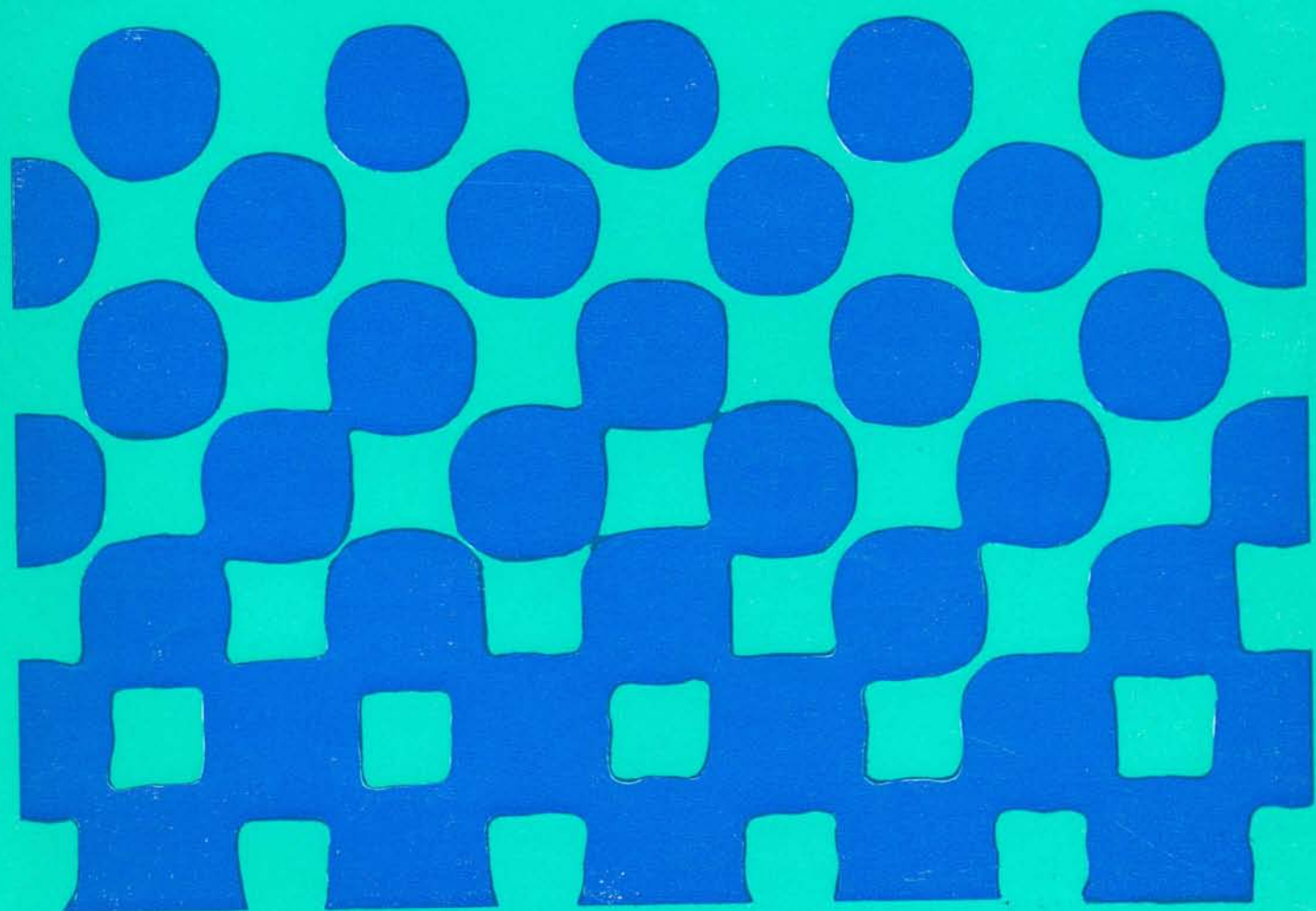


integración

latinoamericana

45-46 España: ¿puente entre
América Latina y la CEE?

revista mensual
del intal
abril - mayo 1980
año 5



Evolución de la economía mundial y latinoamericana en 1979 *

Eduardo R. Conesa **

A. El crecimiento de América Latina en el contexto recesivo mundial

La economía de los países de América Latina ha crecido a una tasa de 6,5 por ciento durante el año 1979. Este ritmo de crecimiento es bastante superior al 4,2 por ciento obtenido en promedio en cada uno de los cinco años precedentes, y se puede calificar de excelente, en vista de que los países industriales solamente lograron una tasa de 3,4 por ciento en el mismo año.

Esta dicotomía entre el crecimiento latinoamericano y el crecimiento de los países industriales se pudo mantener merced al incremento del déficit en cuenta corriente de la región, que registró un aumento de 50 por ciento durante 1979 al pasar de 12 mil millones de dólares en 1978 a más de 18 mil millones de dólares en 1979. Este logro de América Latina, no obstante las condiciones adversas de la economía mundial, debe ser destacado, ya que tradicionalmente se ha sostenido que la economía latinoamericana es una economía periférica, que sufre los embates cíclicos de las economías industriales. En la actualidad éstas llevan varios años en estado de semirrecesión y, en cambio, la economía latinoamericana continúa creciendo. La razón de ello estriba en que en los últimos 20 años se ha desarrollado considerablemente el mercado de capitales internacionales y América Latina ha recurrido al mismo con el fin de financiar sus déficit en cuenta corriente, realizando su proceso de ajuste coherentemente con el mantenimiento de una alta tasa de crecimiento. Esta mayor autonomía de América Latina tiene su limitación en el crecimiento de largo plazo de la deuda externa regional, como se explicará más adelante.

Es de notar, incluso, que el alto nivel de importaciones logrado por América Latina en estos años ha sido un factor de estabilidad en las mismas economías

de los países industriales, al contribuir a que la recesión o la semirrecesión sufrida por ellos no haya alcanzado niveles más profundos.

Dentro del panorama que presentan los países industriales, el más característico es el de Estados Unidos, que registró una tasa de crecimiento de alrededor del 2,2 por ciento en 1979, bastante más baja que la de 4,4 por ciento registrada en 1978. Esta caída en el ritmo de la actividad económica en 1979 se concentró principalmente en la industria de la construcción y el sector de bienes de consumos durables, es decir, en los sectores que tradicionalmente sufren más la restricción monetaria y el alza de la tasa de interés. Indudablemente también el incremento del precio de la gasolina ha sido un factor limitativo en la demanda de automóviles. Por lo demás, la tasa de crecimiento del consumo se mantuvo, lo cual hizo que la tasa de ahorro haya alcanzado límites sumamente bajos durante 1979. Por su parte, las empresas mantuvieron niveles relativamente bajos de inversión fija y en inventario, pero esto fue compensado por el considerable incremento de las exportaciones posibilitado por la expansión relativamente más elevada de los principales socios comerciales de Estados Unidos, que son los países industriales.

El análisis de la inflación internacional es de fundamental importancia en la interpretación de la situación económica mundial. Los índices de precios al consumidor en los países industriales revelan aumentos significativos.

En conjunto, el índice de precios al consumidor en los principales países industriales subió en promedio, aproximadamente, 12 por ciento.

En términos concretos, los precios al consumidor registraban hacia mediados del año 1979 incrementos del orden de 13 por ciento en Estados Unidos, 7 por ciento en Japón, 6 por ciento en Alemania, 12 por ciento en Francia, 16 por ciento en Reino Unido, 17 por ciento en Italia, 9 por ciento en Canadá, etc.

* Texto del capítulo I de INTAL, *El proceso de integración en América Latina en 1979*, Buenos Aires, INTAL, 1980.

** Director de INTAL.

En la mayoría de los países estas cifras están muy por arriba de las registradas durante el año 1978. Así, por ejemplo, en el caso de Estados Unidos la tasa de crecimiento de los precios durante 1978 fue de 9 por ciento contra la antes mencionada de 13 por ciento. Estos datos sobre la inflación adquieren gran importancia en la interpretación de la situación de los países industriales, porque, evidentemente, su política macroeconómica, y particularmente en Estados Unidos, estuvo dirigida en gran medida a luchar contra aquélla.

En efecto, la inflación en esos países produce el resultado de reducir las tasas de salario reales. Por ejemplo, en Estados Unidos ha habido un aumento promedio de salarios de 9 por ciento, menor en cuatro puntos a la tasa de inflación. En otros países las tasas de salario reales han subido sólo marginalmente.

Quizá la forma más efectiva de presentar el cuadro de la situación económica mundial en relación con la de América Latina sea presentar un cuadro resumen comparativo de los principales indicadores. Así, en el cuadro siguiente tenemos países industriales por un lado, América Latina por otro.

Cuadro

	Tasas		
	Período		
	1964-1973	1974-1978	1979
Países industrializados¹			
Crecimiento PIB anual	6,1 %	2,7 %	3,4 %
Inflación anual	5,1 %	10,6 %	12,0 % **
Balance en C.C. (promedio anual) (En millones de dólares)	5.032	-433,0	1.400,0 **
Desempleo	2,9 %	5,0 %	5,5 % **
Inversión PNB	22,1 %	21,6 %	
América Latina			
Crecimiento PIB	6 %	4,2 %	6,5 %
Inflación anual	13,5 %	49,5 %	51,1 %
Balance en C.C. (En millones de dólares)	-3.000 *	-11.366,5	-20.032
Crecimiento deuda externa pública desembolsada	12,3 % *	24,7 %	14,0 **
Crecimiento exp. (nominales)	11,0 % *	5,2 %	31 % ²
Poder de compra de las exportaciones	6,5 %	-0,05 %	7,8
Inversión/PBI	21,9 %	26,4 %	

¹ Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, Canadá.

² Exportadores de petróleo: 39 %; resto de los países: 25 por ciento * 1965-1973.

** Estimado.

Fuente: CEPAL, Anuario estadístico de América Latina 1978; CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1979; OCDE, Economic Outlook, N° 26; IMF, International Financial Statistics, varios números.

Con respecto a la balanza de pagos, el superávit en cuenta corriente de los países industriales ha sido de 1.400 millones de dólares en 1979, y el déficit promedio anual fue de 400 millones de dólares en 1973-1978, en comparación con un superávit de más de 5.000 millones de dólares en el período 1964-1973. Por otra parte, las tasas de desempleo en los países industriales, en promedio, han sido de 5,5 por ciento en 1979 y de un promedio de 5 por ciento en el período 1973-1978, contra 2,9 por ciento en el período 1964-1973. Frente a este cuadro de los países industriales, América Latina presenta cifras que, en comparación, son alentadoras, particularmente respecto al crecimiento y la inversión, aunque no en lo atinente a la balanza de pagos y a la deuda externa.

Las perspectivas para los años 1980 y 1981 son muy importantes para la interpretación de lo acontecido en el año 1979. En efecto, las predicciones efectuadas por la mayoría de los analistas indican un crecimiento menor por parte de los países industriales. Dicho crecimiento oscilará entre 0 y 1 por ciento. Igualmente, las perspectivas para el año 1981 son en este momento bastante sombrías. Esto completa un cuadro que desde 1973 a 1981 presenta cifras persistentemente desalentadoras con respecto al panorama de las economías en los países industriales. Ya han transcurrido siete años en que la economía mundial se mueve en un estado de semirrecesión. Y las perspectivas para los próximos dos presentan igual sentido. Cabe inferir que esta recesión no obedece a causas erráticas, de momento, transitorias; por el contrario, es una semirrecesión que continuará en los países industriales y es evidente que finalmente tendrá un impacto en el desarrollo de América Latina, a menos que esta región se prepare para fortalecer su capacidad de desarrollo autónomo con respecto a las políticas seguidas por los países industriales.

En la interpretación del contexto económico mundial que rodea a América Latina, conviene subrayar la visión retrospectiva y contrastar la situación actual con el escenario económico mundial vigente durante los 10 años anteriores a 1973. En efecto, dicho decenio fue excelente como estímulo para el desarrollo hacia afuera de los países de América Latina. Ello ocurrió porque los países industriales fueron capaces de mantener, en el período 1964-1973, una tasa de crecimiento del producto bruto interno de 6,1 por ciento, como promedio acumulativo anual. La tasa de inflación durante ese período fue de 5,1 por ciento, es decir, bastante baja, y la tasa de desocupación en los países industriales fue de 2,9 por ciento, es decir, muy baja. Claro está que no todos los países registraron las mismas tasas: algunos tuvieron más desocupación, otros menos crecimiento, otros algo más de inflación; pero el promedio es el que surge de estas cifras, que abarcan a Estados Unidos, Alemania, Japón, Reino Unido, Canadá, Francia e Italia.

Dentro de este esquema de crecimiento veloz, esos países generaron una gran demanda de importaciones, América Latina aprovechó esa gran demanda y es así como en el período citado sus exportaciones crecieron a la tasa anual inusitada de 11 por ciento, que se compara favorablemente con la tasa de 2,5 por ciento del decenio de 1950.

El ritmo de crecimiento de las exportaciones no tradicionales de América Latina durante este período es aún más sorprendente, ya que se incrementaron a una tasa acumulativa anual de 23 por ciento.

Como resultado del efecto dinámico de las exportaciones, la tasa de crecimiento de la producción latinoamericana, siempre en el período 1964-1973, fue de 6 por ciento, una de las más altas del mundo. La evolución de los 10 años anteriores a 1973 es extraordinaria, y será difícil mantenerla, no obstante los buenos auspicios de 1979, a menos que América Latina decida concertar una acción específica para resolver los problemas que se plantean en la presente circunstancia internacional.

Si bien es cierto que en el decenio de 1960 la integración de América Latina desempeñó cierto papel en el proceso de desarrollo de nuestros países, su incidencia parece no haber sido de envergadura, puesto que las exportaciones intralatinoamericanas, que constituyeron el 8 por ciento de las exportaciones totales de América Latina en 1964, ascendieron a 17 por ciento de las exportaciones totales de la región en 1978; esta cifra, si bien es significativa, es ciertamente muy inferior a la que ostenta el Mercado Común Europeo. En promedio se estima que alrededor de 50 por ciento de las exportaciones de cualquier país europeo se destina a otro país de dicho mercado. En ese sentido, América Latina tiene que avanzar mucho, pues hay una brecha excesiva entre el porcentaje de nuestras exportaciones intrarregionales y el promedio europeo de 50 por ciento. Es por ello que el efecto de la integración en nuestro crecimiento no pudo haber sido en el decenio 1964-1973 un factor decisivo para alcanzar las altas tasas de crecimiento de la región, con excepción quizá de América Central, donde el proceso de integración actuó con gran intensidad en algunos años.

Si comparamos las exportaciones intralatinoamericanas con el producto bruto interno latinoamericano vemos que la relación es aún más baja: 2 por ciento. Esto confirma que es difícil poder afirmar que la integración ha sido el motor del crecimiento de los países de América Latina en el decenio anterior a la crisis petrolera de 1973. Más bien podemos concluir con fundamento que fue la excelente demanda proveniente de las economías industriales en expansión lo que permitió el extraordinario crecimiento de los países de América Latina.

En síntesis, el mecanismo de transmisión del impulso de crecimiento ha sido el siguiente: a raíz de la Ronda Kennedy del GATT, los países industriales liberalizaron su comercio, lo cual creó grandes oportunidades para la inversión y produjo un efecto dinámico en el crecimiento de la productividad del capital y de la mano de obra, y en el crecimiento de la ocupación, la demanda y la producción en los países industriales. Se registró entonces una expansión simultánea del producto bruto interno, de las exportaciones y de las importaciones de esos países. Por supuesto, las importaciones de los países industriales son en alguna medida exportaciones de materias primas y productos manufacturados de países en desarrollo.

De manera que esta alta demanda para nuestras exportaciones a su vez influyó en los países de América Latina, proveyéndolos de las divisas necesarias para mantener un alto volumen de importación, un alto volumen de inversión y, por consiguiente, la ya mencionada alta tasa de crecimiento de 6 por ciento durante el período antedicho.

Sin embargo, la situación mundial cambia a partir de 1973, de acuerdo con lo que nos indica el cuadro anterior. Luego de un decenio de continua expansión, se llega abruptamente a un punto en que los términos de intercambio se tornan desfavorables para los países desarrollados y los niveles de demanda de las materias primas superan su oferta. Los precios de las materias primas empiezan a subir en forma considerable. Por supuesto, el caso típico es el del petróleo, cuyo precio se quintuplicó, pero también los de otras materias primas subieron; por ejemplo, el azúcar subió 30 por ciento; el trigo, 90 por ciento; la carne, 40 por ciento; el café, 25 por ciento, y así sucesivamente. De este modo, en 1973 se termina un período de la historia económica mundial, prácticamente vigente desde la posguerra. En los años siguientes, el escenario mundial dentro del cual se desarrolla la economía latinoamericana cambia por completo. El producto bruto interno de los países desarrollados crece 2,7 por ciento promedio acumulativo anual; es decir, a la mitad de la tasa de crecimiento que habíamos observado en el decenio anterior.

La inflación llega a 11 por ciento anual, es decir que prácticamente se duplica con creces en relación con la observada en los 10 años anteriores. El desempleo también llega a 5 por ciento anual, duplicando asimismo la tasa observada en el período anterior. Es decir que, desde todo punto de vista, en el período posterior a 1973 los indicadores macroeconómicos de los países industriales han empeorado considerablemente. En este contexto es donde debemos visualizar la estrategia del desarrollo de América Latina. El punto crítico de la realidad económica mundial actual reside en la escasez de petróleo. Sin analizar lo acaecido en el sector petrolero es imposible comprender la problemática macroeconómica global que enfrenta la región.

B. Problemas de la economía mundial durante 1979

El factor que más ha influido en el cambio de la situación económica mundial es la quintuplicación de los precios del petróleo ocurrida a fines de 1973 y principios de 1974. Durante muchos años los precios reales del petróleo en el mercado internacional mantuvieron niveles declinantes. Así, se llegó al año 1972 y el precio del barril era de alrededor de 2 dólares. Ese precio aumentó bruscamente, a fines del año 1973, a 8 dólares y luego a 10 dólares. Más adelante el precio fue aumentando escasamente en términos nominales a partir de 1974, acompañado por una caída en términos reales, hasta que, a fines de 1978, se produce una nueva ronda de aumentos de los precios reales en el mercado de petróleo.¹

¹ En la reunión de los países de OPEP de diciembre de 1978, los miembros de dicha organización decidieron subir el precio del crudo, con especial referencia al petróleo liviano de Arabia Saudita de 34 grados API, 5 por ciento a partir del 1º de enero de 1979, y de la misma manera en los tres trimestres siguientes, de forma tal de alcanzar, en octubre de 1979, un precio 14,5 por ciento superior al precio de 1978. Sin embargo, esa proyección no se cumplió, pues la oferta en el mercado de petróleo no fue suficiente y este hecho llevó a que el mercado llamado "spot" de Amsterdam registrara precios rápidamente en ascenso ya en el primer trimestre de 1979. A su vez este indicador movió a muchos de los países exportadores de petróleo a incrementar sus precios en febrero y marzo más allá de lo convenido. Así, al final de marzo, los miembros de la OPEP decidieron adelantar seis meses el establecimiento del precio de 14,5 dólares el barril que había sido proyectado para el 1º de octubre. Sin embargo, se comprobó que aun estos nuevos precios, establecidos el 1º de abril de 1979 ante la escasez del crudo, no eran sostenibles. Durante el segundo trimestre de 1979 los precios en el mercado "spot" crecieron considerablemente más de lo previsto, llegando hasta alrededor de 20 dólares el barril en marzo y 35 dólares el barril en junio. Estas alzas indujeron, a fines de junio, en la reunión de la OPEP, a tratar de imponer cierto orden en ese mercado.

Así, el precio oficial del crudo principal fue elevado a 18 dólares por barril, o sea 42 por ciento por sobre el precio de fines de 1978. Como resultado de estas reuniones y de las políticas individuales de los países, el precio del petróleo en la práctica había subido, hacia mediados de 1979, 60 por ciento en relación con el vigente a fines de 1978. En julio, el mercado "spot" continuaba en alza, tocando el límite de 40 dólares por barril hacia noviembre de 1979.

En el último trimestre del año varios de los países exportadores de petróleo anunciaron incrementos adicionales en los precios oficiales de venta. En muchos casos se excedió el tope que se había fijado en la reunión anterior de junio, de 33,50 dólares por barril. Pocos días antes de la reunión de Caracas, de diciembre de 1979, la propia Arabia Saudita subió el precio de su petróleo en 6 dólares por barril, alcanzando 24 dólares. Como es sabido, en esa reunión no se llegó a un acuerdo, no obstante lo cual varios países volvieron a aumentar los precios a mediados de diciembre de 1979 y establecieron que esos precios fueran retroactivos al 1º de noviembre o al 1º de diciembre de 1979. La realidad es que a fines de enero de 1980 el precio promedio del petróleo exportado por los países de la OPEP había subido a 30 dólares por barril, lo cual involucraba un aumento de 130 por ciento por encima del promedio vigente hacia fines de 1978.

En consecuencia, el precio del petróleo, que era de 12,86 dólares por barril a fines de 1978, ascendió a 19,10 dólares por barril, en promedio, durante 1979 y a 30 dólares por barril a fines del mismo año.

Dados los presentes niveles de los precios del petróleo, y suponiendo que estos precios se mantengan constantes en términos reales, el precio anual promedio del petróleo será de más de 30 dólares por barril en 1980, lo cual implica un alza de 60 por ciento respecto de 1979. De esta forma el precio acumulativo del petróleo, gestado durante 1979 y materializado a comienzos de 1980, llegaría a un aumento de alrededor de 130 por ciento. Este nuevo precio del petróleo incrementa los costos y, por ende, los precios en general de los productos industriales y agrícolas en los países desarrollados. Al mismo tiempo, el aumento en los precios al consumidor lleva a los sindicatos de trabajadores de dichos países a presionar por mayores salarios y, de esa manera, se inicia la conocida espiral inflacionaria. La negativa, por parte de los países industrializados, a aceptar una reducción en el nivel de vida genera toda clase de dificultades en el proceso de ajuste y, en definitiva, una combinación de estancamiento del producto con inflación, que ciertamente no es beneficiosa para resolver esta crisis.

El aumento reciente del precio del petróleo tendrá un efecto recesivo en las economías de los países industrializados, por cuanto sustraerá poder de compra de otros bienes debido a la necesidad de dar prioridad a las compras de petróleo. El incremento de precios del petróleo se parece, en consecuencia, al efecto de un impuesto indirecto al consumo de bienes de primera necesidad. Este impuesto, al sustraer poder de compra, reduce la demanda agregada. En este caso, el nuevo precio podría producir una caída de alrededor de 1 a 3 por ciento en el PBI de los principales países industriales, caída que podrá o no ser contrarrestada por otras medidas, según los casos individuales de los distintos países.

El efecto recesivo del precio del petróleo se ve más claro aún al verificar que, desde el punto de vista macroeconómico global, este agudo incremento significa una transferencia de ingresos, de países con relativamente baja propensión a ahorrar —o, dicho en otras palabras, con alta propensión a consumir, que son los países importadores de petróleo— a países con relativamente alta propensión a ahorrar y baja propensión a consumir, como lo son los países exportadores de petróleo. Estos últimos, en el pasado, han tenido niveles de consumo bastante más bajos que en la actualidad y, por consiguiente, debido a que la adaptación de sus hábitos de consumo a las nuevas posibilidades insume tiempo, ahorrarán más durante un lapso. Es claro, pues este incremento en los precios del petróleo evidentemente tiene el efecto de un aumento en la tasa de

ahorro global, lo cual tiende a confirmar el efecto recesivo al que nos hemos referido.

La evolución de los precios del petróleo ocurrida hasta 1979 ha inducido a un aumento en los precios de la energía al consumidor, que ha reducido algo el consumo de energía no obstante el relativo pesimismo respecto a la elasticidad-precio de la demanda del petróleo y de la energía en general que reinaba antes de 1979. Así, en la actualidad tiende a renacer cierto optimismo respecto de la posibilidad de utilizar el sistema de precios para reducir el consumo de energía. Aunque la evolución de los precios reales del petróleo ha diferido completamente de un país a otro y, por consiguiente, es muy difícil determinar con precisión el precio promedio de los productos de petróleo, el usuario ha experimentado desde 1973 a 1979 un alza de alrededor de 150 por ciento. En términos reales, sin embargo, este incremento en el precio de la energía fue solamente de alrededor de 50 por ciento. La parte más importante de este incremento en los precios de la energía y del petróleo al consumidor se registró inmediatamente después de los incrementos iniciales decididos por la OPEP. Pero después del alza de los productos que tuvo lugar hacia 1974, los precios de la energía dejaron de aumentar rápidamente. En realidad, a comienzos de 1979 se había producido una baja en términos reales en los principales países industriales.

Uno de los factores que han actuado para limitar el efecto microeconómico del aumento de los precios del petróleo en el consumo ha sido el escaso aumento y la inercia relativa que han tenido los precios de la gasolina. Este producto es muy importante, porque representa alrededor de 25 por ciento del volumen y la mitad del valor total del consumo de petróleo y, en promedio, los precios de la gasolina en los países industriales han crecido solamente alrededor de 10 por ciento en términos reales, desde el año 1973 hasta comienzos de 1979. Esta inercia se ha debido a la falta de ajuste en los impuestos sobre este producto, y aun así, en el período 1973-1978 se ha observado una pronunciada baja en la tasa de crecimiento del consumo de energía. Esta caída fue reforzada por la reducción en las tasas de crecimiento de los mismos países, y como resultado de los dos factores (precios más elevados y lento crecimiento del ingreso) el consumo de energía ha crecido a una tasa de 1 por ciento por un año durante el período 1974-1979, mucho menor que el 5 por ciento de los años 1950-1973. La experiencia ha demostrado, pues, que en el largo plazo el sistema de precios es capaz de ayudar significativamente a reducir el consumo de energía. Se ha estimado que, en el largo plazo, la llamada elasticidad-precio del consumo de energía oscila entre $-0,6$ y $-0,9$, y este parámetro tendrá un fuerte impacto si los países ajustan los precios de la energía al consumidor.

Para respaldar sus propios esfuerzos de ajuste, los países industriales, durante la reunión cumbre cele-

brada en Bonn en julio de 1978, establecieron metas cuantitativas en materia de importaciones de petróleo y acordaron que la tasa de crecimiento en el consumo de petróleo se mantendría dentro de un porcentaje no mayor de 0,8 por ciento del crecimiento del PBI en el período 1979-1985.

Adicionalmente, ante una esperada falta de oferta, durante la reunión cumbre de Tokio de 1979 los países desarrollados decidieron establecer metas de corto plazo relacionadas con el consumo de energía para los países del Mercado Común Europeo en 1979, y límites de importación para 1979 y 1980 para Canadá, Japón y Estados Unidos. Posteriormente, en diciembre de 1979, una reunión ministerial de las agencias de energía de los países decidió incrementar la vigilancia de los mercados "spot" de petróleo y establecer un nuevo sistema para controlar el cumplimiento de las cuotas de importación de petróleo por parte de los países. Al mismo tiempo, los países industriales acordaron que, a los efectos de evitar futuros problemas causados por el desabastecimiento petrolero, todos los países acumularían existencias equivalentes a alrededor de 90 días de consumo. Estos niveles han sido alcanzados y aun sobrepasados.

En América Latina ha resultado más difícil comprimir el consumo de energía. En nuestros países el crecimiento del consumo de energía se ha mantenido más o menos a las mismas tasas históricas, aun en el período después de 1973.

En general, las políticas energéticas de los países latinoamericanos no petroleros están sujetas a ciertas limitaciones. En efecto, no tienen una manera fácil de reducir el consumo de energía sin afectar sus esfuerzos de desarrollo. La principal opción es, en consecuencia, fomentar la exploración e inversión en el sector petrolero y el sector energético. Para ello, el BID, el Banco Mundial y otros organismos internacionales están planeando mecanismos para proveer parte al menos de los consiguientes recursos financieros y la asistencia técnica.

Debido al incremento sustancial de precios acaecido entre fines del año 1973 y comienzos del año 1974, las exportaciones de petróleo de los países de la OPEP pasaron de 39 mil millones de dólares en el año 1973 a 118 mil millones de dólares en el año 1974. A partir de ese momento, y hasta 1978, el valor de esas exportaciones creció solamente a 140 mil millones de dólares, es decir a una tasa relativamente moderada, especialmente si consideramos la inflación internacional. En realidad, en este período se ha verificado un decrecimiento de los precios del petróleo en términos reales. Sin embargo, con los nuevos precios del año 1979, el valor total de las exportaciones de petróleo subió a alrededor de 200 mil millones

de dólares en dicho año, y se estima llegará a más de 300 mil millones de dólares para 1980.

En contraste con este extraordinario desarrollo de las exportaciones, las importaciones de los países no petroleros han permanecido a niveles relativamente menores, y tan sólo en el año 1978 llegaron a 100 mil millones de dólares. En 1979 han permanecido a un nivel similar y se espera que en 1980 lleguen a unos 140 mil millones de dólares. Estos niveles son insuficientes para usar el poder de compra proporcionado por las exportaciones de petróleo. Así, estas cifras han determinado que el balance en cuenta corriente de la OPEP, que en el año 1973 arrojó un superávit de alrededor de 7 mil millones de dólares, pasara a 68 mil millones de dólares en 1974. Con el aumento gradual de las importaciones y la baja en términos reales de los precios de las exportaciones que se produjo en el período 1974-1978 se comprimió nuevamente el balance de pagos en cuenta corriente hasta 5 mil millones de dólares en 1978. Por último, en 1979 se produjo un nuevo superávit de alrededor de 70 mil millones de dólares. Para 1980 se pronostica que ese superávit en cuenta corriente superará los 100 mil millones de dólares.

Los países petroleros han concentrado la mayor parte de sus tenencias de caja proveniente de los superávits del período 1974-1978 en depósitos a plazo fijo, especialmente depósitos en euromonedas, en papeles de los gobiernos de países industriales y en algunos otros activos privados de los mismos países. Después de una concentración muy fuerte de los activos en depósitos bancarios y otros activos muy líquidos ocurrida en 1974, en los años subsiguientes hubo una tendencia bastante acentuada a colocar una proporción más alta del total del superávit en papeles a largo plazo, en acciones de compañías, en propiedades inmuebles e inversiones directas en los países industriales. Una razón muy importante para este cambio fue la excesiva concentración de fondos de estos países en muy pocos tipos de activos. Así, en 1978 solamente 25 por ciento del total de las colocaciones en los países industriales había ido a depósitos bancarios y papeles a corto plazo del gobierno, mientras que en el año 1974 el 75 por ciento había sido colocado en su mayor parte en dichos instrumentos. En 1979, nuevamente, volvió a tener vigencia la distribución de 1974, puesto que se estima que entre 60 y 70 por ciento de este superávit de caja ha ido a depósitos y a obligaciones en el corto plazo de los gobiernos de los países industriales. Sin embargo, hay razones para pensar que esta vuelta a la estructura del año 1974 no será un cambio duradero. En cierta medida, la estructura de colocaciones de 1979 reflejó el hecho de que los países petroleros primero invirtieran en depósitos bancarios y luego reinvertieran esos fondos gradualmente en otras actividades. Asimismo,

parte del incremento en los depósitos bancarios de los países exportadores de petróleo reflejó mejoras en las posiciones de reservas de esos países, los cuales han tenido muchos gastos y, por consiguiente, hacia 1979 experimentaron altas preferencias por la liquidez. No menos importante que los factores anteriores fue el considerable incremento en las tasas de interés en los mercados monetarios internacionales, el que también indujo al mantenimiento de inversiones en depósitos a plazo fijo.

Si bien no es posible estimar con mucha precisión el flujo directo de fondos de los países exportadores de petróleo a otros países en desarrollo no petroleros, las estimaciones disponibles indican montos del orden de 8 a 10 mil millones de dólares por año, en los períodos 1978-1979. Buena parte de estos montos representaron ayuda oficial y fueron acordados en términos altamente concesionales. Al respecto, una de las medidas de política económica más obvias para los países de América Latina será, sin duda, realizar esfuerzos de captación directa, para nuestra región, de los fondos excedentes de parte de este superávit, sobre la base de la seguridad política que la misma representa, ante lo convulsionado de la situación mundial en Medio Oriente y en los centros mundiales de poder económico y militar.

La inflación internacional prevaleciente en los últimos años ha complicado el problema del reciclaje de los fondos obtenidos por los países petroleros, porque los países exportadores de petróleo se ven confrontados, precisamente, por la inflación internacional, ante la necesidad de comparar la ventaja de conservar sus riquezas en forma de petróleo en sus subsuelos o mantenerla en forma de depósitos bancarios e inversiones en papeles de los países industriales. Como esos papeles carecen de protección contra la inflación, en tanto que el petróleo de sus subsuelos sí la tiene, la inflación misma otorga un excelente argumento a los países petroleros para restringir la oferta de petróleo y, de esta manera, agravar los problemas del abastecimiento mundial. Ante la escasa elasticidad-precio de la demanda de petróleo en el corto plazo, se forzaría a un alza del precio, presentándose así claramente la ventaja de un comportamiento desestabilizante: por un lado, la inflación internacional induce a los países petroleros a conservar su petróleo bajo tierra; por el otro, la escasez de petróleo provocada por la restricción en la oferta misma tiende a hacer subir aún más los precios de éste. A su vez, los precios del petróleo en alza otorgan nuevos impulsos a la inflación internacional y refuerzan la convicción de los países acerca de la conveniencia de guardar el petróleo bajo tierra. Evidentemente, esta situación se podría solucionar fácilmente si se diseñara un proceso de ajuste de la economía internacional sin inflación, o con instrumentos de deuda indexados. A

los efectos de ajustar sus economías sin inflación, los países industriales y los países importadores de petróleo se ven forzados a reducir sus estándares de vida. Esto es políticamente difícil de aceptar aunque la inflación pueda tener el mismo o peor efecto.

Tal como se mencionó anteriormente, el alza de los precios del petróleo ha incrementado considerablemente la capacidad de ahorro de los países exportadores del combustible: de esta manera, se han trasladado ingresos a sectores de la economía mundial con una alta propensión a ahorrar y, en cambio, se ha sustraído ahorro a países con más alta propensión a consumir. El resultado de este cambio deberá ser, en términos de ajuste macroeconómico clásico, una reducción en el consumo y un aumento en la inversión en los países industriales. Este incremento en la inversión sería necesario para mantener paridad con el ahorro global mundial en aumento. Luego esta mayor inversión ayudaría a pagar la mayor deuda hacia los países petroleros con el incremento de la producción proveniente de las mayores inversiones. Lamentablemente, el proceso de ajuste no ha funcionado así, porque la tasa de inversión en los países industriales no ha aumentado y el consumo no es fácil de reducir. De esta manera, las economías de los países industriales no se han podido ajustar fácilmente a la nueva situación creada. La inversión no ha respondido rápidamente al descenso de la tasa de interés real, ocurrido ante los inlujos de ahorros que provienen de parte de los países petroleros. Por el contrario, la tasa de interés tiende a subir en los países industriales, como ha ocurrido en el año 1979, por la aplicación de políticas monetarias restrictivas, lo cual dificulta el ajuste económico mundial. Dichas políticas pueden estar perfectamente justificadas ante restricciones de tipo político y/o económico. Tal es el caso de Estados Unidos, cuyo papel de banquero central del mundo lo fuerza a mantener la demanda mundial de eurodólares ofreciendo altas tasas de interés sobre los mismos.

Es muy difícil reducir el consumo en los países industriales, porque las tasas de salarios reales son reacias a la baja. Además, la tasa de inversión no depende totalmente de la tasa de interés, sino más bien del acelerador, es decir del crecimiento del PBI. Éste tiende a mantenerse estacionario, con lo cual la inversión se deprime. El resultado final es que las tasas de salarios no bajan, los gobiernos emplean políticas monetarias restrictivas que afectan la tasa de interés haciéndola subir mientras los precios continúan su nivel ascendente, la inversión cae y la productividad laboral no aumenta.

En resumen, el proceso de ajuste se hace todavía muy difícil debido al poder desestabilizante de la economía mundial que tiene la tasa de inflación en los

países industriales, cuando los países petroleros están decididos a mantener el petróleo bajo tierra, por no ser posible adquirir activos financieros protegidos contra la inflación. En realidad, existen a disposición de los gobiernos diversos instrumentos que podrían ser utilizados para favorecer el ajuste de la economía mundial, reducir la tasa de inflación, aumentar la inversión y favorecer una transferencia de recursos reales a los países petroleros. Entre otros instrumentos, debe destacarse el uso más frecuente de políticas de ingresos fiscales, políticas de impuestos, especialmente a nivel microeconómico, como, por ejemplo, el precio de la gasolina.

C. El ajuste de América Latina

Paradójicamente, el problema del ajuste de las balanzas de pagos, desde el punto de vista de los países en desarrollo no petroleros —dentro de los cuales está la mayoría de los países de América Latina—, está dominado por la situación de balanzas de pagos de los países industriales “vis-à-vis” la de los países exportadores de petróleo. En efecto, si consideramos el mundo dividido en tres grupos —países industriales, países petroleros y países en desarrollo no petroleros—, y tenemos en cuenta, además, que la suma algebraica de las cuentas corrientes de las balanzas de pagos de todos los países debe arrojar cero, salvo, por supuesto, las discrepancias estadísticas debidas a fallas en los procedimientos de recopilación de las mismas, necesariamente la parte más débil, es decir los países en desarrollo no petroleros, carecerá de grados de libertad. Así, si los países industriales, incluyendo otros además de los siete mayores, tienen un déficit en cuenta corriente de 10 mil millones de dólares y los países petroleros un superávit de 70 mil millones de dólares, no queda para los países en desarrollo no petroleros sino la alternativa de tener un déficit del orden de los 60 mil millones de dólares, porque ésta sería la única forma de hacer que la suma de estas tres cifras llegara a cero. Es cierto que falta incluir dentro de estas cifras a los países del bloque socialista; éstos, sin embargo, siguen políticas económicas que no están relacionadas con el sistema de precios, y, cualquiera sea el déficit o el superávit de estos países, el mismo se puede tomar como dado, pues esos países no tienen economías suficientemente flexibles a los efectos de hacer ajuste. Así ante el mayor poder económico de los países industriales y de los países en desarrollo petroleros, los no petroleros están en situación de tener que adaptarse a las reglas de juego y a las características de los déficit o superávit en los cuales pudieran incurrir los otros dos grupos.

Dentro de los países en desarrollo no petroleros están gran parte de los de América Latina. Dentro de los 60

mil millones de dólares de déficit del año 1979 de los países en desarrollo no petroleros, América Latina ha tenido un déficit de 20 mil millones de dólares, es decir, alrededor de un tercio.

América Latina ha tenido que absorber, pues, el impacto de dos acciones distintas. Por un lado, el incremento en el precio del petróleo y la consecuencia directa que esto tiene en el precio promedio de sus importaciones y en los déficit de la balanza de pagos de los países latinoamericanos importadores de petróleo. Por otro lado, ha debido absorber el golpe que significa la implementación de las políticas de estabilización en los países industriales. Estas implicaron, a su vez, la aguda alza de las tasas de intereses nominales y reales en los mercados financieros del mundo. Así, la tasa "LIBOR" * 6 meses había llegado a cifras cercanas a 20 por ciento hacia fines de 1979. Las altas tasas de interés, a su vez, han provocado una caída en el nivel de actividad económica en los países industriales y, de esta manera, ha disminuido la demanda de materias primas en dichos mercados. Los países de América Latina deben enfrentar, entonces, por un lado, los mayores precios del petróleo y, por otro, un alza considerable en los precios de la financiación internacional y, además, la imposibilidad de colocar mayores bienes manufacturados y/o materias primas en los mercados de los países industriales, debido a la caída en el nivel de actividad económica general. Ante estas dificultades encadenadas, el comportamiento de la economía latinoamericana, al mostrar un crecimiento de 6.5 por ciento en 1979, es verdaderamente notable y revela la potencialidad económica de nuestro continente.

En este crecimiento de América Latina de 6.5 por ciento en 1979 influyeron las altas y muy similares tasas de expansión alcanzadas por las tres economías mayores del área: Argentina, Brasil y México, y el fuerte crecimiento que por segundo año consecutivo experimentó la actividad económica en Chile y Colombia.

El incremento del producto también fue muy marcado en Uruguay y en Paraguay, país este último que en los dos años anteriores fue el que tuvo mayores tasas de crecimiento en toda la región.

En cambio, el producto bruto interno cayó en la República Dominicana como consecuencia de los estragos causados por los huracanes que azotaron la isla y también sucedió lo mismo en Nicaragua, a raíz de la guerra civil que asoló a dicho país. En situación similar se encontraron Bolivia y El Salvador, cuyo aumento de producción global no fue suficiente para evitar una baja en el producto por habitante. Por úl-

timo, cabe destacar que éste se incrementó marginalmente en países como Guatemala, Panamá y Perú.

En términos generales, se puede afirmar que las tasas más elevadas de crecimiento se concentraron en 1979 en los países más avanzados. Mientras que la expansión fue mucho más débil en los países menores del área.

En lo relativo a la balanza de pagos, el valor de las exportaciones de bienes creció a un ritmo de más de 30 por ciento, en tanto que las importaciones lo hicieron a 26 por ciento. Así, el balance de mercancías dejó un saldo favorable de más de 800 millones de dólares en 1979. Sin embargo, la pesada carga en concepto de servicios y remesas de intereses y utilidades hizo que el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos de América Latina se acercara a los 20.000 millones de dólares.

Cabe mencionar que en el aumento de las exportaciones hubo una división entre un 17 por ciento producido por una expansión en el volumen exportado y un 13 por ciento por incremento en los precios, y que este incremento afectó tanto a los países exportadores como a los no exportadores de petróleo.

Con relación a las importaciones, el aumento mencionado, de 26 por ciento, obedeció a un aumento en la tasa de los precios de 16 por ciento y a un volumen importado de 10 por ciento. Los términos de intercambio evolucionaron favorablemente para los países petroleros; en cambio, los países no petroleros vieron decaer nuevamente dichos términos.

Como resultado de estas cifras de comercio y los pagos por servicios e intereses de movimientos de capitales, la región experimentó el déficit ya mencionado en cuenta corriente de 20.000 millones de dólares, que, sin embargo, fue compensado con creces por un flujo de capitales del orden de los 24.000 millones de dólares, el cual dejó un neto de más de 4.000 millones de dólares para ser agregados a las reservas internacionales netas de América Latina.

Este influjo de capitales de 24.000 millones de dólares se dividió a su vez en alrededor de 15.000 millones de dólares, levantados por el sector privado de los países (incluyendo en dicho sector a las empresas públicas), y 7.500 millones de dólares, levantados por los gobiernos en términos netos. Así, en conjunto, la deuda externa pública de América Latina alcanzó los 94.000 millones de dólares hacia fines de 1979, lo cual importa un crecimiento de 14 por ciento en relación a igual cifra de 1978.

La principal pregunta que plantea la presente coyuntura internacional es si la excelente tasa de creci-

* London Interbank Offered Rate.

miento registrada por América Latina en 1980 se puede mantener. Si analizamos el problema por el lado del crecimiento de la deuda externa, posiblemente la respuesta sea negativa, pues la recesión en los países industriales limita las posibilidades de exportación de América Latina. Para confirmarlo no tenemos más que observar el poder de compra de las exportaciones no petroleras latinoamericanas, que en el período 1974-1978 ha decrecido en 0,5 por ciento. Si observamos las importaciones de los países no petroleros de la región, en cambio, vemos que han continuado creciendo en consonancia con el PBI. La consecuencia de este comportamiento asimétrico de las importaciones y las exportaciones latinoamericanas en el período 1974-1978 es que el déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente ha pasado de un promedio de alrededor de 3.000 millones de dólares en el período 1964-1973 a más de 12.000 millones de dólares en promedio durante los años 1974-1978. En otras palabras, ha habido una cuadruplicación del déficit. Por otra parte, sabemos que este déficit de promedio de 12.000 millones de dólares ha saltado a 19.000 millones de dólares en 1979. Este elevado déficit en cuenta corriente ha sido financiado a través del crecimiento de la deuda pública y privada de nuestros países, la cual ha pasado de 26.000 millones de dólares en 1973 a 94.000 millones de dólares en 1979. Las cifras mencionadas del crecimiento de la deuda externa de los países no exportadores de petróleo de nuestra región implican tasas de crecimiento para dicha deuda de 20 a 25 por ciento anual, tasas que ciertamente son excesivas. Así, el coeficiente de endeudamiento de América Latina ha pasado de 13 por ciento en 1973 a 20 por ciento en 1979. Como es sabido, este coeficiente mide la relación del servicio anual de la deuda externa a las exportaciones totales de bienes y servicios. Cabe agregar que no sólo la magnitud de la deuda externa latinoamericana se ha multiplicado en los últimos años, sino que, además, la estructura de la misma se ha deteriorado por la mayor participación de la banca privada, la que presta a plazos más cortos que la banca internacional oficial. Sobre este aspecto debemos, sin embargo, hacer la salvedad de que la situación de cada país varía mucho en relación con el promedio regional. Además, en el corto plazo la situación de deuda de América Latina considerada en conjunto continúa siendo holgada. El problema se presenta en el largo plazo y solamente si proyectamos el crecimiento del PBI de América Latina a 5 por ciento anual hasta 1990 y el crecimiento de los países industriales a 2 ó 3 por ciento en el mismo período. Con la presente estructura de precios internacionales, y si no se produjera alguna gran innovación tecnológica que permitiera la producción de energía abundante y barata y sin polución del medio ambiente, sería posible predecir que el crecimiento de la deuda externa haría imposible en el largo plazo el crecimiento sostenido del PBI. De ahí que América

Latina, para disminuir la tasa del crecimiento de su deuda externa, necesitaría reducir, limitar, la tasa de crecimiento de su PBI.

Pero ello, valga la redundancia, es válido en tanto y en cuanto no cambie la actual estrategia de desarrollo en nuestra región. Si la estrategia de nuestro desarrollo se fundara principalmente en la integración, entonces las observaciones sobre el crecimiento asimétrico del PBI y la deuda latinoamericana no serían válidas. Si nuestra región adoptara la integración como eje de su política de crecimiento su producción se podría incrementar más rápidamente y su deuda global más lentamente.

D. La integración como eje de la política de desarrollo de América Latina

Es conveniente hacer un recuento de las razones por las cuales la integración latinoamericana es la tarea del decenio 1980, porque servirá para disminuir la restricción de la balanza de pagos regional y estimular el crecimiento de nuestros países. En primer lugar, la profundización del comercio recíproco puede servir de amortiguador de la crisis y del estado de semirrecesión de la economía mundial en su impacto sobre la economía latinoamericana. Mediante la integración, América Latina se podrá desarrollar con mucha mayor independencia de las políticas de crecimiento lento de los países industriales.

Al respecto, cabe destacar que el mercado latinoamericano presenta un ancho campo para la sustitución eficiente de las importaciones. Y subrayamos la palabra eficiente porque la política de sustitución de importaciones a secas, sin calificaciones, está muy desprestigiada en nuestra región. La existencia de un mercado latinoamericano con amplios márgenes de preferencia para el comercio intrazonal y con una protección externa razonable y uniforme de no más de 30 o 40 por ciento podría dar un renovado impulso al crecimiento a través de la sustitución eficiente de importaciones, esta vez principalmente en bienes de capital que ahora se importan de los países industriales por un valor de 20.000 millones de dólares anuales aproximadamente.

La industria de bienes de capital es singularmente apta para la sustitución eficiente de importaciones porque, básicamente, es una industria intensiva en mano de obra calificada, de ingenieros y técnicos, y América Latina posee el tipo de mano de obra que se requiere para ella. En esta industria rige más que en ninguna otra aquello de "learning by doing", aprender por medio de la acción, y, en consecuencia, las posibilidades de reducción de costos por crecimiento de la productividad es amplia. Además, nuestra re-

gión necesita adaptar, modificar, la tecnología que proviene de los países más desarrollados, porque necesita tecnología más intensiva en mano de obra y menos intensiva en capital, dado que la mano de obra es abundante y relativamente barata, y en cambio el capital es escaso o debería serlo.

Con respecto a la mano de obra, recordemos que la población de nuestra región ascendía a 200 millones de habitantes en 1960, hoy se acerca a 340 millones de habitantes y se estima que llegará a 400 millones en 1985. Solamente la población urbana se ha duplicado en 18 años, pasando de 100 millones en 1960 a 200 millones en 1978. La fuerza de trabajo pasó de 67 millones en 1960 a 100 millones en 1978. Este crecimiento demográfico determina la necesidad de establecer condiciones que permitan crear nuevos empleos productivos para 100 millones de personas en los próximos 25 años, lo cual obliga no solamente a acelerar el crecimiento de nuestra producción, sino a desarrollar tecnologías creadoras de empleos eficientes, y no ahorradoras de los mismos como sucede en los países ya desarrollados. De ahí la necesidad de descansar en una industria de bienes de capital autóctona y adaptada a las condiciones locales como lo hicieron, por ejemplo, los japoneses desde fines del siglo pasado hasta el presente.

Con respecto al nivel adecuado de protección de nuestra región, para desarrollarla autónomamente y permitir amortiguar los ciclos cortos y largos de las economías industriales, es posible que una protección más o menos uniforme para toda clase de bienes de 30 a 40 por ciento sea suficiente.

Es probable que se pueda demostrar científicamente que la mayoría de los países de nuestra América requiere una protección óptima de ese orden.² En efecto, las economías de nuestros países presentan un dualismo económico muy marcado en sus ventajas comparativas. El tipo de cambio en casi todas ellas es determinado por el costo de producción del sector más eficiente, y este sector tiene una eficiencia relativa que suele ser muy superior a la del resto de la economía. Tenemos el caso de Colombia y Brasil con el café; el de Venezuela, Ecuador y México con el petróleo; el de Chile con el cobre; el de América Central también con el café y el banano; el de Bolivia con el estaño; el de Argentina y Uruguay con la carne y los granos, etcétera.

Casi todos nuestros países enfrentan una curva de demanda para estos productos que registra una pendiente declinante, por lo cual se verifica la necesidad de bajar los precios para vender más, o, para enunciar el problema en términos más técnicos, el ingreso

² El INTAL ha iniciado una investigación sobre este aspecto.

marginal es inferior al precio, o también la elasticidad precio de la demanda no es infinita, o la curva de demanda no es perfectamente horizontal. Este enunciado requiere, sin embargo, una acotación importantísima. La relación inversa entre precios y cantidades exportadas de estos productos por parte de nuestros países sólo se establece si el ingreso de los países compradores se mantiene constante o creciendo muy lentamente. En otras palabras, para que la relación inversa entre precios y cantidades exportadas se compruebe, debemos descomponer la demanda en sus dos efectos, el efecto precio y el efecto ingreso, y mantener el segundo constante. Esta última hipótesis no es arbitraria; muy por el contrario, es la hipótesis más cercana a la realidad económica mundial de los últimos seis años y la más probable de los próximos diez.

Existiría, pues, un argumento científico para fundamentar el establecimiento de cierto grado de protección que, al ser similar para todos los países de nuestra región, facilitaría el diseño de políticas externas comunes que optimicen el sistema de precios latinoamericano.

Relacionado con lo que acabamos de expresar, cabe destacar que el aumento de las exportaciones intrazonales en productos tradicionales dejaría menos excedentes para el resto del mundo y mejoraría los términos de intercambio globales para la región en su conjunto.

En segundo término, se debe destacar, además de los argumentos técnicos antes expuestos, que la integración en América Latina permitirá una mejor división del trabajo y, por lo tanto, mayor eficiencia en toda la región.

En tercer lugar, debemos mencionar las economías de escala. El mercado latinoamericano posee hoy una dimensión de más de 450.000 millones de dólares, similar en términos de moneda constante al mercado de la Europa de los Seis en 1957, que fue tan exitoso. El mercado latinoamericano ampliado permitiría establecer plantas más grandes, con la consiguiente reducción de costos y precios unitarios en muchos productos.

En cuarto término, el regionalismo económico latinoamericano permitirá una mayor competencia para nuestras industrias, una mejor asignación de los recursos y, por consiguiente, mayor estímulo al crecimiento de la productividad y al progreso tecnológico en toda la región.³

³ Al respecto, cabe señalar que todos los estudios económicos referentes a la fuente de desarrollo económico, finalmente concluyen que el progreso tecnológico definido en forma amplia es la causa de 80 por ciento del crecimiento. Así, el concepto de empresa como fuente de renta tenderá a decaer,

En este sentido, cabe subrayar el papel que tendrá la empresa privada como célula viva reactivada por un mercado latinoamericano ampliado. Para el empresario dinámico y progresista de nuestra región, la integración representa la apertura de un potencial enorme de alternativas y de campos de acción develados; para la empresa privada la integración aumentará las opciones de inversión y hará viables muchos proyectos que antes no lo eran.

E. La integración en los hechos, durante 1979

Frente al inmenso potencial de la integración, lo realizado en 1979, si bien no es desdeñable, presenta avances modestos, con diversos grados de profundidad de las distintas formas de expresión del proceso de integración. Con relación a la ALALC, la actividad principal durante 1979 se centró en la realización de los trabajos para la reestructuración de la Asociación, encomendados por la Resolución 370. Las tareas fueron divididas en un área de diagnóstico y en otra de proyección futura de la ALALC.

Para el diagnóstico se organizaron cinco seminarios sobre temas fundamentales, se encomendaron trabajos a diversos organismos, personalidades y a la misma Secretaría de la ALALC, que sirvieron de base para las discusiones durante estos eventos.

Con posterioridad a la realización de los seminarios, y sobre la base de sus conclusiones, se organizaron dos grupos de trabajo para analizar los temas de la proyección futura de la Asociación.

Se identificaron cuatro áreas de acción futura, a saber: a) la acción multilateral de interrelación económica basada en un sistema preferencial para el comercio internacional; b) la necesidad de flexibilizar el sistema de la ALALC, que permitirá la concertación de acuerdos de integración parciales; c) el imprescindible establecimiento de un conjunto coherente de normas para atender las situaciones especiales de los países de menor desarrollo económico relativo; d) en el área de la cooperación económica, la necesidad de una vinculación más definida de las acciones que se llevan a cabo en estos campos con los mecanismos operativos de la ALALC, tendientes a incrementar el comercio.

Se consideró que el nuevo sistema de integración no se deberá ceñir a las formas clásicas de la teoría de las uniones aduaneras, sino que deberá ser elabo-

para dar lugar a la gerencia profesional, a la combinación óptima y dinámica de factores productivos a través de tecnologías constantemente mejoradas mediante el uso permanente de la imaginación y de la inteligencia empresarias.

rado en función de la realidad regional y de las posibilidades de los países que lo integran.

Teniendo especialmente en cuenta los resultados de los trabajos antedichos, el Comité Ejecutivo Permanente aprobó, en diciembre de 1979, la Resolución 410, que prevé la realización, durante 1980, de dos reuniones negociadoras, una conferencia extraordinaria y la reunión del Consejo de Ministros para completar el programa indicado en la Resolución 370 citada. La Resolución 410 establece pautas precisas en cuanto a los objetivos, funciones, características y mecanismos que deberá adoptar el nuevo sistema de integración; los requisitos para institucionalizar dicho esquema, la revisión de los compromisos del programa de liberación y las concesiones ya otorgadas y los criterios que se han de establecer en materia de restricciones no arancelarias, régimen de origen, cláusulas de salvaguardia, márgenes de preferencia y retiro de concesiones. Se deberán diseñar acciones para promover una participación equitativa de los países de menor desarrollo económico relativo en el proceso, y acciones de convergencia y cooperación entre los mecanismos parciales y las otras áreas de integración económica de América Latina. Se deberán diseñar, asimismo, los futuros órganos políticos, técnicos y auxiliares del proceso.

El programa de liberación del intercambio, como era de prever, no avanzó significativamente durante 1979. Las mayores de las concesiones fueron de carácter temporal y recayeron en productos de escasa significación.

El comercio intrazonal superó los 6.000 millones de dólares durante 1978,⁴ lo cual significa que se multiplicó por más de 17 veces desde que se creó la ALALC. Sin embargo, durante los últimos años se ha mantenido constante la proporción del comercio intrazonal con respecto al comercio externo total de los países de la ALALC.

En el área industrial no se celebraron nuevos acuerdos de complementación, pero, en cambio, se propuso la ampliación de varios de los vigentes. En 1979 se llevaron a cabo 13 reuniones sectoriales de empresarios.

En el sector agropecuario no hubo avances significativos debido a la cancelación de la Reunión de Organismos Nacionales de Comercialización de Productos Agropecuarios.

En lo que respecta a los aspectos monetarios y financieros, se destaca el hecho de que se completó la red de convenios de crédito recíproco entre los

⁴ Último año sobre el que se dispone de cifras completas.

países de la ALALC y que en 1979 se cursaron operaciones por 6.415 millones de dólares a través del sistema de compensación multilateral. El Acuerdo de Santo Domingo fue utilizado una sola vez durante dicho año, al solicitar el Banco Central de Bolivia un crédito por más de 6 millones de dólares, equivalente al déficit de ese país en el segundo período de compensación.

En cuanto al **Grupo Andino**, el acontecimiento de mayor significación en este proceso de integración subregional en 1979 es el rotundo respaldo político que le han otorgado los jefes de Estado de la subregión en el Mandato de Cartagena. Ese respaldo, que se nutre de la evaluación de los primeros diez años de vigencia del Acuerdo de Cartagena, se proyecta con la acentuación de las dimensiones política, externa y social del proceso en los próximos años.

Por otra parte, se crearon tres nuevas instituciones: el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (Consejo Andino), el Parlamento Andino y el Tribunal Andino de Justicia, y se desarrollaron acciones y definiciones que permiten esbozar el Sistema de Integración Andina, el cual excede el marco del Acuerdo de Cartagena y contendría a su vez un sistema de coordinación entre sus elementos constitutivos.

En el campo económico se realizaron avances en el programa de liberación y en las negociaciones del Arancel Externo Común, se crearon nuevos mecanismos de programación industrial, se reestructuró el programa metalmeccánico y se pusieron en práctica acciones tendientes a incrementar la participación de los instrumentos financieros en el proceso. Con relación a las exportaciones intrasubregionales, las estimaciones preliminares las ubican en el orden de los 1.100 millones de dólares en 1979, y su participación en las exportaciones totales presenta una tendencia creciente, aun cuando en sí misma es baja.

Cabe señalar que todavía no se ha podido superar la baja participación de Bolivia y de Ecuador en el comercio intrazonal, si bien esa participación presenta características diferenciadas en el campo de las exportaciones intrasubregionales no tradicionales, dado que en el caso de Ecuador las mismas han representado una quinta parte de las exportaciones globales.

En el sector agropecuario se han realizado estudios sobre proyectos específicos y se desarrollaron acciones tendientes a mejorar los canales de información, a incrementar los contactos entre los agentes económicos del sector y a promover las exportaciones agroindustriales.

Por otra parte, durante 1979 el Grupo Andino adoptó posiciones comunes frente a terceros países y en or-

ganismos internacionales, acentuando la dimensión externa del proceso de integración subregional.

De este modo, el respaldo político, la consolidación institucional, la acentuación de las dimensiones política, externa y social del proceso, la reafirmación y reformulación de los mecanismos de programación industrial y el impulso otorgado a los instrumentos financieros y monetarios constituyeron los rasgos salientes en 1979.

El **Mercado Común Centroamericano** continuó en 1979 en una "impasse" de raíz política, acentuada por la crisis política de El Salvador y las dificultades económicas de Nicaragua como consecuencia del conflicto bélico interno.

No obstante las dificultades que ello implica, en el plano institucional cabe señalar la permanencia y el activo funcionamiento de los foros y organismos centroamericanos, entre los que se destacaron las reuniones de los ministros y viceministros de Economía, de Agricultura, de los ministros y directores de los organismos nacionales de planificación, y de los directores de los organismos centroamericanos de integración. Sin embargo, la actual situación impide la adopción de decisiones en temas de gran trascendencia, tal como el Proyecto del Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana (CESCA).

En el área comercial, el comercio intrazonal total (exportaciones más importaciones) se puede estimar en 1979 en 1.800 millones de dólares, cifra prácticamente similar a la registrada en 1978. En materia de política arancelaria, durante 1979 se aprobaron las reglas de procedimiento para llevar a cabo la etapa de prenegociación del nuevo Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano.

En el campo industrial, la SIECA atendió y supervisó la ejecución de los instrumentos de desarrollo industrial regional, preparando estudios para ser presentados en las reuniones de ministros y viceministros de Economía, así como de los directores de Integración y de Industria. Dentro de esta línea de acción, cabe destacar los trabajos sobre el régimen de industrias centroamericanas de integración, el reglamento del artículo IX del Tratado General y el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, entre otros instrumentos.

Las actividades en el sector agrícola se centraron en el desarrollo del Programa Centroamericano de Granos Básicos y en el estudio de un programa conjunto para erradicar la roya del café.

Los aspectos más destacados ocurridos en la **CARICOM** fueron la incorporación de Dominica, St. Lucía y St.

Vincent; la designación del nuevo secretario general; la reestructuración del Arancel Externo Común, del Sistema de Origen y Valor FOB Mínimo para las exportaciones al Mercado Común, y el nuevo acuerdo Canadá-Indias Occidentales para la promoción del comercio y la cooperación económica. Sin embargo, la inestabilidad de las economías en desarrollo, los problemas políticos, las caídas en la producción y las malas condiciones climáticas afectaron a casi todos los países miembros.

La Comunidad y Mercado Común del Caribe concentró sus esfuerzos en consolidar y revitalizar el movimiento de integración apoyando los aspectos esenciales para el desarrollo de la región. Por ello, la reducción de la brecha entre los países más desarrollados y los menos desarrollados tuvo fundamental importancia no sólo para conseguir los objetivos del Tratado con respecto a los países menos desarrollados, sino también por el mayor crecimiento de la región en conjunto. Se mantuvo, además, el ritmo de actividad en las áreas de educación, salud y trabajo.

Se revisó el AEC sobre la base de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación de Aduanas, que ofrece la ventaja de un solo número de clasificación que refleja la tarifa y la clasificación estadística de cada bien importado y exportado. La reestructuración entró en vigencia para los países más desarrollados (Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago) el 1º de enero de 1979. Estos países, simultáneamente, aplicaron tasas específicas basadas en unidades métricas. Si bien el Mercado Común del Caribe Oriental, Montserrat y Belice no han ratificado la enmienda al Tratado, han informado que las preparaciones al respecto se encuentran bastante avanzadas. La quinta reunión del Comité Permanente de Ministros de Finanzas, sostenida en noviembre de 1979, consideró las implicaciones de que las tasas específicas se encuentren expresadas en unidades de cuenta valuadas en 0,395833 gramos de oro fino y decidieron establecer una nueva unidad de cuenta de 0,50 dólares estadounidenses.

El artículo 28 del Anexo al Tratado del Mercado Común permite que cada miembro aplique restricciones cuantitativas a las importaciones de la CARICOM, a fin de salvaguardar su balanza de pagos sin ninguna obligación de consultar previamente con las otras partes contratantes. Los ministros de Finanzas acordaron la necesidad de proveer adecuada ayuda financiera y consideraron el Sistema Temporal de Asistencia Mutua de Balanzas de Pagos, recomendando reemplazarlo por un Fondo de Estabilización. El establecimiento de los mecanismos de revisión permanente permite observar las dificultades de balanza de pagos de los países miembros y sirve como evidencia cuando un Estado indica su intención de introducir restricciones cuantitativas.

El nivel del comercio intrarregional aumentó modestamente, con un incremento en las importaciones intrazonales de Guyana y Jamaica. Además, la protección que ofrece la CARICOM favoreció un aumento en la producción de bienes manufacturados, sea por un incremento o por la mejor utilización de la capacidad instalada en casi todo los países.

En 1979 el SELA realizó avances en sus dos campos de acción básicos: la dimensión externa de América Latina y la cooperación regional a través de los Comités de Acción. Asimismo, la concreción de dos ratificaciones al Convenio de Panamá, la primera renovación del secretario permanente efectuada sin solución de continuidad, el esbozo de un Fondo de Preinversión en el ámbito del SELA y el respaldo político otorgado por autoridades de la región sugieren un afianzamiento institucional de este esquema de cooperación.

En cuanto al desarrollo de la dimensión externa de América Latina, cabe destacar la adopción de posiciones comunes para negociar, frente a los países desarrollados, los intereses latinoamericanos en foros internacionales como los de UNCTAD V, UNIDO III, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo y con respecto al Código de Conducta para las Empresas Transnacionales. Asimismo, el Consejo Latinoamericano adoptó una política común para encarar las relaciones de la región con la Comunidad Europea, en lo que ha sido la primera concreción de una estrategia global respecto a las relaciones con terceros países o grupos de países, dando una respuesta unificada al proteccionismo europeo.

En el campo de la cooperación regional se produjeron avances diferenciados en distintos planos. Por el lado de la identificación y el análisis de alternativas de acción, se destacó la constitución, en 1979, de tres nuevos Comités de Acción: RITLA, Turismo, y Apoyo a la Reconstrucción de Nicaragua; y los avances para la próxima constitución de otros dos: el de Apoyo a Panamá en la explotación de sus recursos del Canal y el de Productos Farmacéuticos de Alta Demanda.

En el plano de las realizaciones concretas se destacaron: la constitución de la primera empresa multinacional en el ámbito del SELA (Empresa Multinacional Latinoamericana para la Comercialización de Fertilizantes S.A. —MULTIFERT—); la puesta en marcha de la Unidad de Promoción y Comercialización de Artesanías, como paso operativo previo a la constitución de una empresa multinacional en este sector; y la ejecución de proyectos de cooperación en el marco del Comité de Productos del Mar y de Agua Dulce. En contraste con este panorama, la cooperación agropecuaria y alimenticia no superó su situación de es-

tancamiento, a pesar de la reiterada prioridad que le otorgó el Consejo Latinoamericano.

El esquema formal de la **Cuenca del Plata**, instituido por el Tratado de Brasilia, fue superado por la concreción de importantes acciones correspondientes a sus campos temáticos, negociados fuera de los mecanismos previstos: los grandes proyectos de infraestructura de Itaipú, Yacyretá y Corpus. Al esquema multilateral han convergido principalmente acciones en términos de estudios generales que, en su mayoría, han sido canalizados a través de la cooperación internacional. En este tipo de acciones se evidenció un déficit de implementación que obedece a la falta de mecanismos apropiados y a la dispersión temática de las resoluciones aprobadas.

También se observó un peso relativo preponderante del recurso agua, y la postergación de otros importantes temas que el mismo Tratado contiene. De ello resultó que la actividad importante del esquema se detuviera en múltiples oportunidades, ofreciendo un compás de espera para la resolución de negociaciones que los países miembros efectuaban bilateralmente sobre estos mismos temas, como lo aconteció durante 1979 con los acuerdos para la compatibilización de Itaipú y Corpus y la redefinición de la traza de Yacyretá.

La Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, que debía celebrarse durante 1979, quedó postergada, limitándose la actividad institucional al funcionamiento del Comité Intergubernamental Coordinador (CIC) y de algunos grupos de expertos.

Frecuentemente los países han expresado su interés en el sentido de que la Cuenca alcance una función aún más dinámica e importante en la integración. El hecho que contemporáneamente se negocie una reestructuración de la ALALC puede servir como nuevo elemento referencial que permita encontrar nuevas formas para instrumentar el importante y ambicioso proyecto de integración que los países anunciaron en Buenos Aires en 1967.

Durante 1979, de los ocho países signatarios del **Tratado de Cooperación Amazónica**, cinco —Ecuador, Guyana, Surinam, Bolivia y Perú— lo ratificaron. En 1978 ya lo había hecho Brasil.

Hasta tanto entrara en vigencia, se iniciaron varias acciones bilaterales dentro de su marco de referencia, especialmente en los campos de interconexiones viales (Brasil/Perú), facilidades de uso de puertos uniendo el Pacífico al Atlántico (Perú/Brasil), tramitación para creación de reservas indígenas (Venezuela/Brasil), etcétera.

Los medios diplomáticos pertinentes esperan la entrada en vigencia del Tratado a mediados de 1980, luego de las debidas ratificaciones de Colombia y Vene-

zuela, actualmente en tramitación en sus respectivos parlamentos.

Uno de los principales desafíos que deberá enfrentar América Latina consiste en la tarea de conciliar el esquema multilateral de integración con las acciones parciales que desarrollen los países. En el capítulo VIII se presenta un inventario de dichas acciones en 1979.*

Estas acciones parciales son de la más diversa naturaleza y están destinadas a lograr la sistematización de lo que en la práctica ha ocurrido en esa materia en el curso de 1979 y que se ha clasificado en: convenios de amistad y cooperación; convenios de cooperación económica, tanto en el campo de la cooperación comercial como en la industrial; convenios de integración física, generalmente relativos a aspectos de infraestructura vial y vías férreas y a proyectos hidroeléctricos; convenios de transportes; convenios de cooperación educativa, científica y técnica; convenios de cooperación científica y técnica en materia de energía nuclear. Asimismo, se presentan los entendimientos bilaterales desarrollados en 1979 en campos como la cooperación laboral y la seguridad social, la salubridad y el turismo.

Ciertamente que los entendimientos bilaterales o por grupos de países que recaen en materias no reguladas de manera global y uniforme en el ámbito de la ALALC no presentan conflicto alguno con el esquema central de índole multilateral. El problema puede surgir —debido a la mecánica de la cláusula de la nación más favorecida— en aquellas acciones parciales que contemplen tratamientos arancelarios especiales cuando se pretenda que los derechos y las obligaciones emergentes de estas acciones parciales deban operar exclusivamente en favor de quienes los suscriban o adhieran. Estas últimas acciones pueden ser simplemente comerciales; de complementación económica; acuerdos agropecuarios o acuerdos para la promoción del comercio, y en ellas se suscita la legítima inquietud de compatibilizarlas con el esquema multilateral mediante los criterios y las normas de convergencia que deben darse los países con ocasión, precisamente, de la reestructuración de la ALALC.

Entre las acciones de mayor significación en el proceso de integración en América Latina no directamente encuadradas dentro de los esquemas de integración, cabe destacar la **cooperación financiera regional**, en la que se registraron avances durante 1979, ya sea a través de la gestión del BID en el financiamiento del desarrollo y la integración de América Latina, o la operación creciente de bancos multinacionales latinoamericanos, o la cooperación entre la banca central, de desarrollo y comercial latinoamericana, ya sea

* N. del Ed.: se refiere al capítulo VIII de **El proceso de integración en América Latina en 1979**, ob cit.

a partir de acciones específicas de cooperación financiera bilateral o de apoyo a proyectos multinacionales.

A estas áreas de acción que continúan las tendencias iniciadas en años anteriores, se agregaron en 1979 las acciones tendientes a esbozar una reformulación global del sistema financiero regional a través de consultas preliminares, en las que se registró el interés existente en la región para abordar en forma conjunta las implicancias de la situación económica internacional sobre los mecanismos financieros de que se dispone en la región.

F. Perspectivas de la integración latinoamericana

Para avanzar exitosamente, el proceso de integración debe ser gradual y sus pasos deben estar encadenados en secuencias diseñadas de tal manera que se comprometan cada vez más intereses económicos y políticos. La reestructuración de la ALALC, en discusión durante 1979 y 1980, brinda una excelente oportunidad para proceder al diseño de esa secuencia encadenada de pasos hacia la integración. El primer aspecto que se tendría que revisar debería ser el sistema de negociación por producto, sobre cuya base ha sido reestructurada la ALALC. Se han negociado más de 11.000 concesiones en listas nacionales, de las cuales se utiliza el 30 por ciento; se han otorgado más de 7.000 concesiones no extensivas a países de menor grado de desarrollo, de los cuales éstos apenas utilizan 5 por ciento como regla general. Los esfuerzos tendientes a estructurar una lista común con productos de libre comercio han quedado estancados en 1974. La experiencia demuestra de manera palmaria que, siempre que se trata de negociar por producto, las negociaciones se frustran. Los minúsculos intereses creados prevalecen y los intereses generales resultan ahogados por el interés particular.⁵

⁵ Sólo hay que observar lo ocurrido en el pasado en el caso de la política comercial estadounidense. En efecto, durante el período en el cual el Congreso de Estados Unidos autorizó al presidente a efectuar negociaciones sujetas a revisión producto por producto, dando cuenta en cada caso al mismo Congreso, las negociaciones fueron interminablemente lentas y el progreso hacia el libre comercio y las reducciones arancelarias quedó inexorablemente trabado en manos de pequeños intereses sectoriales. Tan sólo cuando el presidente Kennedy obtuvo del Congreso la llamada "Trade Expansion Act" de 1962, que autorizaba a la administración a negociar, en el seno del GATT, reducciones de tarifas "across the board", reducciones parejas y generales para casi todos los productos, las negociaciones avanzaron. Así, la Ronda Kennedy fue un éxito, con una reducción de aranceles de 35 por ciento promedio para los productos industriales. Esta forma de negociación de la integración requiere, por supuesto, fe tanto en las bondades de la competencia y de la mejor división del trabajo posibilitadas por el mercado ampliado como en las economías de escala. El Mercado Común Europeo es otro ejemplo exitoso de reducciones tarifarias parejas e iguales para todos los productos.

Dentro de esta concepción, si bien en estos momentos resulta poco realista proponer a América Latina una tarifa externa común o una reducción a cero de las tarifas para el comercio intralatinoamericano, sería en cambio recomendable reestructurar la ALALC de manera tal que quedara configurada como una zona de preferencias comerciales, con un margen de preferencia zonal único e igual para todos los productos. Así, cada país tendría absoluta libertad para fijar aranceles respecto de los productos de importación de extrazona, pero cuando la importación fuera originaria de otro país latinoamericano, se tendría que conceder automáticamente —cualquiera sea el tipo de producto— una rebaja arancelaria de 20 ó 30 por ciento. De este modo se tendería a conformar una red de intereses comerciales intralatinoamericanos, que irían sentando las bases políticas y económicas para el incremento progresivamente mayor del comercio recíproco. En este punto cabe aclarar que los inconvenientes provenientes del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), que vedaban el establecimiento de una zona de preferencias comerciales en América Latina, están superados. En efecto, este organismo, por decisión unánime de fecha 28 de noviembre de 1979, ha aprobado la llamada "cláusula de habilitación" por la cual, entre otros beneficios, se establece que quedan exentos de la aplicación del artículo 1º del Convenio del GATT "los convenios, los acuerdos regionales o generales concluidos entre partes contratantes en desarrollo con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles". Esta decisión del GATT es importante porque varios países latinoamericanos integrantes de la ALALC también forman parte del GATT, a saber: Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay. Colombia participa con carácter provisorio y México estudia su posible incorporación.

Es bien sabido que, según el artículo 24 del acuerdo del GATT, las únicas exenciones que se admitirán para la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida ocurrirán en casos en que distintos países se reúnan a los efectos de formar ya sea una unión aduanera, o una zona de libre comercio, o un esquema que tienda a una de las dos formas anteriores en un plazo determinado. Al respecto, cabe recordar que cuando se empezó a gestar el proceso de integración latinoamericana, ya en el año 1958, las primeras propuestas de la CEPAL tendían a sugerir la formación de una zona de preferencias comerciales. Es bien sabido que en aquellos tiempos Estados Unidos manifestó su oposición a este sistema de preferencias por no encuadrar en ninguna de las categorías jurídicas previstas por los acuerdos del GATT.

Ahora esto ha sido superado con la reciente sanción de la cláusula de habilitación de fecha 28 de noviembre de 1979. Como afirmara el Director General del GATT, "la cláusula de habilitación responde a una preocupación esencial de los países en desarrollo en

cuanto consagra el trato diferencial más favorable como partes integrantes del sistema del GATT, y hace innecesarias las exenciones. Dicha cláusula proporciona, además, una perspectiva en la que podría considerarse la participación de los países en desarrollo en un sistema de comercio". En la actualidad, pues, para establecer el margen de preferencia zonal, los países miembros solamente necesitan notificar a las partes contratantes del GATT acerca del esquema a adoptarse, y de los lineamientos generales del mismo, por cuanto la autorización previa ya está dada con carácter general por la cláusula de habilitación.

Sin embargo, se debe dejar establecido que las partes podrían comprometerse a aumentar el margen de preferencia zonal en el tiempo. Y estas rebajas graduales y universales de aranceles al comercio recíproco se podrían llevar a cabo cada tres años. De esta manera, si se llegara a un margen de preferencia del ciento por ciento, estaríamos ante una zona de libre comercio. Esto demuestra cuán importante es la idea del margen de preferencia, porque, en realidad, nos está señalando un efectivo camino alternativo para el logro de la misma finalidad que el Tratado original de la ALALC, ahora cuestionado. La liberación del comercio recíproco a través del sistema de negociación concesión por concesión, sería sustituida por una desgravación de tipo global, si bien gradual y flexible.

Sin embargo, se debe advertir que para que un margen de preferencia zonal estimule la inversión y actúe como un elemento dinámico de nuestro desarrollo, sería necesario que las preferencias fueran estables y de largo plazo, no susceptibles de revocación repentina por ninguna de las partes contratantes.

Este esquema del margen de preferencia zonal —cabe agregar— es atractivo porque no afecta la soberanía tarifaria de las partes contratantes. Cada país quedaría en libertad de fijar al nivel que quisiera el arancel externo para los productos de importación. Sin embargo, hay que subrayar que el margen de preferencia zonal no sería efectivo si el arancel para los productos de importación fuera muy bajo. Por otra parte, si el arancel respecto de extrazona es demasiado alto, digamos en el orden de 100 ó de 200 por ciento, la preferencia zonal tampoco sería efectiva.

Es evidente, entonces, que un sistema de margen de preferencia zonal universal igual para todos los productos podría dar un gran impulso al comercio intralatinamericano, siempre y cuando el nivel de protección de los países ocurriera dentro de ciertos límites. Por ejemplo, los niveles de protección que actualmente registran los países del Grupo Andino, Uruguay y Argentina harían muy efectiva esa preferencia. Por ello es probable que los países que tengan mayor protección o una protección muy baja tendrán que conceder margen de preferencias mayores al resto de América Latina.

Un segundo aspecto que habría que enfocar es el perfeccionamiento de los acuerdos de complementación, así como la gestación de vínculos entre éstos y los programas sectoriales de desarrollo industrial del Grupo Andino.

También se debe tener en cuenta la necesidad de promover acuerdos subregionales dentro de la ALALC. Todos sabemos que los ejemplos exitosos de integración han comenzado con un pequeño número de países. En efecto, las dificultades en coordinar políticas económicas, de tipos de cambio, tarifarias, fiscales, de seguridad social, monetarias, en los esquemas de integración crecen geométricamente cuando el número de países que negocian es mayor. Basta que uno solo de ellos se oponga para que todo el esquema se resienta y, eventualmente, fracase. En este sentido, se debe observar que el actualmente exitoso Mercado Común Europeo empezó con el Benelux y con esfuerzos de alcance limitado, como la Comunidad Económica Europea del Carbón y del Acero, y gradualmente se convirtió en la Europa de los Seis, luego incorporó a Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca, y finalmente, a Grecia, y se dispone a incorporar a España y a Portugal.

En América Latina existen excelentes oportunidades de integración subregional y por pares de países. Las cesiones recíprocas de soberanía sobre el instrumental de política económica que la integración implica son demasiado graves para que los países de América Latina considerados en conjunto estén dispuestos a adoptarlas. Aún no están preparados para ello. Pero, sin duda, será más fácil llegar a este tipo de acuerdos si el número de países es menor: el caso exitoso del Grupo Andino así lo demuestra. De la misma manera como se constituyó el Grupo Andino, dentro de América Latina, sería posible diseñar esquemas menores de integración compuestos por dos o tres países que consintieran en efectuar coordinaciones y cesiones recíprocas de soberanía sobre el instrumental económico. Si países tan orgullosos y celosos de su soberanía, como Francia, Alemania, Gran Bretaña, han sido capaces de hacer estas cesiones recíprocas en aras del interés comunitario, ¿por qué los latinoamericanos no hemos de ser capaces de hacer lo mismo?

Otro aspecto que debería ser examinado es el de que la integración por subregiones o por sectores puede alejar cada vez más a esas regiones y esos sectores del resto de la economía latinoamericana. Cabe preguntarse, entonces, si no es necesario compatibilizar "ab initio" los esquemas subregionales de integración, estableciendo ciertas condiciones previas que les permitan luego converger en formas de integración más amplias, como el Mercado Común Latinoamericano o una Comunidad Económica Latinoamericana.

Esta función de compatibilizar y coordinar "ab initio" los esquemas subregionales podría ser asumida por

la ALALC reestructurada. A este efecto, las reuniones trianuales que se han de realizar para profundizar el margen de preferencia se podrían también utilizar para compatibilizar y coordinar la marcha de los distintos esquemas subregionales y tratar de avanzar en la multilateralización. Sobre el punto de la convergencia de los esquemas subregionales, se debe mencionar el extraordinario potencial que presenta el mecanismo del margen de preferencia zonal, porque a través de dicho margen se podría negociar la incorporación a la ALALC de América Central, del Caribe, de Panamá y de la República Dominicana.

Otro problema que se debe considerar es el de los países de menor grado de desarrollo dentro de la ALALC. Los países en estas condiciones pueden ser los que más se beneficien con el mercado ampliado, porque el tamaño estrecho de sus mercados nacionales es la principal limitación que encuentran para su desarrollo. Sin embargo, estos países se pueden ver perjudicados por los esquemas de integración si, en lugar de tener que comprar productos más baratos del resto del mundo, tienen que desviar su comercio de importación hacia los productos más caros producidos por otros países de la región o subregión.

Al respecto, se les debe compensar por ese desvío del comercio. No cabe duda de que los países mayores podrían otorgar facilidades adicionales para la financiación de proyectos que permitieran la explotación de las ventajas comparativas de los países de menor grado de desarrollo.

Los casos de cooperación en proyectos de integración física en el área de la Cuenca del Plata, como Salto Grande —entre Uruguay y Argentina—, Itaipú —entre Paraguay y Brasil— y Yacyretá —entre Paraguay y Argentina—, son ejemplos efectivos de integración registrados en los últimos años. Habría que identificar más proyectos binacionales o trinacionales, pero esta vez en el campo industrial, y de esta manera dar un apoyo efectivo a los países de menor grado de desarrollo. En este aspecto conviene recordar que el Banco Interamericano de Desarrollo tiene una firme política de apoyo a los países de menor grado de desarrollo, política que la ALALC podría utilizar para beneficio del proceso de integración.

Cualquier reflexión sobre la problemática de la integración en las presentes circunstancias no puede omitir ciertas consideraciones sobre las dificultades de la

conducción política de nuestros países en períodos de estancamiento económico, sobre el papel de los países exportadores de petróleo en la integración y sobre las ventajas de la integración latinoamericana para los países industriales mismos.

¿Qué ocurriría si las aspiraciones de mayor bienestar de nuestros países se frustraran y América Latina se viera forzada a reducir la tasa de crecimiento de su PBI al 3 por ciento anual, similar a la tasa de crecimiento de su población?

Es fácil advertir que la conducción política de nuestros países se haría más difícil, puesto que un país que crece ofrece expectativas de mejoramiento para casi todos los habitantes. En un país estancado, en cambio, para mejorar la situación de un sector no hay más alternativa que empeorar la situación de otros. Es claro que, si no hay desarrollo, la complejidad de la conducción política de nuestros países se acentuará. Es imperioso, pues, no frustrar las expectativas de mayor bienestar de nuestros pueblos. Un camino para ello es la integración.

En lo que se refiere a los países en desarrollo exportadores de petróleo, el liderazgo en el proceso de integración les significará incontables y evidentes réditos políticos, posibilitando la realización de los ideales bolivarianos, fortaleciendo su capacidad negociadora frente a los países industriales. Además, les significará la oportunidad de diversificar sus economías y disminuir su dependencia de un solo producto. En cuanto a los países industriales, la integración de nuestra región les permitirá en el mediano y el largo plazo expandir sus exportaciones a nuestro mercado. Dicho mercado podría favorecer también la actuación de las empresas multinacionales latinoamericanas y el capital extranjero, los que pueden desempeñar importantísimos papeles como agentes del cambio tecnológico.

La integración regional no es, sin embargo, una empresa fácil. Para poder concretarla habrá que superar muchos y difíciles problemas de coordinación de políticas antiinflacionarias, monetarias, financieras, de tipos de cambio, de legislación social, de aranceles y de distintos grados de desarrollo de nuestros países.

América Latina deberá apuntalar los esfuerzos para aportar soluciones a estos arduos problemas que presenta la integración.

**INSTITUTO PARA
LA INTEGRACIÓN
DE AMÉRICA LATINA**

**BANCO INTERAMERICANO
DE DESARROLLO**

Antonio Ortiz Mena
Presidente del Banco
Interamericano de Desarrollo

Weir M. Brown
Ary dos Santos Pinto
Joaquín Pablo Llambías
Raúl Sierra Franco
Gustavo Magariños
Augusto Ramírez Ocampo
Bernardo Sepúlveda Amor
Kurleigh King

Consejo Asesor del Presidente del
Banco para Asuntos de Integración

Eduardo R. Conesa
Director

Eudes Bezerra Galvão
Subdirector

Intal

El Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) es un organismo internacional que forma parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Creado en 1964, el INTAL tiene sede en Buenos Aires, Argentina. Las actividades del Instituto se orientan hacia el suministro de servicios de cooperación técnica especializada en el campo de la integración a los países en desarrollo miembros del BID, a las unidades del Banco, a los organismos regionales de integración y cooperación internacional, y al sector empresario latinoamericano. El INTAL lleva a cabo investigaciones de carácter económico, jurídico y social sobre aspectos específicos e importantes del proceso de integración. Sus actividades tienden a proporcionar elementos de juicio para la adopción de decisiones y acuerdos entre los países miembros. El Instituto difunde los resultados de sus propias tareas de investigación, así como también la información de estudios existentes, a través de actividades de adiestramiento, publicaciones y suministro de cooperación técnica.

Integración Latinoamericana

que publica once veces al año el Instituto para la Integración de América Latina, dentro de las normas de libertad académica que rigen sus actividades, no expresa ni compromete, necesariamente, la opinión del Banco Interamericano de Desarrollo, del cual el Instituto forma parte. El editorial refleja la opinión del INTAL; los estudios y notas son de responsabilidad exclusiva de sus autores.

Se autoriza la reproducción íntegra o fragmentaria de cualquiera de los trabajos aquí publicados, indicando su procedencia.

Suscripción

Anual: Instituciones u\$s 30. Particulares u\$s 20. Estudiantes u\$s 12 (adjuntando carta de autoridad universitaria). Argentina: Instituciones \$a 40.500. Particulares \$a 27.000. Estudiantes \$a 16.200. Números sueltos: Exterior u\$s 3; Argentina \$a 4.000. El precio incluye los gastos de envío por correo aéreo. Los interesados deberán remitir cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a la orden del Instituto para la Integración de América Latina, Casilla de Correo 39, Sucursal 1, Buenos Aires, Argentina. Las suscripciones tendrán vigencia por el lapso cubierto por el pago.

Correo Argentino Central (B)	TARIFA REDUCIDA
	CONC. N° 3181

SIN VALOR COMERCIAL

SIN VALOR COMERCIAL