

# Integración regional: desafíos y opciones

*Comisión Económica para América Latina y el Caribe*

## Iniciativas recientes

La evolución de los procesos de integración y de cooperación regionales se suele examinar sin profundizar lo suficiente en los sucesos políticos nacionales e internacionales que la determinan. Durante los casi 30 años transcurridos desde que se iniciaron los esfuerzos de integración en América Latina, la región ha experimentado profundos cambios económicos, sociales y políticos que, en muchos casos, han determinado el ritmo y el alcance de estos procesos. Por diversos motivos, algunas de las naciones más avanzadas se han esmerado más en insertarse en la economía internacional que en vincularse a los demás países de la región. Se han producido cambios en la propia estructura de algunos sistemas, como el caso de la ALALC, que se transformó en la ALADI. Asimismo, el ingreso de Venezuela al Pacto Andino y el retiro de Chile influyeron de manera notable en la evolución del Acuerdo de Cartagena.

El actual proceso de democratización de la región ha creado un nuevo ámbito político que hace viable retomar con fuerza las

ideas centrales de los diversos procesos de unidad regional, aunque cabe reconocer que ésta es una condición necesaria pero insuficiente. En muchas naciones siguen pesando los efectos centrífugos de las herencias recientes de gobiernos autoritarios y los vínculos estrechos con los países desarrollados.

Algunos acontecimientos recientes han afectado a la región. El conflicto centroamericano ha encontrado una vía de superación en el Acuerdo de Esquipulas II y cuenta con el decidido respaldo de los grupos de Contadora y de Apoyo. La renovada voluntad política en ese sentido se expresa sistemáticamente. Así, hoy parece viable que el proceso de integración centroamericano se reconstruya, que el ritmo de actividades del Grupo Andino retome su dinamismo, que la ALADI se transforme en un auténtico foro regional de comercio y financiamiento y que el SELA articule y consolide los numerosos esfuerzos de cooperación emprendidos en su seno.

La inestabilidad económica de los países industrializados y la crisis del endeudamiento han generado una gran incertidumbre. Esta atenta contra la autonomía en la concepción de políticas de mediano y largo plazos y su proyección en las diversas actividades que se deben impulsar en el ámbito regional.

Cuando los procesos de integración se iniciaron, la planificación nacional era un instrumento importante de las políticas económicas de los países del área. Con ella muchas naciones podían orientar de manera razonable sus objetivos y metas globales y sectoriales, lo que permitía promover diversos mecanismos de trabajo conjunto.

Se reproducen los capítulos 3 y 4 del documento homónimo de la CEPAL. Por razones de espacio se omiten las dos primeras secciones, en las que se estudia la situación de las economías del subcontinente en el ámbito mundial, los beneficios y costos de la integración, la importancia relativa del mercado y la planeación en la identificación de las oportunidades de desarrollo. *Comercio Exterior* hizo cambios editoriales.

A mediados de los setenta la planificación en la política económica cedió su lugar a las tendencias neoliberales que, en algunos casos, se aplicaron en niveles extremos. Esta fase de transición en el manejo económico debilitó los esfuerzos de integración, lo que obligó a revisar y modificar algunos convenios básicos, como el Acuerdo de Cartagena (decisión 217) y el Tratado de Montevideo de 1980. Estos reajustes conceptuales obedecieron al distanciamiento entre las políticas nacionales y las multilaterales emanadas de los acuerdos de integración.

En ese marco de transición surgieron mecanismos de cooperación centrados por lo general en proyectos o sectores específicos (la OLADE, el GEPLACEA, la UPEB) y el SELA. Éste debía atender el frente externo: promover posiciones conjuntas y coordinadas y articular la vasta institucionalidad creada en torno de la cooperación regional.

A partir de 1982, al estallar el grave problema del endeudamiento externo, se presentó otra condición adversa: los países comenzaron a optar por resolver las situaciones coyunturales y se enfrentaron a las políticas de ajuste recomendadas por el FMI, lo que debilitó aún más los esfuerzos de integración. Sin embargo, esta crisis, obviamente desfavorable, ha tenido efectos positivos en las concepciones centrales de la integración. Casi todos los países —incluido Brasil— comprobaron que el problema no residía sólo en servir la deuda o no hacerlo, sino que iba mucho más allá: hizo evidentes las debilidades de los procesos de industrialización y la necesidad de impulsar un reacomodo general del aparato productivo. Como se verá más adelante, ésta es una de las ideas centrales del Programa de Integración y Cooperación Económica y de varios de los protocolos suscritos entre Argentina y Brasil.

Ante la nueva división internacional del trabajo que hoy se consolida, América Latina debe buscar y definir su propio espacio. La internacionalización de la economía mundial hace imperativo crear mecanismos que ayuden a reducir o atenuar la vulnerabilidad y la dependencia —especialmente comercial y financiera— de la región.

En síntesis, el repaso de los procesos de integración demuestra la estrecha correlación de éstos con el marco político imperante que, quizá por primera vez, es favorable. La experiencia señala que no se puede considerar la evolución de la economía internacional sólo como un dato del problema. Por el contrario: hay una simbiosis entre los esfuerzos de cooperación e integración regionales y los encaminados a lograr una mejor participación en la economía internacional. Por último, cabe destacar la fuerte correlación de las concepciones de política económica en los países latinoamericanos y la marcha de la integración regional.

### La situación actual

Los actuales procesos democráticos y la nueva diplomacia regional, caracterizada por un diálogo frecuente y directo en las esferas ministerial y presidencial, generan un entorno diferente. Sin embargo, ello no significa que la integración y la cooperación regionales hayan salvado todas las dificultades y que se constituirán en una panacea para superar la incierta situación eco-

nómica que afecta, con mayor o menor intensidad, a todos los países.

El estado de los procesos de integración y cooperación se debe examinar con espíritu crítico, pero sin pesimismo. Es preciso reconocer que sigue lejano el momento de que influyan decididamente en los proyectos nacionales, articulándose racional y armónicamente con las orientaciones y políticas de cada país.

La integración y la cooperación no se hacen sólo por decreto o mediante complejos tratados internacionales, aunque éstos pueden ser un buen punto de partida. Las verdaderas realizaciones se inician cuando se logran ciertos grados de interdependencia (tecnológica, financiera, económica, comercial y política) entre los principales participantes del proceso. En esta fase los estados pueden y deben desempeñar un papel impulsor, sin olvidar que la interdependencia real depende de los agentes operativos, en su mayoría del sector privado. El antagonismo de intereses quizá siga siendo el mayor obstáculo. Se suele considerar que una nación que cede parte de un mercado a un país vecino atenta contra su propia seguridad. Existe menos preocupación por los déficit comerciales con las naciones industrializadas y las del Sudeste Asiático; pero lo que sí importa y constituye un problema político grave son los déficit con la región y mucho más con un país que pertenece al mismo sistema de integración.

Superar esta visión estrecha, para comprender que la integración y la cooperación no se reducen simplemente a lograr el mayor número posible de operaciones de compraventa, constituye un desafío de especial relevancia para los gobiernos, partidos políticos, intelectuales, trabajadores, entidades empresariales y organismos internacionales competentes. Frente a esta visión "fenicia" de la integración, se debe anteponer una concepción de interdependencia real y permanente. La tarea no es fácil ni de corto plazo, pero es ciertamente impostergable.

La visión estrictamente comercialista ha impedido que en América Latina y el Caribe los procesos de integración y cooperación adquieran su dimensión real en las políticas económica y globales de cada país. No constituye, por ahora, una variable que pueda incorporarse cabalmente en las concepciones básicas de las políticas económicas nacionales. Se ha creado un círculo vicioso que es preciso romper haciendo congruente lo comercial con lo político, en los planos global y sectorial a fin de que se alimenten mutuamente y alcancen la armonía y la congruencia necesarias.

La integración regional no ha logrado insertarse en los modelos doctrinarios de la política latinoamericana. Ésta se centra en los problemas internos y no se articula con el escenario regional en que los partidos políticos, como representantes de las principales corrientes de pensamiento, podrían encontrar nuevos cauces para hacer frente a los numerosos problemas que emanan de la compleja realidad social y ampliar la viabilidad de los proyectos políticos nacionales.

En este marco, a continuación se revisan las iniciativas recientes de mayor relevancia (la Ronda Regional de Negociaciones, el Protocolo Modificador del Acuerdo de Cartagena, algunos importantes acuerdos bilaterales y el acuerdo de paz y cooperación centroamericano), procurando destacar solamente sus elementos principales.

### *Ronda regional de negociaciones*

Luego de un prolongado período —mucho más largo que el deseado— de deliberaciones y análisis técnicos, la III Reunión del Consejo de Ministros de la ALADI adoptó en marzo de 1987 un marco normativo para el desarrollo de la Ronda. Éste contiene por lo menos dos avances que conviene destacar: la profundización de la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) y, de mayor significación, el Programa Regional para la Recuperación y Expansión del Comercio (Resolución 15.III). Los acuerdos ministeriales fueron débiles, pues tocaron sólo tangencialmente los problemas del financiamiento y los pagos, donde hay una trabazón que impide formular un modelo de cooperación comercial dinámico, como el que exigen las circunstancias imperantes.

La importancia de la PAR obedece a que constituye el mecanismo multilateral por excelencia de la ALADI. Se han incrementado las reducciones arancelarias, que lentamente se acercan a niveles capaces de generar comercio. Para tal efecto, es preciso ampliarlas considerablemente y, sobre todo, eliminar las excepciones, cuya magnitud constituye el problema central para que este instrumento resulte operativo y realmente multilateral. Una novedad de la ALADI es que la PAR rige sólo para las naciones que la pongan en vigencia; a fines de 1987 se aplicaba en casi todos los países miembros. Esta situación contrasta claramente con la que se presentó a partir de 1984, año de la creación de la PAR, cuando se inició un lento proceso de ratificaciones. De hecho, 7 de los 11 países la habían puesto en vigor a fines de 1986.

El Programa Regional de Recuperación y Expansión del Comercio es, sin duda, uno de los objetivos más ambiciosos que se han impulsado en el marco de la ALADI. La idea central es otorgar una preferencia amplia —alrededor de 60% en promedio— que permita desviar hacia el mercado subregional 30% de las importaciones que la región realiza desde el resto del mundo.

Si bien el sistema básico parece simple, el proceso de negociación iniciado en abril de 1987 ha tropezado con numerosas dificultades cuya solución es aún incierta. Las listas presentadas por los diez países —Bolivia voluntariamente se excluyó— señalan que el comercio intrarregional sería de unos 12 000 millones de dólares. Si se lograra materializar 50% de ese potencial, el comercio dentro de la ALADI aumentaría de 7 658 millones de dólares (el promedio en el período 1984-1985) a 13 800 millones, lo que representa un crecimiento de 80 por ciento.

De forma muy sintética se señalan a continuación las principales dificultades para concretar este ambicioso proyecto.

i) Las importaciones que provienen exclusivamente de terceros países representan 35.6% del total. Como no hay comercio intrazonal de esos bienes, se desconoce el efecto que tendría la desviación de esa demanda al mercado subregional. Habría que analizar el aparato productivo de cada país para determinar sus posibilidades reales de oferta frente a tal demanda.

ii) El nivel arancelario de cada país determina el efecto de la preferencia: si aquél es bajo o cercano a cero, éste se aminora o se pierde.

iii) Las negociaciones realizadas en la ALADI —resultado de di-

ferentes acuerdos de alcance parcial— se podrían alterar y, más que una reorientación desde terceros países, se generarían cambios en la dirección de las actuales corrientes del comercio intrazonal.

iv) La potencialidad productiva determina la capacidad de aprovechar los espacios que se abran. Si se pierde la óptica de largo plazo y se adopta una estrictamente comercial, lo más probable es que se busque una reciprocidad milimétrica que termine por neutralizar los objetivos y la esencia del programa.

Por cierto, estas dificultades son subsanables, pero requieren un profundo cambio en la voluntad, el estilo y las modalidades de negociación. El entorno político regional y la Resolución 15.III son un avance en esa dirección. Sin embargo, no se ha logrado consolidar una mentalidad negociadora orientada a buscar una nueva interdependencia regional, en lugar de las simples transacciones comerciales, que pueden ser efímeras.

Toda iniciativa de reactivación del intercambio necesita mecanismos de pagos y financiamiento que fomenten y estimulen un comercio en expansión. Llama la atención los pocos avances logrados en esta materia. El peso andino y el gaucho —se desconocen las normas que los regirán— son pasos importantes pero insuficientes para revertir la tendencia histórica a privilegiar el comercio con terceros países en lugar de aprovechar las posibilidades del mercado latinoamericano.

La Asociación de Industriales Latinoamericanos (AILA) estudió e impulsó durante varios años un nuevo sistema de apoyo financiero al comercio regional; lo mismo hicieron el Consejo Financiero y Monetario de la ALADI y otros organismos pertinentes. Estos esfuerzos han sido estériles hasta ahora. El problema técnico se ha examinado a profundidad, pero se precisa la decisión política para instrumentar las medidas correspondientes. ¿Cómo lograr que las entidades financieras nacionales asuman la responsabilidad de adoptar los mecanismos necesarios? La respuesta constituye un complejo desafío que, por desgracia, incide de manera directa en la evolución del comercio intrarregional y en una radical modificación de los coeficientes de abasto y suministro.

### *Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena*

La crisis andina se originó básicamente en el descenso del comercio intrazonal. El problema surgió de varias fuentes: las bruscas alteraciones en las políticas cambiarias; las políticas de ajuste recesivo; la concentración excesiva del comercio en torno al eje Colombia-Venezuela, y la capacidad importadora de estos dos países.

Las exigencias establecidas en el Programa de Liberación Andino produjeron una confrontación de intereses entre exportadores y productores de la zona. Destaca el caso de la madera exportada por Ecuador, que también la producían empresas venezolanas. Situaciones puntuales y relativamente concentradas en torno a un grupo reducido de productos (de 50 a 70 posiciones arancelarias de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas adoptada para el Grupo Andino [Nabandina] por países), se multiplicaron hasta llegar a un incumplimiento generalizado de los

compromisos del Programa de Liberación y del Arancel Externo. Los países miembros comenzaron a aplicar represalias comerciales, se agotó la vía multilateral y el comercio se empezó a normar mediante convenios bilaterales al margen de la estructura jurídica del Grupo Andino.

La necesidad de ajustar el Acuerdo de Cartagena era un problema añejo. La primera modificación se hizo en Arequipa (Decisión 147, septiembre de 1979); se codificaron los acomodos derivados del ingreso de Venezuela y del posterior retiro de Chile. Se efectuaron los primeros ajustes en los plazos para el cumplimiento del Programa de Liberación y del Arancel Externo. Los incumplimientos comerciales se venían arrastrando desde tiempo atrás; la crisis iniciada en 1982 sólo los hizo más transparentes y agudos.

El Protocolo Modificador del Acuerdo de Cartagena (Decisión 217, mayo de 1987), que requirió una laboriosa y prolongada negociación, ofrece soluciones para los problemas comerciales. Establece un régimen transitorio de comercio administrado, basado en contingentes anuales, globales y por productos; éstos "no podrán ser inferiores a 30% del valor promedio anual de las correspondientes importaciones originarias de los países miembros en el promedio 1980-1985". Se fijan límites por países y modalidades expresas de aplicación para Bolivia y Ecuador. El modelo de conformación de la unión aduanera —programa de liberación y arancel externo común— se mantiene sin grandes modificaciones, pero los plazos se postergan hasta fines del próximo decenio. Las mayores novedades se presentan en relación con el desarrollo agropecuario e industrial, la cooperación económica y social, los aspectos institucionales y la Decisión 24.

En materia agropecuaria, de un simple marco de referencia se pasó a una concepción más integral del problema. Se incluye la formación de los sistemas andino y nacionales de seguridad alimentaria, así como programas conjuntos de desarrollo agropecuario, agroindustrial, tecnológico, etc.

En el plano de la industria se crearon los programas de integración, así como algunos proyectos y convenios de complementación. Los antiguos programas sectoriales de desarrollo industrial se flexibilizaron al exigirse la participación de todos los países sólo en los proyectos de integración industrial.

El capítulo de cooperación económica y social incluye acciones externas; desarrollo científico y tecnológico, así como fronteras; turismo; erradicación de la pobreza. Entre los aspectos institucionales destaca la decisión de incluir el Tribunal de Justicia y el Parlamento Andino como órganos principales del Acuerdo de Cartagena, lo que constituye un progreso importante. Por otro lado, si bien se mantiene la capacidad de proposición de la Junta, los países miembros también la tienen ahora, lo que, en algunos casos, podría alterar el espíritu comunitario de ciertas iniciativas.

Uno de los aspectos más cuestionados del Protocolo Modificador es la modificación de la Decisión 24. Ésta se consideró siempre como la esencia misma del Acuerdo y constituía un pilar fundamental de su ordenamiento jurídico y conceptual, pero las circunstancias externas debilitaron prácticamente todos sus principios elementales. Queda abierta la posibilidad de que en el fu-

turo se retomen algunos de sus principios básicos, cuyo objetivo es que los destinatarios de los beneficios del proceso sean los países miembros.

### *El acuerdo argentino-brasileño*

El Programa de Integración y Cooperación (PICE) entre Argentina y Brasil, y el conjunto de protocolos suscritos para su ejecución, proporcionan un impulso renovado a las relaciones bilaterales y pueden contribuir a reactivar el proceso de unidad latinoamericana.

Durante 1987 se mantuvo el ritmo de concertación política iniciado a mediados del año anterior. Se suscribieron más de 20 protocolos que afectan áreas disímiles y complejas: bienes de capital, biotecnología, energía nuclear, transporte, el gaucho y diversos aspectos culturales.

Ambos presidentes enfrentan una situación política distinta de la que predominaba al iniciarse el proceso. En materia económica, los avances del Plan Austral en 1986 y especialmente los del Plan Cruzado presentaban un escenario más optimista que el actual.

Como la cobertura de los protocolos es amplia, resulta difícil mostrar indicadores que permitan evaluar el grado de interrelación real que se está gestando. Los acuerdos en materia nuclear y la subsecuente distensión, al igual que los avances en la fabricación de aviones y en la biotecnología, sólo pueden evaluarse a largo plazo.

El Reglamento del Fondo de Inversiones se aprobó en el segundo semestre de 1987, lo que ha demorado las inversiones que la ejecución de varios protocolos exige, especialmente el de bienes de capital. Un grupo de trabajo especial se ocupa de resolver los problemas y el costo del transporte, sobre todo en el caso del trigo. Las fases técnica y administrativa para construir la central hidroeléctrica de Pichi-Picun-Leufú se han concluido; la negociación financiera para iniciarla está en proceso. Asimismo, se conforma un sistema interconectado de comunicaciones mediante el uso de redes digitales.

En el plano del intercambio comercial —visto por el lado de Brasil— en 1986 se logró una recuperación significativa. Las importaciones y las exportaciones con Argentina sumaron unos 1 420 millones de dólares: un incremento de casi 40% respecto al año anterior. Las exportaciones de Argentina a Brasil crecieron 57% y las importaciones, 24.4%. Los resultados del primer semestre de 1987 revelan un ligero crecimiento de las ventas externas y una contracción, también reducida, de las importaciones. Es probable que ese año completo haya mantenido niveles similares a los del año anterior, pese a los profundos cambios en las políticas económicas y la puesta en marcha de varios protocolos comerciales.

El protocolo de bienes de capital ha tenido avances notables en las posiciones arancelarias que se negocian. Incluido el segundo tramo de la lista común, se estima que se ha cumplido cerca de 30% (600 posiciones en total y 190 ya incorporadas) de la meta prevista para el período de cuatro años programado. Esto revela

un progreso importante, si bien es cierto que en algunos casos se trata sólo de productos específicos agrupados en posiciones arancelarias más amplias. Para Argentina ha significado una generación neta de exportaciones, pero éstas se concentran en bienes producidos en serie, básicamente máquinas-herramienta destinadas a pequeños y medianos productores, que por lo normal no representan ventas elevadas.

Entre los factores negativos cabe destacar la ausencia de compras del sector público. Y no sólo por la complejidad que éstas entrañan, sino también porque la Petrobras (que genera la mayor demanda) nada más registra proveedores locales, y la argentina Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) carece de un listado de proveedores. Circunstancias exógenas hacen que el proyecto avance con lentitud e impiden aprovechar al máximo sus posibilidades.

La organización de nóminas de proveedores, y el intercambio de experiencias sobre las modalidades de negociación cuando ésta se realiza con terceros países, constituyen el punto de partida para impulsar el uso del poder de compra del Estado. La experiencia de las empresas estatales Petrobras y YPF revela las dificultades de abordar esta cuestión y explica por qué no se han logrado resultados después de haber estado incluida en los modelos de integración.

El protocolo de bienes de capital se basa en la instalación de nuevas plantas a fin de ampliar la gama de productos. El incremento de las inversiones, en las condiciones actuales, es una limitación aún no resuelta debido al retraso en la puesta en marcha del Fondo de Inversiones. Se ha concluido la etapa fácil del protocolo, que permitió la inclusión de productos en la lista común con el consenso de todos los productores. Sin embargo, para seguir avanzando se deben incluir bienes que afectarán intereses. Lograr una apertura comercial es una tarea compleja cuando existe cierto paralelismo en el proceso de industrialización de los países.

Por último, cabe destacar que el Acuerdo de Alcance Parcial (AAP) número 1 constituye un apropiado marco de negociación en materia comercial. Se han ampliado las preferencias arancelarias, eliminado las restricciones y otras medidas equivalentes e incorporado numerosos productos. No obstante, hay problemas de incumplimiento que limitan el comercio de algunos productos agrícolas. Ambos gobiernos evaluarán este instrumento para determinar las medidas correctivas necesarias.

### *Cooperación económica con Centroamérica*

Los países centroamericanos, con la decidida colaboración de los grupos de Contadora y de Apoyo, han culminado sus esfuerzos mediante los acuerdos presidenciales de Esquipulas II. Se inició un difícil proceso orientado a restablecer la paz y la democracia en la región. La iniciativa de Centroamérica se enriquecería enormemente si se complementara con la sólida cooperación económica del resto de América Latina.

Al tomar conocimiento de dichos acuerdos, la Asamblea General de la ONU los respaldó de manera unánime el 7 de octubre (Resolución 42/1). Instó a la comunidad internacional a que

aumentase el apoyo técnico, económico y financiero a los países centroamericanos y solicitó al Secretario General "que promueva un plan especial de cooperación para Centroamérica".

El 29 de noviembre de 1987 ocho mandatarios latinoamericanos suscribieron el "Compromiso de Acapulco para la paz, el desarrollo y la democracia".<sup>1</sup> En el documento señalan: "Han acordado respaldar la puesta en marcha de un programa internacional de emergencia de cooperación económica para los países centroamericanos que comprenda medidas para la reconstrucción de sus economías. Los principales lineamientos de nuestra participación en ese programa serían, entre otros:

"I. Medidas para estimular el comercio centroamericano y el otorgamiento de facilidades para el acceso de exportaciones de esa área al mercado de nuestros países.

"II. Fortalecimiento de la cooperación financiera entre nuestros países y los centroamericanos, incluyendo el aporte de recursos a sus organismos financieros, como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

"III. Apoyo a los esfuerzos para revitalizar el modelo de integración centroamericano.

"IV. Proyectos específicos en las áreas de asistencia alimentaria de emergencia, identificación y ejecución de proyectos agropecuarios y agroindustriales, y capacitación de recursos humanos. Igualmente, se propondrá al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, un programa integral de emergencia para refugiados y desplazados de la región."

El planteamiento de los presidentes reafirma, una vez más, la relación permanente e indisoluble entre la paz, la democracia y el desarrollo. El progreso real en cualquiera de estos tres campos no es sostenible en el mediano plazo sin un avance equivalente en los otros dos.

Además, para enfrentar con alguna posibilidad de éxito la tarea del desarrollo de Centroamérica es preciso resolver de inmediato los críticos problemas económicos y sociales que gravitan sobre la calidad de vida de los habitantes de esa región. La magnitud de aquéllos no sólo los convierte en vallas para el desarrollo, sino en inductores de tendencias regresivas.

Algunos elementos que caracterizan el actual cuadro centroamericano muestran la dimensión de la tarea:

■ El deterioro del sector externo es alarmante tanto en la magnitud y el ritmo de crecimiento de la deuda, como en el permanente déficit de la balanza comercial, del de la región en su conjunto y de cada país. La deuda externa pasó de unos 7 000 millones de dólares en 1980 a más de 17 000 millones en 1986, y en la balanza comercial se acumuló un saldo negativo superior a 10 000 millones de dólares. Hasta 1987 no se habían recuperado los niveles de exportación de principios del decenio.

1. Véase "Compromiso de Acapulco para la paz, el desarrollo y la democracia", en *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 12, México, diciembre de 1987, pp. 1072-1077.

■ Este deterioro es aún más acentuado en el comercio exterior intracentroamericano. Las exportaciones en 1986 alcanzaron apenas 49% del valor que tuvieron en 1980. En términos absolutos, las importaciones disminuyeron de 972 millones de dólares en 1981 a 475 millones en 1986. La caída del comercio de bienes industriales y manufacturados ha sido particularmente significativa. Las exportaciones de éstos, que en 1980 constituían 25% del total exportado, se redujeron a 10% en 1986, y la participación en las importaciones bajó de 18 a 10 por ciento en ese período. Por otro lado, la deuda intrazonal supera los 720 millones de dólares.

■ El deterioro del sector externo es particularmente intenso en Nicaragua y El Salvador. El primero concentra más de un tercio de la deuda externa total y del saldo comercial negativo acumulado en los últimos seis años, así como 77% de la deuda intrazonal. El Salvador, a su vez, responde por el otro tercio de la deuda comercial total acumulada de Centroamérica. Así pues, ambas economías constituyen cuellos de botella para reactivar la economía de la región. De ahí que la solución de problemas estructurales sean un imperativo regional, no sólo nacional. Esto se aplica sobre todo a Nicaragua, que se enfrenta a una hiperinflación de cuatro dígitos, una completa distorsión del sistema de precios y de tipos de cambio, y un profundo deterioro del sistema productivo.

■ En otro plano, las crisis política, bélica y económica generan un desplazamiento masivo de familias de recursos económicos escasos o nulos en la región. Ello representa un problema muy delicado y de gran trascendencia social en todos y cada uno de los países de la región, que gravita con fuerza en sus economías.

A la luz de lo anterior y de acuerdo con los lineamientos expuestos por los ocho presidentes latinoamericanos en Acapulco, queda de manifiesto la urgencia de tomar medidas para resolver los problemas mencionados, sobre todo los que se describen a continuación.

#### a) *Deuda externa*

La conjunción de esfuerzos de los países centroamericanos con los del resto de América Latina es el eje fundamental para la solución de la deuda externa global, en especial con los países industrializados y los organismos financieros internacionales.

La deuda entre los países centroamericanos requiere de nuevos recursos externos destinados al pago de una parte del saldo pendiente. Este esfuerzo se estima —como primera hipótesis de trabajo— en aproximadamente 250 millones de dólares en el próximo trienio, y en una renegociación del resto. Se precisa, además, un apoyo importante y solidario de los países latinoamericanos y la comunidad internacional. Una opción, que podría provenir de los propios países latinoamericanos, consistiría en el suministro de bienes pagaderos a largo plazo y en condiciones claramente concesionales.

#### b) *Reactivación del comercio intrazonal*

La intensificación del intercambio comercial entre los países centroamericanos contribuiría considerablemente a la recuperación

económica centroamericana. La rehabilitación de la capacidad productiva exportadora de los países con mayor deterioro económico y el financiamiento de las exportaciones —o de las compras externas— en las diversas etapas serían elementos fundamentales. Ello requiere del apoyo de otros países de América Latina y del resto del mundo.

El incremento de las exportaciones industriales por sí solo permitiría recuperar 58% del nivel perdido en las exportaciones intrazonales. Según la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), el BCIE y el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), los recursos para financiar tal recuperación serían, en principio, de unos 120 millones de dólares.

#### c) *Reactivación de las economías más debilitadas*

La problemática comercial y el manejo de la deuda externa global e intrazonal no tienen una solución permanente si no se recuperan las economías más afectadas: Nicaragua y El Salvador. Esto exige estabilizar y reordenar las principales variables macroeconómicas. Nicaragua requeriría de unos 400 millones de dólares —también como hipótesis de trabajo— para restablecer la capacidad productiva y frenar la inflación mediante la normalización del mercado de bienes de consumo. El Salvador necesitaría un monto inferior, considerando el apoyo financiero externo del que ya dispone.

Si no se soluciona en estos países el desequilibrio en las variables macroeconómicas y no se logra la recuperación de su capacidad productiva —en especial de bienes exportables—, la cadena centroamericana de producción y distribución permanecerá débil y será difícil pensar en una solución con visos de estabilidad para el conjunto.

#### d) *Revitalización del sistema de integración centroamericano*

Las medidas enunciadas revitalizarían el sistema de integración de Centroamérica, solucionando parte de los escollos a que se enfrentan sus países miembros. A ello debe agregarse la coordinación y la unificación de los esfuerzos no sólo para resolver el problema de la deuda externa, sino para desarrollar las exportaciones y la cooperación económica regional e internacional.

#### e) *Asistencia alimentaria*

El problema alimentario se puede resolver en el corto plazo —a la luz del punto c), en lo que se refiere a proveer de bienes de consumo a Centroamérica (trigo y similares), con la cooperación de otros países de América Latina.

#### f) *Refugiados y desplazados*

Un grave problema social, cuyas repercusiones económicas son incuestionables, es el de los refugiados y los desplazados. El principal receptor de éstos es Estados Unidos. México cobija a cerca de 200 000, provenientes sobre todo de El Salvador, Guatemala

y Nicaragua. En Costa Rica el problema también existe. No se dispone de cifras confiables, pero es indudable que son de gran magnitud; por tanto, esta cuestión tiene prioridad política para Centroamérica.

La solución de este problema debe incluir asistencia directa en materia de alimentación, salud y educación, así como medidas para la repatriación de refugiados. Se les deben dar los medios que les permitan ejercer su capacidad productiva para que generen recursos en su propia economía nacional. De acuerdo con estudios preliminares, para emprender una solución de este problema se necesitarían cerca de 250 millones de dólares.

### Algunas propuestas sobre políticas, estrategias y acciones

#### *La dimensión política y geopolítica*

Se ha señalado reiteradamente que, en su expresión más concreta, la integración y la cooperación latinoamericanas sólo cuentan con apoyo real de reducidas esferas de los gobiernos y de sectores empresariales privados directamente involucrados. Esto, que en buena medida explica la fragilidad de los procesos de integración en América Latina y el Caribe, debería ser el punto de partida para encontrar sistemas más participativos y abiertos. Intentar nuevos caminos para lograrlo no es tarea fácil, pero vale la pena formular algunas reflexiones para acercarse gradualmente a ellos.

Los esfuerzos para que los principales agentes económicos, políticos y sociales participen activamente en las iniciativas tendientes a lograr mayor unidad y vinculación entre las naciones, deben hacer explícitos los frutos que de ellos se espera. A los resultados económicos de la integración y la cooperación se deben agregar los beneficios que se obtendrían en otras áreas que preocupan a las sociedades. El afianzamiento de la democracia, la consecución de una paz duradera y estable y el encauzamiento del pluralismo político hacia la construcción de la unidad regional son valores que proporcionarían una dimensión más profunda a la integración; podrían contribuir a que ésta se incorporara a las aspiraciones e inquietudes de la mayor parte de las sociedades nacionales.

#### *Afianzamiento de la democracia*

La heterogeneidad regional en lo económico y lo social exige una buena dosis de pluralismo y pragmatismo en la concepción y la aplicación de las estrategias y los modelos políticos. La democracia en el ámbito nacional —y su extensión a lo subregional y regional— puede ayudar a estructurar una respuesta adecuada. Los elementos esenciales de la democracia se deben incluir en la formulación de modelos más unitarios y cooperativos, pues facilitarían la concertación política.

Las coincidencias políticas, vinculadas en esencia con los procesos democráticos, han facilitado los contactos personales entre jefes de Estado y sus principales colaboradores. América Latina y el Caribe se habían quedado rezagados en esta modalidad de diplomacia y acción conjunta, ejercida habitualmente por las

naciones desarrolladas para resolver problemas económicos o políticos. Dichos encuentros han producido un cambio importante en el estilo tradicional de tratar los problemas regionales. Varios ejemplos ilustran esta transformación: las numerosas reuniones de los presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay; los contactos entre los mandatarios centroamericanos y la reunión de presidentes de los ocho países miembros del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, realizada en Acapulco del 27 a 29 de noviembre de 1987. En esa ocasión, los jefes de Estado declararon que "Imbuídos del ideal de unidad y democracia de nuestros pueblos, invitamos fraternalmente a los gobernantes de América Latina y el Caribe a asumir, conjuntamente con nosotros, un compromiso renovado de integración y cooperación para el desarrollo que conduzca a una auténtica comunidad de todas nuestras naciones."<sup>2</sup> Se puede apreciar que tanto el espíritu del Compromiso de Acapulco como la concepción de los mandatarios vinculan estrecha e indisolublemente la democracia, la paz y la unidad regional.

Una tarea difícil pero fundamental a que debe enfrentarse la región es convertir los modelos de integración y cooperación en procesos de una creciente concertación política. Eso contribuiría, sin duda, a su profundización y consolidación, y serviría de sustento a los regímenes democráticos de América Latina y el Caribe.

#### *La concertación geopolítica*

Como lo ha demostrado la historia, los efectos de las tensiones geopolíticas no sólo debilitan las relaciones entre los países, sino que comprometen las propias bases del desarrollo nacional. En efecto, el gasto militar de la región creció más del doble en el período 1973-1982.<sup>3</sup> Según datos sobre la distribución funcional del egreso del Gobierno central de 21 países de América Latina, los gastos en defensa son mayores que los de salud en 8 naciones, que los de educación en 3, y que la suma de los de educación y salud en 2.<sup>4</sup> En ciertos países centroamericanos, al igual que en otras naciones de la región, el gasto militar compite de manera abierta con los recursos para el desarrollo económico y social.

Los conflictos regionales suelen ocurrir por disputas fronterizas entre países vecinos. Encontrar fórmulas para solucionar esas situaciones disminuiría la escalada armamentista. Los sentimientos nacionalistas impiden muchas veces evaluar con objetividad la relación costo-beneficio de tales disputas territoriales. En ocasiones, éstas llevan a los gobiernos a gastar en armamentos más de lo que realmente vale el objeto de litigio, y además propician que los países vecinos se hagan de más armamento. Con todo, no se deben pasar por alto los poderosos intereses económicos y políticos extrarregionales que contribuyen a generar tensiones muchas veces artificiales.

Desde otro ángulo, los conflictos bilaterales no sólo inciden en las relaciones entre los países beligerantes, sino que frenan e inmovilizan las iniciativas de integración y cooperación, como se ha demostrado recientemente en Centroamérica.

2. *Ibid.*, p. 1072.

3. Stockholm International Peace Research Institute, *Yearbook*, 1983.

4. FMI, *Government Finance Statistics Yearbook*, vol. VII, Washington, 1983, p. 29 (diversos años entre 1977 y 1982).

¿De qué manera pueden la integración y la cooperación contribuir a modificar esta situación? Algunas ideas en este sentido se presentan en seguida.

i) Se debe reiterar que la unidad regional, mediante la integración, es una vía factible para dar a los países una verdadera seguridad nacional, manteniendo su soberanía plena.

ii) Es preciso crear un ambiente político propicio para resolver los conflictos pacíficamente y alejar toda amenaza del uso de la fuerza, comprometiendo para ello la voluntad política de todos los países de la región.

iii) Conviene proponer la suscripción de un tratado latinoamericano en que los países se comprometan a respetar la integridad territorial de los demás y no agredirlos, a reducir gradual y sistemáticamente los gastos militares para dedicar esos recursos al desarrollo económico y social, y a defender la democracia y el pluralismo ideológico.

Los órganos de integración y cooperación no deberían estar ausentes en esas tareas políticas, pues a ellos compete y beneficia la neutralización de las tensiones geopolíticas. Las dificultades de esta empresa son enormes y en buena medida provienen de elementos disgregados de fuera de la región. No obstante, es imperativo comenzar a trabajar en este frente lo antes posible.

### *Hacia un mecanismo de participación política*

En su Protocolo Modificatorio, el Grupo Andino incorporó al Parlamento Andino en calidad de órgano principal del Acuerdo de Cartagena. Al mismo tiempo, se están determinando sus áreas de competencia y las formas concretas de su articulación con las actividades de la integración andina. A mediano plazo se considera la posibilidad de que los integrantes del Parlamento sean elegidos por votación directa de los ciudadanos de los países miembros del Acuerdo de Cartagena.

El 2 de octubre de 1987 se aprobó en Guatemala el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otros Órganos Afines, y el 16 de noviembre en Lima, el Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano. Estas iniciativas procuran llenar el vacío de participación de las instancias políticas en los modelos de integración y cooperación subregionales y regionales. El propósito central es que dichas entidades se conviertan en un cauce de expresión de las tendencias políticas existentes en cada país. En la actualidad éstas no cuentan con vías idóneas para intervenir en las acciones de cooperación e integración, por lo que no se sienten comprometidas con los procesos de unidad regional y su apoyo se reduce a la mera retórica.

Crear un foro apropiado para que se expresen y resuelvan las aspiraciones e inquietudes de las fuerzas sociales de la región es, sin duda, otra tarea urgente y necesaria.

### *Convergencia de los esfuerzos regionales*

La integración y la cooperación regionales podrán alcanzar su pleno desarrollo sólo si se vinculan estrechamente con las prioridades básicas de los gobiernos, reflejadas en sus respectivas po-

líticas económicas. Se trata de una condición fundamental que entraña cerrar la tradicional brecha entre la declaración política y las acciones de los agentes operativos. Éstos deben participar directamente en la estructuración de los diversos programas de las instituciones regionales. Por otra parte, es imprescindible superar la disociación institucional de la región, pues cada modelo de integración o cooperación tiende a buscar autonomía. Ello impide ampliar la coincidencia de objetivos y, en muchos casos, contribuye a fomentar el distanciamiento entre el plano multilateral y las políticas nacionales.

En este sentido, es preciso encontrar un método apropiado para que los acuerdos logrados con la nueva diplomacia activa, menos formal, entre los gobiernos de la región se traduzcan en instrucciones operativas en las que participen los cuadros medios de decisión y ejecución de los gobiernos y los sectores empresariales público y privado nacionales. Al mismo tiempo, es preciso difundir y valorar los conceptos de integración y cooperación regionales en los más amplios estratos de la población latinoamericana y del Caribe.<sup>5</sup>

La convergencia de los sistemas de integración y cooperación es también un factor esencial. Por lo general, los primeros concentran sus esfuerzos en el intercambio comercial; las diversas iniciativas de cooperación no se han privilegiado lo suficiente. Los organismos encargados de ésta limitan sus actividades al plano sectorial con una perspectiva estrecha que no se proyecta a ámbitos superiores.

La convergencia institucional es otro requisito imprescindible, pues permite que los esfuerzos regionales se transformen en verdaderos elementos de apoyo y complementen las políticas nacionales.

Para alcanzar todas estas metas, es preciso reconocer la importancia de la extrema heterogeneidad de la región: un programa único para el conjunto de las naciones será siempre muy poco viable. Por ello, es indispensable definir alternativas que aglutinen los intereses de grupos de países en torno a proyectos específicos. No se trata de crear nuevas agrupaciones subregionales, ni mucho menos debilitar las existentes. Por el contrario, respetando las peculiaridades de cada sistema, se pueden empalmar acciones conjuntas con otros países. Esto, junto con el impulso y el fortalecimiento de los procesos existentes, permitiría avanzar en la necesaria convergencia que se plantea.

El concepto de un sistema económico latinoamericano debe considerar los objetivos indicados. El primer paso lo dieron 24 países en 1975 al crear el SELA, al que posteriormente se ha buscado consolidar: ahora cuenta con 26 miembros latinoamericanos y del Caribe. No obstante, todavía no concita el apoyo indispensable para constituirse en una entidad que oriente las relaciones internacionales de la región e induzca la convergencia de la integración y la cooperación en su seno. En esencia se trata de un proceso gradual en que los gobiernos, las fuerzas po-

5. Sobre este tema y acerca de propuestas concretas para fortalecer la integración y la cooperación regionales, véase CEPAL, *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, LC/G. 1440 (Cont. 79/3), Santiago, Chile, 18 de noviembre de 1986.



líticas y sociales de los países y las instituciones regionales integren un todo con metas globales específicas. Entre las primeras son de primordial importancia reducir la vulnerabilidad y la dependencia para ganar autonomía en la definición de las políticas, así como la búsqueda constante de la unidad regional. En el terreno de las metas específicas, que pueden ser sectoriales o temáticas, destaca la de vincular intereses que creen una interdependencia real y positiva entre grupos de países con miras a lograr la unidad regional.

Un objetivo fundamental del SELA es promover la cooperación regional y la indispensable vinculación interinstitucional; la Secretaría Permanente tiene la función de impulsar su construcción. Sin embargo, en la concepción descrita, ésta es una responsabilidad compartida y, por tanto, compromete a todos los actores en los planos nacional, bilateral y multilateral, en particular a los organismos de integración subregionales y de cooperación existentes.

### *Algunas medidas concretas*

Entre las medidas que se podrían adoptar para atender las necesidades de áreas prioritarias a corto y mediano plazos, cabe destacar las siguientes:

#### *a) Programa de reactivación y generación de nuevas corrientes de comercio intrarregional.*

i) Apoyar políticamente los esfuerzos que se realizan en el marco de la ALADI para poner en marcha la Resolución 15.III del Consejo de Ministros (marzo de 1987), cuya finalidad es recuperar y expandir el comercio. El problema central es de naturaleza operativa. Diversos problemas técnicos, que se deben superar en el menor plazo posible, impiden que la decisión política ministerial se concrete. Para ello es necesaria la intervención directa de los responsables del comercio exterior, quienes, con claros mandatos políticos y operativos, podrían colaborar con los esfuerzos del Comité de Representantes de la Secretaría Ejecutiva de la ALADI.

ii) Crear y promover un nuevo sistema de negociación entre el Grupo Andino y Argentina, Brasil y México. Éste debe superar la clásica negociación comercial con reciprocidad milimétrica, para lograr incrementos sostenidos de los coeficientes de abastecimiento y suministro con miras a alcanzar una verdadera interdependencia regional.

iii) Estructurar un marco de negociación conjunta entre Centroamérica y los países de la ALADI, con el propósito de generar nuevos flujos de comercio que contribuyan a aumentar el uso de la capacidad instalada y establecer vinculaciones operativas entre ambos grupos de países. Esta colaboración comercial se debe concebir como un complemento de la cooperación económica general con esa subregión.

iv) Estudiar las posibilidades de avanzar en un proceso de negociación comercial entre países de la ALADI y de la CARICOM. A pesar de los escasos resultados de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, ésta podría ser un punto de apoyo para la cooperación empresarial y de inversiones conjuntas.

v) Promover la negociación para reactivar el comercio de productos alimenticios. El abastecimiento puede mejorarse en función de las potencialidades reales de la región. Un proceso paulatino de especialización podría mejorar el manejo de los recursos, a fin de elevar la rentabilidad empresarial y reducir los subsidios gubernamentales.

vi) Elaborar y acordar estrategias comerciales en materia arancelaria y de restricciones no arancelarias que, por ejemplo, permitan utilizar el poder de compra de la región para mejorar el acceso de sus productos a los principales mercados internacionales.

vii) Continuar los esfuerzos para incrementar la eficiencia en los servicios de transporte, a fin de reducir los costos de importación y aumentar la competitividad de las exportaciones, tanto en el comercio global como en el intrarregional. Al mismo tiempo, se debería propiciar mayor participación de los medios de transporte nacionales y regionales en el comercio exterior, con el propósito de equilibrar los ingresos y egresos de divisas en este rubro y de proporcionar a los países de la región un sistema que se adapte a sus necesidades y prioridades. Asimismo, las iniciativas para agilizar el transporte deberían profundizarse y abarcar el mayor número posible de países, pues persisten grandes obstáculos burocráticos y prácticas que limitan el comercio.

viii) Resolver el grave entramamiento en materia financiera y de pagos y vincular las subregiones en los términos que se precisaran en el punto siguiente.

#### *b) Financiamiento y pagos*

i) Fortalecer los sistemas subregionales de financiamiento y de pagos. Por lo menos se deben agilizar los mecanismos de pagos, "desdolarizar" el comercio recíproco y captar nuevos recursos en divisas para dotar de liquidez a los actuales sistemas de compensación y a los financieros en general.

También podría crearse un Fondo Latino de Reservas, así como un banco latinoamericano de comercio exterior, partiendo para ello del Banco Latinoamericano de Exportaciones (Bladex). En él se podrían integrar algunas de las dependencias de bancos regionales públicos o privados ubicadas en varios países industrializados. La idea central es que mediante esta entidad se realice la mayor parte de los flujos financieros y de créditos que generan las transacciones. Asimismo, por su solvencia y confiabilidad, debería captar depósitos de latinoamericanos en el exterior, incluso aquellos provenientes de la fuga de capitales.

ii) Impulsar medidas que en el corto plazo propicien la interdependencia regional. Por ejemplo, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el BCIE y el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB) podrían establecer una estrecha vinculación con Latinequip, a fin de canalizar la adquisición de bienes de capital de origen regional para incrementar y renovar a la industria y reactivar las economías. Además Latinequip podría obligarse a incorporar partes y piezas locales con objeto de atenuar los desequilibrios. Incluso, podría promover las exportaciones de los países proveedores para lograr una compensación —aunque fuese parcial— del comercio.

iii) La cooperación que el resto de América Latina y el Caribe otorgue a los países centroamericanos se considera un complemento de sus esfuerzos internos. Además de la cooperación comercial señalada, la financiera es fundamental. Diversos países de la región se han incorporado al BCIE gracias a que éste ha aceptado nuevos socios, tendencia que convendría ampliar y consolidar. Asimismo, hay muchas posibilidades de fomentar la cooperación técnica entre los países centroamericanos y los de mayor tamaño en la región.

iv) La canalización de las compras estatales, tema extensamente tratado por diversos organismos, aún no se logra. No obstante, es urgente alentar los esfuerzos en este sentido, a fin de aprovechar los significativos beneficios que podría tener en el comercio y el desarrollo de los países.

#### c) *Deuda externa*<sup>6</sup>

El Consenso de Cartagena es una demostración evidente de que es posible generar mecanismos de cooperación en esta materia. Sin embargo, desde la crisis de 1982, ni la región en su conjunto ni un grupo de países han logrado plantear un modelo integrado de negociación. Éste debería propugnar la reducción de la deuda y un ajuste de las tasas de interés para llevarlas a sus niveles históricos, entre otros elementos. Hay diversos precedentes jurídicos que avalan la reconsideración. América Latina y el Caribe están desaprovechando su elevado poder de negociación, lo que incide directamente en su desarrollo económico y social. Es urgente, por tanto, estructurar y aplicar dicha capacidad de negociación, poniéndola al servicio de los legítimos intereses de los países.

#### d) *Medidas sectoriales*

i) Se debería efectuar un gran esfuerzo conjunto para revitalizar los procesos de industrialización. Éstos partirían de directrices nacionales y subregionales, que se deben examinar a profundidad a la luz de las tendencias en los mercados mundiales, los cambios tecnológicos y la división internacional del trabajo. Asimismo, es preciso evaluar los eslabonamientos productivos, las áreas de especialización y, en particular, las posibilidades de complementación en productos complejos y en ramas dinámicas y modernas de la economía, a partir de los mercados ampliados que ofrecería la integración.

Es dable aprovechar estos mayores espacios económicos para transformar la actividad industrial, sobre todo en aquellas ramas con rezagos o niveles de consumo muy reducidos. Los países con un desarrollo significativo pueden colaborar eficazmente con los menos avanzados en la aplicación del progreso técnico a las actividades fabriles.

ii) Organizar un sistema de cooperación agropecuaria y de productos básicos encaminado a incrementar el abastecimiento regional, asegurar niveles racionales de consumo y lograr el máximo de autonomía, en especial con respecto a los mercados internacionales. Éstos, como se sabe, sufren profundas alteracio-

nes como resultado de las políticas de subsidios de los países industrializados.

iii) Promover el intercambio tecnológico en materia agrícola para difundir conocimientos y fomentar la creación de tecnologías apropiadas. Esta medida se debe orientar no sólo al sector exportador, sino en especial al de subsistencia, que sufre graves rezagos productivos y alimentarios.

iv) Coordinar y organizar los diversos esfuerzos en seguridad alimentaria que se efectúan en escala nacional, subregional y regional.

v) Implantar un programa de cooperación en servicios, que permita sumar las capacidades nacionales y sustentar una posición conjunta en las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT. Al respecto, se pueden plantear las siguientes medidas:

- Desvío del comercio de servicios hacia países de la región, mediante instrumentos parecidos a los que se aplican para los bienes; por ejemplo, el otorgamiento de preferencias regionales y subregionales en materia de acceso a mercados, compras gubernamentales y financiamiento del intercambio.

- Medidas tendientes a facilitar la prestación intrarregional de servicios, como el otorgamiento preferencial del derecho de establecimiento y trato nacional a empresas de la misma región, y la adopción de códigos para liberar los movimientos intrarregionales de financiamiento, capitales, mano de obra, datos y otros.

- Mayor aprovechamiento de las oportunidades de complementación. Puesto que los países tienen distintas capacidades para generar servicios, se pueden formalizar entendimientos de complementación basados en la especialización. Si bien éstos pueden adoptar distintas modalidades, en todas es esencial que la especialización y la complementación amplíen la gama de servicios disponibles en la región y eleven su eficiencia y competitividad.

- En materia de cooperación técnica se pueden promover iniciativas como: recolectar y divulgar información sobre servicios, en particular mejorando los sistemas estadísticos de generación y comercio de servicios y las redes de información sobre demanda y oferta de los mismos (licitaciones); elaborar marcos legales y normas para facilitar la producción y el intercambio regional; capacitar al personal especializado; desarrollar tecnologías propias del sector; establecer asociaciones de usuarios y promover consorcios de productores.

Aunque pueden demorarse en fructificar, medidas como las descritas se pueden impulsar en un plazo relativamente breve, pues ya se discutieron las iniciativas correspondientes.

Como complemento, a mediano plazo la región debe hacer los ajustes necesarios del aparato productivo para adecuarse a las nuevas condiciones de la economía internacional. El entorno de los próximos años estará muy tecnificado y competido, lo que obligará a modernizar de modo permanente las estructuras productivas. Si no lo hace, la región no podrá superar las crecientes limitaciones provenientes del cambiante escenario mundial ni modificar cualitativamente su inserción en el ámbito internacional. □

6. Este tema se trata de forma detallada en el documento de la CEPAL, *Relaciones económicas entre los centros industrializados y la periferia latinoamericana*, LC/R.641, Santiago, Chile, 18 de febrero de 1988.