protección efectiva alta incluyen a los materiales eléctricos, el equipamiento electrónico, la industria láctea, los productos comestibles y las bebidas, los textiles y los plásticos. Por el contrario, las tasas de protección efectiva de la minería de sustancias no combustibles, la agricultura y los químicos son considerablemente más bajas que el promedio.

La industria automotriz merece una mención especial, ya que se trata claramente de un sector "sensible" -por lo menos en lo que concierne a Brasil. El sector es, en realidad, la industria manufacturera con mayor protección en Brasil (Secretaría de la OMC [1996]). Acuerdos especiales, que técnicamente no forman parte del MERCOSUR, sirven para permitir el comercio dirigido en este sector entre Argentina y Brasil. Estos acuerdos contienen disposiciones sobre planes de contenido local, ingreso en condiciones muy favorables para vehículos y autopartes y requerimientos de comercio exterior compensado. Laird señala que, a fin de cumplir con el Acuerdo sobre Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio ("TRIMs"), será necesario eliminar los requerimientos de contenido local y comercio exterior compensado para el año 2000. Brasil cuenta con la mayor industria de autopartes de América Latina, y hay claros indicios de la existencia de campos para el comercio intraindustria, acompañado de una mayor subcontratación a terceros para la provisión de los suministros. Sin embargo, también existe la preocupación de que la alta protección arancelaria en este sector pueda llevar a la sobreinversión y a un exceso de capacidad. En 1997, los aranceles Nación Más Favorecida (NMF) sobre las importaciones de vehículos automotores alcanzaban el 30% en Argentina y 63% en Brasil.⁹

Aun cuando los países del MERCOSUR pudieran mitigar las preocupaciones sobre el desvío de comercio, claramente existen áreas donde es necesario llevar a cabo continuas reformas. Vale la pena señalar en esta instancia tres de dichas áreas. En primer lugar, la flexibilidad otorgada a los países para desviarse individualmente del AEC no fomenta la seguridad o transparencia en la formulación de políticas y puede tender a apoyar la visión de que los intereses distributivos de los lobbies sectoriales son más importantes que el bienestar general y las consideraciones de eficiencia.¹⁰ El sector automotriz es un ejemplo obvio y apartarse del comercio dirigido en los vehículos automotores debería ser una prioridad de la política.¹¹ Las excepciones individuales al AEC también aumentan la preocupación acerca de que el MERCOSUR no es todavía una unión aduanera plenamente madura. En segundo lugar, mientras que la Ronda Uruguay dio como resultado un incremento considerable de los compromisos en materia arancelaria, los niveles comprometidos se encuentran generalmente muy por encima de los niveles aplicados.¹² El espacio subsistente para maniobras tendientes a aumentar los aranceles aplicados dentro de los límites máximos también reduce el grado de seguridad que se le puede asignar a la política comercial del MERCOSUR. Finalmente, las dificultades económicas que afectan a los países del MERCOSUR han dado lugar también a ajustes arancelarios periódicos.¹³ Los impuestos al comercio son, obviamente, una fuente importante de ingresos para estos países, pero una reforma de los impuestos internos podría permitir una disminución mayor de los aranceles.

III. ANÁLISIS EMPÍRICO DE LOS ESQUEMAS COMERCIALES REGIONALES

Los investigadores empíricos que quieran evaluar los esquemas de integración regional deberán enfrentarse, obviamente, con el difícil interrogante de cómo desenredar el efecto de cualquier acuerdo comercial de la gran cantidad de otros factores que también pueden alterar los flujos comerciales. Las dos principales metodologías que han utilizado los investigadores son las técnicas econométricas y los modelos de equilibrio general computable (EGC). Tal como señalan Baldwin y Venables [1995], existen puntos fuertes y puntos débiles asociados con ambos enfoques. Las evaluaciones econométricas, por ejemplo, tienen la ventaja de que pueden evaluarse con técnicas normales de estadística. Por el contrario, no pueden captar la complicada relación recíproca de los efectos que

puede ser significativa para los grandes cambios de política asociados con la creación o la profundización de importantes acuerdos regionales. Los modelos EGC permiten una mayor relación recíproca entre las variables endógenas, pero ni los modelos ni los resultados pueden juzgarse estadísticamente y los modelos enfrentan una contradicción entre la transparencia y la complejidad.

En el caso de la UE, se han aplicado ambas metodologías en diferentes momentos para estudiar los efectos de la integración. En las décadas de los años 60 y 70, Balassa [1967, 1975] propuso un enfoque que comparara la elasticidad con respecto a la renta *ex post* de la demanda de importaciones para el comercio dentro y fuera del área, durante los períodos que precedieron y sucedieron a la integración bajo el Mercado Común Europeo. Presumiendo que la elasticidad con respecto a la renta de la demanda de importaciones hubiera permanecido sin cambios en ausencia de la integración, un incremento en la elasticidad con respecto a la renta de la demanda de importaciones originadas dentro del área sugiere la creación de comercio, mientras que una disminución en la elasticidad con respecto a la renta de la demanda de importaciones originadas fuera del área sugiere el desvío de comercio. Más recientemente, los modelos EGC han sido utilizados para evaluar programas de mercados individuales (Comisión Europea [1996]).

Una de las innovaciones fundamentales del trabajo de Yeats fue sugerir una nueva metodología para el estudio de los esquemas de integración regional. Él propuso un índice de "orientación regional" para analizar si los productos individuales son más o menos aptos para ser comerciados con los países socios en comparación con el resto del mundo, una vez lograda la integración. Combinó este índice con diferentes medidas de ventaja comparativa aparente con el fin de analizar si se podía considerar a los países socios como proveedores relativamente eficientes de aquellos productos que se habían desviado hacia fuentes regionales. La comparación de estas dos medidas llevó a Yeats a la conclusión de que el MERCOSUR había dado lugar a un significativo aumento en el desvío de comercio.

Una evaluación equilibrada de cualquier esquema de integración regional debe considerar la escala tanto del desvío como de la creación de comercio. En su análisis, Yeats verdaderamente señala que "es probable ... que los acuerdos comerciales hayan creado y desviado el comercio al mismo tiempo" (Yeats [1997] p. 29). Sin embargo, se limitó a estudiar únicamente el desvío de comercio. Lo que es crucial, su análisis se concentró en los productos más dinámicos de las exportaciones dentro del MERCOSUR. Quería investigar si los cuatro países eran también capaces de exportar estos mismos productos a terceros países. El problema que surge con este enfoque es que el modelo de demanda puede variar en los diferentes mercados, como también puede variar la estructura de protección. Más específicamente, al concentrarse en las tendencias de las exportaciones del MERCOSUR más que en las importaciones del MERCOSUR, el enfoque que Yeats propone enfrenta una serie de dificultades.

La primera dificultad consiste en que, tal como señala Devlin [1996], el análisis no capta el importante crecimiento que ha experimentado el comercio de los miembros del MERCOSUR con terceros países en los últimos años. Para poder considerar este aspecto, es necesario analizar qué ha sucedido con las importaciones de los países del MERCOSUR. El crecimiento del total de las importaciones del bloque ha sobrepasado significativamente al crecimiento de sus exportaciones totales en los últimos años. A lo largo del período que va de 1986 a 1995, las importaciones aumentaron el 268%, mientras que las exportaciones lo hicieron en un 129%. El fuerte incremento de las importaciones provenientes de terceros países obviamente refleja la amplia apertura multilateral

de las economías del MERCOSUR, a la que ya se ha hecho referencia. No obstante, también es consecuencia de los recientes programas de estabilización macroeconómica, desarrollados por Argentina y Brasil en particular, que han elevado los niveles de ingresos en los países del MERCOSUR y, por consiguiente, han incrementado el nivel total de las importaciones. Surge entonces el interrogante acerca de si Yeats ha prestado suficiente atención a estos factores en su análisis.

En segundo lugar, al concentrarse en las exportaciones, la metodología propuesta por Yeats corre el riesgo de exagerar la importancia de los bienes capital intensivos en el comercio dentro del MERCOSUR. Yeats halló que los bienes capital intensivos tenían realmente mucha importancia en las exportaciones dentro del bloque. Para él, esto era una causa de preocupación, "dado que la teoría económica sostiene que países como los del MERCOSUR no deberían tener una ventaja comparativa en la producción de bienes relativamente capital intensivos" (Yeats [1997] p. 15). Sin embargo, los investigadores empíricos que han estudiado cómo la dirección puede afectar al modelo de comercio, han encontrado que, en general, las exportaciones de "los países en desarrollo a otros países en desarrollo son más capital intensivas que sus exportaciones a países industriales" (Havrylyshyn [1987] p. 27). Por el contrario, las importaciones de los países en desarrollo de otros países en desarrollo tienden a ser menos capital intensivas que sus importaciones provenientes de países desarrollados. Esta característica del comercio de los países en desarrollo puede ser el resultado de distorsiones en la política, pero también puede ser de cierta manera intuitiva, y como tal, se ha intentado explicarla dentro del marco general de la teoría comercial tradicional.¹⁴

Finalmente, si se concentra el enfoque en los países en desarrollo, es probable que las materias primas y los productos agrícolas (para los cuales las fluctuaciones de precios pueden ser relativamente importantes) tiendan a ser más importantes en sus exportaciones que en sus importaciones, y la situación contraria tenderá a ser cierta para los bienes manufacturados (para los cuales las fluctuaciones de precios serán relativamente menos importantes). Por lo tanto, un análisis que estudie las exportaciones puede ser más sensible a las fluctuaciones de precios que un análisis que se concentre en las importaciones.¹⁵

IV. EVOLUCIÓN REGIONAL DEL TOTAL DE LAS IMPORTACIONES

Antes de proceder a analizar los desvíos en la evolución regional de las importaciones del MERCOSUR a nivel producto, es útil comprender la composición geográfica del total de las importaciones de estos países.¹⁶ Argentina y Brasil son los dos mercados más grandes dentro del MERCOSUR y también representan las dos mayores fuentes de importaciones dentro del bloque. Por lo tanto, es razonable suponer que si ha surgido un alto grado de desvío de comercio bajo el MERCOSUR, éste ha tenido lugar fundamentalmente en el comercio de estos dos países entre sí.¹⁷ Los cuadros 3 A y 3 B muestran que ha habido un incremento en la importancia relativa del MERCOSUR en el total de las importaciones de las dos economías más grandes durante el período comprendido entre 1988 y 1996.

Mientras que la participación de los países del MERCOSUR en las importaciones de Argentina durante este período aumentó modestamente del 22% al 25%, en Brasil aumentó más del doble, del 7% al 15%. Las importaciones argentinas desde Brasil crecieron a una tasa anual promedio del 24% entre 1988 y 1996, pero hubo también un fuerte crecimiento de las importaciones provenientes de otros socios comerciales importantes (por

Cuadro 3A

ARGENTINA: EVOLUCIÓN REGIONAL DE LAS IMPORTACIONES, 1988-1996

Fuente	Participación en el total de las importaciones	Participación en el total de las importaciones	Tasa de crecimiento anual promedio de las importaciones
	1988	1996	1988-1996
Brasil	18%	23%	24%
Paraguay/Uruguay	4%	2%	12%
MERCOSUR	22%	25%	22%
TLCAN	20%	23%	23%
Resto del Hemisferio del cual, Chile	10% 3%	4% 2%	9% 18%
UE-15	31%	29%	19%
Resto del Mundo	16%	18%	22%
Mundo	100%	100%	21%

Fuente: *Trade Statistics Yearbook Directory*, FMI, varios años. El Hemisferio corresponde a la definición Estados Democráticos o Totalitarios (Democratic or Totalitarian States - DoTS) y excluye a Cuba.

Cuadro 3B

BRASIL: EVOLUCIÓN REGIONAL DE LAS IMPORTACIONES, 1988-1996

Fuente	Participación en el total de las importaciones	Participación en el total de las importaciones	Tasa de crecimiento anual promedio de las importaciones
	1988	1996	1988-1996
Argentina	5%	13%	33%
Paraguay/Uruguay	3%	3%	18%
MERCOSUR	7%	15%	29%
TLCAN	25%	26%	19%
Resto del Hemisferio del cual, Chile	5% 2%	5% 2%	17% 13%
UE-15	23%	26%	19%
Resto del Mundo	40%	27%	12%
Mundo	100%	100%	18%

Fuente: *Trade Statistics Yearbook Directory*, FMI, varios años. El Hemisferio corresponde a la definición Estados Democráticos o Totalitarios (Democratic or Totalitarian States - DoTS) y excluye a Cuba.

Cuadro 4

PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR EN LAS IMPORTACIONES, 1988 Y 1995

	1988	1995
ARGENTINA		
Importaciones/PIB	6,6%	8,6%
MERCOSUR, importaciones/PIB	1,2%	1,9%
Resto del mundo, importaciones/PIB	5,4%	6,7%
BRASIL		
Importaciones/PIB	5,7%	8,4%
MERCOSUR, importaciones/PIB	0,4%	0,7%
Resto del mundo, importaciones/PIB	5,3%	7,6%
PARAGUAY		
Importaciones/PIB	36,9%	51,2%
MERCOSUR, importaciones/PIB	15,5%	20,2%
Resto del mundo, importaciones/PIB	21,4%	31,0%
URUGUAY		
Importaciones/PIB	19,1%	20,4%
MERCOSUR, importaciones/PIB	8,1%	9,4%
Resto del mundo, importaciones/PIB	11,0%	11,0%

Fuente: elaborado sobre la base de *International Financial Statistics* del FMI y de la información COMTRADE de la ONU.

ejemplo, TLCAN: 23%; UE: 19%; Chile: 18%). Las importaciones brasileñas desde Argentina crecieron aún más rápidamente, a una tasa anual promedio del 33%, pero también aquí crecieron en gran escala las importaciones provenientes de otros importantes socios comerciales (TLCAN: 19%; UE: 19%; Resto del Hemisferio: 17%).

Dado que durante este período ha habido un crecimiento notable en el total de las importaciones de ambos países, las cifras agregadas de los cuadros 3 A y 3 B tienden a no apoyar la tesis de que la integración regional entre Argentina y Brasil durante este período ha sido en detrimento del comercio con otros importantes socios comerciales. Evidentemente, es difícil establecer qué hubiera pasado con la evolución regional de las importaciones de estos países si no se hubieran otorgado las preferencias comerciales regionales. No obstante, es importante señalar que entre 1988 y 1996 las importaciones de todos los países en desarrollo del mundo crecieron a una tasa promedio anual del 12%, siendo esta cifra menor que el crecimiento de las importaciones de Argentina y Brasil provenientes de todo el mundo durante este período.

El cuadro 4 muestra la relación de las importaciones de los países del MERCOSUR y de afuera del MERCOSUR en el PIB de cada país miembro en 1988 y 1995. Estas cifras confirman el hallazgo de Yeats acerca de un fuerte incremento del comercio dentro del MERCOSUR. Sin embargo, hay que señalar que las cifras también registran una amplia apertura multilateral de las economías del bloque durante este período. Tres de los cuatro países del MERCOSUR muestran un aumento significativo de la participación de las importaciones extrarregionales en el PIB durante este período. La excepción es Uruguay, donde la participación de las importaciones provenientes del resto del mundo permaneció sin cambios en el 11%.

Este análisis de la evolución regional de las importaciones agregadas del MERCOSUR no provee información específica acerca del desvío de comercio, pero sí sugiere que aunque el desvío de comercio haya sido importante para ciertos productos, ha habido, sin embargo, un fuerte crecimiento en el total de las importaciones provenientes del resto del mundo. Laird ha calificado de "impresionante" al reciente crecimiento de las importaciones del MERCOSUR provenientes de terceros países y ha sugerido que "el crecimiento del comercio intrazona no puede atribuirse únicamente al desvío de comercio generado por la creación del MERCOSUR dado que, salvo en el caso de determinados años y socios, el comercio con terceros países también ha crecido de manera significativa y constante". (Laird [1997] p. 2).

V. UN ESTUDIO MÁS DESAGREGADO DE LAS IMPORTACIONES INTRA MERCOSUR

Para intentar un análisis representativo del potencial desvío de comercio, es necesario, obviamente, considerar datos más desagregados que el total de las importaciones. El índice de orientación regional (OR) que sugiere Yeats es una herramienta útil para el investigador empírico que esté interesado en analizar la orientación geográfica cambiante del comercio de diferentes productos. Adaptándolo para estudiar las importaciones, el índice OR para un determinado producto es simplemente la relación entre la participación de ese producto en el total de las importaciones de los socios regionales y la participación de ese producto en el total de las importaciones provenientes de terceros países. Se puede concordar con Yeats en que es más factible que las variaciones del índice, en el corto y el mediano plazo, estén influenciadas por cambios diferenciales en las barreras comerciales que por factores tales como los cambios en las ventajas comparativas o en los gustos.

El problema que acarrea el uso del índice OR para identificar productos donde pudiera haber surgido un desvío de comercio consiste en que podrían existir otras razones que explicaran porqué las importaciones de los socios regionales han desplazado a las importaciones provenientes del resto del mundo. Por ejemplo, la competencia aumentada dentro del MERCOSUR y las reformas estructurales en marcha en esos países pueden haber estimulado flujos de comercio intrarregionales de mayor envergadura. Además, la diferenciación de los productos puede ser importante y la orientación regional incrementada de las importaciones de un determinado bien puede reflejar en parte la demanda de una mayor variedad, que podría estar siendo satisfecha ahora desde fuentes regionales. De manera más general, donde sea factible que el comercio intraindustrial sea una consideración importante para un determinado producto, no surge claramente que el estudio de los cambios en la orientación regional sirva para aclarar el problema del desvío de comercio. El enfoque de este trabajo no incluye un análisis detallado del comercio intraindustrial dentro del MERCOSUR, aunque es evidente que se trata de un factor importante. Entre

Argentina y Brasil, existe un comercio bilateral importante en rubros tales como textiles y vestimenta, caucho, productos químicos y autopartes. Finalmente, la tesis en favor de la existencia de desvío de comercio será realmente convincente sólo cuando las importaciones de fuentes del MERCOSUR reemplacen a las importaciones provenientes del resto del mundo en un grado significativo. Cambios relativamente pequeños en las participaciones de las importaciones, en el corto y el mediano plazo, pueden ser bastante normales, v.g. a raíz de las fluctuaciones en los tipos de cambio reales. De aquí surge que el índice OR debe ser interpretado con precaución.

Nagarajan [1998], empleó el índice OR para identificar a los treinta primeros productos en las importaciones de cada país del MERCOSUR que se han desviado hacia fuentes del MERCOSUR; es decir, productos que muestran una tendencia incrementada a ser importados por otros países del MERCOSUR en comparación con terceros países, a lo largo de períodos recientes. Con respecto a Argentina y Brasil, estos productos se encuentran enumerados en los cuadros 5 y 6, respectivamente. Al igual que en el estudio de Yeats, se clasificó a los productos de acuerdo con el sistema de Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), y desagregado en el nivel de 3 dígitos. En el caso de Argentina, la mayor parte del incremento en la orientación regional de las importaciones de fuentes del MERCOSUR estaba concentrada en las siguientes categorías: productos químicos, bienes manufacturados y maquinaria y equipo para el transporte. En el caso de Brasil, los comestibles y los animales vivos aparecen en primer plano, seguidos de los bienes manufacturados y maquinaria y equipo para el transporte.

Más detalladamente, se puede observar que tanto los productos de alto valor agregado (por ejemplo, los equipos de telecomunicaciones y los vehículos automotores) como las exportaciones más tradicionales de los países en desarrollo (por ejemplo, productos agrícolas, textiles, prendas de vestir y calzado) parecen haberse desviado hacia fuentes del MERCOSUR en los últimos años. En general, sin embargo, los resultados no están fuera de los lineamientos conocidos para el comercio intrabloque de los países del MERCOSUR antes de que comenzaran a adoptar tanto una liberalización del comercio preferencial importante como disminuciones unilaterales y no discriminatorias de las barreras comerciales:

"Si observamos los flujos de comercio más importantes, encontramos que en 1989 las principales exportaciones de Argentina dentro del MERCOSUR consistían de trigo, productos lácteos, frutas y nueces, productos derivados del petróleo y autopartes. Brasil exportaba café, mineral de hierro y sus concentrados, productos derivados del petróleo, productos siderúrgicos y automóviles." (Baumann [1993] p. 136).

Muchos de estos productos se destacan en la lista de bienes que presentan un incremento de la orientación regional hacia el MERCOSUR. Por supuesto, esto nos dice qué productos exportaba cada país del MERCOSUR a sus socios. ¿Qué sucedía con las importaciones? En 1989, las principales importaciones de Argentina desde otros países del MERCOSUR consistían de mineral de hierro y sus concentrados, lingotes y otras formas primarias de hierro y acero, autopartes y accesorios, otros hidrocarburos y café y sucedáneos del café. Brasil, por su parte, importaba principalmente algodón, trigo, cuero, carne y deshechos comestibles de carne y frutas y nueces. Nuevamente, muchos de estos productos se destacan en los cuadros 5 y 6.

Por consiguiente, tanto en el caso de las exportaciones tradicionales de los países en desarrollo como de los productos de valor agregado más alto, una parte importante del incremento reciente en la orientación regional de las importaciones del MERCOSUR puede explicarse por medio de los bienes que ya se comerciaban con rela-

tiva intensidad entre los cuatro países antes de la eliminación de las principales barreras comerciales dentro del bloque.

VI. IDENTIFICACIÓN DE LA VENTAJA COMPARATIVA DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR

Si el costo relativo de la producción de un bien determinado (el costo de oportunidad en términos de otros bienes a los que se renunció) es menor en un país determinado que en cualquier otro lugar, entonces este país es relativamente eficiente (o tiene una ventaja comparativa) para producir ese bien. Yeats basó su análisis de la ventaja comparativa de los países del MERCOSUR en el modelo tradicional de las proporciones de los factores (también conocido como modelo de Heckscher-Ohlin). Este modelo explica la relativa eficiencia en la producción de diferentes bienes sobre la base de diferencias en la dotación relativa de los países con respecto a diferentes factores de producción. Suponiendo que los países comparten las mismas funciones de producción y rendimiento de escala constante para diferentes productos, el modelo afirma que los países tendrán una ventaja comparativa en la producción de aquellos bienes que utilicen intensivamente aquellos factores de producción de los que están relativamente más dotados. Los países que son de mano de obra abundante (es decir los países en desarrollo), tenderán a ser relativamente eficientes en la producción de bienes trabajo intensivos, dado que la mano de obra es más barata en esos países. Del mismo modo, los países de capital abundante (es decir, los países desarrollados) tenderán a ser relativamente eficientes en la producción de bienes capital intensivos.

Hasta aquí se ha supuesto, tal como parece haber hecho Yeats en gran parte de su análisis, que existen sólo dos factores de producción: el capital y el trabajo. Esta suposición es, por supuesto, sumamente simplista en varios sentidos. Por ejemplo, los países del MERCOSUR tienen también mucha abundancia de tierra y otros recursos naturales. Más aún, crece día a día el reconocimiento de que tanto el trabajo como el capital no son factores de producción homogéneos. Puede ser útil hacer una distinción entre mano de obra calificada y mano de obra no calificada, y entre capital humano y capital físico. Además, muchos economistas especializados en comercio internacional podrían argumentar en favor de la inclusión de la tecnología como factor de producción adicional (aunque la tecnología podría estar relacionada muy de cerca con el capital humano).¹⁸

El modelo basado en las proporciones de los factores es intuitivamente atrayente y continúa siendo la explicación común del comercio sustentado en las ventajas comparativas. También es verdad que se ha sostenido muy bien frente al análisis empírico. Pero no es, de ninguna manera, perfecto. El modelo muestra su mayor fuerza en el escenario muy abstracto utilizado en los libros de texto de economía internacional que consiste en dos bienes, dos factores y dos países. Fuera de este escenario, sin embargo, se ha demostrado que es difícil utilizar el modelo para hacer afirmaciones vigorosas y precisas sobre los flujos comerciales. Deardorff [1984] termina su estudio de ensayos empíricos del modelo señalando que éste "actúa razonablemente bien para explicar la proporción de *commodities* en la composición del comercio, pero fuera de eso resulta un tanto inútil.

Se necesita algo más, o diferente, aún para enfrentar temas de índole bilateral y del volumen del comercio. Si se quiere que el modelo sea consistente con ... observaciones empíricas (v.g. sobre la importancia del comercio entre países con similar dotación de factores), un distanciamiento más radical del ... modelo puede ser necesario." (Deardorff [1984] p. 512).

Así, un problema de la teoría tradicional consiste en que habla muy poco acerca de la dirección del comercio. ¿Porqué las exportaciones de Argentina a Brasil deben necesariamente ser iguales a sus exportaciones al resto del mundo? Yeats encontró que los “productos dinámicos (en el comercio intra MERCOSUR) generalmente consisten en bienes que son relativamente capital intensivos en su fabricación” (Yeats [1997] p. 15). Sin embargo, como ya se ha señalado anteriormente, las exportaciones de los países en desarrollo a otros países en desarrollo tienden a ser más capital intensivos que sus exportaciones a los países desarrollados, mientras que sus importaciones de otros países en desarrollo presentan la característica inversa (aunque puede ser que las distorsiones de la política comercial refuercen este efecto). Más aún, mientras que la noción de ventaja comparativa puede ser fundamental para comprender el comercio interindustria, generalmente se lo considera inadecuado para explicar la existencia del comercio intraindustria. De hecho, gran parte del comercio internacional consiste en el comercio bilateral de productos similares entre países con similar dotación de factores.

Uno de los principales supuestos elaborados por Yeats expresa que los países del MERCOSUR “no deberían tener una ventaja comparativa en la producción de bienes relativamente capital intensivos” (Yeats [1997] p. 15). Sin embargo, no presentó información alguna sobre la dotación relativa de los factores de producción. Una manera de estimar las dotaciones relativas de factores de los países del MERCOSUR es estudiar sus niveles relativos de ingresos. Parece razonable suponer que los países más ricos tienen mayor dotación relativa de capital físico y humano y que los países más pobres tienen mayor dotación relativa de mano de obra. Tomando como base los niveles de ingreso per cápita, el Banco Mundial clasifica a los países del MERCOSUR (con excepción de Paraguay) como de “ingreso alto-medio”. Esta clasificación sugiere que los países del MERCOSUR se encuentran en alguna posición entre los países desarrollados y el resto del mundo en vías de desarrollo, en función de su dotación relativa de factores. En otras palabras, pueden estar más arriba en la escala de ventajas comparativas que el promedio de los países en desarrollo (las dotaciones relativas de capital físico y humano pueden ser mayores que en el promedio de los países en desarrollo) pero aún por debajo de los países desarrollados (las dotaciones relativas de mano de obra son aún más altas que en el mundo desarrollado).

Un segundo componente importante del modelo de Heckscher-Ohlin es la clasificación de los productos de acuerdo con el contenido de factores. Sin embargo, en un mundo donde los productos y las técnicas de producción pueden variar de un país a otro, de ninguna manera resultaría fácil distinguir a los productos según el contenido de factores. Uno de los métodos utilizados por Yeats para clasificar los productos consiste en un índice del valor agregado en los EE.UU. por cada trabajador de la industria de que se trate.¹⁹ Este sistema se basa en la presunción de que el valor agregado por cada trabajador en los EE.UU. proporciona una buena medida de la intensidad del capital de un producto sin importar donde se lo produzca (una suposición clave es que no existen reversiones en la intensidad de los factores). Por supuesto, el índice tiende a sumar todo el valor agregado que no sea mano de obra en un factor único: el capital. Por consiguiente, algunos de los productos que Yeats considera prominentes en el comercio dentro del MERCOSUR, están clasificados en este índice como “muy capital intensivos”. Pero esta clasificación puede no ser absolutamente precisa. Las manufacturas del tabaco, las bebidas alcohólicas y los perfumes y cosméticos son ejemplos de esta situación.²⁰ Una manera de superar las dificultades que presenta este índice consiste en utilizar el índice de la ventaja comparativa revelada (VCR), desarrollado por Balassa [1965]. Este índice depende simplemente de la relación de la par-

ticipación de un bien en las exportaciones de un país determinado con la participación de ese mismo bien en el total de las exportaciones mundiales. Los valores por encima de la unidad indican que ese país tiene una ventaja comparativa aparente en la producción del bien, dado que es más factible que sobresalga entre las exportaciones de ese país que entre las exportaciones del país promedio.

Además de sugerir una nueva medida de orientación regional, el estudio de Yeats es también notable porque propone una nueva versión del índice VCR que excluye al comercio intrarregional. Yeats excluyó a los flujos comerciales intra MERCOSUR del cálculo de la VCR de los países miembros, con el propósito de evitar que los acuerdos comerciales preferenciales dentro del MERCOSUR provoquen distorsiones en los resultados. El quería medir la verdadera capacidad de los países para exportar productos a aquellos mercados donde no se beneficiaran con una ventaja "artificial" (que les otorgaría el AEC del MERCOSUR). Mientras que ésta es una preocupación válida, que debe ocasionar dificultades en la interpretación de la versión Balassa del índice VCR, también existen problemas en el enfoque elegido por Yeats. En primer lugar, los exportadores del MERCOSUR pueden también ser beneficiarios de un trato preferencial en mercados importantes de terceros países (aunque, en general, los aranceles NMF de terceros países no darían a los exportadores del MERCOSUR el mismo grado de ventaja "artificial" del que gozarían con el AEC del MERCOSUR). En segundo lugar, y más importante aún, si el comercio intrabloque de determinados bienes es la motivación principal para el desarrollo de nuevas industrias exportadoras, o si un número considerable de empresas del MERCOSUR ya se especializan en satisfacer las necesidades de los mercados regionales, entonces, eliminar a estos mercados en el cálculo del índice puede tender a subestimar la ventaja comparativa revelada de un país. Los gustos pueden variar también en los diferentes mercados, y puede suceder que las diferencias en los gustos intrarregionales sean menos importantes que las diferencias entre el MERCOSUR y el resto del mundo. Alternativamente, y para algunos productos, los costos del transporte intrarregional pueden ser lo suficientemente bajos como para que los productores del MERCOSUR sean considerados proveedores eficientes de los mercados locales en relación con los proveedores extrarregionales.²¹

Más en general, si la dirección es importante para el comercio, no queda claro que la "regionalización" de la ventaja comparativa revelada efectuada de esta manera sea apropiada. Dado que se espera que las exportaciones del MERCOSUR a los países desarrollados (los cuales llevan a cabo la mayor parte del comercio mundial) sean menos capital intensivas que sus exportaciones entre sí, los productos con orientación regional incrementada pueden normalmente tener valores más altos en la versión Balassa del índice que en la versión Yeats. Más aún, si los exportadores del MERCOSUR enfrentan importantes barreras al comercio en los mercados de terceros países que son menos significativos para el comercio intra MERCOSUR, la versión Yeats puede también subestimar la ventaja comparativa revelada de estos países.²² Yeats no proporcionó ningún fundamento empírico que sustentara su argumento sobre la superioridad de su versión del índice VCR con respecto a la sugerida por Balassa (es decir, la aplicación del estudio a otros acuerdos comerciales regionales), y, por lo tanto, pueden existir dudas legítimas acerca de su validez general.

De la discusión anterior surge claramente que la identificación de la ventaja comparativa de los países del MERCOSUR es una tarea extremadamente difícil. Las dificultades mencionadas parecerían tener implicancias claves tanto para el análisis positivo como para el análisis normativo de los flujos comerciales del MERCOSUR. Por el lado positivo, obviamente se necesita cautela para derivar predicciones acerca de qué tipo de productos será

Cuadro 5

ARGENTINA: TREINTA PRIMEROS PRODUCTOS QUE MUESTRAN UNA TENDENCIA INCREMENTADA A SER IMPORTADOS DE FUENTES DEL MERCOSUR

Código	Descripción del producto	Orientación regional		Tasa de crecimiento anual promedio de las importaciones (1989-1995) desde el		Proveedores del MERCOSUR	¿Tiene(n) el(los) proveedor(s) del MERCOSUR una ventaja comparativa revelada?		Intensidad de capital	
		1992	1996	MERCOSUR	Resto del Mundo		Balassa (1988-90)	Balassa (1995)		Yeats (1988-90)
784	autopartes	3,69	4,11	11,0%	9,2%	Brasil	no	si	no	120
713	motores de combustión interna	2,73	3,08	19,7%	17,5%	Brasil	si	si	no	102
672	lingotes	5,37	260,01	38,1%	-47,1%	Brasil	si	si	no	82
071	café y sucedáneos del café	10,39	15,26	25,9%	15,6%	Brasil	si	si	si	*
778	maquinaria eléctrica	0,64	0,72	20,2%	17,8%	Brasil	no	no	no	91
652	tejidos de algodón	1,39	9,20	33,0%	-16,2%	Brasil	no	si	no	49-51
642	papeles y cartones recortados	2,13	2,42	21,9%	19,4%	Brasil	no	si	si	80-125
722	tractores	2,21	3,57	38,5%	24,2%	Brasil	si	no	no	122-124
281	mineral de hierro y sus concentrados	71,49	313,10	6,7%	-25,4%	Brasil	si	si	no	*
574	poliacetales, otros poliésteres	0,57	1,08	53,0%	31,7%	Brasil	no	no	no	*
285	minerales de aluminio	1,54	4,65	31,2%	0,6%	Brasil	si	si	si	*
752	máquinas de procesamiento de datos	0,15	0,31	32,9%	12,9%	Brasil	no	no	no	122-134
772	aparatos para circuitos electrónicos	0,38	0,64	29,7%	15,0%	Brasil	no	no	no	85
591	insecticidas	0,58	0,77	31,1%	23,7%	Brasil	no	si	no	*
542	medicamentos	0,24	0,50	54,1%	28,8%	Brasil	no	si	no	*
334	aceites de petróleo	0,46	0,48	21,3%	20,9%	Brasil	si	si	no	*
511	otros hidrocarburos	2,21	2,54	28,9%	26,0%	Brasil	si	si	si	*
651	hilados de fibra textil	2,26	2,82	15,5%	10,4%	Brasil	si	no	no	49
733	máquinas herramientas	0,36	2,47	103,5%	26,8%	Brasil	no	no	no	92
658	artículos confeccionados de materiales textiles	2,62	6,36	25,6%	1,8%	Brasil	si	si	si	51-68
851	calzado	0,62	1,73	24,5%	-2,8%	Bra/Urug.	si/no	si/si	no/no	46/54
821	muebles	1,84	1,85	24,9%	26,1%	Brasil	no	no	no	60
554	jabón	0,54	1,43	46,9%	16,3%	Brasil	no	no	no	160
675	productos laminados planos de acero	0,45	1,96	39,0%	-2,9%	Brasil	si	no	no	145
874	instrumentos de medición	0,19	0,30	35,2%	22,0%	Brasil	no	no	no	*
522	elementos químicos inorgánicos	2,18	3,13	17,4%	8,4%	Brasil	si	si	si	*
696	cuchillería	2,45	4,62	22,6%	5,8%	Brasil	si	si	si	121
742	bombas para líquidos	0,58	0,75	21,9%	15,6%	Brasil	no	si	si	113
771	aparatos de electricidad	0,05	0,52	107,3%	19,1%	Brasil	no	no	no	*
533	pigmentos y pinturas	0,75	0,76	20,6%	21,5%	Bra/Urug.	no/si	no/si	si/no	*

Fuentes: Cálculos del autor y Yeats [1989] para intensidad de capital.

Notas: * = no disponible o no aplicable; se considera a un país proveedor del MERCOSUR si provee más del 20% de las importaciones desde el MERCOSUR a este mercado. Intensidad de capital = una cifra por encima de 100 indica que el producto es más capital intensivo que el promedio para la industria manufacturera de EE.UU.

BRASIL: TREINTA PRIMEROS PRODUCTOS QUE MUESTRAN UNA TENDENCIA INCREMENTADA A SER IMPORTADOS DE FUENTES DEL MERCOSUR

Código	Descripción del producto	Orientación regional		Tasa de crecimiento anual promedio de las importaciones (1989-1995) desde el	Proveedores del MERCOSUR	¿Tiene(n) el(los) proveedor(s) del MERCOSUR una ventaja comparativa revelada?		Intensidad de capital		
		1992	1996			Balassa (1988-90)	Balassa (1995)		Yeats (1988-90)	Yeats (1995)
048	preparados de cereales	1,95	11,61	79,2%	Arg./Urug.	no/si	si/si	no/no	no/no	*
784	autopartes	1,29	2,86	44,6%	Argentina	no	no	no	no	120
222	semillas oleaginosas	1,07	19,49	94,2%	Paraguay	si	si	no	si	*
054	legumbres	9,31	9,72	20,6%	Argentina	si	si	si	si	*
022	leche y crema	3,28	6,05	21,8%	Arg./Urug.	si/si	si/si	si/si	no/si	*
421	aceites y grasas vegetales	10,98	17,82	29,1%	Arg./Par.	si/si	si/si	si/no	si/no	*
044	maíz, sin moler	19,41	41,33	42,5%	Arg./Par.	si/no	si/si	si/no	si/no	*
713	motores de combustión interna	0,71	1,73	47,4%	Argentina	no	no	no	no	102
001	animales vivos	6,26	19,31	23,4%	Urug./Arg.	si/no	si/si	si/no	si/no	*
893	artículos de materiales plásticos	0,61	1,08	70,3%	Argentina	no/no	no/no	no/no	no/no	81-87
642	papeles y cartones recortados	0,98	2,90	74,5%	Argentina	no	no	no	no	80-125
582	planchas, hojas, etc. de plásticos	1,04	1,25	28,2%	Argentina	si	no	no	no	81-87
572	polímeros de estireno	0,43	1,14	87,4%	Argentina	no	no	no	no	*
012	otras carnes	0,67	8,61	23,3%	Arg./Urug.	si/si	si/no	si/si	si/no	*
657	hilados y tejidos especiales	0,63	0,87	37,8%	Argentina	no	no	no	no	*
746	cojinetes de bolas o rodillos	0,03	0,38	70,7%	Argentina	no	no	no	no	51-68
081	pienso para animales	1,45	3,81	64,3%	Arg./Par./Ur.	si/si/si	si/si/no	no/no/no	si/si/no	*
748	árboles de levas	0,08	0,35	45,1%	Argentina	no	no	no	no	*
344	gases de petróleo	1,31	4,10	11,3%	Argentina	si	si	no	no	*
747	grifos, llaves y válvulas	0,24	0,44	35,7%	Argentina	no	no	no	no	*
571	máquinas de oficina	0,09	0,40	78,7%	Arg./Urug.	no/no	no/no	no/no	no/no	*
597	aditivos de aceites minerales	0,14	0,92	64,0%	Argentina	no	no	no	no	*
074	té y mate	0,16	28,79	294,6%	Argentina	si	si	no	si	*
682	cobre	0,01	0,16	75,1%	Argentina	no	no	si	no	*
654	otros tejidos de fibras textiles	1,84	2,11	29,0%	Uruguay	si	si	no	si	57-67
248	madera trabajada simple	102,87	232,25	8,4%	Paraguay	si	si	no	si	*
699	manufacturas de metales comunes	0,08	0,28	58,2%	Argentina	no	no	no	no	84
288	desperdicios no ferrosos de metales	0,01	1,28	150,8%	Arg./Urug.	no/no	no/no	no/no	no/no	*
531	materias colorantes	0,70	0,70	16,2%	Argentina	no	no	no	no	*
679	tubos y caños	0,53	0,85	20,3%	Urug./Arg.	no/si	no/si	no/no	no/si	101

Fuentes: Cálculos del autor y Yeats [1989] para intensidad de capital.

Notas: * = no disponible o no aplicable; se considera a un país proveedor del MERCOSUR si provee más del 20% de las importaciones desde el MERCOSUR a este mercado. Intensidad de capital = una cifra por encima de 100 indica que el producto es más capital intensivo que el promedio para la industria manufacturera de EE. UU.

más factible de ser exportado e importado por diferentes países en su comercio bilateral con diferentes socios. Por el lado normativo, también es necesario ser cautelosos con respecto a los juicios de valor acerca de los flujos de comercio realmente observados.²³

VII. ¿EXISTE DESVÍO DE COMERCIO?

El cuadro 5 muestra los treinta primeros productos en las importaciones argentinas que se han desviado en términos relativos (tal como lo indica el índice VCR), de los proveedores del resto del mundo hacia proveedores de otros países del MERCOSUR durante el período de 1992 a 1996. El cuadro 6 es el equivalente del cuadro 5 para las importaciones de Brasil durante el período de 1989 a 1995.²⁴

Los cuadros indican, para cada uno de estos productos, la tasa de crecimiento anual promedio de las importaciones desde proveedores del MERCOSUR y desde terceros países durante el período relevante. Los cuadros también identifican a la(s) principal(es) fuente(s) de importaciones del MERCOSUR, y cuestionan si este país o estos países tenían una ventaja comparativa revelada (sobre la base de las versiones del índice tanto de Balassa como de Yeats), en 1988-90 o en 1995.

La razón por la cual se calcula el índice VCR en las dos versiones, durante diferentes períodos, es para minimizar la posibilidad de que se distorsionen los resultados según el régimen comercial vigente en un determinado período. Finalmente, los cuadros muestran cifras, en aquellos casos en que están disponibles, correspondientes al índice de la supuesta intensidad del capital (aunque debe tenerse en cuenta la anterior reserva con respecto a este índice). Un valor de 100 indica que el bien es tan capital intensivo como el promedio para la industria manufacturera de los EE.UU., valores mayores de 100 indican que los bienes son más capital intensivos en relación con este promedio mientras que, finalmente, valores menores de 100 indican que los bienes son menos capital intensivos según el mismo promedio.

Los productos enumerados en los cuadros 5 y 6 muestran una historia muy interesante. Se puede ver claramente que las autopartes son un componente importante del desvío a favor del MERCOSUR en las importaciones de ambos países. Las autopartes representan el 13% del incremento total en la orientación regional a favor del MERCOSUR de las importaciones de Argentina, y el 16% en el caso de Brasil. Sin embargo, aproximadamente dos tercios del incremento en la orientación regional de las importaciones de Brasil corresponden a productos agrícolas. En particular, las compras de cereales a Argentina y Uruguay han aumentado de manera muy significativa. Los productos manufacturados se destacan más aún en el desvío a favor del MERCOSUR de las importaciones argentinas, siendo este desvío más pronunciado en el caso de dos productos básicos: lingotes y mineral de hierro.

¿Existen razones suficientes para creer que el desvío de las importaciones de estos dos países hacia proveedores del MERCOSUR se debe a un desvío de comercio? En realidad, esta cuestión no puede considerarse tan directamente. Las diferentes medidas de ventaja comparativa no proporcionan información consistente con respecto al hecho de que el país fuente pueda o no ser considerado un productor relativamente eficiente de un determinado bien.

Al analizar, en primer lugar, las importaciones de Argentina, las diferentes medidas VCR son coherentes al rechazar a Brasil como proveedor eficiente únicamente en el caso de ocho productos (maquinaria eléctrica, poliacetales, máquinas de procesamiento de

datos, aparatos para circuitos electrónicos, medicamentos, muebles, jabón y maquinaria para energía eléctrica).²⁵ No obstante, en el caso de estos ocho productos, las importaciones de Argentina desde terceros países han estado creciendo significativamente. Este fuerte incremento en las importaciones desde terceros países -entre el 12,9% para las máquinas de procesamiento de datos y el 31,7% para los poliacetales- es difícil de compatibilizar con la hipótesis de que ha habido un monto significativo de desvío de comercio.²⁶

Al hacer un ejercicio similar con las importaciones de Brasil (cuadro 6), las diferentes medidas VCR son coherentes al rechazar la fuente MERCOSUR (generalmente Argentina) como proveedor eficiente únicamente en el caso de doce productos (autopartes, motores de combustión interna, artículos de plástico, papel recortado, poliestireno, hilados y tejidos especiales, cojinetes de bola, árboles de levas, grifos, aditivos de aceites minerales, manufacturas de metales comunes y materias colorantes).²⁷ Sólo en el caso de uno de estos productos -árboles de levas- cayeron las importaciones desde terceros países. Para casi todos los demás productos, las importaciones de Brasil desde terceros países crecieron fuertemente.²⁸ Este hallazgo es también difícil de compatibilizar con la hipótesis de que ha habido un grado significativo de desvío de comercio.

Por consiguiente, al analizar la evolución de las importaciones, es difícil sustentar el argumento de que el cambio hacia proveedores del MERCOSUR pueda explicarse únicamente mediante el desvío de comercio. Esto no significa que no haya habido ningún desvío de comercio. No debe olvidarse que muchos de los sectores más dinámicos del comercio dentro del MERCOSUR se benefician con altos niveles de protección efectiva contra las importaciones de terceros países. Pero lo que surge de estas cifras es que el desvío a favor del MERCOSUR de las importaciones de Argentina y Brasil ha sido acompañado por un fuerte crecimiento del comercio con terceros países. Esto se puede explicar a través de la apertura multilateral ampliada de las economías de los dos países en el curso de los últimos años, así como también mediante los programas de estabilización macroeconómica que estos países han venido implementando (los cuales han aumentado sus niveles de ingresos, y, por consiguiente, han incrementado su demanda de las importaciones totales).

VIII. BARRERAS COMERCIALES EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR

El cuadro 7 muestra los aranceles vigentes después de la Ronda Uruguay para Argentina y Brasil, así como para los EE.UU., la UE y una selección de países de Asia Oriental y el Pacífico. También se puede observar la proporción del comercio protegida por barreras no arancelarias durante el período 1990-93 (es decir, las cifras anteriores a la Ronda Uruguay).

En su trabajo, Yeats sostuvo que la combinación de altas preferencias arancelarias que favorecían a los socios del MERCOSUR con barreras no arancelarias aplicadas a las importaciones de terceros países fueron importantes para explicar el reciente dinamismo de las exportaciones intra MERCOSUR. Este autor señaló que los márgenes arancelarios para estos productos eran "mucho más altos que el promedio dentro de la Unión Europea" y que "las barreras no arancelarias estaban también estructuradas de manera tal que reforzarían los efectos distorsionantes del comercio que ocasionan las preferencias arancelarias de los acuerdos" (Yeats [1997] pp. 26-28). Es evidente que los países en desarrollo tienden a tener niveles más altos de protección externa que los países industriales. La comparación con la UE es útil, ya que representa un buen ejemplo de cómo la integración regional se puede combinar exitosamente con una apertura multilateral cre-

ciente. Sin embargo, no debe olvidarse el hecho de que el MERCOSUR es un acuerdo entre países en desarrollo. Por lo tanto, una comparación más provechosa sería una que involucrara a otros países en desarrollo.

Además, es importante recordar que los países del MERCOSUR comenzaron con altos niveles de protección externa y, a partir de ese momento, encararon una liberalización dramática y unilateral de sus políticas comerciales. Es verdad que los países latinoamericanos no tienen regímenes comerciales tan abiertos como aquéllos de los países industrializados, pero sin embargo debe señalarse que, como promedio, "América Latina tiene ahora menor protección arancelaria que otras regiones en desarrollo ... (y que) las barreras no arancelarias para todos los productos salvo los combustibles son bastante moderadas y en conjunto más bajas que en los países industrializados" (UNCTAD [1993] pp. 114-115). El cuadro 7 muestra que la comparación entre el nivel de protección no arancelaria en los dos países más grandes del MERCOSUR con los niveles de los EE.UU. o la UE favorece a los primeros. Además, tanto la protección arancelaria como la no arancelaria es, en general, menor en la Argentina y Brasil que en los países en desarrollo de Asia Oriental y el Pacífico.

Cuadro 7

BARRERAS ARANCELARIAS Y NO ARANCELARIAS EN ARGENTINA, BRASIL, URUGUAY, EE.UU., UE Y ASIA ORIENTAL Y PACÍFICO					
	Argentina	Brasil	EE.UU.	UE	Asia Oriental y Pacífico ¹
<i>Aranceles aplicados después de la Ronda Uruguay</i>					
Agricultura excepto pesca ²	4,9	11,0	2,2	3,7	11,2
Pesca y productos de la pesca	5,1	5,8	0,9	11,0	9,1
Aceites de petróleo	29,1	0,0	0,7	0,4	8,3
Madera, pulpa, papel y muebles	9,9	2,0	0,2	0,3	7,4
Artículos textiles y prendas de vestir	12,1	15,5	14,8	8,7	17,5
Cuero, caucho, calzado	8,4	10,6	6,9	4,9	13,8
Metales	9,3	5,6	1,1	1,0	8,2
Suministros químicos y fotográficos	6,1	11,5	2,5	3,8	11,0
Equipo de transporte	14,7	11,7	3,4	5,5	22,8
Maquinaria no eléctrica	13,7	18,9	0,9	1,4	13,3
Maquinaria eléctrica	15,2	16,6	1,7	5,4	12,9
Productos minerales, piedras preciosas y metales	9,6	1,2	1,7	0,5	7,9
Artículos manufacturados, n.c.p.	14,2	15,2	0,4	2,5	10,2
<i>Participación de las importaciones alcanzadas por barreras no arancelarias, 1990-1993</i>					
Todos los productos	0,2	1,5	4,3	13,4	2,1 - 5,5
Productos primarios	0,1	4,1	4,0	22,0	1,2 - 8,8
Productos manufacturados	0,3	0,4	4,3	11,5	2,0 - 4,2

Fuente: Finger, Ingco y Reincke (1996) para aranceles, y Banco Mundial (1997) para barreras no arancelarias.

Notas: ¹ Asia Oriental y el Pacífico = Indonesia, Corea, Macao, Malasia, Filipinas y Tailandia. Alcance de las barreras no arancelarias indicado para Indonesia, Malasia y Tailandia.

² Estimación 2 de Finger, Ingco y Reincke [1996].

IX. CONTENIDO TECNOLÓGICO DE LAS IMPORTACIONES DEL MERCOSUR

Las teorías de comercio basadas sobre la diferencia de tecnología proporcionan un marco alternativo al enfoque basado en las proporciones de los factores. Es interesante averiguar si, en los últimos años, ha habido un cambio en el contenido tecnológico de las importaciones provenientes de fuentes ubicadas dentro y fuera del MERCOSUR. Esto puede dar una mayor comprensión acerca de si el MERCOSUR ha generado o no un importante desvío de comercio.

Tal como señala Foders [1996], el comercio intra MERCOSUR "sólo puede ser una parte de(l) comercio exterior total de los estados miembros del MERCOSUR; las importaciones de tecnología y know how, tanto incorporados como no incorporados, que serán necesarias para alcanzar tasas de crecimiento altas y sostenibles, seguirán originándose en los países de la OCDE" (Foders [1996] p. 16). Sugiere que los países del MERCOSUR se han especializado en la producción de lo que puede llamarse productos de tecnología básica (por ejemplo, los textiles y la vestimenta), con la posibilidad de una especialización emergente en un número de productos de tecnología intermedia (por ejemplo, los productos manufacturados del caucho). Por otra parte, es improbable que los países del MERCOSUR sean los proveedores más eficientes de las importaciones de cada uno de ellos en cuanto a los productos de alta tecnología (por ejemplo, los equipos de telecomunicaciones). Por lo tanto, si en los últimos tiempos ha habido algún desvío en las importaciones de bienes de alta tecnología por parte de estos países hacia fuentes intra MERCOSUR, esto puede fortalecer la idea de que los cambios en la política comercial introducidos por los países del MERCOSUR pueden haber estimulado flujos de comercio intrarregional ineficientes.

Los cuadros 8 A y B indican que Argentina y Brasil dependen de fuentes de afuera del MERCOSUR para casi todas sus importaciones de productos de alta tecnología. Con respecto a Argentina, no parece haber habido un gran cambio en la participación de las importaciones desde el MERCOSUR y terceros países en la clasificación por contenido tecnológico. Con respecto a Brasil, el desarrollo más notable es un incremento en la participación del MERCOSUR en las importaciones de bienes de tecnología intermedia, del 6% en 1989 al 12% en 1995. Sin embargo, el resto del mundo todavía es claramente responsable de la mayor parte de las importaciones brasileñas de dichos productos.

Cualquier cambio en el contenido tecnológico es más notable en el caso de los dos países más pequeños que en el de los dos más grandes. La participación del resto del mundo en las importaciones argentinas y brasileñas de bienes de alta tecnología no ha variado demasiado a lo largo de los períodos analizados. Por el contrario, los cuadros 8 C y D muestran que la participación del resto del mundo en las importaciones uruguayas y paraguayas de bienes de alta tecnología aumentó, mientras que los otros países del MERCOSUR incrementaron su participación en las importaciones de esos dos países de bienes de tecnología básica.

Hasta aquí, el análisis se ha concentrado en el contenido tecnológico de las importaciones de los países del MERCOSUR. ¿Qué podría decirse acerca de las exportaciones de los países del MERCOSUR, en particular de sus exportaciones entre sí? Fácilmente se podría clasificar a los productos que Yeats consideró importantes en las exportaciones intra MERCOSUR de acuerdo con su contenido tecnológico. En su cuadro 4, Yeats enumera los treinta productos que más rápidamente han crecido en las exportaciones intrarregionales. Su cuadro 5 indica los treinta productos que han registrado el incremento más grande en la

Cuadro 8A

ARGENTINA: CONTENIDO TECNOLÓGICO DE LAS IMPORTACIONES, 1992-1996

Contenido tecnológico de las importaciones	MERCOSUR	Resto del Mundo	MERCOSUR	Resto del Mundo
	1992 - %	1992 - %	1996 - %	1996 - %
Básico	34	66	34	66
Intermedio	31	69	28	72
Alto	10	90	11	89
Total	25	75	24	76

Fuente: cálculos del autor. Para la clasificación de los productos según la tecnología, ver Foders [1996] y Nagarajan [1998].

Cuadro 8B

BRASIL: CONTENIDO TECNOLÓGICO DE LAS IMPORTACIONES, 1989-1995

Contenido tecnológico de las importaciones	MERCOSUR	Resto del Mundo	MERCOSUR	Resto del Mundo
	1989 - %	1989 - %	1995 - %	1995 - %
Básico	30	70	28	72
Intermedio	6	94	12	88
Alto	2	98	2	98
Total	11	89	14	86

Fuente: cálculos del autor. Para la clasificación de los productos según la tecnología, ver Foders [1996] y Nagarajan [1998].

orientación regional hacia el MERCOSUR (aquí también, con respecto a las exportaciones). Dentro del primer grupo de productos, únicamente dos son de alta tecnología, mientras que sólo cinco son de tecnología intermedia. Dentro del segundo grupo, nuevamente sólo dos son de alta tecnología, mientras siete son de tecnología intermedia. Por lo tanto, aún si se consideran las exportaciones en lugar de las importaciones, el aumento reciente en el comercio del MERCOSUR está circunscripto principalmente a productos de tecnología básica y a un puñado de productos intermedios. Esto coincide con el supuesto anterior acerca de que estos países deberían tender a especializarse en la producción de dichos bienes.

Cuadro 8C

PARAGUAY: CONTENIDO TECNOLÓGICO DE LAS IMPORTACIONES, 1989-1995

Contenido tecnológico de las importaciones	MERCOSUR	Resto del Mundo	MERCOSUR	Resto del Mundo
	1989 - %	1989 - %	1995 - %	1995 - %
Básico	30	70	47	53
Intermedio	40	60	40	60
Alto	37	63	25	75
Total	37	63	39	61

Fuente: cálculos del autor. Para la clasificación de los productos según la tecnología, ver Foders [1996] y Nagarajan [1998].

Cuadro 8D

URUGUAY: CONTENIDO TECNOLÓGICO DE LAS IMPORTACIONES, 1993-1996

Contenido tecnológico de las importaciones	MERCOSUR	Resto del Mundo	MERCOSUR	Resto del Mundo
	1993 - %	1993 - %	1996 - %	1996 - %
Básico	48	52	58	42
Intermedio	49	51	47	53
Alto	30	70	26	74
Total	45	55	46	54

Fuente: cálculos del autor. Para la clasificación de los productos según la tecnología, ver Foders [1996] y Nagarajan [1998].

Por consiguiente, la evidencia aquí presentada sugiere que el comercio intrarregional de los países del MERCOSUR no tiene un efecto tan nocivo, desde el punto de vista del contenido tecnológico, como se podría pensar. En particular, la integración regional dentro del MERCOSUR no parece haber comprometido seriamente a las importaciones de estos países de productos de alta tecnología desde países de afuera de la región. El análisis de la composición regional de las importaciones del MERCOSUR, si se las clasifica

según la tecnología, no refuerza la hipótesis de que los flujos de comercio intra MERCOSUR son ineficientes. Es evidente que no se sabe qué hubiera pasado en el caso de no existir la integración. El MERCOSUR puede no ser tan bueno como el libre comercio multilateral (o un grado de liberalización multilateral equivalente - la situación hipotética planteada por Yeats), pero tampoco puede ser completamente malo.

X. CONCLUSIONES

¿El comportamiento del comercio del MERCOSUR genera preocupación acerca de los efectos de los acuerdos regionales comerciales? Esta es una pregunta válida, pero es importante señalar que los economistas se han preocupado acerca de los pactos regionales mucho antes de la creación del MERCOSUR. Más aún, el MERCOSUR tiene una existencia relativamente corta. No sería factible que la información actualmente disponible sobre su comportamiento comercial aportara datos que esclarecieran el importante debate sobre el regionalismo y el multilateralismo.

En cuanto a la experiencia latinoamericana sobre regionalismo, se debe señalar que una de las principales preocupaciones es si la nueva generación de esquemas regionales llevará a estos países a cometer los mismos errores del pasado. Tal como se ha señalado, generalmente se considera que los intentos anteriores para lograr acuerdos regionales en América Latina han fracasado porque eran simplemente la extensión a nivel regional de las políticas nacionalistas de sustitución de importaciones. Para que la nueva generación de acuerdos regionales tenga éxito, deberán demostrar que son un complemento genuino de los esfuerzos que realizan los países para integrarse a la más amplia economía global. Hasta el momento, los países del MERCOSUR han logrado expandir el comercio intrarregional y al mismo tiempo han registrado un fuerte incremento del comercio con terceros países. Por lo tanto, aunque los economistas tengan razones para preocuparse por los posibles efectos de desvío de comercio del MERCOSUR, la evidencia existente hasta la fecha sugiere que esas preocupaciones deben circunscribirse al contexto adecuado.

El principal argumento de Yeats era que los aranceles discriminatorios del MERCOSUR han estimulado a los países miembros a comenzar a exportar entre sí bienes que no reflejan sus ventajas comparativas subyacentes. El reciente crecimiento de los flujos de comercio intra MERCOSUR, alegó, ha ocurrido con los productos "equivocados". Una objeción fundamental a este argumento es que utiliza el modelo de ventajas comparativas basadas en las proporciones de los factores desde una perspectiva normativa. Al hacerlo, extiende una teoría buena (aunque no perfecta) más allá de sus límites. Más aún, es difícil tener una idea precisa acerca de qué tipo de productos tenderán a destacarse en los flujos de comercio bilaterales "eficientes" de los países con ingresos alto-medios. El trabajo de Yeats no aclara este punto, ya que no provee ninguna información sobre la dotación de factores de los países del MERCOSUR.

Teniendo en cuenta estas reservas, este trabajo ha aplicado la metodología de Yeats al estudio de las importaciones intra MERCOSUR. Se ha argumentado que, al concentrarse sobre las tendencias de las exportaciones más que de las importaciones, el estudio de Yeats no tomó suficientemente en cuenta el fuerte crecimiento de las importaciones de los países del MERCOSUR provenientes del resto del mundo. El análisis en este trabajo ha demostrado que el gran incremento del comercio extrabloque es también aparente en el caso de los productos que han mostrado un desvío hacia proveedores del MERCOSUR en las importaciones de estos países. Dado que el comercio intrabloque se ha expandido si-

multáneamente con las importaciones extrabloque, se hace difícil aceptar la conclusión de que el MERCOSUR ha estado asociado con un nivel significativo de desvío de comercio. El trabajo también ha demostrado que, al clasificar importaciones que se han desviado hacia proveedores del MERCOSUR según el contenido tecnológico, es difícil sostener de manera convincente la tesis de que este desvío es de alguna manera ineficiente. El desvío a favor del MERCOSUR ha incluido en gran medida productos que incorporan tecnología básica e intermedia. Las importaciones de alta tecnología continúan llegando principalmente de los países industrializados.

Evidentemente, también es verdad que hay ciertos aspectos de las políticas recientes del MERCOSUR -tales como la escala del AEC- que causan preocupación. Pero el temor acerca de la existencia de una "fortaleza MERCOSUR" debe equilibrarse con el reconocimiento de que estos países han encarado, en los últimos años, reformas fundamentales que han abierto sus economías sobre una base multilateral. Cuantos más esfuerzos se hagan en este sentido en el futuro, más fuerte será el argumento de que el MERCOSUR representa un corte genuino con el pasado.

Notas

El autor agradece a André Sapir por muchas conversaciones útiles sobre este tema, y a Marco Buti, Ulrike Hauer, Jan Host Schmidt y dos árbitros anónimos por sus comentarios sobre este trabajo. También agradece la colaboración de Karin Granevi y Claudio Lettieri en la investigación.

¹ Bhagwati [1994] y Bhagwati y Panagariya [1996] sugieren que un país hegemónico querría negociar consecutivamente con pequeños países al establecer un área de libre comercio, dado que la posición negociadora de los últimos es más débil cuando están aislados. También es probable que los *lobbies* políticos (tales como el *lobby* del medio ambiente y el *lobby* de las normas laborales) del país hegemónico traten de comprometer a los países pequeños con obligaciones en aquellas áreas que conciernen a tales *lobbies* en acuerdos regionales que son negociados de a uno por vez. Por lo tanto, la creación del MERCOSUR puede ser una respuesta racional de los países sudamericanos a la posibilidad, en caso contrario, de un acuerdo hemisférico dominado hegemónicamente, dado que, como Unión Aduanera, los países del MERCOSUR negocian en forma colectiva.

² Los términos integración “profunda” y “superficial” fueron acuñados por Robert Lawrence. El señaló que, una vez que se eliminan los aranceles al comercio intrarregional, permanece aún la compleja cuestión de cómo reconciliar las diferentes políticas regulatorias nacionales. La llamada integración “superficial” se basa sobre la tesis de que éstas deberían ser determinadas y administradas a nivel nacional, otorgándose a los bienes y a las empresas de los países socios tratamiento nacional no discriminatorio. Esto contrasta con la integración “profunda”, la cual se basa sobre la adopción de normas y políticas comunes así como de mecanismos de implementación supranacionales. Véase, por ejemplo, Lawrence [1997].

³ Esta conclusión se aplica únicamente a los bienes manufacturados, dado que ha habido pérdidas en el bienestar asociadas con las políticas agrícolas de la UE.

⁴ Argentina y Brasil comenzaron el proceso de integración regional un poco antes que los otros dos países. En los veinticuatro protocolos bilaterales firmados por Argentina y Brasil, durante el período que va de 1984 a 1989, se incluyeron algunas preferencias arancelarias. A fines de 1990, los dos países firmaron un acuerdo para sistematizar y profundizar estos protocolos bilaterales. Aproximadamente en el mismo momento, Paraguay y Uruguay expresaron su interés de participar del proceso bilateral ya en marcha y los cuatro países decidieron entonces firmar un acuerdo para crear un mercado común. Una descripción acabada del régimen comercial de los países del MERCOSUR excederá el alcance de este trabajo. Para análisis recientes, véase Secretaría de la OMC [1996, 1997] y Laird [1997].

⁵ Aparentemente, alrededor del 95% del comercio intra MERCOSUR se realizaba libre de impuestos en esa época. (Secretaría de la OMC [1996]).

⁶ El efecto es aún mayor en el caso de Uruguay, cuyo promedio arancelario se encontraba por encima del 100% a fines de la década de los años 70. Véase que Paraguay es la excepción en que su arancel promedio era más bajo antes de entrar al MERCOSUR, y, de cualquier modo, puede no haber sido muy eficiente en su recaudación tributaria antes del MERCOSUR. No obstante, su participación en el comercio total es bastante pequeña.

La información sobre los aranceles de los países del MERCOSUR está tomada de la Secretaría de la OMC [1996] y Laird [1997].

⁷ También se debería señalar que en los últimos años se han reducido significativamente las barreras no arancelarias. Véase, por ejemplo, Edwards [1994], Rajapatirana [1994] y Laird [1995].

⁸ También hay algunos impuestos nacionales a las importaciones que aplican los países individualmente. Por ejemplo, Argentina aplicó hasta hace muy poco un 3% de "impuesto estadístico" a las importaciones que no provenían del MERCOSUR.

⁹ Fuente: *EU Market Access Database*. Véase que estas cifras no reflejan el aumento de los aranceles que se anunció en noviembre de 1997.

¹⁰ Este tema es analizado por Olarreaga y Soloaga [1997], quienes utilizan un modelo arancelario endógeno para explicar los desvíos del AEC de los países del MERCOSUR, de acuerdo con la influencia de los *lobbies* sectoriales.

¹¹ En marzo de 1998, Brasil llegó a un acuerdo con los EE.UU. para acelerar el desmantelamiento de los requerimientos a las inversiones que distorsionaban el comercio en el sector de los automóviles. Algunos directores del FMI ya habían solicitado una reducción de la protección otorgada a la industria automotriz en el Artículo IV de la consulta del FMI con Brasil ("El FMI pide al MERCOSUR una reducción de los aranceles", *Financial Times*, 16 de marzo de 1998). Queda por ver qué sucederá con los aranceles una vez que estas medidas hayan sido eliminadas.

¹² En el caso de Brasil, los compromisos arancelarios generalmente implican la aplicación de tasas del 35% para productos manufacturados y 55% para productos agrícolas (Secretaría de la OMC [1996]).

¹³ Durante la década de los años 90, Brasil ha sido azotado por déficits en la cuenta corriente y tanto Argentina como Brasil han sufrido dificultades fiscales periódicas. Por lo tanto, en marzo de 1995, en los inicios de la crisis económica mexicana, Argentina lanzó un programa de ajuste fiscal. Este país restableció el impuesto estadístico del 3% a las importaciones que no provenían del MERCOSUR y también elevó los aranceles de los bienes de capital y los equipos de telecomunicaciones. En abril de ese mismo año, Brasil también tomó una serie de medidas de emergencia, tales como el incremento de los aranceles sobre los automóviles y los bienes de consumo no perecederos, y amplió temporariamente la lista de excepciones al AEC a 450 productos. En noviembre de 1997, Brasil y Argentina decidieron aumentar el AEC en un 3%. Argentina simultáneamente eliminó el impuesto estadístico.

¹⁴ Krueger [1970], Baldwin [1979] y Deardorff [1987] son referencias claves.

¹⁵ Para los países desarrollados, por el contrario, las materias primas y los bienes primarios se destacarán relativamente más en las importaciones que en las exportaciones. Sapir [1992] señala este punto en su análisis del comercio intra UE.

¹⁶ El término "nivel producto" se utiliza aquí para significar el nivel de 3 dígitos de la CUCI. Los investigadores empíricos generalmente consideran a este nivel de desagregación

como el adecuado para describir a una industria. El término “nivel industria”, por lo tanto, podría ser más apropiado.

¹⁷ Véase Nagarajan [1998] para una extensión de este análisis a Paraguay y Uruguay.

¹⁸ El contenido tecnológico de las importaciones del MERCOSUR se discute en una etapa posterior de este trabajo.

¹⁹ Véase Lary [1968], y también Tuong y Yeats [1980], Yeats [1989] y Yeats [1990].

²⁰ Uno de los árbitros anónimos de este trabajo pensó que estos productos podrían ser descriptos más útilmente como intensivos en gastos de comercialización.

²¹ Se debería señalar, sin embargo, que Amjadi y Winters [1997] encontraron que es probable que, en general, los márgenes del transporte intra MERCOSUR no sean suficientemente amplios como para que el MERCOSUR pueda cosechar grandes ganancias en su carácter de bloque comercial “natural”.

²² Históricamente, éste puede haber sido el caso de muchos productos en los cuales los países del MERCOSUR podrían tener una ventaja comparativa (por ejemplo, productos agrícolas, o textiles y prendas de vestir). Los países industriales han impuesto, tradicionalmente, importantes restricciones sobre las exportaciones de América Latina, a menudo bajo la forma de barreras no arancelarias. Edwards [1994] informa que las relaciones del alcance, ponderado por las importaciones, de las barreras no arancelarias en los mercados de la OCDE, a mediados de la década de los años 80, era del 63% para Argentina y del 38% para Brasil. La Ronda Uruguay debería mejorar significativamente las posibilidades de las exportaciones de América Latina a los países industriales.

²³ Los comentarios de uno de los dos árbitros anónimos fueron sumamente útiles para clarificar las ideas del autor sobre este tema.

²⁴ Para un análisis similar de las importaciones de Paraguay y Uruguay, véase Nagarajan [1998].

²⁵ Sobre la base del índice de intensidad de capital, parecería que los muebles, los aparatos para circuitos electrónicos y la maquinaria eléctrica son productos trabajo intensivos.

²⁶ Los únicos productos que registraron una disminución en las importaciones desde terceros países fueron los lingotes, los tejidos de algodón, el mineral de hierro, el calzado y los productos laminados planos de acero. La mayoría de ellos son productos básicos.

²⁷ Sobre la base del índice de intensidad de capital, parecería que los hilados y tejidos especiales, los artículos plásticos y las manufacturas de metales comunes son productos trabajo intensivos, a los que podría quizá agregarse el papel recortado.

²⁸ Los únicos productos que registraron una disminución en las importaciones desde terceros países fueron la leche y la crema, los animales vivos, las otras carnes, los árboles de levas, los gases de petróleo, el cobre, la madera trabajada simplemente, los desperdicios no ferrosos de metales y los tubos y caños. Aquí nuevamente, la mayoría son productos básicos.

Bibliografía

- AMJADI, AZITA Y WINTERS, L. ALAN. *Transport Costs and "Natural" Integration in MERCOSUR*. Policy Research Working Paper N° 1742. Banco Mundial. 1997.
- BALASSA, BELA. *The Theory of Economic Integration*. Homewood, Illinois : Irwin. 1961.
- _____. "Trade Liberalization and "Revealed" Comparative Advantage". *The Manchester School of Economic and Social Studies*, 23. 1965.
- _____. "Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market". *The Economic Journal*, 67. 1967.
- _____. "Trade Creation and Diversion in the European Common Market: An Appraisal of the Evidence". En: Bela Balassa (ed.), *European Economic Integration*. Amsterdam, Holanda. 1975.
- BALDWIN, R. E. "Determinants of Trade and Foreign Investment: Further Evidence". *Review of Economics and Statistics*, 61. 1979.
- BALDWIN, RICHARD E. *The Causes of Regionalism*. Discussion Paper N° 1599. Centre for Economic Policy Research. 1997.
- _____. Y VENABLES, ANTHONY J. "Regional Economic Integration". Capítulo 31. En: Gene M. Grossman y Kenneth Rogoff (eds.), *Handbook of International Economics*, volúmen 3. Amsterdam, Holanda. 1995.
- BAUMANN, RENATO. "Integration and Trade Diversion". *Revista de la CEPAL*, 51. 1993.
- BHAGWATI, JAGDISH N. "Threats to the World Trading System: Income Distribution and the Selfish Hegemon". *Journal of International Affairs*, 48. 1994.
- _____. Y PANAGARIYA, ARVIND. "Preferential Trading Areas and Multilateralism - Strangers, Friends, or Foes?". En: J. N. Bhagwati y A. Panagariya (eds.), *The Economics of Preferential Trade Agreements*. Washington, D.C. : The American Enterprise Institute Press. 1996.
- DEARDORFF, ALAN. "Testing Trade Theories and Predicting Trade Flows". Capítulo 10. En: Ronald W. Jones y Peter B. Kenen (eds.), *Handbook of International Economics*, Vol. 1. Amsterdam, Holanda. 1984.
- _____. "The Directions of Developing-Country Trade: Examples of Pure Theory". En: Oli Havrylyshyn (ed.), *Exports of Developing Countries. How Direction Affects Performance*. Washington, D.C. : Banco Mundial. 1987.
- DEVLIN, ROBERT. *In Defense of MERCOSUR*. Washington D.C. : Inter-American Development Bank, Diciembre 1996.

- EDWARDS, SEBASTIAN. *Trade and Industrial Policy Reform in Latin America*. Working Paper N° 4772. National Bureau of Economic Research. 1994.
- COMISIÓN EUROPEA. *The European Community and MERCOSUR: An Enhanced Policy*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM(94) 428 final. 1994.
- _____. "Economic Evaluation of the Internal Market". *European Economy, reports and studies*, 4. 1996.
- FINGER, J. MICHAEL; INGCO, MERLINDA D. Y REINCKE, ULRICH. *The Uruguay Round: Statistics on Tariff Concessions Given and Received*. Washington, D.C. : Banco Mundial. 1996.
- FODERS, FEDERICO. *MERCOSUR: A New Approach to Regional Integration?* Working Paper N° 746. Kiel Institute of World Economics. 1996.
- HAVRYLYSHYN, OLI. "Evidence of Differences between South-South and South-North Trade". En: Oli Havrylyshyn (ed.), *Exports of Developing Countries. How Direction Affects Performance*. Washington, D.C. : Banco Mundial. 1987.
- JACQUEMIN, ALEXIS Y SAPIR, ANDRÉ. "Competition and Imports in the European Market". En: L. Alan Winters y Anthony J. Venables (eds.), *European Integration: Trade and Industry*. Cambridge : Cambridge University Press. 1991.
- KRUEGER, ANNE. "Growth, Distortions and Patterns of Trade Among Many Countries". *Princeton Studies in International Finance*, 40. Princeton, N.J. : Princeton University Press. 1977.
- LAIRD, SAM. "Trade Liberalization in Latin America". *Minnesota Journal of Global Trade*, 4. 1995.
- _____. *MERCOSUR: Objectives and Achievements*. Staff Working Paper N° TPRD-97-002. Organización Mundial de Comercio. 1997.
- LARY, HAL B. *Imports of Manufactures from Less-Developed Countries*. Nueva York, NY : National Bureau of Economic Research. 1968.
- LAWRENCE, ROBERT Z. "Preferential Trading Areas: The Traditional and the New". En: Ahmed Galal y Bernard Hoekman (eds.), *Regional Partners in Global Markets: Limits and Possibilities of the Euro-Med Agreements*. Londres : Centre for Economic Policy Research and Egyptian Center for Economic Studies. 1997.
- DE MELO, JAIME Y DHAR, SUMANA. *Lessons of Trade Liberalization in Latin America for Economies in Transition*. Policy Research and External Affairs Working Paper N° WPS 1040. Banco Mundial. 1992.
- NAGARAJAN, NIGEL. *MERCOSUR and Trade Diversion: What Do The Import Figures Tell Us?* Comisión Europea, Dirección General para Asuntos Económicos y Financieros, procesado. 1998.

OLARREAGA, MARCELO Y SOLOAGA, ISIDRO. *Endogenous Tariff Formation: the Case of MERCOSUR*. Staff Working Paper N° ERAD-97-003. Organización Mundial de Comercio. 1997.

RAJAPATIRANA, SARATH. *The Evolution of Trade Treaties and Trade Creation: Lessons for Latin America*. Policy Research and External Affairs Working Paper N° WPS 1371. Banco Mundial. 1994.

SAPIR, ANDRÉ. "Regional Integration in Europe". *Economic Journal*, 102. 1992.

TUONG, HO DAC Y YEATS, ALEXANDER J. "On Factor Proportions as a Guide to the Future Composition of Developing Country Exports". *Journal of Development Economics*, 7. 1980.

UNCTAD. *Trade and Development Report, 1993*. Nueva York : Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. 1993.

_____. *A User's Manual for TRAINS*. Nueva York y Ginebra : Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. 1996.

BANCO MUNDIAL. *World Development Indicators*. Washington D.C.: Banco Mundial. 1997.

SECRETARÍA DE LA OMC. *Trade Policy Review Mechanism: Brazil*. Ginebra : Organización Mundial de Comercio. 1996.

_____. *Trade Policy Review Mechanism: Paraguay*. Ginebra : Organización Mundial de Comercio. 1997.

YEATS, ALEXANDER J. *Shifting Patterns of Comparative Advantage: Manufactured Exports of Developing Countries*. Policy, Planning and Research Working Paper N° WPS 165. Banco Mundial. 1989.

_____. *What Do Alternative Measures of Comparative Advantage Reveal About the Composition of Developing Countries' Exports?* Policy, Planning and Research Working Paper N° WPS 470. Banco Mundial. 1990.

_____. *Does MERCOSUR's Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements?* Policy Research Working Paper N° 1729. Banco Mundial. 1997.

_____. "Does MERCOSUR's Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements?" *World Bank Economic Review*, 12. 1998.

Análisis comparativo de integración regional en un caso de mellizos no idénticos: APEC y el ALCA

Revista Integración & Comercio N°10; enero-abril 2000

*Richard Feinberg** 1

Tanto el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) como el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) deben sus orígenes a factores comunes que incluyen un ámbito internacional más distendido, una integración orientada al mercado y modelos nacionales de desarrollo más favorables. Sin embargo, ambos esquemas de integración regional han encontrado oposición y, de manera sorprendentemente paralela, las decisiones finales dependieron de circunstancias históricas y opciones particulares tomadas por los líderes. Ambos proyectos de comercio regional comparten una agenda de cuestiones similares, no desafían la integración del mercado global y tienen idénticos plazos para alcanzar sus objetivos. El ALCA adhiere a las negociaciones recíprocas tradicionales mientras que APEC prefiere un voluntarismo unilateral «asiático» que mejor se adapta a los esquemas políticos menos armónicos de APEC. El ALCA se beneficia con el apoyo de organizaciones regionales existentes, tiene mayor claridad en sus objetivos y vigor en las maneras de negociar y, en general, se apoya sobre bases más firmes.

Como partes integrantes de proyectos más amplios de creación de comunidades regionales, los dos acuerdos comerciales están acompañados por una multitud de iniciativas para el desarrollo. No obstante haber alcanzado algunos objetivos tangibles, ambos procesos han sido frustrados por la lógica inherente a una frágil institucionalización. Los dos procesos, concentrados en el comercio, abordaron las cuestiones laborales y del medio ambiente sin vincular su cumplimiento con la aplicación de sanciones comerciales. Las cumbres de APEC y del Hemisferio Occidental difieren totalmente en su enfoque sobre los asuntos políticos y de seguridad.

I. INTRODUCCIÓN

Los diez últimos años han sido testigos de importantes experimentos en cuanto a cooperación económica regional en todo el mundo. La madre de la integración regional contemporánea, la Unión Europea, profundizó su agenda y aumentó la cantidad de sus miembros. Canadá, Estados Unidos y México firmaron un acuerdo histórico que unifica a

* *Profesor y Director, APEC Study Center, Graduate School of International Relations and Pacific Studies, Universidad de California, San Diego. En 1993-1996, Director Senior de Asuntos Interamericanos, Consejo de Seguridad Nacional, Casa Blanca, Washington D.C. EE.UU.*

países industrializados y países en desarrollo en un área de libre comercio. En el ámbito de los países en desarrollo, una gran cantidad de acuerdos comerciales regionales liberalizó el comercio entre sus miembros. Virtualmente todo país en vías de desarrollo se ha involucrado en alguna iniciativa de integración regional.

Dos de las iniciativas regionales más importantes son el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Los miembros de APEC, que ahora son 21 economías, representan alrededor de la mitad de la producción mundial y el 42 por ciento del comercio global.² Al incluir a América del Norte, Japón y China y con el agregado de Rusia, APEC abarca los centros de poder más importantes del mundo fuera de Europa. La iniciativa del ALCA cubre por completo el Hemisferio Occidental (con excepción de Cuba) y alrededor del 38 por ciento del producto global.

Tanto APEC como el ALCA han manifestado su intención de alcanzar el libre comercio regional en fechas específicas definidas como meta y promover reglas liberales en materia de inversiones. Los dos regímenes adhieren a alguna variante (vagamente definida) de «regionalismo abierto» y recalcan su coherencia con los principios y las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Los líderes de ambos regímenes sostienen que son peldaños hacia un intercambio comercial global más libre y no obstáculos para ello. Tanto en su integración como en su agenda, ambos regímenes han procurado superar la división Norte-Sur que ha caracterizado a las relaciones internacionales en las décadas de los años sesenta y los años setenta.

Como parte de proyectos regionales ambiciosos de construcción comunitaria, los dos esquemas comerciales están acompañados de una multitud de iniciativas de desarrollo económico. APEC y el ALCA son gobernadas por procesos de toma de decisiones encarnados en cumbres de jefes de estado y de gobierno, lo que implica señales visibles que trascienden los intereses de los ministros de comercio. En APEC, la liberalización del comercio y las inversiones es acompañada de un número importante de programas económicos y de asistencia técnica orientados a fortalecer la capacidad de los miembros para implementar reformas económicas. En el Hemisferio Occidental, desde sus comienzos, el ALCA ha sido parte integrante del proceso más amplio de las Cumbres de las Américas (Miami, 1994; Santiago, 1998; Quebec, programada para 2001). El libre comercio es solo una parte -aunque una muy relevante- de los amplios y abarcativos mandatos económicos, sociales y políticos emanados de las Cumbres de las Américas. Las declaraciones de las cumbres proclaman que el libre comercio, la promoción de la democracia, la integración económica y la lucha contra la pobreza son metas consistentes y que se refuerzan mutuamente. Por lo tanto, se puede mencionar a las cumbres que involucran al ALCA para remarcar cómo esta iniciativa comercial está profundamente imbricada en una agenda hemisférica mucho más amplia.

Este estudio comparativo de APEC y del ALCA tiene varios propósitos. El destino de estos dos experimentos de integración regional está inexorablemente vinculado: ambos tomaron impulso en el mismo momento histórico y ambas empresas serán afectadas fuertemente por los desarrollos futuros a nivel global, incluyendo el progreso de la OMC o la falta del mismo. Además, los principales formuladores de política en los países miembros claves vinculan los dos procesos en sus cálculos. El progreso, ya sea aparente o real, en uno de estos procesos regionales continuará influenciando las iniciativas políticas en el otro. Algunos países del Hemisferio Occidental son también miembros de APEC incluyendo los socios del TLCAN -Estados Unidos, Canadá y México- así como también Chile y Perú.

Finalmente, los estudios comparativos permiten compartir y, de esa manera, aprovechar las experiencias de cada proceso y las «*best practices*».

Este artículo tomará en cuenta en primer lugar los factores comunes o únicos que impulsaron la formación de APEC y de las cumbres que involucran al ALCA. Después analizará la pieza central de ambos experimentos, es decir, los regímenes comerciales propuestos. Al examinar los regímenes comerciales, este estudio comparará los principios y objetivos adoptados por cada uno de ellos, el foro y las modalidades de negociación, las estructuras institucionales (reuniones ministeriales, grupos de trabajo, secretarías), el flujo de información (seguimiento de retroalimentación y su análisis), los acuerdos administrativos, el espectro de temas, y la flexibilidad acordada para contemplar diferentes niveles de desarrollo y tamaño entre los países.

Ya que APEC y las cumbres que involucran al ALCA no tratan sólo el comercio, este artículo comparará y contrastará sus agendas sociales y económicas no comerciales, incluyendo la cooperación económica y técnica (APEC) y la disminución de la pobreza y la modernización del estado (ALCA), así como también el tratamiento de la protección ambiental y los derechos laborales. Finalmente, el artículo también considerará el manejo de las cuestiones diplomáticas y de seguridad.

II. ORÍGENES

La aparición de APEC y del ALCA a fines de la década de los años ochenta y a principios de la década de los años noventa puede atribuirse a los cambios estructurales ocurridos en la economía política global. Esto es, ambos procesos pueden explicarse parcialmente como tendencias en el sistema de seguridad internacional, en la evolución del comportamiento de las empresas y los mercados privados, en las alianzas de elites de pensamiento similar a través de las fronteras, y en la influencia creciente de las comunidades epistémicas transnacionales que comparten ideas e iniciativas políticas relevantes (Cuadro 1). Pero muy frecuentemente los análisis de los orígenes de estos agrupamientos (Aggarwal [1994], Soesastro [1994]) no tienen suficientemente en cuenta la presencia sobresaliente, en cada una de estas esferas, de fuerzas equilibrantes que se oponen a un regionalismo fuerte. En la lucha resultante entre las fuerzas favorables y las opuestas a APEC y al ALCA, el resultado en ciertos momentos críticos ha sido influenciado por fuerzas no estructurales tales como eventos aleatorios que forzaron decisiones, y por elecciones de los líderes realizadas ante caminos alternativos políticamente factibles. De hecho, estos elementos subjetivos y circunstanciales han jugado un papel importante en la formación de APEC y del ALCA.

Al mismo tiempo, la manera precisa en la cual estas amplias fuerzas históricas actuaron en el Asia-Pacífico y en el Hemisferio Occidental dependió naturalmente de las características únicas de cada región. La interacción entre variables sistémicas o externas comunes y las condiciones locales explican tanto las sustanciales similitudes como las grandes diferencias entre las dos formaciones regionales.

LA FORMACIÓN DE APEC

La creación de APEC, en 1989, y su decisiva elevación del nivel ministerial al de jefes de estado en 1993, se explica generalmente en términos de distintas variables o niveles de análisis: el cambio sistémico internacional, los intereses al nivel de los estados, los mercados privados y el poder de las ideas.

Cuadro 1

ORÍGENES DE APEC Y DEL ALCA

Variables	APEC	ALCA
Sistema Internacional	Desaparición de división norte-sur Desaparición de cisma socialismo-capitalismo	Desaparición de división norte-sur
Intereses de Estado	Liderazgo de Japón, Australia, Indonesia Pero: ambivalencia de ASEAN; divisiones dentro del gobierno de Estados Unidos	Liderazgo de Argentina, Chile, Canadá Latinoamericanos quieren sumarse al éxito del TLCAN Pero: ambivalencia brasileña; México prefiere la exclusividad del TLCAN; divisiones dentro del gobierno de Estados Unidos
Mercados privados	Aumento del comercio y flujos de inversión intrarregionales Pero: sectores proteccionistas	Aumento del comercio y flujos de inversión intrarregionales Pero: sectores proteccionistas
Precusores regionales	ASEAN, ANZCER Pero: falta de precedentes para amplia cooperación regional	TLCAN, MCCA, CARICOM, Pacto Andino, MERCOSUR; OEA, BID
Ideas conceptuales	Ideal de la Comunidad del Pacífico Orientación hacia exportaciones en reemplazo de ISI Pero: "Asia para los asiáticos"; nacionalismos; heterogeneidad cultural/política; globalismo como mejor opción	Ideal del Hemisferio Occidental Orientación al mercado abierto en reemplazo de ISI Pero: nacionalismos latinoamericanos; escepticismo de Estados Unidos; globalismo como mejor opción
Individuos influyentes	Eminent Persons Group Funcionarios de la Casa Blanca Robert Hawke	Funcionarios de la Casa Blanca
Circunstancias	Reunión de Seattle de 1993 Fin de la Ronda Uruguay	Discurso de Gore pos TLCAN; Cumbre de las Américas de Miami; iniciativa de APEC

Abreviaturas: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN); Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); Relaciones Económicas más Cercanas de Australia y Nueva Zelanda (ANZCER); Mercado Común Centroamericano (MCCA); Mercado Común del Sur (MERCOSUR); Organización de Estados Americanos (OEA); Banco Interamericano de Desarrollo (BID); industrialización a través de la sustitución de importaciones (ISI).

Se sostiene frecuentemente que el mundo bipolar de la Guerra Fría, con su división del planeta en dos bloques militares hostiles, dejaba poco espacio para que potencias de segundo nivel o grupos de países en desarrollo encararan iniciativas importantes (Camilleri [1994], Keohane [1984]). Supuestamente, las potencias o coaliciones secundarias se sen-

tían demasiado débiles para actuar o temían que una de las superpotencias pusiera límites a sus ambiciones. Este argumento, sin embargo, puede haber sido exagerado. Estados Unidos no sólo toleró sino que apoyó la integración económica en Europa Occidental, en parte porque pensaba que una Europa Occidental más fuerte serviría como una barrera de contención contra la expansión soviética (Kahler [1994]). Estados Unidos también actuó a favor de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (*Association of Southeast Asian Nations*, ASEAN) por razones de seguridad: al unirse, las naciones del sudeste asiático podrían resistir mejor la agresión de países comunistas como Vietnam del Norte y China, así como también fortalecerse contra la subversión interna liderada por los comunistas. Estados Unidos generalmente toleró, y en algunos casos hasta apoyó, los esfuerzos de integración regional de América Latina (por ejemplo, en la Cumbre Hemisférica de Punta del Este de 1967). Estados Unidos, sin embargo, veía con preocupación los modelos de desarrollo económico de industrialización a través de la sustitución de importaciones (ISI) que aplicaban algunas naciones latinoamericanas y del sudeste asiático, y que fueron consagrados en algunos acuerdos de integración regional. La ISI se presentaba frecuentemente envuelta en retórica antiestadounidense y perjudicó los intereses de algunos inversores y comerciantes de ese país. Las diferencias sobre las estrategias de desarrollo económico, más que las objeciones al regionalismo *per se*, y las percepciones contrapuestas con respecto al impacto del sistema económico internacional sobre las oportunidades de desarrollo nacional, abrieron una brecha entre las naciones industriales y los países en desarrollo; entre el Norte y el Sur.

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial ninguna potencia importante de Asia fue capaz de proveer el liderazgo local que hubiese sido un catalizador para el regionalismo. China estaba debilitada por la guerra civil y aislada por su revolución cultural. Japón aún trataba de recuperarse de su derrota militar y de la humillación psicológica y no estaba en condiciones de actuar como líder. Fueron estas limitaciones y la memoria de la agresión japonesa, más que la bipolaridad de la Guerra Fría, las que impidieron que Japón liderase un movimiento de integración regional en los años de la posguerra (Kahler [1994] p. 20). La dependencia de Japón con respecto a Estados Unidos en materia de seguridad no fue, *per se*, el factor inhibitorio fundamental; más aún, Japón siguió siendo dependiente militarmente de la garantía de seguridad estadounidense en la década de los años ochenta cuando tomó un rol de liderazgo en la promoción de la cooperación regional.

Los años de la Guerra Fría no fueron propicios para la cooperación regional en Asia. Pero esta fragmentación regional no se debió tanto a la bipolaridad sino, más bien, a las divisiones locales surgidas de la memoria histórica, al enfrentamiento ideológico y a las tensiones Norte-Sur. La aparición de APEC se pospuso más como consecuencia de factores que operaban en el nivel regional que de cambios en el nivel sistémico internacional.

Hacia fines de la década de los años ochenta, cada una de estas barreras a la cooperación regional estaba cayendo. Se esfumaba la memoria de conflictos pasados y las divisiones entre comunistas y capitalistas y entre el Norte y el Sur se estaban terminando. El modelo de desarrollo económico de la ASEAN estaba cambiando de la ISI al crecimiento impulsado por las exportaciones vinculado con la inversión extranjera. Japón no sólo se había recuperado de la derrota militar sino que experimentaba un rápido crecimiento impulsado por la tecnología y un éxito exportador espectacular. Sus empresas invertían fuertemente en las naciones de la ASEAN así como en América del Norte. Se perfilaba para asumir un rol de liderazgo en la región (Funabashi [1995]). En Oceanía, Australia, que había adoptado un modelo de crecimiento más orientado hacia el exterior, estaba mostrando mayor interés en sus vecinos asiáticos (Ravenhill [1998], Terada [1999]).

La geopolítica de la Posguerra Fría permitió, pero no garantizó, el surgimiento de la cooperación regional formal, intergubernamental, en Asia. La decisión de crear APEC también fue influenciada por variables económicas, en particular el creciente interés de las empresas en los mercados regionales, y por la actitud de los gobiernos al facilitar el movimiento comercial y de capitales. Como consecuencia de la adopción de estrategias orientadas a la exportación, así como la reducción de las barreras comerciales en muchos países, el comercio intrarregional floreció en la década de los años ochenta y a principios de la de los noventa, superando al comercio de la región con el resto del mundo (Gráfico 1). Después que el *Plaza Accord* de 1985 hizo que las exportaciones japonesas fueran menos competitivas, también se incrementaron fuertemente las inversiones intrarregionales, destacándose principalmente las de las empresas japonesas en los mercados de la ASEAN. Estos cambios en los mercados dieron lugar a presiones políticas internas en Japón, pero también en toda la región, para que los gobiernos redujeran aún más las barreras al intercambio económico y crearan órganos políticos regionales que facilitaran tales intercambios (Busch y Milner [1994]). Para el gobierno japonés, la cooperación regional con el objetivo de promover la apertura de los mercados beneficiaba a los comerciantes e inversores japoneses; para la ASEAN, la cooperación regional representaba la promesa de inversiones internacionales adicionales, así como el acceso más fácil para las exportaciones de empresas de propiedad nacional e internacional al mercado japonés y a otros de la región (Akashi [1997]).

La integración económica regional era impulsada por el mercado y las barreras al comercio y las inversiones caían a través de la liberalización unilateral que se llevaba a cabo como parte de los programas nacionales de profundas reformas económicas, creándose así condiciones fértiles para intentos más formales de integración. Pero mientras la dinámica del sector privado preparaba el camino para la cooperación regional, no debe ignorarse el rol de las ideas en la formación de APEC (Aggarwal [1994], Higgott [1998]). Durante mucho tiempo intelectuales interesados en la formulación de políticas habían defendido las ventajas económicas y estratégicas de lazos regionales más profundos (Drysdale y Garnaut [1993], Soesastro [1994]). Desde fines de la década de los años sesenta, la Conferencia para el Comercio y el Desarrollo del Pacífico (*Pacific Trade and Development Conference*, PAFTAD) había reunido a intelectuales interesados en la formulación de políticas para debatir una serie de cuestiones relacionadas con la economía regional y para buscar medios de colaboración transnacional. Durante la década de los años ochenta, la influencia de estos intelectuales se había corporizado en el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (*Pacific Economic Cooperation Council*, PECC), un foro tripartito que reúne a empresarios, académicos y funcionarios gubernamentales, organizado para actuar como catalizador de la cooperación regional. Su Foro de Política Comercial nucleó el talento de expertos en comercio para estudiar propuestas de integración regional. Había una considerable superposición de personalidades clave en la PAFTAD y en el PECC, en el proceso por el cual ambas instituciones crecieron para formar una comunidad epistémica transnacional de expertos orientados a la formulación de políticas que defendían el establecimiento de lazos regionales más estrechos a través del Asia-Pacífico (Woods [1993]).

Pese a todo ello, la formación de APEC no era inevitable. Aún había serios obstáculos geopolíticos e ideológicos hacia la cooperación regional. La rivalidad sinojaponesa continuaba imbricada en la geografía y en la historia. Algunos líderes de la ASEAN desconfiaban de los motivos de las potencias más importantes y temían que una organización regional más grande pudiera engullir, distorsionar o disminuir la importancia de sus acuerdos comerciales subregionales (ACS) (Plummer [1998]). Más aún, aunque los estados

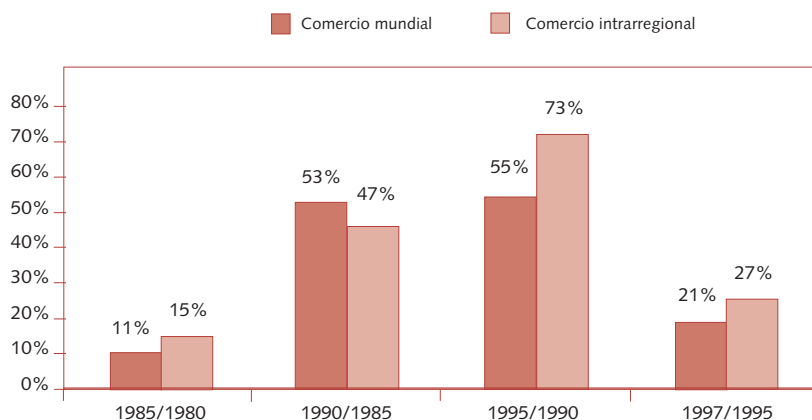
abrían sus economías a la inversión y al comercio internacionales, estaban muy lejos de haber llegado a un acuerdo completo con respecto a los modelos óptimos de desarrollo. Estas son algunas de las razones perdurables que explican porqué el multilateralismo nunca prosperó en la región.

En realidad, no había una definición consensuada de la región (Higgott [1994], Dirlik [1992] págs. 55-79). Una definición de Asia incluiría al subcontinente indio pero excluiría el Hemisferio Occidental. El concepto del Asia-Pacífico incluye a América del Norte y quizá al litoral Pacífico de América del Sur. Y aún quedaba la cuestión espinosa de determinar si Rusia era una potencia del Pacífico o esencialmente europea.

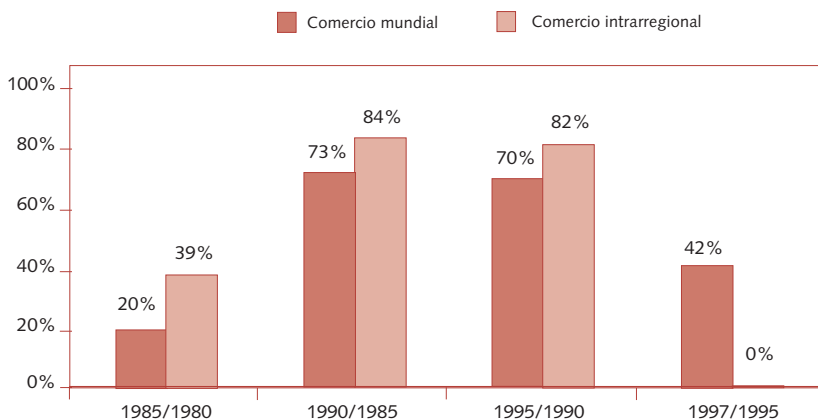
Gráfico 1

CRECIMIENTO COMERCIAL INTRARREGIONAL COMPARADO CON EL MUNDIAL

CRECIMIENTO COMERCIAL DEL HEMISFERIO OCCIDENTAL



CRECIMIENTO COMERCIAL DEL APEC



El gobierno japonés, que contemplaba la posibilidad de ejercer el liderazgo en la formación de un acuerdo regional, estaba dividido sobre la conveniencia de la participación estadounidense (Terada [1999]). Excluir a Estados Unidos significaría un perfil más fuerte para Japón pero también el riesgo de asustar a algunos países asiáticos y de ofender a Washington. Por su parte, Estados Unidos temía que lo dejaran fuera de una institución regional (Baker [1995] p. 609). Estados Unidos quería participar para reafirmar su presencia en Asia, para beneficiarse de cualquier liberalización comercial y, quizás, para anticiparse a cualquier intento japonés de afirmar un liderazgo separado. Si iba a haber una esfera de prosperidad asiática, esta vez Estados Unidos quería estar adentro. Pero en Estados Unidos, como en otros países, había diferentes posiciones con respecto al valor y a la potencialidad de la cooperación regional y a sus posibles implicancias adversas para otras iniciativas globales (Funabashi [1995] págs. 80-84, Bhagwati [1993]).

La decisión de APEC de promover el comercio abierto y libre, aunque fuera una meta atractiva para una organización regional orientada hacia el comercio, no era necesariamente la meta final. Dicha decisión fue fuertemente influenciada por las recomendaciones del designado Grupo de Personas Eminentes (*Eminent Persons Group -EPG-*), dirigido por un formulador de políticas muy efectivo, C. Fred Bergsten. El EPG emitió informes muy fuertes a favor del comercio abierto y libre en el Asia-Pacífico (Eminent Persons Group [1994]) que sirvieron como catalizador intelectual y como proveedor de un conjunto de ideas coherentes para APEC (Funabashi [1995] p. 141). Si APEC era un foro en busca de una agenda, el EPG llenó ese vacío y ayudó a unificar la opinión en pos de una visión audaz.

Al menos algunos gobiernos dudaban en aceptar las metas muy ambiciosas del EPG pero los objetivos eran bastante lejanos en el futuro y el proceso se presentaba suficientemente sustentado en una terminología consensual y voluntaria, lo que hizo que los gobiernos disminuyeran sus dudas. Más aún, en el entusiasmo de la ocasión y sobrepasados por la fuerza de los argumentos del EPG, los dubitativos se sintieron obligados a sumarse al consenso emergente.

Si APEC no hubiese elevado el nivel de las reuniones al de sus líderes, podría no haber tenido la iniciativa para tomar el ofrecimiento del EPG. La elevación por parte de APEC de las reuniones ministeriales, más vale pedestres y limitadas, a las cumbres de alto perfil fue un hecho muy circunstancial. La Reunión de Líderes de Seattle de 1993, que abrió el camino, no fue el resultado de un proceso planeado ni negociado (Aggarwal y Morrison [1999] p. 19, nota al pie 30), sino que surgió de varias coincidencias: que era el turno de Estados Unidos de actuar como anfitrión en la reunión ministerial de APEC de 1993, que un nuevo presidente estadounidense había asumido en Washington, que este nuevo presidente estaba abierto a nuevas iniciativas internacionales y que algunos altos funcionarios de la Casa Blanca bien ubicados le aconsejaron así (en particular, Bowman Cutter, subdirector del recientemente creado Consejo Económico Nacional, y Sandra Kristoff, directora *senior* para Asuntos Asiáticos del Consejo Nacional de Seguridad).

La idea de una cumbre de APEC provocó una considerable oposición dentro de la burocracia estadounidense -que reunía a los europeístas, a los partidarios del comercio global, a los que se oponen a las cumbres porque aumentan el poder de la Casa Blanca en detrimento de otros departamentos (tales como la Secretaría del Tesoro), y a otros asesores nacionales y políticos que controlan el calendario del Presidente. Los funcionarios de la Casa Blanca a favor de la Cumbre evitaron los canales rutinarios y burocráticos de toma de decisiones, que tienden a institucionalizar la inercia y vetar nuevas ideas, llevándole la propuesta de la cumbre directamente al Presidente Clinton e insertándola en los discursos

presidenciales (Funabashi [1995] págs. 80-81). Las fuerzas pro APEC sacaron provecho de la escasa antigüedad del gobierno. Comúnmente, hay más fluidez en la toma de decisiones en los primeros tiempos de una administración, antes que las rutinas burocráticas se establezcan con firmeza y cuando los individuos pueden aprovechar las vinculaciones personales con funcionarios *senior* que pueden ser anteriores a sus nombramientos en el gobierno.

Al igual que con la decisión de convocar la primera Cumbre de las Américas (que se tomó a fines de noviembre de 1993), la decisión de transformar a APEC en un foro de liderazgo fue tomada principalmente dentro del gobierno de Estados Unidos. La Casa Blanca decidió que podría obtener ventajas no sólo por su poder inherente sino también por medio de los privilegios de ser el anfitrión. Los socios asiáticos y del Hemisferio Occidental fueron informados que Seattle estaba siendo elevado de un encuentro ministerial a uno de líderes, con muy poca anticipación al anuncio público o, directamente, después del hecho.

Un argumento para izar la bandera de APEC era ejercer presión sobre los europeos para que hicieran suficientes concesiones a fin de concluir la Ronda Uruguay. A través de APEC, Estados Unidos envió a los europeos la señal de que tenía una estrategia comercial alternativa en el caso que ellos obstaculizaran el progreso del GATT/OMC. Si bien este objetivo instrumental se alcanzó, naturalmente tendría corta vida y debía agotarse en sí mismo. Analizado aisladamente, sugería que el interés de Estados Unidos en APEC decaería una vez que terminara la Ronda Uruguay.

En resumen, a fines de la década de los años ochenta, los cambios geopolíticos facilitaron, aunque no hicieron inevitable, la creación de mecanismos formales de cooperación regional intergubernamental en el Asia-Pacífico. Dinámicos mercados privados estimularon la liberalización regional en marcha pero la continuidad de este proceso, que se autorreforzaba, no requería de un nivel adicional en la toma oficial de decisiones. Más aún, había fuertes tendencias opositoras en la cultura y la historia nacionales, entre algunos globalistas y proteccionistas y dentro de círculos oficiales en países claves (Higgott [1994]). La formación de APEC, por lo tanto, lejos de ser inevitable, fue una cuestión de elección política y de decisiones de liderazgo influenciadas por sucesos y personalidades circunstanciales. El contenido específico de la formación institucional y la agenda de políticas -cumbres anuales y la creación del libre comercio regional- fueron aún menos predeterminadas estructuralmente.

Para completar el argumento habría que imaginar escenarios «contrafactuales» factibles. Diferentes decisiones podrían haber dejado a APEC en el nivel ministerial. APEC podría haber dejado de lado las opiniones más radicales del *Eminent Persons Group*, aceptando en cambio concentrarse en medidas comerciales menos controversiales y quizá más realistas, tales como la facilitación del comercio y cooperación sectorial. No hubiera existido la Declaración de Bogor. Asimismo, un acuerdo liderado por ministros probablemente hubiera generado una agenda menos amplia en el campo de la asistencia para el desarrollo. Indudablemente, aún ahora, hay observadores que consideran que este escenario hubiera sido el más apto; un equilibrio más estable que reflejaría mejor el contrapeso de fuerzas en el Asia-Pacífico.

EL AREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS

Al igual que en el caso de Asia-Pacífico, durante la Guerra Fría no surge claramente que la bipolaridad en sí misma fuera el factor crítico que eliminó la cooperación regional en el Hemisferio Occidental. Por el contrario, el conflicto con la Unión Soviética

fue un incentivo para la cooperación regional, tal como lo ejemplificara la Alianza para el Progreso de la era Kennedy. En la cima de la Guerra Fría, una cumbre del Hemisferio Occidental, celebrada en Punta del Este en 1967, acordó la formación de un área de libre comercio, pero que incluyera sólo a las naciones de América Latina. Estados Unidos apoyó la iniciativa y aceptó sin objeción su propia exclusión. En esa época un ALC que abarcara todo el hemisferio era impensable. Durante la década de los años sesenta, en el Hemisferio Occidental -y también en Asia- un ALC de toda la región hubiera sido incompatible con las divisiones norte-sur y con el modelo ISI de moda en los países en desarrollo. Sin lugar a dudas, de haberse presentado la idea de un ALC Hemisférico, algunos en Estados Unidos se hubieran cuestionado su congruencia con el manejo del comercio global. Sin embargo, se debe señalar que a principios de esa misma década Estados Unidos promovió la creación de un banco regional de desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), después de asegurarse que sería un complemento y no un motivo de conflicto con las instituciones globalistas de Bretton Woods.

Durante la década de los años ochenta, al igual que en Asia, hubo cambios en las estrategias nacionales de desarrollo y en los mercados privados que crearon condiciones más favorables para la cooperación económica hemisférica. Las naciones de América Latina, presionadas por la deuda externa, comenzaron a abandonar las estrategias ISI con el propósito de liberalizar sus mercados internos y de abrir sus economías unilateralmente al comercio y la inversión internacionales, tendencias que se aceleraron por nuevos o revigorizados pactos de integración subregional. Por su parte, las empresas estadounidenses aumentaron su presencia en los mercados latinoamericanos mediante la inversión directa, las alianzas estratégicas y el comercio intra-empresa. Dentro del Hemisferio Occidental, el comercio intrarregional creció alrededor del 47 por ciento en el período 1985-1990 y alrededor de otro 73 por ciento en el lapso 1990-1995 (Gráfico 1). Esta integración impulsada por el mercado interactuó en un ciclo virtuoso con las políticas gubernamentales de liberalización y, juntas, transformaron el panorama económico de la región.

El interés latinoamericano en la integración regional también obedecía a ciertos motivos políticos y dinámicos (Devlin y French-Davis [1999], Corrales y Feinberg [1999] págs. 1-36). A pesar de historias de rivalidades y conflictos nacionales, las fuerzas centrípetas de una herencia y una cultura comunes de tanto en tanto cobran fuerza y unifican a la región tal como ocurrió a principios de la década de los noventa. Además, un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos podía servir para dar una señal a los inversores, nacionales e internacionales, de que las autoridades estaban comprometidas con las reformas orientadas al mercado. Las autoridades locales, en un acto de autolimitación, podían comprometerse con políticas de reforma a través de acuerdos internacionales, con lo cual elevaban los costos internos de modificar el rumbo, y aumentaban la confianza de los inversores acerca de que la región no revertiría el proceso, volviendo al populismo de la ISI.

En 1990, el gobierno mexicano cambió significativamente su política y propuso la creación de un ALC con Estados Unidos. El Presidente George Bush aceptó esta iniciativa. Ese mismo año, los presidentes de la Región Andina instaron a Bush para que considerara la posibilidad de un compromiso económico más profundo con la región (Feinberg [1997] págs. 39-52). En consecuencia, Estados Unidos anunció el Emprendimiento para la Iniciativa de las Américas (*Enterprise for the Americas Initiative -AEI-*), el antecesor del ALCA. El AEI comprendía un fondo multilateral dentro del BID para estimular la inversión privada, algún alivio bilateral de la deuda atado a la continuidad de la reforma económica y «acuer-

dos de libre comercio que tenían como objetivo final un sistema de libre comercio que abarcara a todo el hemisferio».

Bush adoptó tanto el ALC mexicana como el AEI sin dar lugar a mucha deliberación burocrática interna. Le encargó al Departamento del Tesoro que desarrollara el AEI para prevenir la hostilidad de parte de los funcionarios del Departamento de Estado y de la oficina del Representante Comercial de Estados Unidos, quienes eran conocidos opositores de los esquemas regionales preferenciales (Feinberg [1997] p. 47, nota al pie 25).

El Departamento del Tesoro de Estados Unidos vio al AEI como un instrumento para recompensar y legitimar a los políticos modernos que estaban liberalizando las economías latinoamericanas y, en muchos casos, ayudando a consolidar los regímenes democráticos (Domínguez [1997]). Además de la legitimación internacional, el apoyo externo adquirió la forma de asistencia multilateral financiera y técnica. Por su parte, los reformadores económicos recibieron de buen grado este apoyo externo en su lucha contra los beneficiarios de la ISI que se oponían a la reforma. A menudo, no se da suficiente importancia a esta alianza internacional de elites; sin embargo, explica en parte la variación temporal con respecto al entusiasmo por la cooperación regional y las iniciativas de libre comercio. Cuando el proceso de reforma era aún reciente y frágil, esta alianza transnacional tenía mucho valor para América Latina y su importancia era reconocida en Estados Unidos. A fines de la década de los años noventa, a medida que se consolidaba en muchos países de América Latina, el proceso de reforma ya no necesitaba tanto de nuevas e importantes iniciativas oficiales para sustentarse. De este modo, paradójicamente, la consolidación de la reforma debilitó a uno de los factores que antes había estimulado al AEI y al ALCA durante esa década.

En la mayor parte de América Latina había menos ambivalencia con respecto a un ALC de toda la región de la que existía en Asia. El ideal del Hemisferio Occidental tenía una larga y venerable historia que se remonta hasta principios del siglo XIX (Corrales y Feinberg [1999] págs. 1-36). Aunque la cooperación hemisférica siempre tuvo opositores, gozaba de profundas raíces en la geografía contigua del hemisferio, en la historia en común, y en las culturas e idiomas compartidos (a pesar de la diversidad de pueblos indígenas). Claro que en comparación con la heterogeneidad histórica, religiosa y lingüística de Asia, el Hemisferio Occidental se muestra como relativamente homogéneo.

Del mismo modo, el Hemisferio Occidental no sufre el tipo de feroces rivalidades entre poderosos estados que caracteriza a la geopolítica asiática. En su propio Hemisferio, Estados Unidos tiene una amplia supremacía militar; a mediados del siglo XIX derrotó a México de forma definitiva, después de lo cual México esencialmente llegó al desarme. El natural poder hegemónico regional de América del Sur, Brasil, se alió con Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial y se ha mantenido bajo los acuerdos de seguridad hemisférica liderados por Estados Unidos. La rivalidad entre México y Brasil por el liderazgo latinoamericano está silenciada por el predominio estadounidense; más aún, los intereses estratégicos mexicanos se concentran principalmente en América del Norte mientras que Brasil se concentra principalmente en su vecindad sudamericana. En este sentido, el Hemisferio Occidental se beneficia con una estabilidad hegemónica definida e incuestionable.

Más aún, mientras que la ASEAN veía con alguna sospecha una formación más amplia que incluyera a poderes de mayor envergadura, gran parte de los acuerdos comerciales subregionales de América Latina aceptaban con agrado un ALCA hemisférica. Esperaban contar con un acceso más fácil y seguro al mercado más abrumadoramente grande

de la región (Estados Unidos), y con condiciones más seguras y lucrativas que pudieran atraer a los inversores extranjeros (Hufbauer y Schott [1994]). Se recuerda que fueron los miembros de la Comunidad Andina, en su reunión con el Presidente Bush, quienes impulsaron la creación del AEI. Desde el comienzo, los cinco miembros del Mercado Común Centroamericano mostraron entusiasmo con respecto a la creación de un ALCA hemisférica. Sólo el MERCOSUR apareció vacilante; Argentina y Chile estaban entre los principales defensores de un ALCA hemisférica mientras que Brasil era ambivalente. Los pensadores estratégicos brasileños vieron a un ALCA liderada por Estados Unidos como un desafío para Brasil (y el MERCOSUR) en cuanto al rol de liderazgo en América del Sur, mientras que los industriales de San Pablo no vieron con agrado la libre competencia con las empresas estadounidenses. La diversificación de las estructuras comerciales brasileñas también hicieron surgir interrogantes con respecto a los efectos de eficiencia de un ALC hemisférica (da Motta Vega [1997], Yeats y Erzan [1992]).

Mientras que en Asia la cooperación multilateral fue una idea embrionaria que se gestó en algunos círculos del sector privado y académico, el Hemisferio Occidental ya estaba densamente poblado de instituciones regionales (si bien con diferentes grados de efectividad). América Latina tenía una larga, aunque irregular historia de pactos comerciales regionales y subregionales cuyas recientes encarnaciones incluían compromisos de liberalización precisos y obligatorios. Más aún, a principios de la década de los años noventa, las relaciones entre Estados Unidos y América Latina estaban en el nivel más alto que se pueda recordar, quizá el más alto en la historia (Corrales y Feinberg [1999] págs. 1-36). Las negociaciones del TLCAN dieron ímpetu a la idea del libre comercio hemisférico, y los países de América Latina se preocuparon porque el TLCAN le daría a México un acceso preferencial al enorme mercado estadounidense. Una red de elites orientadas a la política, el *Inter-American Dialogue*, explícitamente instó a los socios del TLCAN para que comenzaran las consultas con otros gobiernos del hemisferio para hacer del TLCAN un pacto comercial del Hemisferio Occidental (*Inter-American Dialogue* [1993]). Varios signatarios de este informe asumieron poco después importantes cargos en el nuevo gobierno de Clinton. Sin embargo, no se puede aseverar que el AEI, el TLCAN y el ALCA hayan sido el resultado de un fuerte apoyo intelectual o de un movimiento político organizado.

Más bien, se trató de una particular secuencia de acontecimientos que provocó que este incipiente sentimiento de buena voluntad se concretara en la aspiración de formar un ALCA. En versión telescópica: el Vicepresidente de Estados Unidos, Al Gore, eludió a la oposición a una cumbre hemisférica, ubicada dentro de la burocracia ejecutiva (entre muchas de las mismas fuerzas que tenían reservas acerca de elevar APEC al nivel de cumbre - los globalistas, los europeístas, los localistas y, en este caso, algunos que daban prioridad a Asia por encima de América Latina) y él mismo preguntó al Presidente Clinton si podía anunciar una cumbre hemisférica durante un discurso que iba a pronunciar en México para celebrar el TLCAN (Feinberg [1997] págs. 55-61). La decisión de ser anfitriones de una cumbre hemisférica sólo involucró a unos pocos funcionarios, casi todos de la Casa Blanca, y se tomó en el curso de 48 horas. Al igual que con la decisión de elevar APEC al nivel de cumbre, los funcionarios de la Casa Blanca aprovecharon la relativa fluidez en la toma de decisiones que caracteriza a los primeros tiempos de una nueva administración, y se apoderaron de la oportunidad circunstancial que les brindaba un discurso programado para anunciar la iniciativa, pudiendo, de esta manera, adelantarse a la acción de la oposición.

Estos funcionarios activistas entendieron que el comercio sería el tema central de la Cumbre de las Américas. Sin embargo, no todos pudieron vislumbrar que los latinoame-

ricanos, en su afán de sumarse al éxito del TLCAN, iban a utilizar la Cumbre de las Américas de 1994 como vehículo para presionar a Estados Unidos para que adquiriera explícitamente el compromiso de un ALCA. Claramente ambivalente, el gobierno de Clinton accedió a dicho compromiso como la condición para hacer que la cumbre celebrada en Estados Unidos fuera un éxito. Estados Unidos sólo cedió a la presión de América Latina para establecer una fecha fija a fin de completar las negociaciones del ALCA después que APEC estableció su propia fecha fija y los latinoamericanos insistieron en un tratamiento similar.

Al igual que con APEC, es posible imaginar un escenario opuesto igualmente factible. Con posterioridad al TLCAN, Estados Unidos podría haber continuado con la estrategia de la administración Bush que consistía en reuniones de grupos de trabajo de menor nivel con individuos o subgrupos de aquellos países que se concentraran en cuestiones comerciales y de inversión más limitadas y de un modo más distendido. Un viaje presidencial a América Latina podría haber sustituido a la cumbre, privando de este modo a los latinoamericanos de la oportunidad de unirse en oposición a Estados Unidos e insistir en un ALCA (esquema que sustituyó el estilo de negociación centro-periferia preferido por el gobierno de Bush con un modelo de tipo mesa redonda característico del GATT y la OMC). Sin duda, el enfoque más cauteloso hubiera sido más congruente con las pautas políticas elegidas por la administración Clinton durante su segundo mandato, una vez que las fuerzas anti-ALCA restablecieron su influencia.

COMIENZOS COMPARADOS

La anterior comparación entre la formación de APEC y del ALCA es ilustrativa en muchos aspectos. Aparecen factores coadyuvantes comunes: un ámbito internacional más distendido, un proceso de integración en marcha orientado al mercado, modelos de desarrollo nacional más propicios y corrientes y redes intelectuales comunitarias que abarcan toda la región. Entre las economías de mercado emergentes, existía un gran interés en superar la antigua división Norte-Sur y en integrar los mercados nacionales e internacionales (Tussie [1998]). Sin embargo, en ambas regiones estas corrientes no eran tan poderosas como para hacer que APEC -con sus cumbres y la Declaración de Bogor- y las cumbres de las Américas -con su ALCA- fueran procesos inevitables.

Ambos esquemas de integración regional debieron enfrentar oposición de parte de varias facciones burocráticas, de intereses del sector privado y de analistas académicos con ideas contrarias. Entre los poderes regionales (Japón, China, Brasil) existía una permanente ambivalencia frente al poder de Estados Unidos. Entre los ACS (ASEAN, MERCOSUR), había preocupación con respecto a la posibilidad de que sus proyectos de integración fueran a ser eclipsados o aún devorados por estructuras más grandes y más poderosas. Algunos tradicionales defensores de América Latina y de Asia temían que los proyectos de integración que incluyeran a Estados Unidos y Canadá y, en el caso de APEC, a Australia y Nueva Zelanda, fuesen un peligro para sus visiones más limitadas.

En las dos regiones, los mercados -impulsados por las decisiones de los inversores, los costos relativos y la tecnología- incrementaban el comercio y los flujos de inversión sin el beneficio de un ALC amplio que abarcara toda la región. Un ALC formal podía servir para codificar los logros existentes, aumentar los costos de una regresión y acelerar aún más la integración, pero no era una precondition obvia para el progreso continuo. Más aún, había otros caminos ya probados para alcanzar una mayor liberalización tales como las acciones unilaterales, los pactos subregionales, la apertura del mercado impulsada por las instituciones

Cuadro 2

REGÍMENES COMERCIALES COMPARADOS

Tema	APEC	ALCA	Comentarios
Principios y Normas	Cohérente con OMC Regionalismo abierto No discriminación Transparencia ACS como <i>building blocks</i>	Idem Idem Idem Idem	En APEC "regionalismo abierto" incluye el ingreso y puede significar tratamiento de nación más favorecida (NMF)
	Voluntarismo Unilateralismo Comparabilidad	Reciprocidad Equilibrio	ALCA sigue el modelo "occidental"; APEC experimenta con la informalidad "asiática"
Objetivos Clave	Libertad y apertura para el comercio y las inversiones	Área de libre comercio	
Foro de Negociación	Cumbres (Reuniones de Líderes) Reuniones Ministeriales Reuniones de funcionarios senior (RFS) Comité de Comercio e Inversión (CCI) Grupos de Trabajo	Cumbres Reuniones Ministeriales Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) Grupos de Negociación	Los Grupos de trabajo de APEC no tienen poder de negociación
Modalidades de Negociación	Planes de Acción Individual (PAI) Planes de Acción Colectiva (PAC) Liberalización Sectorial Voluntaria Precoz (LSVP) Proceso continuo Cosecha temprana	Compromiso único Proceso simultáneo Cosecha temprana	El gradualismo descentralizado de APEC contrasta con el compromiso único centralizado del ALCA
Control de la Implementación	Autorrevisión Revisión por los pares Estudios de PECC/TPF	A determinar	Los PAI de APEC crean demanda para el seguimiento de la implementación
Estructuras administrativas	Secretaría de APEC	Comité Tripartito OEA/BID/CEPAL Secretaría administrativa rotativa	El ALCA se funda sobre la base de instituciones hemisféricas existentes
Espectro de temas	Amplio Los temas incluyen áreas tales como barreras arancelarias y no arancelarias, servicios, agricultura, subsidios, inversiones, DPI, compras del estado, barreras técnicas, salvaguardas, normas de origen, anti- <i>dumping</i> , normas sanitarias, solución de controversias, política de competencia	Amplio Los temas incluyen áreas tales como barreras arancelarias y no arancelarias, servicios, agricultura, inversiones, DPI, compras del estado Normas de origen Normas, mediación de controversias, política de competencia Procedimientos aduaneros, movilidad de empresarios, implementación de la Ronda Uruguay	Gran superposición de espectros
Cronogramas	2010/2020	2005	El cronograma del ALCA tiene por objeto completar las negociaciones; El cronograma de APEC tiene por objeto la implementación
Tratamiento especial para economías en desarrollo/economías más pequeñas	Flexibilidad Cronogramas Diferenciales Ecotec	A determinar Asistencia técnica Asistencia para la infraestructura Lucha contra la pobreza Democratización	APEC vincula FLCI y Ecotec; Las cumbres de las Américas tratan gran amplitud de temas; la vinculación es indirecta
Interesados	Sector Privado (ABAC) PECC EPG	Foro Empresarial de las Américas Comité de la Sociedad Civil	El sector privado tiene influencia en APEC; Las ONGs tienen acceso formal al proceso del ALCA

Abreviaturas: Derechos de Propiedad Intelectual (DPI); Consejo Asesor para los Negocios de APEC (APEC Business Advisory Council, ABAC); Facilitación y liberalización del comercio y las inversiones (FLCI); Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (Pacific Economic Cooperation Council, PECC); Foro de Políticas Comerciales (Trade Policy Forum, TPF); Grupo de Personas Eminentes (Eminent Persons Group, EPG); Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

Fuentes: APEC Leaders Declarations, especialmente la Osaka Action Agenda; Declaraciones de las Cumbres de las Américas y Plan de Acción de Miami, 1994 y de Santiago, 1998.

de Bretton Woods, que no requerían un amplio paraguas regional. Tal como se sugiere anteriormente, existían resultados alternativos factibles que podrían haber seguido estos senderos.

Las decisiones finales dependían de especiales -y hasta peculiares- circunstancias históricas y decisiones de liderazgo. En Estados Unidos la apertura del Presidente Clinton a nuevas iniciativas, la habilidad de unos pocos funcionarios *senior* en los primeros tiempos de la administración para eludir los procedimientos burocráticos rutinarios de toma de decisiones y el uso de los discursos y las reuniones agendadas como acontecimientos para forzar decisiones, fueron factores especiales de alguna importancia en ambos casos.

¿Qué significa decir que el resultado fue la consecuencia de las circunstancias o del liderazgo? ¿Es que no es posible descubrir a los intereses que están detrás de la lógica política? El punto de vista presente en este trabajo es que las circunstancias y el liderazgo produjeron resultados que no podían predecirse fácilmente sobre la base de una evaluación del poder de las coaliciones de intereses que competían. Por el contrario, los intereses que se oponían a lo que ocurrió probablemente tenían una posición dominante pero fueron superados por los hechos.

Los resultados que no reflejan los intereses subyacentes, sin embargo, son vulnerables y pueden ser revertidos en batallas futuras. Los líderes más audaces pueden tratar de alterar el equilibrio de las fuerzas políticas, por ejemplo, a través del fortalecimiento de las coaliciones que apoyan esos resultados, ganando terreno en debates ideológicos o debilitando o aplacando a las partes que se oponen. APEC y el ALCA crecieron precisamente como consecuencia de ese tipo de decisiones circunstanciales y subjetivas, y ante la ausencia de un liderazgo concertado, se basan sobre cimientos frágiles y su futuro es, por lo tanto, incierto.

Ni APEC (contrariamente a las cumbres de APEC) ni el ALCA fueron en primera instancia el producto de la iniciativa estadounidense. Por el contrario, Estados Unidos, que en el mejor de los casos era ambivalente, fue arrastrado por las iniciativas de otras naciones y líderes. Estas dos formaciones regionales importantes fueron en primer lugar impulsadas por fuerzas «locales», no por la única superpotencia remanente. Esta verdad histórica debería dar a varios participantes de APEC y del ALCA un sentimiento de orgullo y de propiedad. Este hecho puede resultar ser una debilidad seria: como se ha visto en los últimos años, Estados Unidos no sólo no se siente dueño de estas dos iniciativas regionales sino que, además, su activa participación es afectada por una fuerte oposición interna a la cooperación económica con áreas de salarios bajos.

En comparación con APEC, sin embargo, el ALCA empezó con menos alharaca pero desde el principio se ha construido sobre un basamento más sólido. Las rivalidades latentes entre las potencias de Asia, la profunda heterogeneidad cultural de la región, la ambivalencia de la ASEAN, la diversidad de los modelos y niveles de desarrollo, han actuado en contra de la rápida eliminación de barreras a la libertad de comercio y de los flujos de inversiones a través del Asia-Pacífico. En el Hemisferio Occidental, en cambio, la estabilidad hegemónica, la relativa homogeneidad cultural, el entusiasmo despertado por los ACS existentes (con la excepción parcial de Brasil), y la convergencia de modelos económicos (fuera de Cuba), se constituyeron en conjunto en bloques relativamente importantes para la construcción de un ALC (*building blocks*).

III. REGÍMENES COMERCIALES

Los regímenes comerciales de APEC y del ALCA no fueron concebidos como rupturas con el paradigma de integración global actualmente reinante. Tampoco se presen-

taron como procesos revolucionarios que desafiaban las normas existentes. Por el contrario, ambos emprendimientos tuvieron cuidado de subrayar su lealtad a las normas del GATT/OMC, proclamar su adhesión al «regionalismo abierto» y de etiquetarse a sí mismos como peldaños (*building blocks*) hacia un comercio global más libre y no como obstáculos (*stumbling blocks*) para ello. Conscientemente, se ubicaron dentro del régimen internacional dominante (Aggarwal [1994]). Los temores expresados por algunos historiadores y economistas académicos de que tales acuerdos comerciales regionales (ACR) pudieran debilitar y destruir el globalismo del GATT/OMC eran infundados, tal como debió haber sido claramente advertido por el espíritu, el alcance y las estructuras institucionales de los dos ACR (Bergsten [1997], Lawrence [1996]).

Debe remarcarse, sin embargo, que APEC y el ALCA usan la expresión «regionalismo abierto» de manera diferente (Haggard [1997]). Para el ALCA el regionalismo abierto sugiere un compromiso con la creación de comercio y con evitar nuevas medidas proteccionistas contra los no miembros que podrían promover el desvío de comercio. La región se mantiene abierta a la economía global y la integración intrarregional ha sido diseñada para aumentar su competitividad internacional (CEPAL [1994] págs. 6-9). Para el ALCA, regionalismo abierto no implica la extensión de las preferencias comerciales a los no miembros. Tampoco resulta probable que el ALCA se abra al ingreso de naciones de afuera del hemisferio, por lo menos en sus primeros años. Dentro de APEC hubo un debate caldeado sobre el significado de «regionalismo abierto» que para algunos implica la extensión del tratamiento de nación más favorecida a los no miembros, quizá con la condición de la reciprocidad (Bergsten [1997]). En su forma más débil, el regionalismo abierto de APEC podría significar que no es más que un foro en el que pueden incubarse iniciativas comerciales que sólo entrarían en vigencia al ser adoptadas por el GATT/OMC. Con seguridad, regionalismo abierto ha significado para APEC la disposición de considerar el ingreso de nuevos miembros.

En la selección de los temas cubiertos, ambos regímenes comerciales resultaron ser en gran medida reflejo de su época. De hecho, el espectro de temas es sorprendentemente similar e incluye aranceles y barreras no arancelarias, servicios, agricultura, inversiones, derechos de propiedad intelectual (DPI), compras estatales, normas de origen, solución de controversias y política de competencia (Cuadro 2). Esta lista incluye temas, especialmente en lo referente a la agricultura y a los servicios, que quedaron inconclusos en la Ronda Uruguay (la agenda fija postergada para futuras negociaciones); temas de gran interés para los países industriales (inversiones, DPI, compras estatales y política de competencia); y asuntos de interés especial para muchos países en desarrollo (aranceles y barreras no arancelarias, normas de origen y solución de controversias), así como algunos temas más pedestres de interés general (procedimientos aduaneros). En el caso del ALCA, la lista de temas reproducía los capítulos del TLCAN de 1993 que en ese momento aparecía para muchos observadores, especialmente en Estados Unidos, como el modelo para el ALCA. En algunas áreas tales como los servicios, las inversiones y la política de competencia, algunos países vieron la oportunidad de avanzar dentro de estos marcos regionales más restrictivos que podrían ser luego abordados por la OMC.

En la Reunión de Líderes de Bogor (Indonesia), en noviembre de 1994, APEC estableció fechas firmes para alcanzar la meta de «libertad y apertura del comercio y las inversiones en el Asia-Pacífico» en 2010 para las economías industrializadas y en 2020 para las economías en desarrollo. Como tuvo lugar pocas semanas antes de la primera Cumbre de las Américas de Miami, Florida, este anuncio hizo imposible que Estados Unidos conti-

nuara resistiéndose a las presiones latinoamericanas para establecer una fecha como meta para el surgimiento del ALCA. El gobierno argentino mandó una nota con una redacción enérgica al Departamento de Estado de Estados Unidos: «Si la declaración de APEC no se equilibra con un compromiso similar por América, habremos sacrificado la prioridad de la iniciativa comercial estadounidense a favor del Pacífico.» (Feinberg [1997] p. 137).

Pese a las apariencias, las fechas finales anunciadas para APEC y el ALCA son, de hecho, idénticas. La fecha establecida como meta en el ALCA es para completar las negociaciones. Si se presume que habrá un período de transición de 15 años, como en el caso del TLCAN, el ALCA logrará el libre comercio en 2020 que es la fecha fijada por APEC para la concreción de sus metas de comercio abierto y libre. En sus orígenes, por lo tanto, APEC y el ALCA se sometieron a metas comunes.

En su período de formación, APEC y la integración del Hemisferio Occidental se reforzaron mutuamente. Algunas naciones asiáticas se alarmaron por el TLCAN y por su potencial expansión en un ALCA y vieron en APEC una respuesta estratégica que podría abrir mercados y quizá permitirles negociar con el TLCAN y el ALCA. APEC también mantuvo a Estados Unidos enfocado hacia Asia y la promesa de un acceso ampliado al mercado único más grande del mundo. Por su parte, la Cumbre de las Américas y su secuela del ALCA se inspiraron directamente en APEC. La decisión de los líderes de APEC reunidos en Bogor de concretar su visión del libre comercio en una fecha determinada hizo posible el consenso entre líderes reunidos en Miami para fijar una fecha para su propio proyecto de integración.

Otro rasgo común entre los dos regímenes comerciales es una institucionalización relativamente débil. Su debilidad intrínseca es el resultado del poder de muchas fuerzas alineadas en ambas regiones en contra de la integración regional acelerada. Los estados miembros no estaban preparados para compartir la soberanía porque seguían dudando acerca del impacto posible de la mayor apertura e integración sobre sus diversos intereses económicos y de seguridad. En particular, Estados Unidos se oponía a la creación de burocracias con voluntad propia que pudiesen limitar su propia flexibilidad. Irónicamente, los países en desarrollo en APEC y en el ALCA temían que Estados Unidos (y que Japón en APEC) pudiese doblegar cualquier institución regional dotada de facultades importantes para promover sus propios intereses. En ambos escenarios regionales, los gobiernos de los países miembros deliberadamente evitaron la creación de una burocracia internacional poderosa que pudiese desarrollar una «mente» propia. No habría un Bretton Woods ni un régimen como la OMC cuya autonomía relativa pudiese darle el poder y la voluntad para impulsar políticas. No habría figuras poderosas como los Directores Gerentes del FMI, los Presidentes del Banco Mundial o los Comisarios de la Unión Europea, que pudieran convocar voluntariamente opiniones hacia una dirección política autoelegida.

Los miembros de APEC establecieron una Secretaría en Singapur integrada principalmente por funcionarios prestados por un tiempo por los estados miembros, quienes debían, por lo tanto, su lealtad primaria a sus burocracias nacionales más que a APEC. Las funciones principales del cuerpo profesional de alrededor de dos docenas de personas son servir como una secretaría para organizar las reuniones de APEC, recopilar y hacer circular documentos y controlar de manera limitada la implementación de APEC. Tiene muy poca capacidad analítica propia y recursos muy modestos para contratar investigaciones realizadas por expertos externos. La Dirección Ejecutiva rota cada año siendo ocupada por el representante del país que presida la Reunión de Líderes de ese año, eliminando de esa manera la continuidad y la visibilidad del liderazgo (Bodde [1997]).

En el caso del ALCA, el Hemisferio Occidental podía hacer uso de instituciones regionales existentes con identidades propias vinculadas a la cooperación regional. La oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR), que desconfiaba del ALCA desde el principio, temía inicialmente crear cualquier cuerpo administrativo regional porque le preocupaba que los latinoamericanos se aliaran contra Estados Unidos. Al final, aceptó un rol para la Organización de Estados Americanos (OEA) a través de su Comité Especial sobre Comercio y su nueva Unidad de Comercio (con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- y la participación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas -CEPAL-). La Cumbre de Miami autorizó que el Comité de la OEA pudiese «ayudar en la sistematización de información en la región y continuar su trabajo de estudio de los acuerdos de integración económica en el Hemisferio, incluyendo descripciones comparativas breves (lo remarcado pertenece al autor) de las obligaciones que surgen de cada uno de los acuerdos comerciales existentes en el Hemisferio.» (Cumbre de las Américas [1994]). La intención de Estados Unidos era limitar el alcance de la investigación relacionada con el campo de la formulación de políticas y proscribir la militancia en defensa de determinadas políticas. Seis meses más tarde, en la reunión de ministros de comercio en Denver, Colorado, los gobiernos decidieron reactivar un Comité Tripartito (OEA, BID, CEPAL), que había sido creado hacía mucho tiempo pero que se encontraba inactivo, y solicitaron que proveyera apoyo analítico a los recientemente creados grupos de trabajo. En el seno de esas organizaciones internacionales, las responsabilidades recaen en el caso de la OEA en su Unidad de Comercio, en el BID en el Departamento de Integración y Programas Regionales, y la CEPAL en su oficina en Washington. El Comité Tripartito ha ganado gradualmente la confianza de los gobiernos y ha provisto de útil apoyo técnico al proceso del ALCA.

Después del «lanzamiento» formal de las negociaciones del ALCA, en 1998, se estableció una Secretaría Administrativa rotativa para respaldar las negociaciones ocupándose de la logística y de la documentación. La Secretaría se movería entre tres ciudades (Miami, Panamá y México) elegidas para ser anfitrionas de los grupos negociadores durante un período de 18 meses. Este agrupamiento de estructuras existentes no podía constituir una amenaza a los ministerios de comercio nacionales.

Tanto APEC como el ALCA establecieron una jerarquía de comités dominada por las reuniones ministeriales para encarar las negociaciones comerciales (en la terminología del ALCA) o discusiones y diálogo (en la expresión de APEC). En cada caso los temas, alrededor de una docena, fueron asignados a grupos de trabajo que debían informar a una comisión viceministerial (el Comité de Negociaciones Comerciales del ALCA o CNC (*FTAA's Trade Negotiations Committee -TNC-*), el Comité de Comercio e Inversiones de APEC o CCI (*APEC's Committee on Trade and Investment -CTI-*), y la Reunión de Funcionarios Senior o RFS (*Senior Officials Meeting -SOM-*). Estas comisiones más importantes dependen a su vez de los ministros de comercio que se reúnen periódicamente. En el punto más alto de esta jerarquía se ubican la Reunión de Líderes anual de APEC y las ocasionales Cumbres de las Américas.

Sin embargo, aún cuando los foros de APEC y del ALCA sean muy parecidos en su forma, las modalidades que les han sido asignadas son sorprendentemente diferentes como reflejo de realidades regionales distintas (Cuadro 1). Las modalidades del ALCA han sido moldeadas para empujar hacia las metas del libre comercio en la fecha elegida, mientras los gobiernos nacionales mantienen un firme control sobre el proceso de negociaciones. En la reunión ministerial del ALCA de marzo de 1998 en San José, Costa Rica, se

establecieron objetivos específicos a negociar en los Grupos de Negociación temáticos. Por ejemplo, el grupo de trabajo de acceso al mercado fue encargado de llevar a cabo un programa de trabajo para negociar «la eliminación progresiva de aranceles y barreras no arancelarias, así como también otras medidas de efecto equivalente, que restringen el comercio entre países participantes. Todos los aranceles estarán sujetos a negociación.»

En la reunión ministerial del ALCA de 1999 en Toronto, Canadá, los ministros ordenaron a todos los Grupos de Negociación que prepararan un texto proyectado de sus respectivas áreas, indicando las cuestiones en las que había consenso y poniendo entre corchetes aquéllas en las que no se pudiese llegar a un acuerdo (Declaración Ministerial de Toronto, 1999). Este texto completo borrador con corchetes tiene que estar listo para la cumbre de Quebec de 2001. Reconociendo la estructura de poder del hemisferio, la presidencia de la ronda final de negociaciones será compartida por Estados Unidos y Brasil. Para Brasil, compartir la presidencia es una fuente de prestigio y de poder pero también es una oportunidad de doble filo. Si al acercarse 2005 Estados Unidos decidiera que prefiere un fin exitoso de las conversaciones, podría fácilmente reunir a otras naciones del hemisferio para presionar a Brasil a que negocie de buena fe. Como la diplomacia brasileña busca tradicionalmente ejercer el liderazgo desde el centro de toda negociación, Brasil puede verse obligado a aceptar una transacción, posiblemente sacrificando alguna de sus metas en el MERCOSUR. Contrariamente a lo que ocurre con Japón, que se mostró dispuesto a torpedear las negociaciones de Liberalización Sectorial Voluntaria Precoz (LSVP) de 1998 para proteger sus estrechos intereses internos (ver más abajo), Brasil está probablemente demasiado comprometido con su posición regionalista para arriesgarse deliberadamente a la condena y el aislamiento.

APEC adoptó un estilo más distendido y con metas más flexibles, apropiado para sus características de desarrollo, geopolíticas y culturales menos homogéneas. Por ejemplo, en contraste con las tareas específicas y de objetivos determinados del ALCA, al Grupo de Acceso a Mercados de APEC se le requirió que «considerara la posibilidad (lo remarcado pertenece al autor) de adoptar un programa de trabajo para desarrollar aún más el objetivo del Plan de Acción de Osaka (*Osaka Action Agenda*) de reducir progresivamente las medidas no arancelarias» (APEC Committee on Trade and Investment, 1999). Contrariamente a las tareas del ALCA, esta agenda sumamente modesta no se insertó en un cronograma preciso de fechas y reuniones para la redacción de textos negociados.

Estas funciones tan diferentes de los respectivos grupos de trabajo dedicados a cuestiones específicas se reflejan en las distintas normas y modalidades de negociación que distinguen a APEC del ALCA. El ALCA se ubica más cerca de las modalidades del GATT/OMC en cuanto a negociación, reciprocidad equilibrada y específica, y un compromiso único. Las elites de los principales países del Hemisferio Occidental, incluyendo a los negociadores comerciales, han sido adiestradas a través de la educación y la experiencia en tales formas realistas de negociación internacional. La disposición para seguir dichos caminos ya probados y confiables indica seriedad de intención o, al menos, la intención de crear la posibilidad de un acuerdo comercial en el caso que los principales actores estén dispuestos a hacerlo a medida que se acerque el momento de decisión, en 2005.

APEC, por la otra parte, puede ser acusada de ser menos innovadora o de estar menos comprometida con su retórica acerca del libre comercio. Desde el principio, APEC rechazó los métodos de negociación «occidentales», prefiriendo, en cambio, un enfoque informal más del tipo «asiático» caracterizado por medidas voluntarias tomadas como parte de un proceso de «liberalización unilateral concertada». Los foros de APEC hacen suge-

rencias, pero los países miembros presentan sus propios Planes de Acción Individual (PAI), instrumento central de APEC para avanzar hacia el objetivo de Bogor de «comercio e inversión libres y abiertos». Los PAI son de «naturaleza renovable», los compromisos no son obligatorios y se los revisa de acuerdo con un proceso de «mejora voluntaria continua» (*Osaka Action Agenda*, 1995). Además, los Planes de Acción Colectiva (PAC) colaboran con la integración a través de la provisión de bases de datos y la promoción de una mayor transparencia, de estudios sobre las mejores prácticas y posibles iniciativas políticas, y la facilitación de negocios.

Por ejemplo, en el área de inversiones, los países pueden elegir las medidas de liberalización de inversiones y facilitación de negocios para sus PAI de un «menú general» de opciones desarrollado por un grupo de trabajo de APEC (*Vancouver Leaders Statement*, 1997). APEC tuvo cuidado de establecer que este menú de medidas de inversión no es preceptivo y que evolucionará a través del tiempo.

Los PAI deben ser «comprensivos» y «comparables». En el modelo de negociación más tradicional del GATT/OMC, la comparabilidad se define subjetivamente de acuerdo con las preferencias reveladas de los negociadores. En APEC, no existe una forma efectiva de medir la comparabilidad. Cualquier intento de hacerlo se complicaría más aún por la actitud de APEC de permitir que los países se acerquen a los objetivos de Bogor a su propio ritmo y sobre una «base de avance constante», de manera tal que algunos países pueden estar demorando sus PAI. En la ausencia de un compromiso único, los PAI encierran componentes dinámicos e inmediatos que son inherentemente difíciles de comparar y medir.

La mayoría de los PAI presentados por los miembros de APEC han recibido muchas críticas por no haber ido más allá de lo que los miembros hubieran hecho de todos modos, en el contexto de las obligaciones de la Ronda Uruguay, de los acuerdos subregionales o de los programas nacionales unilaterales (Bergsten [1997] p. 5, Aggarwal y Morrison [1999], p. 13). Aún aquellos analistas que percibieron que la mayoría de los miembros de APEC están en vías de cumplir con sus objetivos de Bogor -en el sentido de que si mantienen su reciente trayectoria de liberalización alcanzarán el libre comercio en las fechas elegidas como meta de 2010 y 2020- han cuestionado la contribución de los PAI. Por ejemplo, Yamazawa expresó así su desilusión: «Aunque se espera que las economías de APEC mejoren sus PAI cada año, los avances de 1997 y 1998 han resultado ser mínimos.» (Yamazawa [1999] p. 46). Se ha criticado a Estados

Unidos particularmente por no haber superado sus compromisos de la Ronda Uruguay en sus PAI (Lee [1999] p. 22). Con el propósito de fomentar un mejor desempeño de los PAI, APEC instituyó la revisión voluntaria de los PAI por los pares, o sea por otros miembros de APEC, y los Funcionarios *Senior* de APEC encargaron al Foro de Política Comercial del PECC que revisara los PAI (PECC [1999]). PAI individuales aparecen ahora en la página web de la Secretaría de APEC (<http://www.apecsec.org>), lo que también facilita los estudios por parte de expertos privados.

La creciente frustración provocada por los PAI y su voluntarismo llevó a APEC, a instancias de Estados Unidos, a considerar un enfoque sectorial de la liberalización comercial. El primer esfuerzo en este sentido dio sus frutos cuando en la Reunión de Líderes de 1996 APEC aceptó eliminar los aranceles del sector de la tecnología informática, si una «masa crítica» de la OMC completa (definida como más del 90 por ciento del comercio sectorial) lo hacía. Una oferta de esta naturaleza por parte de APEC resultó imposible de rechazar para la Unión Europea y otros (Bergsten [1997] p. 6). Ante el entusiasmo provocado por este éxito plasmado en el Acuerdo de Tecnología Informática, ATI (*Information*

Technology Agreement -ITA-) APEC aceptó, en la Reunión de Líderes de Vancouver, considerar un proceso de «liberalización sectorial voluntaria precoz» (LSVP). Como concesión a las normas de APEC, los ministros de comercio expresaron que la LSVP tenía como meta complementar los PAI, y las economías integrantes participarían «voluntariamente» y siguiendo su propio cronograma libremente elegido. Se seleccionaron nueve sectores para su análisis: bienes y servicios ambientales, pescados y productos de la pesca, productos forestales, equipos e instrumentos de uso médico, energía, juguetes, piedras preciosas y joyería, químicos y telecomunicaciones.

México y Chile se opusieron inmediatamente. Desde la perspectiva de la eficiencia, sostuvieron que la liberalización sectorial podría distorsionar el comercio y que, desde el punto de vista del proceso de negociación, si los sectores «fáciles» (o los sectores de mayor interés para los países industriales) se resolvían primero, no quedaría voluntad política para enfrentar los sectores remanentes. Japón y otros miembros de APEC fueron poniéndose cada vez más incómodos a medida que las discusiones de LSVP empezaron a parecerse a las negociaciones en el GATT/OMC, en las que los participantes son presionados a adherirse a paquetes de concesiones.

Nunca estuvo completamente claro si APEC tenía la intención de implementar algún acuerdo de LSVP por su cuenta o esperar a que se alcanzara una «masa crítica» de toda la OMC. Esta encrucijada, sin embargo, nunca fue alcanzada: en la Reunión de Líderes de Kuala Lumpur de 1998, el gobierno japonés, respondiendo a fuertes presiones internas, asombró a los participantes cuando se negó terminantemente a aceptar la liberalización en las áreas «sensibles» de la industria forestal y pesca. Otros miembros de APEC, sin embargo, se sintieron aliviados al escapar de un proceso que parecía mucho más concertado que voluntario. Bloqueada, APEC dejó la LSVP en manos de la OMC. Esta iniciativa estaba en consideración durante la reunión ministerial de Seattle de 1999 cuyo fracaso la dejó, en el mejor de los casos, ante un futuro incierto.

Aunque los PAI de APEC demostraron hasta el momento ser bastante problemáticos, y se frustró su iniciativa de LSVP, APEC, aún así, puede haber contribuido a los objetivos de aumentar la liberalización del comercio y los flujos de inversión. Los Planes de Acción Colectiva (PAC) promovieron medidas útiles de facilitación de los negocios tales como la normalización aduanera. Más importante aún, la tasa arancelaria promedio (no ponderada) de las economías miembro de APEC ha disminuido aproximadamente a la mitad entre 1988 y 1998 -del 15,4 % al 7,6 %- (Lee [1999] p. 10). Asignarle un crédito preciso por este impresionante proceso de liberalización es metodológicamente imposible, pero APEC podría alegar que ayudó a crear un ambiente ideológico que estimuló a los liberalizadores nacionales y que restringió el retroceso a antiguos hábitos, aún frente a las severas crisis financieras y recesiones de 1997-1998 (Curtis y Ciuriak [1999], Garnaut [1999]). APEC también ayudó a acercar las brechas sociológicas entre los sectores públicos y privados y a poner a los funcionarios estatales aún más en contacto con las ideas e intereses de las empresas orientadas al mercado.

En resumen, los proyectos regionales de libre comercio de APEC y del ALCA nacieron en un mismo momento histórico y comparten una agenda similar de temas e idénticas fechas elegidas como metas. Ambos proyectos muestran similares características organizativas: todavía en ninguno de los dos casos los gobiernos se han mostrado interesados en unificar la soberanía, a tal punto que las secretarías están muy limitadas y los ministerios nacionales controlan las negociaciones y las discusiones. Pero el ALCA tuvo la ventaja de contar con la colaboración de organizaciones regionales ya existentes.

La mayor diferencia entre los ALC propuestos yace en la claridad de objetivos y la firmeza de las modalidades de negociación. Impulsado por fuertes corrientes históricas que apoyan una mayor cooperación dentro del Hemisferio Occidental, el ALCA tiene el objetivo preciso de un área de libre comercio circunscrita por la geografía, mientras que sus modalidades de negociación más tradicionales se asemejan a las del GATT/OMC. El voluntarismo concertado de APEC y sus iniciativas de LSVP han abierto nuevos caminos pero aún no han cosechado abundantes frutos. Los PAI dan confianza a las partes que prefieren fijar unilateralmente su ritmo de liberalización, y que pueden sentirse incómodas comprometiéndose en foros regionales con países con los que no tienen relaciones estrechas o en los que quizá no confían plenamente. Estas similitudes y diferencias entre APEC y el ALCA se explican fácilmente por las diferentes realidades geopolíticas, económicas y culturales en las que están inmersos ambos acuerdos.

Tanto APEC como el ALCA luchan para superar la antigua división Norte-Sur, en la medida en que buscan integrar los mercados de países industrializados y los de países en desarrollo. No obstante, APEC ha autorizado para los países en desarrollo un cronograma considerablemente más distendido para cumplir con los objetivos de Bogor, y ha fijado una amplia agenda de iniciativas relacionadas con el comercio para el desarrollo de las naciones más pobres con el propósito de prepararlas para una mayor liberalización. En el Hemisferio Occidental, los países que negocian el ALCA han prometido «tener en cuenta las diferencias existentes en los niveles de desarrollo» (Plan de Acción de Santiago), pero aún deben especificar lo que esto puede significar. El ALCA es parte de las Cumbres de las Américas, con sus amplias agendas de creación de instituciones políticas y sociales, pero estas iniciativas no están vinculadas tan directamente con la capacidad de alcanzar los objetivos de liberalización comercial. Dentro del Hemisferio Occidental, «el grado de preparación» para el ALCA se ha discutido más en términos de estabilidad macroeconómica que en términos de microeconomía o de capacidad institucional y humana. Hasta el presente, ambos procesos de liberalización han evitado conceder el «tratamiento especial y diferenciado» que podría implicar diferentes obligaciones finales para los países en desarrollo.

El futuro de ambos ACR estará influenciado por los desarrollos en la OMC (Granados [1999]). APEC recibió una temprana ayuda como resultado del estancamiento de las negociaciones dentro de la Ronda Uruguay, y tanto APEC como el ALCA pueden recibir más atención a raíz del colapso de la Reunión de Ministros de la OMC en Seattle. Por otra parte, es posible que, en el caso que la OMC eventualmente tenga éxito en el lanzamiento de una nueva ronda comercial, las energías se desvíen apartándose de los esfuerzos de integración regional y los países duden en hacer «concesiones» en foros regionales que preferirían reservar para las negociaciones globales. En este caso, las negociaciones regionales aún pueden servir como campos de prueba para iniciativas que luego podrían canalizarse a través de la OMC. Pero también podría ser cierto que el progreso en los foros globales fijara nuevos «pisos» para las negociaciones regionales, acercándolas mucho más a sus objetivos finales de liberalización comercial.

IV. OTROS TEMAS ECONÓMICOS Y DE ASISTENCIA TÉCNICA

Para los países del Asia-Pacífico y del Hemisferio Occidental el comercio es crucial para el crecimiento, pero es un instrumento imbricado en estrategias de desarrollo de mayor alcance. El proceso de las cumbres en ambas regiones, aún teniendo al comercio como epicentro, también comprende una agenda de desarrollo más amplia. En APEC, los países

en desarrollo han insistido en la asistencia económica y técnica (Ecotec), en parte con el fin de crear la capacidad para llevar a cabo reformas económicas y poder aprovechar las oportunidades creadas por la integración con mercados globales. En el Hemisferio Occidental, las relaciones entre los estados han tenido una larga historia de vastas agendas políticas y económicas, a tal punto que cuando los negociadores preparaban los textos para la Cumbre de Miami, inmediatamente se dio por sentado que se tratarían las cuestiones políticas, económicas y sociales (Feinberg [1997]). En realidad, la sección comercial, más controversial, estuvo entre las últimas en ser negociada.

Después del colapso de la Reunión de Ministros de la OMC, en diciembre de 1999, en Seattle, los críticos de la OMC presionan para relacionar los acuerdos comerciales con temas tales como la protección ambiental y el desarrollo social. A modo de antecedentes, las negociaciones comerciales de APEC y el ALCA están inmersas en procesos más amplios que efectivamente incluyen esos temas, si bien lo hacen de manera constructiva que evitan sanciones negativas.

LA ECOTEC DE APEC

En 1995, los Líderes de APEC adoptaron el Plan de Acción de Osaka que establecía los tres pilares de las actividades de APEC: la liberalización comercial y de inversiones, la facilitación de los negocios y la cooperación económica y técnica. En realidad dichos pilares se transformaron en dos amplias esferas de actividad: FLCI (facilitación y liberalización del comercio y las inversiones) y Ecotec. El Plan de Acción de Manila (*Manila Action Plan*, MAPA) de 1996 unificó los primeros planes de acción individual (PAI) de los miembros y delineó seis áreas para la cooperación económica y técnica: el desarrollo del capital humano; la promoción de mercados de capital sanos y eficientes; el fortalecimiento de la infraestructura económica; el control de las tecnologías del futuro; la promoción de un crecimiento sustentable desde la perspectiva ambiental; y el estímulo al crecimiento de las pequeñas y medianas empresas. Hacia 1998, APEC tenía en marcha 274 actividades relacionadas con estas seis áreas de prioridad (APEC Senior Officials [1998], p. 1).

Desde el comienzo, la FLCI y la Ecotec han estado relacionadas en términos políticos y de desarrollo. Los países en desarrollo argumentaban que necesitaban asistencia para preparar a sus economías para competir en los mercados globales. En efecto, querían alcanzar un acuerdo político: ellos aceptarían la agenda de FLCI para la apertura del mercado, propuesta por los países industriales y algunos países en desarrollo, a cambio de Ecotec. Algunos países miembros industriales, particularmente Estados Unidos, temían que los Países en Desarrollo (PED) intentaran transformar a APEC en otro canal más para las transferencias de recursos Norte-Sur, por lo que se resistieron a proponer el incremento de la «asistencia para el desarrollo» como uno de los principales objetivos de APEC; de ahí, la creación de un nuevo término, «Ecotec».

Los PED se han quejado repetidamente de que APEC dedicó mucha más atención a FLCI que a Ecotec, y que Ecotec ganó muy poco en términos de recursos adicionales. Ocasionalmente, los PED han estado en contra del progreso acelerado de la liberalización comercial, argumentando que los países industriales no han cumplido con sus compromisos de Ecotec. Los PED aprovecharon la crisis financiera de 1997-1998 para subrayar su argumento original a favor de la Ecotec: que sin instituciones nacionales fuertes, los PED no estaban preparados para enfrentar los objetivos de apertura del mercado de FLCI. Los países industriales aceptaron este argumento conceptual, pero sólo Japón ha estado dispuesto a destinar importantes recursos financieros para la Ecotec de APEC.

Además de la falta de recursos financieros adicionales, expertos independientes y APEC identificaron numerosas deficiencias en los esfuerzos de Ecotec de APEC (Ro y Ahn [1997], ABAC [1997], APEC Senior Officials [1998], Elek [1997]). Las críticas habituales incluyen que los esfuerzos se duplican y se diluyen en demasiados temas y proyectos y que existen demasiado pocos objetivos claros. También se cuestionan los criterios con respecto a los hitos y al desempeño, y el énfasis en el proceso y en las reuniones más que en resultados más tangibles. Los Funcionarios *Senior* de APEC encontraron que «el grado de interés y participación de las economías variaba ampliamente de una actividad a otra» (APEC Senior Officials [1998] p. 4). Sin embargo, estas fallas no son una sorpresa y reflejan la estructura y las normas autorestrictivas de APEC. APEC no tiene una fuerte estructura administrativa central con la experiencia y autoridad necesarias para diseñar un plan de trabajo racional e imponer el orden para ejecutarlo. Las normas de APEC con respecto al consenso, la cooperación y el diálogo facilitan el apoyo recíproco en las votaciones y la organización de agendas a través de la inclusión de las iniciativas favoritas de cada uno de los miembros. Las normas de APEC permiten la aprobación de iniciativas sin lineamientos claros y sin criterios de desempeño que puedan utilizarse para que los gobiernos rindan cuenta de sus compromisos. Las normas de voluntarismo e informalidad militan en contra de mecanismos efectivos de monitoreo. Cuando se trata el tema de los recursos, el voluntarismo permite a los países ricos desentenderse de los problemas. El resultado predecible es un listado informal de metas admirables pero con iniciativas que generalmente incluyen términos de referencia incompletos.

Sin embargo, APEC ha estado activa en temas de desarrollo sustentable y en algunos temas laborales. El trabajo de APEC sobre el desarrollo sustentable ha puesto énfasis sobre las tecnologías limpias, las ciudades sustentables y la sustentabilidad del medio ambiente marino. Otros proyectos han considerado la vinculación entre la sustentabilidad ambiental y el crecimiento económico, la producción de alimentos, la energía, la población y la lucha contra la pobreza. Varios foros de APEC han generado alrededor de 60 proyectos bajo estos rubros. La efectividad de muchos de estos proyectos ha sido cuestionada (Zarsky y Hunter [1997]). Pero aún así, sigue siendo cierto que los países de APEC aceptaron rápidamente la legitimidad de las cuestiones ambientales y su relación con el comercio y el crecimiento, siempre que el enfoque se hiciera a través de iniciativas positivas que tuvieran como objetivo directo problemas identificados. No hay vinculaciones negativas entre la FLCI y la Ecotec y no existen sanciones en el ámbito de la FLCI en caso de no cumplir con la Ecotec.

La mayor parte de las iniciativas de APEC en el campo laboral tienen lugar en el contexto del desarrollo de los recursos humanos, concentrándose en el desarrollo del mercado de trabajo y en la administración de los recursos humanos. Los proyectos también analizan cómo la seguridad del lugar de trabajo y la salud contribuyen a la productividad. No obstante, hasta el momento APEC ha soslayado el debate sobre la relación entre el comercio y las normas laborales, o sobre el impacto de la liberalización comercial sobre los niveles salariales (Harcourt [1996])

EL PROCESO DE LAS CUMBRES EN EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

Los planes de acción para las Cumbres de las Américas han sido negociados como acuerdos complejos, comprensivos e importantes que codifican y promueven la agenda de las relaciones interamericanas. Cuando el Vicepresidente Gore anunció la invitación de

su gobierno a la primera cumbre hemisférica pos Guerra Fría, en 1994, sugirió una amplia agenda «para explicitar la convergencia de valores que rápidamente está teniendo lugar ahora en una comunidad hemisférica de democracias: una comunidad crecientemente integrada por el intercambio comercial y valores políticos compartidos.» (Feinberg [1997] p. 60). Los textos finales de la cumbre fueron el resultado de un prolongado proceso de negociaciones que acercaron las posiciones entre Estados Unidos y América Latina, durante el cual coaliciones plurilaterales se aliaron detrás de un conjunto de iniciativas políticas, económicas y sociales. La versión final del Plan de Acción de Miami incluyó 23 iniciativas principales con más de 150 puntos para desarrollar. Ocho iniciativas tenían como meta «preservar y fortalecer la comunidad de la democracia en las Américas», por ejemplo, mediante el aumento de la capacidad de la OEA para controlar elecciones y combatir la corrupción. Las 12 iniciativas para promover la prosperidad y erradicar la pobreza, además del libre comercio, se asemejan a la agenda Ecotec de APEC: desarrollo del mercado de capitales, infraestructura, cooperación en energía, cooperación en ciencia y tecnología, acceso universal a la educación y servicios básicos para la salud, y fomento de los microemprendimientos y los pequeños negocios. La cumbre de Santiago de 1998 se organizó según la agenda de Miami, dándole mayor prioridad a la educación y agregando iniciativas referentes a los trabajadores migratorios, los pueblos indígenas, la administración judicial, la administración municipal y la lucha contra el narcotráfico, entre otros temas.

Al igual que en APEC, las cumbres interamericanas apoyaron rápidamente el desarrollo sustentable y en la conferencia de Miami se lanzaron tres iniciativas: para promover el uso de energía sustentable, la biodiversidad y la prevención de la polución. Al igual que en APEC, no hubo vinculación directa entre las negociaciones comerciales y las prácticas ambientales. El gobierno de Clinton, al ser presionado por los sindicatos, argumentó que muchas de las iniciativas de las cumbres, directa e indirectamente, promovían intereses laborales: por ejemplo, la democracia facilitaba la organización sindical y el acceso a la educación y la salud favorecía el desarrollo del capital humano y el crecimiento económico generaba puestos de trabajo. En la cumbre de Santiago de 1998 los líderes acordaron que sus Ministros de Trabajo se ocuparan del trabajo infantil a fin de promover políticas activas en el mercado laboral y controlar las condiciones de seguridad y salubridad en el lugar de trabajo. Pero no hubo ningún indicio de vincular el cumplimiento de estos compromisos con el comercio. Sin dejarse convencer, los sindicatos estadounidenses han continuado oponiéndose al ALCA por la falta de lazos explícitos entre las prácticas laborales y el comercio, incluyendo sanciones comerciales para forzar el cumplimiento de las normas laborales.

Las cumbres interamericanas han sido criticadas, al igual que las de APEC, porque frecuentemente no se ha logrado pasar de las palabras a los hechos o porque la implementación ha sido despaseada, en el mejor de los casos. El Consejo de Líderes para las Cumbres Interamericanas (*Leadership Council for Inter-American Summitry*) -un autodesignado «grupo de personas eminentes»- encontró que hubo progreso en algunas iniciativas, incluyendo las áreas de lucha contra la pobreza, salud, educación y promoción de la sociedad civil. Se juzgó, en cambio, que el progreso en el ámbito del desarrollo sustentable fue «modesto» (*Leadership Council* [1998] p. 11). En general, esta evaluación independiente encontró serias deficiencias en el proceso de las cumbres, incluyendo la dispersión de energía entre demasiadas iniciativas y puntos para desarrollar, la ausencia frecuente de metas medibles, cronogramas, prioridades y rendición de cuentas, insuficientes recursos técnicos y financieros y mecanismos de control débiles o inexistentes. Del mismo modo que

el caso de APEC, estas deficiencias no debieran sorprender ya que surgen tanto de una débil institucionalización como de un proceso de negociación que carece de fuertes mecanismos de rendición de cuentas y control institucional y que promueve el apoyo recíproco en las votaciones y temarios que reflejan el mínimo común denominador. En la Cumbre de Santiago, se hizo un esfuerzo para corregir algunas de estas deficiencias de procedimiento reforzando el rol de la OEA en cuanto a la administración de algunas iniciativas de las cumbres, y creando una «*troika*» formal de países -anfitriones de cumbres pasadas, presentes y futuras- para trabajar con un Grupo de Revisión para la Implementación de las Cumbres (*Summit Implementation Review Group -SIRG-*) integrado por funcionarios de ministerios de relaciones exteriores, para controlar y evaluar el seguimiento. Un esfuerzo aún mayor se hizo para incorporar al BID y al Banco Mundial para que colaboraran financieramente y proveyeran asistencia técnica a determinadas iniciativas.

En APEC, algunos PED sentían que la negociación FLCI - Ecotec no se respetaba y que, por lo tanto, tenían una justificación para obstaculizar cualquier futura liberalización comercial patrocinada por APEC. En el Hemisferio Occidental, la dinámica es exactamente la opuesta. Algunos en Estados Unidos han resistido una mayor liberalización del mercado estadounidense en parte argumentando que los países de América Latina y el Caribe no han cumplido con los compromisos asumidos en el proceso de las cumbres, en aquellas áreas de interés mutuo tales como la lucha contra el narcotráfico, la reforma judicial, la corrupción y el medio ambiente. En la mente de algunos actores estadounidenses, existe una vinculación implícita entre las iniciativas de mayor interés para Estados Unidos que forman parte de la agenda más amplia de las cumbres y el apoyo político al ALCA. Más sutilmente, la falta de un rápido progreso en tales cuestiones deteriora la imagen de América Latina en Estados Unidos, lo que hace difícil persuadir al Congreso de Estados Unidos y al público de que deben asociarse con América Latina bajo la forma de un gran acuerdo de libre comercio.

Al revisar estas cuestiones económicas y políticas, es evidente que los procesos de las cumbres tanto en APEC como en el Hemisferio Occidental tienen muchos problemas de implementación y de cumplimiento que se derivan de debilidades inherentes a la organización. Ambas organizaciones necesitan imponer mayor disciplina en la toma de decisiones y construir mecanismos más poderosos para implementar acuerdos y controlar su cumplimiento. En la medida en que los miembros adquieran mayor confianza en estas organizaciones, estarán más dispuestos a compartir alguna soberanía, aunque sea en áreas temáticas seleccionadas. Una mayor cooperación con organizaciones del sector privado y otras organizaciones de la sociedad civil podría proveer los medios para la implementación eficiente en función de los costos y el control de algunas iniciativas. La asociación efectiva con bancos regionales de desarrollo ofrece la promesa de la tan necesitada asistencia financiera y técnica; el BID ha apoyado algunas iniciativas de las cumbres del Hemisferio Occidental pero el Banco de Desarrollo Asiático (*Asian Development Bank*) se ha comprometido en menor medida en las actividades de APEC.

Ambas organizaciones regionales han abordado cuestiones laborales y del medio ambiente. Si pudieran invocar una trayectoria exitosa, podrían demostrar la factibilidad de tratar de manera constructiva los derechos de los trabajadores y la protección del medio ambiente en foros orientados al mercado, donde están presentes tanto los países industriales como los países en desarrollo.

Los procesos de las cumbres de APEC y del Hemisferio Occidental se diferencian abismalmente en su tratamiento de las cuestiones políticas y de seguridad. La heterogeneidad de los sistemas políticos y las permanentes tensiones con respecto a la seguridad en el Asia-Pacífico han provocado que APEC excluya de su agenda las cuestiones políticas y de seguridad. En la medida en que los países asiáticos quieren discutir cuestiones de seguridad en un foro regional, han preferido al Foro Regional de la ASEAN (*ASEAN Regional Forum - ARF*). Así, cuando el Vicepresidente Al Gore, en un discurso ante un foro de negocios durante la Reunión de Líderes celebrada en Kuala Lumpur en 1998, criticó al régimen político de Malasia, la mayoría de los líderes políticos y empresariales asiáticos sintió que había violado el protocolo de APEC. No obstante, las Reuniones de Líderes de APEC efectivamente proporcionan ocasiones para que los líderes se congreguen en reuniones bilaterales y de pequeños grupos donde habitualmente se abordan las cuestiones de seguridad.

En contraste, los latinoamericanos fueron quienes insistieron para que en la Declaración de Principios de Miami, la sección sobre democracia precediera a la sección sobre economía y libre comercio, argumentando que la política es el concepto «más noble» y supera a la economía (Feinberg [1997] p. 143). Las cumbres hemisféricas no han excluido explícitamente del ALCA a los países no democráticos, pero la cumbre de Miami bendijo una iniciativa que amenaza con la expulsión de la OEA a aquellos países donde se haya interrumpido el orden democrático, y Cuba ha sido excluida del proceso de las cumbres y las negociaciones del ALCA.

En Miami, muchos de los líderes latinoamericanos recibieron de buen grado el aumento de la legitimación internacional de sus democracias, así como también cualquier asistencia adicional que pudieran obtener para la consolidación de las instituciones democráticas.

En Santiago, los latinoamericanos reconocieron el valor de la serie de reuniones de ministros de defensa, promovida por Estados Unidos, para fortalecer el control civil sobre los militares y para promover la participación regional en el mantenimiento de la paz internacional, entre otras cuestiones. La Cumbre de Santiago aprobó también los esfuerzos en marcha tendientes a lograr la confianza regional así como las medidas que aumenten la seguridad.

Coincidentemente, la Reunión de Líderes de APEC de 1999 se realizó en Auckland (Nueva Zelanda) justo en el momento en que la cercana Timor del Este estaba siendo destruida por la violencia que siguió al *referendum* para separarse de Indonesia. Este tema candente no figuró en la agenda formal de APEC, pero se lo discutió en reuniones «informales» y bilaterales entre los líderes. La reunión de APEC probablemente haya contribuido a lograr el consenso regional -y la conformidad de Indonesia- que existió para la creación de una fuerza de la ONU para el mantenimiento de la paz en Timor del Este. Queda aún por verse si este precedente lleva a una ampliación gradual de la agenda de APEC que incluya cuestiones de seguridad regional.

De este modo, las características de las condiciones de seguridad regional determinaron de manera diferenciada la importancia de las cuestiones de seguridad en las agendas formales de las cumbres de APEC y del Hemisferio Occidental. En ambos acuerdos regionales el comercio ocupa el centro del escenario. Sin embargo, en ambas regiones, se puede leer entre líneas una idea subyacente: una integración económica más profunda,

promovida voluntariamente por los gobiernos y apoyada por los sectores privados, promoverá lazos para el establecimiento de relaciones mutuamente beneficiosas que incrementarán la seguridad regional.

VI. CONCLUSIONES

A fines de la década de los ochenta y principios de los noventa, las tensiones intrarregionales estaban cediendo, se amortiguaban los antagonismos ideológicos y las acusaciones Norte-Sur comenzaban a disiparse. En la transición del *status* de economías «en desarrollo» a economías «de mercados emergentes», los países de Asia y América Latina se abrían al comercio y a los flujos de inversión globales. Pero las decisiones tomadas en 1994, en Bogor y Miami, en busca del libre comercio regional no fueron el resultado inevitable de estructuras de poder o económicas. En un análisis más detallado, la evidencia revela que las decisiones críticas tomadas en el camino hacia la creación de estos acuerdos regionales fueron influenciadas por los individuos, por unos pocos líderes clave, funcionarios gubernamentales *senior*, e intelectuales del área de políticas y, ocasionalmente, por las agendas de reuniones y discursos. Estos detalles muestran un sorprendente paralelo detrás del lanzamiento de estos dos compromisos de libre comercio.

Esta comprensión más sutil de la historia también sugiere que el compromiso de Bogor y el proceso del ALCA pueden estar fundados sobre bases poco seguras. De hecho, más recientemente las fuerzas opuestas a esos procesos se han reagrupado y han tenido éxito en demorar la transformación de los compromisos oficiales en hechos tangibles. Particularmente en las economías de mayor envergadura, las fuerzas proteccionistas han presionado a sus gobiernos para que adoptaran un enfoque de «marcha lenta». A pesar de ello, por un sinnúmero de razones, el ALCA parecería estar parado sobre una base más firme que la Declaración de Bogor. El discurso político común del Hemisferio Occidental, las condiciones de seguridad más distendidas, la larga historia de emprendimientos comunes y la unidad geográfica crean condiciones relativamente favorables para la integración comercial. Además, las instituciones regionales existentes son permanentes catalizadores que impulsan a sus miembros hacia objetivos de cooperación. Sin embargo, aún en el Hemisferio Occidental, las fuerzas opositoras tienen el poder suficiente como para que el resultado final sea incierto.

Ningún acuerdo comercial regional (ACR) se opone a la integración del mercado global. Ni los países industriales clave ni los países en desarrollo que crearon las normas, los objetivos y las estructuras de APEC y del ALCA intentaron romper con el globalismo de la OMC. Ambos ACR están cuidadosamente contenidos dentro de las normas de la OMC y los países miembros han evitado intencionalmente que desarrollen instituciones fuertes. Los foros comerciales de APEC y del ALCA tienen similares estructuras verticales controladas cuidadosamente por los ministerios de comercio nacionales. Pero APEC y el ALCA se manejan a través de diferentes modalidades de negociación: el ALCA ha adoptado el estilo de negociación de la OMC, de equilibrio y reciprocidad específica y un compromiso único, mientras que APEC se ha inclinado por el voluntarismo unilateral «asiático» que parece ser más débil, aunque más acorde con la geopolítica menos armónica de APEC. Los PAI y la LSVP fueron más innovadores pero, hasta el momento, falta que rindan mejores frutos.

Como parte de proyectos más amplios de creación de comunidades diseñados dentro de procesos de cumbres periódicas, ambos ACR están acompañados por una multitud de iniciativas para el desarrollo y, en el caso del Hemisferio Occidental, por objetivos

explícitamente políticos y pro democráticos. A pesar de algunos logros tangibles, estos procesos se han frustrado por la lógica inherente a una institucionalización débil y a procedimientos de negociación indisciplinados. Los miembros tendrán que ceder un poco en la elección de maximizar su libertad de acción y aceptar algún tipo de soberanía en común si quieren obtener un mayor grado de cooperación regional efectiva. Algunas iniciativas del Hemisferio Occidental, sin embargo, se han beneficiado de estructuras facilitadas por instituciones regionales ya existentes y del financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. APEC aún tiene que involucrar al Banco de Desarrollo Asiático con la misma efectividad.

Ambos procesos han abordado cuestiones laborales y de medio ambiente, a través de iniciativas constructivas tendientes, algunas veces, a facilitar la liberalización del comercio, pero en ningún caso se vinculó la falta de cumplimiento con el restablecimiento de barreras comerciales. Después de Seattle, mientras la OMC busca maneras de controlar las controversiales cuestiones laborales y del medio ambiente, se pueden encontrar aquí algunos precedentes útiles.

Con la exclusión de Cuba, el ALCA implícitamente vincula a la democracia con el libre comercio, aunque el Hemisferio Occidental no haya adoptado todavía una «cláusula democrática» explícita (como lo han hecho el MERCOSUR y la Unión Europea) que excluiría a un miembro que rompiera con las normas democráticas. La heterogeneidad de los sistemas políticos del Asia-Pacífico ha mantenido a APEC concentrada en los asuntos económicos. Sin embargo, en ambas regiones, lazos comerciales más cercanos podrían contribuir a la seguridad regional.

Nacidos como mellizos no idénticos, los destinos de APEC y del ALCA permanecerán ligados pero no unidos. Ambos proyectos de integración regional se verán afectados por desarrollos globales tales como el progreso en la OMC o la falta del mismo, y por las luchas en los países clave entre los defensores del libre comercio y los proteccionistas. Al mismo tiempo, importantes diferencias geopolíticas entre las dos regiones mantendrán separadas sus agendas políticas y de seguridad y también continuarán determinando ritmos de desarrollo independiente en sus agendas comerciales. Ambos ACR están acompañados por vastas agenda de desarrollo y ambos deberán reformular sus mecanismos de desarrollo y asistencia técnica para incrementar su efectividad y credibilidad. Ambas iniciativas regionales podrían beneficiarse compartiendo la información sobre los éxitos logrados en cuanto a «mejores prácticas».

Notas

¹ El autor agradece a Vinod Aggarwal, Stephan Haggard, Miles Kahler por sus valiosos comentarios sobre versiones anteriores de este trabajo, y a Angela O'Mahony y Xin Wang por su experta colaboración en la investigación.

² Cuando se formó APEC, en 1989, había doce miembros fundadores, a saber: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Indonesia, Japón, la República de Corea, Malasia, Nueva Zelanda, la República de Filipinas, Singapur, Tailandia y Estados Unidos. En 1991, APEC aceptó a la República Popular de China, a Hong Kong (su nombre ha sido cambiado a Hong Kong, China desde el 1° de julio de 1997) y a Taipei China. México, Papúa Nueva Guinea y Chile fueron admitidos en 1993. Perú, Rusia y Vietnam pudieron ingresar en 1997. APEC ha dispuesto una moratoria con respecto al ingreso de nuevos miembros.

Bibliografía

- AGGARWAL, VINOD. «Comparing Regional Cooperation Efforts in the Asia-Pacific and North America», en: A. Mack y J. Ravenhill (Eds.), *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regime in the Asia-Pacific Region*. St Leonards, Australia : Allen & Unwin. 1994.
- AGGARWAL, VINOD Y MORRISON, CHARLES. «APEC as an International Institution». Trabajo preparado para la vigésimo quinta reunión de la PAFTAD. Osaka. 1999.
- AKAHSI, YOJI. *An ASEAN Perspective on APEC*. Working Paper N° 240, Kellogg Institute. 1997.
- APEC BUSINESS ADVISORY COUNCIL. «APEC Means Business: ABAC's Call to Action». ABAC Report to the APEC Economic Leaders. Vancouver. 1997.
- APEC SENIOR OFFICIALS. *1998 Report on Economic and Technical Cooperation to the Tenth Ministerial Meeting*. Kuala Lumpur, 1998.
- BAKER, JAMES. *The Politics of Diplomacy: Revolution, War & Peace, 1989-1992*. Nueva York : G.P. Putnam's Sons. 1995.
- BERGSTEN, FRED. «APEC in 1997: Prospects and Possible Strategies» y «Open Regionalism», en: C. Fred Bergsten (Ed.), *Whither APEC? The Progress to Date and Agenda for the Future*, Special Report 9. Washington, D.C. : Institute for International Economics. 1997.
- BHAGWATI, JAGDISH. «Regionalism and Multilateralism: an Overview», en: Jaime De Mello y Arvind Panagariya (Eds.), *New Dimensions in Regional Integration*. Cambridge : Cambridge University Press. 1993.
- BODDE, WILLIAM. «Managing APEC», en: C. Fred Bergsten (Ed.), *Whither APEC? The Progress to Date and Agenda for the Future*. Washington, D.C. : Institute for International Economics. 1997.
- BUSCH, MARC Y MILNER, HELEN. «The Future of the International Trading System: International Firms, Regionalism, and Domestic Politics», en: Richard Stubbs y Geoffrey R.D. Underhill (Eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*. Nueva York : St. Martin's Press. 1994.
- CAMILLERI, JOSEPH. «The Asia-Pacific in the Post-Hegemonic World», en: Andrew Mack y John Ravenhill (Eds.), *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region*. St Leonards, Australia : Allen & Unwin. 1994.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DE LAS NACIONES UNIDAS (CEPAL). *Open Regionalism in Latin America and the Caribbean*. Santiago, Chile : CEPAL. 14 de enero, 1994.

- CORRALES, JAVIER Y FEINBERG, RICHARD. «Regimes of Cooperation in the Western Hemisphere: Power, Interests, and Intellectual Traditions», *International Studies Quarterly*, Vol. 43. N° 1. Marzo 1999.
- CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. «Plan de Acción». Miami. 1994.
- CURTIS, JOHN Y CIURIK, DAN. «APEC after 10 Years: Performance and Prospects». APEC Study Center Consortium Meeting. Auckland. 1999.
- DA MOTTA VEIGA, PEDRO. «El MERCOSUR y el proceso de construcción del ALCA», *Integración & Comercio*, Vol. 1, N° 3. Buenos Aires : BID-INTAL. 1997.
- DEVLIN, ROBERT Y FRENCH-DAVIS, RICARDO. «Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s», *The World Economy*, 22. 1999. También en Working Paper 2, INTAL-ITD Series. Buenos Aires : IDB-INTAL. 1999.
- DIRLIK, ARIF. «The Asia-Pacific Idea: Reality and Representation in the Invention of a Regional Structure», *Journal of World History*, Vol. 3, N° 1. 1992.
- DOMÍNGUEZ, JORGE. «Technopols: Ideas and Leaders in Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s», en: Jorge Domínguez (Ed.), *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. University Park, Pennsylvania : Pennsylvania State University Press. 1997.
- DRYSDALE, PETER Y GARNAUT, ROSS. «The Pacific: An Application of a General Theory of Economic Integration», en: Fred Bergsten y Marcus Noland (Eds.), *Pacific Dynamism and the International Economic System*. Washington, D.C. : Institute for International Economics. 1993.
- ELEK, ANDREW. «An Asia-Pacific Model of Development Cooperation: Promoting Economic and Technical Cooperation through APEC», en: Andrew Elek (Ed.), *Building an Asia-Pacific Community: Development Cooperation within APEC*. Brisbane : The Foundation for Development Cooperation. 1997.
- EMINENT PERSONS GROUP. *Achieving the APEC Vision: Free and Open Trade in the Asia Pacific*. Singapur : APEC. 1994.
- FEINBERG, RICHARD. *Summitry in the Americas: A Progress Report*. Washington, D.C. : Institute for International Economics. 1997.
- FUNABASHI, YOICHI. *Asia Pacific Fusion: Japan's Role in APEC*. Washington, D.C. : Institute for International Economics. 1995.
- GARNAUT, ROSS. «APEC Ideas and Reality: History and Prospects». Trabajo preparado para la 25ª Conferencia de Comercio y Desarrollo del Pacífico. Osaka. 1999.
- GRANADOS, JAIME. *El ALCA y la OMC: Especulaciones en torno a su interacción*. Serie INTAL-ITD, Documento de Trabajo 4. Buenos Aires : BID-INTAL. 1999.

- HAGGARD, STEPHAN. «The Political Economy of Regionalism in Asia and the Americas», en: Edward Mansfield y Helen Milner (Eds.), *The Political Economy of Regionalism*. Nueva York : Columbia University Press. 1997.
- HARCOURT, TIM. *Labor Issue in APEC*, Issue Paper N° 9. Melbourne : Australian APEC Study Center. 1996.
- HIGGOTT, RICHARD. «Australia and the Pacific Region: The Political Economy of 'Relocation'», en: Richard Stubbs y Geoffrey R.D. Underhill (Eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*. Nueva York : St. Martin's Press. 1994.
- _____. «The International Political Economy of Regionalism - the Asia-Pacific and Europe Compared», en: William D. Coleman y Geoffrey R. D. Underhill (Eds.), *Regionalism and Global Economic Integration - Europe, Asia and the Americas*. Nueva York : Routledge. 1998.
- HUFBAUER, GARY Y SCHOTT, JEFFREY. *Western Hemisphere Economic Integration*. Washington, D.C. : Institute for International Economics. 1994.
- INTER-AMERICAN DIALOGUE. *Convergence and Community: the Americas in 1993*. Washington, D.C. : Inter-American Dialogue. 1993.
- KAHLER, MILES. «Institution-building in the Pacific», en: Andrew Mack y John Ravenhill (Eds.), *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region*. St Leonards, Australia : Allen & Unwin. 1994.
- KEOHANE, ROBERT. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Economy*. Nueva Jersey : Princeton University Press. 1984.
- LAWRENCE, ROBERT. *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*. Washington, D.C. : The Brookings Institution. 1996.
- THE LEADERSHIP COUNCIL FOR INTER-AMERICAN SUMMITRY. *Mastering Summitry: An Evaluation of the Santiago Summit of the Americas and its Aftermath*, Policy Report II. Miami, Florida : The Dante B. Fascell North South Center, Universidad de Miami. 1999.
- LEE, HONGGUE. *An Assessment of APEC's Progress toward the Bogor Goals: A Political Economy Approach to Tariff Reductions*. KIEP Working Paper 99-19. Seúl : KIEP. 1999.
- PACIFIC ECONOMIC COOPERATION COUNCIL (PECC), *Assessing APEC Individual Action Plans and Their Contribution to APEC's Goals*. Singapur : PECC International Secretariat. 1999.
- PLUMMER, MICHAEL. «ASEAN and Institutional Nesting in the Asia-Pacific: Leading from Behind in APEC», en: Vinod Aggarwal y Charles Morrison (Eds.), *Asia-Pacific Crossroads: Regime Creation and the Future of APEC*. Nueva York : St. Martin's Press. 1998.

- RAVENHILL, JOHN. «Australia and APEC», en: Vinod K. Aggarwal y Charles E. Morrison (Eds.), *Asia-Pacific Crossroads: Regime Creation and the Future of APEC*. Nueva York : St. Martin's Press. 1998.
- RO, JAEBONG Y AHN, HYUNGDO. «APEC's Eco-Tech: Prospects and Issues», KIEP Working Paper 97-02. Seúl : KIEP. 1997.
- SOESASTRO, HADI. «Pacific Economic Cooperation: A Historical Explanation», *Indonesian Perspectives on APEC and Regional Cooperation in the Asia Pacific*. Jakarta : Center for Strategic and International Studies. 1994.
- TERADA, TAKASHI. *The Genesis of APEC: Australia-Japan Political Initiatives*, Pacific Economic Paper N° 298. Canberra : Australia-Japan Research Center. 1999.
- TUSSIE, DIANA. «Globalization and World Trade: From Multilateralism to Regionalism». *Oxford Development Studies*, Vol. 26, N° 1. 1998.
- WOODS, LAWRENCE. *Asia-Pacific Diplomacy: Nongovernmental Organizations and International Relations*. Vancouver : University of British Columbia Press. 1993.
- YAMAZAWA, IPPEI Y URATA, SHUJIRO. «Trade and Investment Liberalization and Facilitation». Trabajo preparado para la 25ª reunión de la PAFTAD. Osaka. 1999.
- YEATS, ALEXANDER Y ERZAN, REFIK. *Free Trade Agreements with the United States: What's in it for Latin America?* Washington, D.C. : Banco Mundial. 1992.
- ZARSKY, LYUBA Y HUNTER, JASON. «Environmental Cooperation at APEC: the First Five Years». *Journal of Environment and Development*, Vol. 6, N° 3. Septiembre 1997.

Integración & Comercio



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN Y
PROGRAMAS REGIONALES
INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Casilla de correos: 39 Sucursal: 1
(1401) Buenos Aires Argentina