

Integración y Comunicación

En el área Andina

Primera Edición
Marzo de 1986

Este libro ha sido publicado con el aporte económico de la Comunidad Europea.

Derechos reservados por CIESPAL según la Ley de Derechos de Autor, expedida mediante Decreto Supremo No. 610 de 30 de Julio de 1976. La reproducción parcial o total de esta obra no puede hacerse sin autorización de CIESPAL.

Impreso en The Quito Times
Quito - Ecuador



Ponencias e intervenciones presentadas en el Simposio Internacional sobre "Integración y Comunicación: desafíos del futuro" (Bogotá - Noviembre de 1985), organizado por la Comunidad Europea, CIESPAL y la Fundación Friedrich Ebert.

1 000

INDICE

Introducción 9

SECCION I

VISION GLOBAL 15

América Latina. Opciones ante la crisis 17

Guillermo Maldonado Lince

Balance y perspectivas del Pacto Andino 29

Martín Arocena

Comunicación e integración en el area andina:
desafíos del futuro 39

Franco Teucci. Comunidad Europea

Comunidad e integración 51

Guido Grooscors

SECCION II

BALANCE Y TENDENCIAS DE INTEGRACION 63

Intervención del doctor Jaime Salazar Montoya,
miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena 65

El Convenio Andrés Bello 73

Carlos Martínez Acosta

El Convenio Simón Rodríguez	85
<i>Nelson Dávila Villagómez</i>	
El Convenio Hipólito Unanue	95
<i>Roberto Acosta Borrero</i>	
El derecho en el proceso de integración subregional andino	102
<i>José Guillermo Andueza A.</i>	
El apoyo del Fondo Andino de Reserva a la integración	111
<i>Milos Alcalay</i>	
La integración andina y el desafío para el empresario	123
<i>Gonzalo Garland</i>	
La CAF en la integración andina	135

SECCION III

COMENTARIOS	161
Ponencia del Dr. Jorge Valencia	163
La integración y los nuevos enfoques del desarrollo	175
<i>Edgard Moncayo Jiménez</i>	
Teoría y práctica de la integración	189
<i>Alicia Puyana</i>	
Comentario a la Ponencia del Dr. Guillermo Maldonado	195
<i>Jacques Adda</i>	
Crisis de la información o de la integración	201
<i>Grupo de redactores económicos de Bogotá</i>	

SECCION IV

LA COMUNICACION EN LA INTEGRACION	213
Integración y comunicación: notas para la reflexión	215
<i>Alejandro Alfonzo .</i>	
La comunicación como apoyo a la integración un balance de experiencias	259
<i>Roberto Cuevas Ramírez</i>	
Papel del Estado en la integración a través de la información	303
<i>Ignacio Basombrio Zender</i>	
Ponencia del Dr. Jaime Aguilera Blanco	317

SECCION I

VISION GLOBAL

América Latina: Opciones ante la crisis

GUILLERMO MALDONADO LINCE

Agradezco la invitación y la oportunidad de estar entre tan distinguido grupo de periodistas y viejos amigos de la integración. En el poco tiempo disponible voy a tratar de hacer un resumen, pidiéndoles de antemano excusas por las inevitables generalizaciones en que deberé incurrir.

Para empezar, quiero decir, aunque sea brevemente, lo que pasa ahora a nivel internacional.

Primero, yo creo que los cambios, alteraciones, inestabilidad e incertidumbre en el sistema de comercio internacional, así como en el financiero y monetario, reflejan la profunda crisis del orden internacional creado en la pos guerra, sin que se haya perfilado un nuevo orden, pero sí un período de transición hacia él que se caracteriza, justamente por la obsolescencia de las reglas multilaterales tanto las del GATT en lo comercial, como las del Fondo Monetario Internacional en lo financiero, frente a las realidades del presente y a las perspectivas del futuro.

Se observa un profundo cambio estructural en las economías de los países industrializados, como es el desplazamiento de sus econo-

mías hacia el sector de los servicios, de la alta tecnología y a la globalización de la economía mundial, que se ha llamado erróneamente interdependencia, cuando en realidad es una mayor dependencia de los países en desarrollo de necesidades en mayor escala de las actividades impulsoras del nuevo desarrollo en los países industrializados.

Sin embargo, en este período de transición se fuerza la existencia y la naturaleza del concepto de las ventajas comparativas para detener, mediante el proteccionismo, un proceso de redespiegue industrial que localizaría muchas actividades, textiles, construcción naval, siderúrgica, por ejemplo, en países en desarrollo, en función justamente, de ventajas comparativas naturales o adquiridas.

Los cambios estructurales en el mundo desarrollado permiten pensar que está en proceso de consolidación una nueva división internacional del trabajo, dominada por los servicios y la alta tecnología en la cual se ahondaría la tradicional brecha centro-periferia, mientras las relaciones internacionales se alejarían cada vez más del concepto de **cooperación** para asentarse claramente en la existencia y en el uso del **poder** en el más amplio sentido de la palabra.

Como este es un proceso de pleno desenvolvimiento, es presumible que el proteccionismo en el ámbito comercial sea un fenómeno que esté presente por largo tiempo en las relaciones entre los países industrializados, así como entre estos y los países en desarrollo.

Los comunicados finales de las reuniones en la cumbre de los siete principales países desarrollados de economía de mercado, contienen, invariablemente, el compromiso de reducir y aún de eliminar las tendencias y medidas proteccionistas. Si hay ese compromiso es porque el proteccionismo existe y lo sienten esos mismos países como un factor negativo en sus relaciones económicas y políticas.

De otra parte, las más altas autoridades del Fondo Monetario, del Banco Mundial, del GATT y de la OCDE no han perdido oportunidad para señalar los efectos negativos del proteccionismo para la economía mundial, para la propia economía de los países industrializados y para la necesaria e indispensable recuperación económica de los países en desarrollo. Estas expresiones se justifican plenamente pues las controversias comerciales tienden a ventilarse por la vía

de la retaliación o amenaza de esta, como ha sucedido en el pasado muy reciente entre el Japón y los Estados Unidos, donde este país amenazó con utilizar su poder de compra para forzar al Japón a la apertura de su mercado para determinados productos de la industria americana.

La dramática apelación del primer ministro Nakasone a sus conciudadanos para consumir más productos extranjeros, es una palpable y objetiva demostración de hasta qué punto funcionan en la hora presente los mecanismos de la retaliación, de poder ejercitarla con resultados convincentes. Este juego de poder está muy lejos de las reglas del GATT y del comportamiento que exige la cooperación internacional entre Estados soberanos.

En este esquema es menester destacar que resulta ocioso hablar, en el ámbito comercial, de una política comercial nacional y de una internacional, pues esta última es nada más que el reflejo o proyección de la primera, sobre todo en el caso de los países más avanzados y, en consecuencia, más poderosos. Por ejemplo, la Ley de Comercio y Tarifas de los Estados Unidos dictada en 1984, que no legisla para los americanos sino que manda, prohíbe o permite hacer a todos los países del mundo en materias que constituyen la agencia prioritaria de los intereses comerciales de los Estados Unidos. Esta constatación lleva a concluir que las reglas multilaterales y obligatorias consagradas en el Acuerdo General han sido sobrepasadas por los hechos reales.

Esta caracterización es importante de tener en cuenta, sobre todo porque el título de este Simposio plantea considerar los desafíos del futuro.

En América Latina se habla de crisis. Se ha repetido hasta el cansancio que atravesamos la más grave crisis desde los años 30 y hay en la literatura técnica de estos últimos años, inclusive afirmaciones, de que la actual no tiene parangón ni aun con la Gran Depresión.

Es conveniente ver rápidamente unos cuatro o cinco elementos que caracterizan la crisis que enfrentamos los países de América Latina. Primero, hay un lento crecimiento de las economías de los países industrializados, pese a que el año 1984 registró una muy rápida y

espectacular recuperación de la economía de los Estados Unidos, lo que hizo pensar que podría avizorarse una tasa de crecimiento del producto más alta en los países industrializados. La verdad es que el resultado final vino a encuadrarse dentro de los niveles que la OCDE había previsto para el conjunto de los países industrializados, la cual no sobrepasa un dos y medio por ciento del producto para los próximos años. Pero, aún para el período de más rápida expansión de la economía de los Estados Unidos el año pasado, no ocurrió lo que se ha llamado la Tesis de la Locomotora.

Los efectos de arrastre a las economías en desarrollo no se produjeron, en función de que otros países, particularmente los socios comerciales más importantes de los Estados Unidos, el Japón, la Comunidad Europea y los países del sureste asiático aprovecharon más la apertura comercial de los Estados Unidos para colocar allí sus exportaciones, pero no así el conjunto de los países latinoamericanos. Tal vez de los más avanzados como Brasil y México, por razones distintas, en productos de diferente naturaleza, pudieron incrementar de una manera más o menos importante sus exportaciones al mercado de los Estados Unidos.

Pero lo que es esencial para el conjunto de las exportaciones de América Latina, es decir, los productos básicos, tuvieron un año adicional de presión en 1984 y en 1985 han llegado a niveles quizá los más bajos de la historia.

Uno o dos productos se salvan de la caracterización general, pero el grueso de los precios de los productos básicos experimentan una muy grave depresión. En consecuencia, el ritmo de crecimiento de las economías industrializadas, que se sigue creyendo lento para los próximos años, no tendrá sobre la economía latinoamericana efectos benéficos, particularmente en lo que se refiere al 80o/o de las exportaciones regionales que está constituida por materias primas.

Los Estados Unidos, en función de la recuperación del valor del dólar del año pasado y del enorme déficit comercial que acumuló y acumulará este año también, se convirtió en un mercado atractivo para aquellos países en donde el cambio del valor de las monedas significa una diferencia adicional que les permite colocar exportaciones manufactureras.

El segundo elemento de la crisis es el endeudamiento excesivo. Mucho se ha hablado, escrito y opinado sobre el problema de la deuda. Se ha preguntado por qué América Latina llegó a acumular un stock de deuda tan grande como el que actualmente tiene. En el fondo hay una razón de carácter estructural: la asimetría de la inserción de los países latinoamericanos en el sistema de relaciones económicas internacionales. Su condición de exportador de productos primarios e importador de manufacturas, hizo que siempre existiera un desequilibrio que fue financiado con recursos externos, pero en niveles más o menos aceptables para lo que era y es la organización financiera internacional. Siempre hubo endeudamiento de América Latina para llegar a un equilibrio en el lado de los pagos.

En consecuencia, hay una razón estructural en el endeudamiento. En los años 70, el reciclaje de los petro-dólares a través de la banca privada internacional, la irresponsabilidad con que algunos países manejaron estrategias de crecimiento basadas en el endeudamiento y también la necesidad de la banca privada de colocar sus excedentes de capital, hicieron que el stock fuera aumentando de manera vertiginosa. Mientras no se disminuya la brecha comercial con los países industrializados, se mantendrá en forma permanente la necesidad de recursos críticos, es decir, mientras no cambie la estructura de las exportaciones latinoamericanas. El problema de la deuda es pues, un problema estructural y en la medida que no haya una corrección de esta misma naturaleza, persistirá.

En la acumulación del stock juega un papel preponderante la elevación inusitada de las tasas de interés a niveles históricos excepcionales. Muchas veces se dice que si los latinoamericanos se endeudan en 360 mil millones de dólares y no supieron manejar recursos de ese volumen, lo justo es que paguen. Pero, interesante sería hacer un ejercicio para saber cuánto, de esos 360 mil millones fueron realmente transferencias de los recursos a los países latinoamericanos y cuánto es capitalización de intereses. Estimaciones gruesas señalan que no más de un tercio de esos recursos ha sido transferencia real de recursos. Paradójicamente, en los primeros años de esta década la región ha transferido a los Estados Unidos más de cien mil millones de dólares en concepto de intereses, sin que haya disminuido el stock de la deuda.

Es necesario, en forma más o menos rápida dejar constancia de la evolución política que ha tenido el tema de la deuda en los últimos meses. Esta evolución política ha sido importante. En enero de 1984, cuando los países latinoamericanos se encontraron en Quito en la Conferencia Económica Latinoamericana que convocara el entonces Presidente del Ecuador, Doctor Osvaldo Hurtado, era poco menos que pecado hablar entre nosotros del tema de la deuda externa. No había un Ministro de Hacienda ni un Presidente de Banco Central de la región, ni experiencias ni información que permitiera, de alguna manera, ir aunando elementos de juicio, ir ganando poder de negociación en el plano internacional.

Paralelamente, a ese temor de los países latinoamericanos, se observa una retracción total de la banca internacional en el suministro de créditos a la región. Solamente cuando los países habían adoptado políticas de ajuste impuestas por el Fondo Monetario Internacional, se lograban nuevos créditos simplemente para el pago de intereses, de tal manera que la contabilidad de los bancos no cayera en manos de los supervisores y no se hicieran acreedores a las sanciones que eso puede conllevar, de conformidad con la legislación de los países industrializados.

De allí pasamos a la organización del Consenso de Cartagena, a un intercambio más fluido de información entre los países latinoamericanos. Esa suerte de espada de Damocles que siempre estuvo sobre el sistema financiero internacional y que era el poder que poseían los países latinoamericanos pero que no se animaban a usar, de organizarse en un cartel de deudores, ha tenido, sin duda, algunos efectos.

Creo que el consenso de Cartagena ha ido ganando espacio para hacer entender a los acreedores que no puede forzarse a las economías de los países latinoamericanos a trabajar en el futuro simplemente para pagar intereses. Brasil, que gracias a un esfuerzo importante el año de 1984 acumuló un superávit comercial de 13 mil millones de dólares, dedicó 11 mil simplemente al pago de intereses, no restándole casi nada para inversiones.

De allí hemos pasado a la toma de conciencia de que América Latina, en las actuales condiciones no puede pagar la deuda. Nadie la está pagando en términos del principal y los intereses se pagan con

financiamiento adicional. Hay conciencia también, de que América Latina no podrá pagar su deuda sino en la medida de su crecimiento y crecer significa transferencia de recursos, es decir, revertir esa tendencia perversa que existe hoy día; América Latina es exportador neto de capital al mundo desarrollado, para volver a recibir flujos que permitan su crecimiento económico. Algo de esto puede percibirse en el denominado Plan Baker, lanzado por el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos en la reciente reunión del Fondo Monetario y del Banco Mundial en Seúl, donde se reconoce este hecho político, a mi juicio muy importante. Pero, se formulan algunos condicionamientos que son negativos, impracticables en América Latina, es decir, el condicionamiento a una buena conducta comercial, económica en general, en el sentido de adoptar un determinado tipo de política económica. Pienso que estas condiciones ignoran razones estructurales y básicas de las sociedades latinoamericanas y pretenden impulsar un desarrollo imitativo que se ha probado que puede no ser viable en América Latina.

En todo caso, hay un reconocimiento de que el endeudamiento de la región es un hecho político en lo fundamental. Segundo, que América Latina no puede pagar si no crece y para crecer es necesario recibir transferencias reales de recursos y que el diálogo entre los países acreedores y los países deudores es en esencia un diálogo político.

Hay en el Plan Baker un reconocimiento de que el rol hipertrofiado que ha jugado la banca privada internacional, lejos de todo control internacional, tiene que ser revertido y por ello el Plan Baker asigna una tarea fundamental a la provisión de nuevos recursos y a los organismos internacionales públicos de financiamiento. Son pequeños pasos que se han ido dando y pequeños espacios que se han ganado, merced a que existe el temor de que América Latina o algunos países se unan o declaren una moratoria unilateral.

En tercer lugar, mencionaré la crisis del sistema de comercio internacional. Ya he referido la baja pronunciada y nunca antes registrada del conjunto de los productos básicos que exporta América Latina a lo cual, como nota especial, se agrega la caída del mercado del estaño en la Bolsa de Metales de Londres y la incertidumbre de si podrá recuperar, dando fin a un ciclo para un producto muy importante.

Desearía destacar, también, el proteccionismo de los países industrializados. Nada agrega el tratar de probar que el proteccionismo existe. Suficientes pruebas son los estudios que los propios países industrializados y la OCDE han hecho sobre la naturaleza y efectos del proteccionismo.

Este es uno de los fenómenos más graves que estamos enfrentando y frente al cual hay que prepararse para jugar el juego con las mismas reglas con que lo están haciendo los países industrializados, es decir, armar un poder de negociación regional que permita contrarrestar estas prácticas.

Las políticas de comprensión de las importaciones, símbolo del ajuste recesivo que ha impuesto el Fondo Monetario Internacional, también contribuye a la crisis del comercio exterior, pues para nadie es desconocida la relación que existe entre el nivel de exportaciones y el nivel de la actividad económica de nuestros países.

El golpe más certero de esta política de reducción de importaciones es sobre la inversión, cuya tasa será difícilmente recuperable y no se podrá aumentar la capacidad de exportación de América Latina en el futuro, aun cuando se reciban recursos frescos, en virtud del atraso que ha experimentado la tasa de inversión, en función de que no habido recursos para importación de bienes de capital y otros equipos.

Otro elemento de la situación actual es la crisis del multilateralismo. Me limitaría a señalar que el multilateralismo como esencia del sistema de relaciones económicas internacionales creado en la posguerra, es una tesis de los países del Norte.

Responde a la visión del mundo que tenían entonces los vencedores de la guerra y a lo que era en ese momento la división internacional del trabajo. Con los cambios tecnológicos y políticos que han ocurrido en los últimos años, se puede afirmar válidamente que el multilateralismo ya no es funcional a la nueva visión del mundo que hoy existe desde el Norte; como el multilateralismo no es funcional a la estructura del poder mundial y a la nueva polarización de relaciones Este-Oeste. A la América Latina le toca apreciar todos estos cambios y tratar de organizar su propia participación en un mundo

en constante y fluida mutación.

Finalmente, otro elemento de la situación presente es lo que se ha dado en llamar la crisis de la integración latinoamericana. Mucho se ha hablado y mucho se ha dicho, a veces de manera irresponsable, que la integración latinoamericana y los instrumentos de los que se vale quedaron obsoletos frente a un mundo que cambió de manera sustantiva y rápida.

Creo que lo que está en crisis en esta década en América Latina es el concepto y las posibilidades del desarrollo. Con él cayó en crisis la industrialización y, obviamente, la integración que es demanda de esta última.

En los textos se ha utilizado como ejemplo dos países extremos que no pueden integrarse, aquellos que no producen sino bienes primarios. La industrialización demanda políticamente la existencia de un mecanismo de integración, pero la industrialización, que fue el eje del desarrollo latinoamericano después de la posguerra, también enfrenta una grave parálisis de integración, crisis forzada por la crisis internacional.

Pese a las reiteradas declaraciones de mandatarios, cancilleres, ministros, etc. en respaldo pleno a la integración latinoamericana, hay una crisis de credibilidad, sobre todo en el ámbito de los empresarios que, en muchas oportunidades, han visto frustrarse proyectos de inversión. Hay empresas que fueron diseñadas para el mercado Andino al que no pueden exportar.

Todo esto ha dado como resultado, según las evaluaciones de la economía latinoamericana que ha hecho la CEPAL en diciembre del 84, y una muy preliminar que acaba de hacer el día 8 de noviembre de este año para siete países de la región para los primeros tres trimestres de 1985, el que de hecho lo que interesa destacar son dos cosas: primero, que para muchos países latinoamericanos el nivel de ingresos per cápita, que es indicador de la calidad de vida, ha retrocedido en algunos casos a lo que era diez años, y las perspectivas de recuperarlo no son las mejores.

Podría decirse, para el conjunto de la región, que ha sido una

década perdida. Esto crea presiones de carácter político y social muy difíciles de tolerar, sobre todo para los países que hace poco recuperaron su sistema democrático y tratan de consolidarlo.

El otro hecho es, por lo menos para 1985, el destacado papel que le corresponde a la economía del Brasil, cuya recuperación será del orden del 7o/o para este año. A su influjo, el conjunto de la región crecerá alrededor de 2.6 a 2.8o/o en 1985.

Los banqueros en estos momentos se deben estar preguntando cómo un país como Brasil, que según ellos no tenía viabilidad sin política ortodoxas de ajuste recesivo, vaya a lograr con otros medios, alcanzar una tasa tan importante de crecimiento como la que alcanzará en este año.

Es indispensable vincular los conceptos de desarrollo, integración y democracia para tratar de ver cuáles son las opciones viables que la América Latina tiene hacia el futuro. Primero, porque el desarrollo debe ser un imperativo y no podrá alcanzarse si no se agudiza la imaginación para encontrar fórmulas que permitan, con real voluntad política, llegar a una integración entre los países de la región.

Segundo, el desarrollo es un imperativo, si es que se quiere legitimar a la democracia no solamente como una forma de vida y de gobierno, sino como el sistema dentro del cual pueda darse plena validez al concepto de justicia social, al que tanto aspiran los pueblos latinoamericanos. Si hacemos con sinceridad algo hacia dentro pienso que las opciones hacia afuera pueden cambiar. Por eso hay dos líneas políticas que se presentan como las únicas opciones al futuro: la primera la profundización de la cooperación y la integración regionales. Aquí hay un conjunto de tareas que tenemos que emprender.

Es necesario recuperar los niveles de comercio entre nosotros, por lo menos a los niveles que teníamos en 1981.

¿Qué herramientas se utilizan para corregir este fin? Creo que todas las que estén a nuestro alcance; el comercio compensado, el trueque, el conseguir recursos frescos para inyectarlos al mecanismo de pagos y créditos recíprocos que tenemos organizado y que monitorea el Banco Central de Reservas del Perú. Tenemos, ade-

más, que encontrar la posibilidad de juntar dos vertientes que hasta ahora hemos manejado en forma aislada, individual y sin conexión entre sí, que son la cooperación regional y la integración.

Si se vincularan orgánicamente, podrían enriquecerse mutuamente y podría tenerse una perspectiva bastante mayor de lo que entre países latinoamericanos se puede hacer. Finalmente, si con sinceridad y con voluntad política real hacemos algo hacia adentro, es inevitable que esto produzca resultados hacia el exterior. La más viable debe ser la organización y el ejercicio de un poder de negociación en el ámbito internacional, no para buscar inútiles confrontaciones, sino para lograr se salvaguarden los intereses de América Latina en todo este proceso de transición que estamos viviendo. Por ejemplo, cómo convertir el proteccionismo de los países industrializados? Creo que solamente si la América Latina aprende a utilizar su poder de compra será posible que los países industrializados entiendan que un mercado de 300 millones de habitantes es importante para sus exportaciones. Solamente así saldremos de la posición meramente reivindicatoria y pasaremos a la negociación en términos mucho más equitativos que lo que hasta aquí hemos podido hacer, es decir, negociar con algún grado de equilibrio, teniendo algún poder que permita que la posición de América Latina sea más escuchada y respetada en el ámbito internacional.

Si estas dos líneas de política no son manejadas con habilidad y decisión política, las perspectivas serán bastante difíciles para la región.

Pienso que los discursos de los presidentes democráticos de América Latina, este nuevo diálogo que se está realizando a nivel de los Cancilleres un poco más informal, están marcando la pauta de una nueva diplomacia económica en América Latina.

Tengo la impresión de que la gravedad de la situación, el fondo que estamos tocando, hará que nuestros gobernantes piensen con visión más de estadistas y puedan entender que si estas líneas de política no se trazan hacia adelante, será imposible salir de la situación en que nos encontramos ahora.