

CONCERTACION LATINOAMERICANA:  
ARQUITECTURA DE INTEGRACION  
E INGENIERIA DE NEGOCIOS

*Félix Peña*

La construcción gradual de un sistema de interdependencia económica entre los países latinoamericanos, en el que predomine la cooperación sobre el conflicto, es una tarea de largo aliento, que ha estado caracterizada y probablemente lo seguirá estando, por una marcada arritmia y por un rumbo errático. No ha respondido, ni podría quizás haber respondido a un programa único, de ejecución lineal, con objetivos y plazos predeterminados. Por el contrario, la experiencia demuestra que es una tarea en la que predominan marchas y contramarchas, observándose una tozuda rebelión de la realidad ante las pretensiones racionalistas. La explicación es simple: son muchos los países, son dispares sus situaciones y sus intereses, las inestabilidades políticas y económicas han sido frecuentes, las distancias físicas y económicas enormes.

Queda incluso la impresión que es una tarea imposible y que América Latina está condenada a la fragmentación en el marco de una interdependencia en la que por lo demás predomine el conflicto. En tal sentido, cabe reconocer que existe hoy en muchos círculos, una profunda brecha de credibilidad con respecto a la posibilidad de crear para cada país un entorno regional de cooperación económica efectiva. Muchos dudan que aún si tal entorno fuera efectivamente establecido, pudiera tener un impacto significativo en el crecimiento y desarrollo de las principales economías latinoamericanas. Consideran que desde el punto de vista económico los mercados de la región, salvo en algunos casos los contiguos, siguen siendo marginales.

Convencionalmente se reconoce que 1960 es el año en que comienza la historia contemporánea de la concertación económica intra-latinoamericana. Los Tratados de Montevideo (ALALC) y de Managua (MCCA), son hitos generalmente aceptados para marcar el inicio de los procesos de integración económica en la región. Es que a partir de ellos se puede observar la aparición, al menos en el plano comercial, de los primeros elementos distintos de nuevos subsistemas internacionales o sistemas internacionales parciales (uno de alcance regional, el otro subregional), en los que los países latinoamericanos participan y que se distinguen del interamericano o panamericano, que había sido hasta entonces, el marco más común para sus propias interacciones políticas y económicas recíprocas.

Por cierto, nada comienza de la nada y toda historia tiene su prehistoria. La prehistoria en este caso había sido larga, con etapas claramente diferenciadas en los períodos precolonial y colonial, en el transcurso del siglo XIX y más recientemente, en la década del treinta. Sobretudo en el denominado Cono Sur, se había enhebrado una incipiente interdependencia económica cooperativa, de ámbito limitado como resultado de la crisis del treinta primero y luego, por los efectos de la Segunda Guerra Mundial. El instrumento principal fue una red de convenios bilaterales de comercio y pagos, a través de los cuales se canalizaba lo esencial del intercambio intrarregional de aquellos años, concentrado por lo demás, en pocos productos primarios.

Pero es sólo a partir de finales de los años cincuenta que comienza el desarrollo de un proceso de concertación económica regional, con un alcance geográfico superior al de los respectivos ejes bilaterales y al del Cono Sur. En tal sentido, la participación de la ALALC en México, Colombia y Ecuador, y luego la de Venezuela, adquirió un sentido político superior incluso a su relevancia comercial, al transformar la Asociación en un proyecto de alcance regional, incipiente expresión institucional contemporánea quizás, de una idea de profunda raíz histórica e innegable valor cultural y político actual, que es la de América Latina.

La ALALC puede ser considerada entonces como el primer paso a la institucionalización de una región que aspira tener identidad propia en el concierto internacional de naciones. El bloque latinoamericano en Naciones Unidas (años 50), los ensayos de concertación económica externa al promediar los sesenta en el ámbito de la CECLA y luego los GRULA, en

distintos foros internacionales, son otras expresiones institucionales de la idea de región, que la diplomacia multilateral latinoamericana va desarrollando en el curso de estos años, que hoy podríamos denominar los del "aprendizaje latinoamericano". La creación del SELA, en 1975, es quizás un punto culminante de este proceso incipiente de concertación externa. El Grupo de los 8, constituido en 1986 en Río de Janeiro, es la expresión más reciente y sin duda, la de mayor alcance político. A partir de su formación, la concertación latinoamericana trasciende lo económico e incursiona decididamente en el terreno político, continuando un proceso cuyo antecedente más inmediato son los Grupos Contadora y de Apoyo.

Desde aquellos ya lejanos años sesenta, se plantea por lo demás, el interrogante sobre si la integración y la cooperación económica regional, eran y debían ser procesos predominantemente gubernamentales.

Algunos así lo visualizaban. La acción principal correspondería, en esta visión, a los gobiernos quienes crearían los marcos en los que canalizarían luego su acción los operadores económicos. Cuanto más, éstos sólo deberían ser consultados en el seno de organismos públicos de decisión, tanto nacionales como multinacionales.

Otros, por el contrario, veían a los empresarios como los verdaderos promotores y protagonistas de las acciones de integración. Entendían el rol gubernamental como el de la eliminación de restricciones e impedimentos a lo que debía ser el espíritu creativo de los empresarios, quienes en mecanismos tales como las reuniones sectoriales de la ALALC, o a través de entendimientos directos intra e inter-empresas, serían entonces los verdaderos impulsores del comercio y de otras formas de interacciones económicas transfronterizas.

Tensión conceptual, metodológica e ideológica, en fin, que no dejaba de reflejar la que en el ámbito nacional marcaba frecuentemente los debates sobre los caminos hacia el desarrollo económico. Muchas energías se esterilizaron, en los países y en la región en su conjunto, como consecuencia de tal tensión.

En el fondo, esta tensión ha puesto de manifiesto también en ese campo específico, la gran dificultad práctica que ha habido en la región para reconocer la interacción entre los distintos planos en que se desarrollan o en que pueden desarrollarse, acciones orientadas a interconectar los mercados, a compartir la explotación de recursos, a administrar colectivamente problemas económicos comunes, a concertar negociaciones

frente a terceros, en fin, a cooperar en el amplio espectro de posibilidades que se abre en tal sentido, a países que comparten una región o una subregión en el sistema internacional.

Por el contrario, ha existido una fuerte propensión a los compartimientos estancos, conceptuales y operativos, expresados precisamente en esa falta de comunicación entre los distintos planos en que pueden canalizarse acciones de cooperación e integración. Quizás en este hecho, pueda encontrarse una de las claves de la limitada efectividad de los planteos de concertación latinoamericana.

Creo que sin perjuicio de los que han derivado de la existencia de corrientes ideológicas contrapuestas, importancia grande han tenido para explicar tales dificultades de comunicación, las propias organizaciones internas de las administraciones públicas latinoamericanas y el exceso de especialización del mundo académico y técnico, por mucho tiempo poco propenso a los enfoques interdisciplinarios, a las visiones de conjunto y a las perspectivas históricas. Sólo en los años más recientes, se pueden observar estructuras gubernamentales más aptas para captar, por ejemplo, el amplio y complejo mundo de las relaciones económicas internacionales, concebido como campo de interacción de factores de poder y de bienestar, así como su intensa interacción con el no menos complejo mundo del desarrollo económico, social y político de una comunidad nacional. La ya clásica dicotomía entre las cancillerías, por un lado y los responsables de las áreas de economía, comercio y banca central, explican muchos de estos compartimientos estancos, que han restado coherencia, efectividad y eficacia a la acción económica externa de gobiernos latinoamericanos, contribuyendo así a la distancia que se observa entre teoría y realidad en materia de integración regional.

Estas notas están orientadas a explorar precisamente, el tema de la interacción entre los distintos planos y ámbitos de la concertación económica latinoamericana.

Quiero referirme particularmente, a la integración como un fenómeno multidimensional, en el cual la efectividad y la eficacia de las acciones de alcance regional de los gobiernos, de los distintos protagonistas sociales y en particular, de los operadores económicos dependen, en gran medida, de los vasos comunicantes que se logren establecer entre los distintos planos y ámbitos en que ellas se manifiestan.

Pienso que es el ámbito interno de cada país donde tales vasos comunicantes parecen ser más necesarios. Ello implica un

esfuerzo de visualizar la interdependencia regional, sus costos y beneficios, así como las desventajas de su ausencia, desde una óptica nacional y de la de cada operador económico. Sólo desde una perspectiva nacional puede plantearse y captarse, la racionalidad política y económica de una interdependencia regional cooperativa y su expresión más avanzada que es la integración económica. Sólo en tal perspectiva pueden extraerse consecuencias operativas con respecto a su vínculo con las relaciones internacionales globales de cada país, así como con respecto a las modalidades organizativas más apropiadas para actuar en el plano internacional, incluyendo el regional. Por el contrario, la tendencia ha sido con mucha frecuencia razonar lo regional no desde la perspectiva de cada interés nacional, sino desde la más abstracta de una hipotética racionalidad supranacional, encubierta por la expresión "interés regional". Este es un defecto común en muchos planteos teóricos de integración, en distintas latitudes, como lo ha puesto de manifiesto Hans Christoph Rieger, en el caso de la ASEAN ("Towards the making of ASEAN Common Market - A concrete proposal", 1986 - Ver el ensayo de Manfred Mols en este volumen)

Especial énfasis quiero poner en esta ocasión, en un primer análisis, en la correlación entre la convergencia latinoamericana frente a terceros y la intrarregional, y en la comunicación entre las dimensiones macro y micro de la integración económica regional.

En este análisis tomaré en cuenta, especialmente, las nuevas tendencias que en materia de concertación latinoamericana se han expresado en años recientes. Concluiré haciendo algunas propuestas orientadas a reforzar tales tendencias.

## 1. Concertación e integración económica: el retorno

Los últimos años permiten constatar un revivir de la idea de concertación e integración económica entre países que comparten una región o una subregión. Recientemente, por ejemplo, los jefes de Estado de la ASEAN se reunieron en Manila, en la primera cumbre que celebran en diez años y fijaron ambiciosas metas en materia de liberación del comercio intrarregional. Y en Europa, parece ya un hecho que se ha de lograr en 1992 el objetivo del mercado único, dentro del cual

los empresarios podrán operar libres de todo tipo de restricciones tarifarias o no tarifarias, y en el que se habría logrado para ese entonces un avanzado grado de armonización de legislaciones y de coordinación de políticas. Incluso la idea de una banca central europea podría haberse concretado a esa fecha. En otro ejemplo significativo, el acuerdo de libre comercio entre Canadá y los Estados Unidos, aspira a producir un dramático paso adelante en la integración de ambas economías.

El cuadro se enriquece y se vuelve más complejo, si se toma en cuenta la red de relaciones económicas especiales que se ha ido desarrollando entre países industrializados y los países en desarrollo de su entorno inmediato. Tres redes comerciales sobresalen de inmediato al observador: la de Japón con los países del Sudeste Asiático; la de los Estados Unidos y Canadá, con México y con los países de la Cuenca del Caribe, y la de la Europa comunitaria, con los países de la Cuenca del Mediterráneo y con los de la Convención de Lomé. Cada red se enhebra a través de una compleja trama de relaciones empresarias transnacionales, de preferencias comerciales, de inversiones y de mecanismos financieros, que permite, entre otras ventajas económicas a veces recíprocas, intercambiar el acceso a una demanda externa de alto poder adquisitivo, a tecnología, a capacidad empresarial y a financiamiento, por el acceso a un mercado laboral extenso y barato, y a un amplio, aunque muchas veces potencial, mercado consumidor.

Como telón de fondo a este renovado movimiento hacia bloques comerciales y hacia distintas modalidades de procesos de integración, una amplia y relativamente eficaz coordinación económica del mundo industrializado, se combina con una marcada pérdida de efectividad de aquellos mecanismos económicos multilaterales más universales, en los que la participación en las decisiones se rige por principios de democratización del poder mundial. La de los ochenta es en tal sentido, una década en que se contrasta la importancia relativa creciente para las relaciones económicas internacionales de la Cumbre de los Siete, con la decreciente de la UNCTAD. A diferencia de lo que parecía ser la tendencia en la década anterior, manifestada en iniciativas tales como las del Nuevo Orden Económico Internacional y el Diálogo Norte-Sur, en las que tantas esperanzas depositaron los países en desarrollo, los años recientes parecen indicar un mayor predominio de foros y mecanismos de concertación en los que predominan la lógica pragmática de la estratificación internacional, por contraposición a la más idealista de

la democratización internacional. Este es un tema que amerita una reflexión detenida por los especialistas en relaciones internacionales, pues quizás en este hecho se encuentran algunas de las claves para entender fuerzas profundas que están operando en el sistema internacional y que tras la apariencia de una relativa estabilidad, puedan estar preanunciando años difíciles para la convivencia entre las naciones.

Por el juego de distintos factores, la idea de integración también ha retornado a la agenda de las relaciones económicas internacionales de los países latinoamericanos. Sin duda, uno de los factores que la impulsa, es la percepción de tendencias internacionales como las señaladas en el párrafo anterior. Los cambios que se están operando en una economía mundial impactada por profundos "shocks" tecnológicos y financieros, por la emergencia de nuevos protagonistas-países y protagonistas-empresas, por una gradual pero implacable redistribución del poder económico relativo entre las grandes potencias y entre potencias emergentes, están produciendo un fuerte impacto en la percepción que países de la región tienen de desafíos y oportunidades externas. El entorno económico externo plantea en América Latina, un imperativo que se está generalizando en el mundo contemporáneo, de competitividad, de negociación, de desarrollo de alianzas y de relaciones económicas preferenciales, que necesariamente está conduciendo a una revaloración del entorno regional o subregional en el que cada país se inserta. Se observa esta tendencia, por lo demás, en todas las regiones del sistema internacional.

Pero dos son quizás los factores que se destacan para explicar el retorno de la integración de América Latina. Uno, es el fenómeno de la deuda externa. Por lo menos por tres razones incide la deuda sobre la mayor propensión a la integración: a) por la idea que una mayor concertación entre los deudores podría contribuir a mejorar su capacidad relativa de negociación frente a los bancos y a los países acreedores; b) por los efectos que la escasez de divisas para importar de fuera de la región, tiene sobre la búsqueda de alternativas en un intercambio regional ahorrador de divisas y sobre el desarrollo de estrategias para la sustitución eficiente de importaciones, y finalmente, c) por los efectos de la noción de "riesgo latinoamericano", que especialmente en los años inmediatos al estallido de la crisis de la deuda, llevó a los bancos y a los mercados a percibir la región como un conjunto, sin reconocer situaciones

diferenciales a pesar de la estrategia seguida de encarar cada paso por separado.

La deuda externa acentúa en la región la idea de interdependencia. La consecuencia es que cada país se percibe a sí mismo y es percibido por sus acreedores externos, como parte de un área diferenciada del resto del mundo en la que, lo que ocurre con las otras partes afecta de una manera positiva o negativa, al conjunto. De allí la tendencia a desarrollar en la región una cierta disciplina colectiva, orientada a impedir que comportamientos de uno de los deudores frente a sus acreedores, afecten a los demás o que se elaboren soluciones individuales a expensas del grupo. Pero de allí también, la búsqueda de grados de concertación que permitiera a cada uno y al conjunto, mejorar su posición negociadora relativa frente a terceros. Caracas (1983), Quito (1984), Cartagena (1985) y Acapulco (1987), son otros tantos hitos en la búsqueda de mecanismos realistas de concertación frente a los acreedores. Cualesquiera que hayan sido sus resultados efectivos, que en procesos de largo plazo nunca pueden ser examinados por los impactos inmediatos, lo cierto es que retoman un camino latinoamericano de concertación económica externa, iniciado quizás en 1964 en Alta Gracia, continuado en 1969 en Viña del Mar y que deriva luego en la creación en 1975, del SELA.

El otro factor a destacar, es el cambio que se está operando en los intereses comerciales latinoamericanos, como consecuencia del desarrollo industrial de las economías más avanzadas del área. Tres países por lo menos se están transformando en activos exportadores a la región de bienes de capital y de tecnologías: Brasil, México y la Argentina. Los tres están manifestando un creciente interés en penetrar los mercados en desarrollo del área, apuntando especialmente a los mercados de proyectos. Comienzan a percibir entonces más nítidamente que antes, cuatro aspectos que parecen ahora como indisociables en una estrategia de aprovechamiento de los mercados de la región: la racionalidad de desarrollar espacios de comercio preferencial entre sí y con los demás *países del área*, la necesidad de comprar para poder vender; la conveniencia de encontrar soluciones prácticas al problema de la creciente deuda intralatinoamericana, y la ventaja de promover relaciones empresarias transfronterizas, a través del empleo de distintas modalidades de "contractual" y "equity joint-ventures", incluyendo por cierto, la subcontratación internacional. El planteamiento reciente de México con respecto a Centroamérica,

en torno al aprovechamiento del financiamiento resultante de los Acuerdos de San José a fin de identificar y desarrollar proyectos de inversión, es un ejemplo en tal sentido.

El efecto es una marcada tendencia al reconocimiento, desde una perspectiva de interés nacional, de la importancia relativa de los mercados regionales y de las condiciones que parece ineludible reunir, si es que quieren competir en ellos con proveedores extrarregionales. En este reconocimiento y en la mayor apertura que están introduciendo en sus propios mercados a fin de acrecentar la eficiencia y la competitividad internacional de sus economías, se encuentran factores dinámicos potenciales, que de consolidarse podrían operar un cambio significativo en las relaciones económicas intralatinoamericanas. Cabrá observar con detenimiento, en tal sentido, los efectos que se podrían producir en el comercio intrarregional, como consecuencia de las recientes innovaciones introducidas por el Brasil en sus políticas industrial y de comercio exterior, sobre todo teniendo en cuenta el amplio poder de compra relativo de su economía.

Cabe apuntar asimismo, que el hecho que algunas de las economías del área están demostrando un mayor dinamismo relativo y una mayor adaptabilidad a los actuales requerimientos de la competencia económica mundial, podría estar introduciendo en la competencia por los propios mercados regionales, elementos de emulación y efectos de "catch-up", relativamente ausentes hasta ahora y que pueden ser sumamente positivos para estimular futuras acciones de cooperación e integración económica. Quizás sea todavía prematuro hablar de "locomotoras" intra-latinoamericanas del desarrollo regional, pero es sin duda una perspectiva factible para la década del noventa.

Las reuniones de Quito (1984), Montevideo (1985), Esquipulas (1986-87), Quito (1987) y Acapulco (1987), son a su vez los hitos principales del retorno de la integración económica en América Latina. Jalonan un proceso, que ha sido estimulado por la revitalización democrática de la región y que es alimentado por la percepción de claros desafíos externos. Reflejan la alta prioridad política que los gobiernos de la región quieren otorgarle al área, como entorno económico externo que puede ser favorable a la consolidación de la democratización, la transformación económica y la modernización tecnológica de los respectivos países. Pero expresan además, junto con iniciativas trascendentes como las que han llevado adelante los países del Cono Sur, particularmente a través del Programa de Coopera-

ción e Integración Económica entre la Argentina y Brasil, la culminación de una profunda renovación conceptual y metodológica que se está operando en el área en materia de concertación, cooperación e integración regional.

## 2. Concertación e integración económica: la renovación

En qué consiste esta renovación conceptual y metodológica? Se están borrando, en primer lugar, las líneas divisorias entre los conceptos de concertación, cooperación e integración económica. Ponerse de acuerdo, actuar en conjunto, administrar problemas colectivamente, compartir recursos y mercados, son tipos de acción que, si bien distintos en sus alcances y características, persiguen la misma finalidad de ayudar a enfrentar desafíos externos, o de mejorar las condiciones externas para la transformación económica interna y la modernización tecnológica. Desde una perspectiva teórica, sería posible por cierto, reconocer las diferencias que existen entre tales conceptos. Lo importante, sin embargo, es retener el hecho que al menos en nuestra región, para los operadores políticos gubernamentales y económicos, son en la práctica conceptos intercambiables. Es en su finalidad que estos conceptos se identifican, perdiendo en tal perspectiva relevancia práctica las diferencias que tradicionalmente se reconocen en ellos. Para el hombre de acción y quizás también para el ciudadano común, aparecen como contrarios a aislamiento, conflicto y fragmentación.

Esta evolución se ha visto favorecida por tres factores relacionados entre sí: el proceso de aprendizaje resultante de treinta años de esfuerzos de integración regional; la consiguiente independencia en relación a modelos teóricos y a experiencias históricas extrarregionales, en particular la europea, y como consecuencia de los dos primeros, el desprendimiento con respecto a modalidades específicas de integración, tales como las de mercado común, zona de libre comercio o unión aduanera, no en cuanto ellas puedan significar como resultado final, pero sí en cuanto a lo que significan como procesos conducentes a tales resultados.

Mercado común, unión política, supranacionalidad, fueron conceptos comunes en la primera fase de la historia contemporánea de la concertación latinoamericana. Generaron inter-

minables debates que muchas veces trabaron la voluntad de acción y que también distrajeron la atención sobre lo que era esencial. Alimentaron la tradicional propensión latinoamericana a discutir conceptos y restaron energías para operar sobre las realidades.

En particular, la idea de que la integración económica suponía superar las realidades nacionales, diluyendo las soberanías preexistentes en lo que era percibido como una utópica unión política, produjo naturales reacciones contrarias en importantes sectores políticos de la región, restando en muchos otros interés por una propuesta que se había terminado por alejar de la agenda de los problemas críticos, estructurales y cotidianos, de los países latinoamericanos.

Lo que es peor, ese tipo de planteamientos integracionistas que se basaban aparentemente en el modelo comunitario europeo, estaban poniendo de manifiesto, como algunos lo destacamos en la época, un profundo desconocimiento de la lógica interna del planteamiento originado en el plan Monnet y encarnado luego en la Comunidad Económica Europea. El hecho que en 1992 el mercado único europeo se ha de concretar en el marco de la Europa de las Patrias de De Gaulle, con la supervivencia de los Estados nación, demuestra lo afirmado.

Se está consolidando, en segundo lugar, la noción que el foco de la acción -tanto a nivel de la región en su conjunto, como en el de las distintas subregiones y en el de los ejes bilaterales,- debe estar centrado en la organización y la administración de la interdependencia política y económica de América Latina.

Para emprender este último desarrollo, creo que puede resultar práctico recurrir al concepto de subsistema internacional que implica un ámbito particular de competencia internacional que es diferenciado del sistema internacional global, sea por la especificidad del objeto de las interacciones (por ej. comercio, financiamiento, tecnología, seguridad, cultura, ideas) o sea porque ellas se limitan a un número de países inferior al total de los que integran en un determinado momento histórico el sistema internacional global.

Como mínimo, un elemento común contribuye a definir el campo de interacción que configura un subsistema: puede ser un espacio geográfico compartido; una función económica, política o militar; una ideología, creencia o raza. A partir del elemento común o de la confluencia de varios, se entablan las relaciones de poder entre los países del grupo y surge el ámbito de

competencia internacional diferenciado por su contenido o por su composición.

La interdependencia que se genera a partir del elemento común, que hace que ninguna de las partes pueda ser indiferente a las actitudes y comportamientos de los demás, puede ser predominantemente conflictiva o cooperativa, según sea el grado de disparidad o afinidad de intereses entre los países que integran el subsistema. Los subsistemas pueden distinguirse por el grado de intensidad de sus interacciones y por el signo predominante de éstas, pero también por ser potenciales o activos.

Como por definición un subsistema no es un fenómeno aislado en el sistema internacional, comprender su interacción con otros subsistemas internacionales es esencial para describir y entender su estructura, su funcionamiento y las fuerzas de cambio que en él operan. Por lo demás, un país normalmente es, simultáneamente protagonista activo en distintos subsistemas internacionales. Y no todos los países que integran un subsistema, tienen a la vez intereses o grado de participación similares en otros subsistemas internacionales. Por el contrario, los integrantes de un mismo subsistema pueden tener una inserción diferenciada en el complejo de subsistemas internacionales que se pueden distinguir en un momento histórico determinado en el sistema internacional global.

Conocer quienes son los competidores, su naturaleza (son los propios Estados nacionales, pero también lo son otros actores societales, en particular los operadores económicos) y la forma en que el poder se distribuye entre ellos, es esencial para la descripción de un subsistema internacional y para entender su dinámica. Dos conceptos pueden ser útiles al efecto: uno es el de estratificación objetiva, entendida como la jerarquización de todos los competidores en función de indicadores de poder seleccionados de acuerdo a la naturaleza del subsistema; el otro es el de estratificación relativa, entendida como la jerarquización de los demás competidores desde la perspectiva de cada uno de los competidores, en función de la importancia relativa que aquellos tienen en términos de seguridad, mercados, modelos o influencias. Esta última forma de estratificación, que no necesariamente coincidirá con la anterior, permite determinar en cada situación concreta, el "grado de prescindibilidad" que los demás competidores tiene en la perspectiva de cada uno de ellos.

Es a partir precisamente de los años 60 que comienzan a manifestarse signos evidentes del surgimiento de un subsistema internacional latinoamericano, y la interdependencia que se genera hace que la vida política y económica de cada uno de los países de la región deje de ser indiferente para los demás. La Revolución Cubana con sus profundos efectos en las relaciones interamericanas y en la vida política de cada país de la región, actuó como acelerador de un proceso que desde entonces se ha ido enriqueciendo en manifestaciones y matices.

Los denominados esquemas formales de integración, si bien son parte del desarrollo de la interdependencia regional, sólo abarcan un segmento muy limitado de la rica realidad del relacionamiento intralatinoamericano. Por el contrario, la realidad de América Latina como subsistema internacional, los desborda manifestándose a través de múltiples planos de acción gubernamental o societal, como así también de muy diversos medios institucionales, de alcance regional, subregional o bilateral, las más de las veces de características muy informales. Si esto era cierto ya en los setenta, más lo es aún en los años ochenta.

¿Interdependencia anárquica y conflictiva? ¿Interdependencia organizada y cooperativa?. Tal parece ser el principal dilema que deberán resolver en los próximos años los países latinoamericanos como consecuencia de compartir un mismo espacio geográfico, económico y finalmente político. La historia mundial está plagada de casos de interdependencia del primer tipo. Menos frecuentes son los casos históricos de interdependencia del segundo tipo. Sólo en la perspectiva de tal dilema, puede analizarse y comprenderse la problemática de la concertación regional y más precisamente, la de la integración económica. Quienes pretenden captar este último fenómeno desde una óptica parcial, por ejemplo la económica, corren el riesgo de *entender* muy poco lo que en realidad ocurre.

Un enfoque como el propuesto tiene por lo menos cuatro consecuencias metodológicas y operativas: a. la primera, es que se diluye la distinción entre las dimensiones económica y política de las relaciones intralatinoamericanas. Si el foco es el desarrollo y la organización de un subsistema internacional de interdependencia cooperativa, la interacción entre lo económico y lo político pasa a ser tan natural como lo es en la realidad diaria; b. la segunda, es que se acepta la existencia de una multiplicidad de planos y de medios en que se pueden manifestar las acciones regionales (subregionales, sectoriales o bilate-

rales) de los operadores gubernamentales y societales; c. la tercera, es que se percibe más claramente la multidimensionalidad del fenómeno de la concertación latinoamericana y su relación dinámica con otras cuestiones claves de la actual agenda del desarrollo regional, tales como las de la democratización, la apertura a la competencia internacional, la transformación económica y la modernización tecnológica y, finalmente, d. la cuarta, es que se reconoce la dimensión temporal prolongada de una empresa histórica de la magnitud que ha encarado América Latina, a fin de alcanzar objetivos de desarrollo económico, social y político, que en otras latitudes costaron mucho tiempo e incluso mucha sangre.

Quizás a la luz de estas cuatro consecuencias convendría releer el Compromiso de Acapulco, pues encontraríamos allí su reconocimiento explícito y por ende, la expresión más autorizada y actualizada de la renovación conceptual y metodológica antes mencionada.

Pero Acapulco es a la vez, culminación de una fase de redefinición en enfoques, objetivos y métodos de trabajo, y punto de partida de un camino que ahora hay que recorrer. Si bien la región parece más equipada hoy, conceptual y operativamente, para evitar un nuevo divorcio entre lo que se programa y lo que en la realidad ocurre, sí parece necesario seguir extrayendo de la experiencia pasada lecciones que permitan tornar efectivos los esfuerzos de concertación que se realizan.

Quiero examinar este último tema a continuación, en relación a dos ámbitos en que en el pasado, el grado de efectividad ha sido relativamente bajo. Me refiero al de la convergencia entre concertación externa e intrarregional, y al de la correlación entre las dimensiones macro y la micro de la concertación latinoamericana. No son los únicos. Pero en mi opinión son dos de los que merecen atención prioritaria.

### 3. Concertación externa y concertación intralatinoamericana

La experiencia pasada pone de manifiesto una cierta inconsistencia y falta de vinculación, entre los esfuerzos regionales de coordinación frente a terceros y los esfuerzos de concertación (cooperación-integración) intrarregional.

Un ejemplo reciente ilustra el caso: la participación latinoamericana en las actuales negociaciones comerciales en el GATT (Rueda Uruguay) y las que simultáneamente se realizan en el ámbito de la ALADI (Rueda Regional de Negociaciones). Parecerían no existir vasos comunicantes entre ambos procesos negociadores, como si se tratara de dos realidades comerciales internacionales sin puntos de conexión. Muchas veces, ni siquiera existe a nivel nacional coordinación entre las respectivas estrategias negociadoras, ni entre los equipos que se hacen cargo de una negociación y de la otra. Hasta el discurso y la retórica parecen divergentes. Se dice en un frente lo contrario a lo que se practica en el otro.

Esto último suele ser válido para muchas de las cuestiones que los latinoamericanos negociamos, a la vez en foros internacionales multilaterales y en los regionales. Por ejemplo, comparemos las argumentaciones que esgrimen los países latinoamericanos económicamente más avanzados en foros como el de la UNCTAD, en materia de tratamientos preferenciales para los países en desarrollo, con la práctica concreta que se manifiesta en la región cuando se trata de las relaciones económicas con los países de menor desarrollo económico relativo. Hay excepciones por cierto. Pero en general, nos costaría encontrar modelos efectivos y eficaces de tratamiento preferencial que luego pudiéramos proyectar al plano de las relaciones Norte-Sur. Entre las excepciones más recientes podemos mencionar las propuestas avanzadas por México en su relación con Centroamérica. Por cierto, también debemos mencionar las propuestas incluidas en el Compromiso de Acapulco con respecto a la misma subregión.

La inconsistencia marcada implica una gran debilidad de la experiencia integradora en América Latina. Se supone que la concertación y la integración deben fortalecer la capacidad regional para negociar con terceros países. Pero no se transmite al exterior la sensación de que la acción coordinada ante el exterior se sustenta realmente en una intensa coordinación dentro de la región. La imagen de un bloque hacia terceros no llega a basarse en la realidad de un bloque económico hacia adentro, sustentado en los mismos principios de justicia y de solidaridad que se reclama del mundo industrializado. La alianza hacia afuera no descansa necesariamente en un tejido de intereses producto de la alianza hacia adentro. No llega a ser entonces una alianza que goce de credibilidad internacional. En realidad, en el plano internacional contemporáneo, sólo la

Comunidad Europea ha logrado crear un poder de negociación económica internacional creíble, basado en la realidad de un espacio económico integrado. Es el denso tejido de intereses intracomunitarios lo que explica que en última instancia, y cualquiera que sean las disidencias de intereses y de enfoques entre sus miembros, la CEE se presenta como un verdadero bloque negociador en los foros económicos multilaterales. La meta del mercado único en 1992, está acrecentando dramáticamente este efecto, según se observa en el interés que este hecho ha despertado en la prensa y en el mundo de los negocios, particularmente en los países industrializados.

Convergencia intrarregional y convergencia externa suponen además, un camino de doble vía. La externa debe sustentarse, para ser viable y eficaz, en la intrarregional. Pero a su vez, ésta no puede hacerse a costa de las relaciones de cada país con el resto del mundo. Está claro, en mi opinión, que la inserción económica internacional es propia de cada país de la región y que la concertación regional debe servir para fortalecerla pero no necesariamente para diluir la individualidad nacional. Imaginar un modelo de integración de alcance regional, no sólo implica negar las individualidades nacionales que se expresan incluso en modelos alternativos de desarrollo, sino que tampoco implica desconocer las conveniencias nacionales de desarrollar modelos de inserción económica externa, en que se maximicen las oportunidades que brinda a cada país, su relación económica con el resto del mundo. En esta visión, la alianza económica latinoamericana no puede ser ni exclusiva ni excluyente. Es parte, esencial si se quiere, del tejido de alianzas económicos internacionales que cada país traza en función de sus intereses, sus propias realidades y sus ventajas comparativas. Una vez más, para entender este tema el foco de análisis debe ser el de cada estado.

Como señalamos antes, la idea de integración, entendida en su versión más amplia y realista de interdependencia cooperativa, se relaciona con la creación de un entorno político y económico regional, que sea funcional a las respectivas individualidades nacionales en su legítima búsqueda de modelos eficaces de desarrollo interno y de inserción internacional. La metodología adecuada, será entonces la que en cada circunstancia histórica permita al conjunto de países, un equilibrio razonable entre requerimientos económicos y políticos que tendrán una fuerte propensión a ser contradictorios. De allí que tal metodología deba renovarse en función de realidades esencial-

mente dinámicas de los propios países, de la región y del sistema internacional.

No creo que sea sólo en el plano regional ni en el de sus ámbitos institucionales principales, tales como el SELA o la ALADI, donde deban efectuarse esfuerzos por desarrollar los necesarios vasos comunicantes entre las dimensiones externa e intrarregional de la convergencia latinoamericana. Por cierto que una más intensa coordinación entre esos dos organismos intergubernamentales, podría mejorar el actual cuadro en la materia. También es cierto que en la agenda del Grupo de los 8, tal coordinación debería ocupar un lugar prioritario. Temas tales como el del tratamiento preferencial para los países centroamericanos, acordado por la reunión de Acapulco y su extensión en el ámbito de la ALADI, a todos los países latinoamericanos considerados de menor desarrollo económico relativo, deberían ser objeto de acción inmediata, con el adecuado apoyo financiero del mundo industrializado. Los países de mayor desarrollo económico relativo, no sólo efectuarían así un innegable aporte a una solidaridad efectiva en la región que pudiera ser fuente de modelos de acción en el marco de las relaciones Norte-Sur, sino que estarían contemplando su propio interés nacional de concretar un espacio de relaciones económicas preferenciales que abarque a toda la región. El tema de la deuda externa intralatinoamericana que en 1986 alcanzara cerca de los 12.000 millones de dólares, también se presenta como propicio para experimentar fórmulas imaginativas de solución, que indiquen un camino aplicable en el ámbito internacional en las relaciones entre deudores y acreedores.

Es en cambio, en el ámbito de cada país latinoamericano, donde tales esfuerzos deben ser más intensos. Es precisamente en cada capital, donde debería profundizarse la relación entre los distintos planos de la estrategia y las políticas de inserción en la economía mundial, incluyendo la inserción en la economía regional. Ello implica vincular conceptual y operativamente, la idea del aprovechamiento tanto de los mercados internos como de los externos, en función de lo que cada país intente hacer para transformar su economía, modernizarse tecnológicamente y administrar sus problemas de coyuntura.

Es sólo en el ámbito nacional donde puede tenerse una visión de conjunto de las relaciones económicas internacionales del respectivo país, y es en tal perspectiva que podrá el gobierno y podrán sus operadores económicos, trazar su estrategia

de penetración de mercados externos o de negociaciones comerciales internacionales.

Plantea este enfoque, en muchos casos, requerimientos de cambios o ajustes en las estructuras gubernamentales internas, en particular en la distribución de competencias dentro y entre ministerios de relaciones exteriores, de finanzas, de desarrollo, etc. Incluso en relación a los mecanismos multilaterales de cooperación económica, como los ya citados del SELA y la ALADI, poco podría avanzarse en la coordinación, si es que en las capitales respectivas, no se coordinan quienes envían las instrucciones a sus representantes, o si tales instrucciones no responden a una visión de conjunto, sea de corto o largo plazo, de los requerimientos que a cada país plantea su inserción en la economía internacional.

Una cuestión de innegable importancia para las economías latinoamericanas, permitirá observar en los próximos años hasta qué punto se ha avanzado en la aceptación de un enfoque como el planteado en el párrafo anterior. Me refiero a la conciliación entre las políticas de apertura económica (o quizás mejor, de competitividad internacional), resultantes a la vez, de las propias definiciones internas sobre el modelo de desarrollo más apropiado para alcanzar las aspiraciones de bienestar de las respectivas poblaciones, como de requerimientos de la interdependencia económica internacional, con las de participación de cada país en los procesos de integración regional o sub-regional. En el caso de Centroamérica este ejercicio de conciliación resultará inevitable si se concretan las actuales negociaciones de acceso de Costa Rica, El Salvador, Honduras y Guatemala al GATT. Pero creo que el tema ha de ser de gran actualidad en todos los países de la región e implicará un serio esfuerzo de cada país por desarrollar una visión de conjunto y adecuados vasos comunicantes entre todos los frentes componentes de una estrategia de participación nacional activa, en la dramática competencia por la conquista de mercados mundiales de bienes y servicios, que caracterizará el mundo de los '90.

#### 4. Las dimensiones macro y micro de la concertación regional: los empresarios y la integración<sup>47</sup>

El tema de la participación de los empresarios en las relaciones de cooperación e integración económica de América Latina, ha sido objeto de particular atención, desde que en 1960 los países de la región iniciaron los procesos de integración, con la creación de la ALALC y del Mercado Común Centroamericano.

Los propios empresarios han reclamado reiteradamente una más amplia participación en las decisiones nacionales y multinacionales en materia de comercio e integración regional, y un apoyo financiero y técnico que les facilite operar en el ámbito de los mercados ampliados. Consideran que si estuvieran libres de las regulaciones y restricciones que imponen los gobiernos, lograrían entre ellos, un progreso sustancial en la interconexión de los mercados latinoamericanos.

El argumento suele ser que los gobiernos deberían limitarse a eliminar trabas internas al comercio exterior, a desarrollar la infraestructura y a facilitar foros negociadores en los que ellos concreten sus entendimientos e incluso se pongan de acuerdo sobre aperturas de mercados, que luego formalizarían los respectivos gobiernos.

Quienes han estado o están cumpliendo funciones gubernamentales en los países de la región, en áreas vinculadas al comercio exterior y a las relaciones económicas internacionales, dudan de que esto sea así, pues muchas veces han percibido que en el sector empresario, incluyendo las filiales de empresas transnacionales, predominan actitudes y comportamientos más proclives a bloquear la competencia externa y a proteger, que a la apertura externa y que de no mediar la intervención gubernamental, los resultados de las negociaciones comerciales internacionales serían aún más limitados y por ende, menos efectivos, en términos de creación de condiciones de competencia y eficiencia en el marco de una mayor integración de las economías latinoamericanas.

Sin embargo, pocos dudan hoy en día que sea necesario estimular y fortalecer el protagonismo de los propios empresa-

---

47. Basado en la conferencia del autor, en BLADEX, Panamá septiembre de 1986.

rios en las relaciones económicas intralatinoamericanas, y de que hay aún mucho margen para lograr sustanciales progresos en la materia. Se tiene la impresión que en esta participación puede estar la clave para la superación de la brecha existente, entre lo que se programa o acuerda a nivel macro en materia de integración, y lo que luego ocurre en los comportamientos económicos concretos, no sólo en cuanto a flujos de comercio, pero especialmente en cuanto a inversiones en función de expectativas de comercio futuro.

#### 4.1 La participación empresaria: experiencias

La participación empresaria en las relaciones económicas intralatinoamericanas, puede ser enfocada desde por lo menos tres perspectivas:

- a. la de los procesos de decisión, tanto nacionales como multinacionales, relacionados con la definición de los marcos de acción y de las reglas de juego, que cada gobierno o conjunto de gobiernos, establece en materia de relaciones económicas internacionales, de comercio exterior y de integración.
- b. la de la gestión de los asuntos económicos externos de cada país, incluyendo la administración y aplicación de los instrumentos de política comercial creados a nivel nacional o multinacional para regular el comercio internacional y el intralatinoamericano, así como la negociación de ventajas comerciales concretas dentro de los marcos y las reglas de juego establecidas, y
- c. la de las acciones u operaciones que se desarrollan para aprovechar las oportunidades económicas que se generan como consecuencia de las decisiones nacionales o multinacionales que se adoptan en materia de proyección externa de la capacidad de producir bienes y servicios de un país, y en materia de apertura de mercados de la región.

La experiencia demuestra que para tornar efectiva la participación empresaria en cualquiera de los ámbitos antes mencionados, se requiere de las siguientes condiciones:

- a. una actitud política societal y gubernamental estable, que valore y favorezca el protagonismo empresario en las relaciones económicas externas y en particular, en las intralatioamericanas, y
- b. la existencia de operadores económicos con mentalidad innovadora, y con voluntad y capacidad de correr riesgos y de competir en mercados externos, así como de procurar agresivamente condiciones económicas y reglas de juego, que permitan tanto su proyección a mercados externos, como la de sus competidores externos en sus propios mercados.

Si bien por muchas razones, esas dos condiciones no siempre se han dado con suficiente intensidad y simultaneidad en los últimos veinte años de esfuerzos de integración económica de América Latina, es posible constatar que se han efectuado algunos progresos significativos, tanto en la valoración del protagonismo empresario en las relaciones económicas intralatioamericanas, como en el desarrollo de mecanismos apropiados al efecto. Primero se mencionarán tales esfuerzos y sus aspectos positivos. Luego se mencionarán algunos factores que han limitado su eficacia.

La vieja ALALC ha cumplido una función destacada en promover la participación empresaria en los esfuerzos de integración regional. Tres han sido sus principales contribuciones en este campo:

- a. la de involucrar a los empresarios en las negociaciones comerciales que se desarrollaron en su ámbito, en particular para la integración de las Listas Nacionales y para la celebración de los Acuerdos de Complementación Industrial. La mecánica negociadora, por pares de países y producto por producto, así como las reuniones sectoriales, fueron medios conducentes a una intensa actividad empresaria en torno a la ALALC, tanto en su sede en Montevideo, como en las respectivas negociaciones comerciales internacionales. Influyó para ello, la necesidad de preparar y de adoptar posiciones de concesiones destinadas a integrar las Listas Nacionales;
- b. la de facilitar el aprendizaje de los empresarios en materia de competencia externa, dentro de un ámbito

geográfico, cultural y económico, que les resultaba relativamente más familiar, en particular a las empresas industriales y de servicios, que el de cualquier otra región del mundo. En efecto, fueron muchas las empresas que efectuaron sus primeras experiencias de competir en mercados externos, dentro del espacio de comercio preferencial que generó el sistema de Listas Nacionales y de Acuerdos de Complementación de la ALALC, así como el mecanismo de pagos recíprocos que se estableció. El hecho que muchas veces el aprovechamiento del espacio preferencial de la ALALC, estuviera concentrado en empresas transnacionales que operaban en más de un país miembro de la Asociación o que incluso éstas y otras empresas utilizaran los mecanismos de la ALALC para bloquear las posibilidades de competir, no disminuye la importancia relativa de la Asociación en este proceso de aprendizaje de competencia externa, que sirvió por lo demás, en el caso de muchas empresas, como plataforma para experiencias más complejas en los mercados del resto del mundo, y

- c. la de contribuir, a veces en forma directa, a veces por su sola presencia y por sus actividades, al desarrollo de una red de contactos formales e informales entre empresarios de la región, de la que han derivado en muchas ocasiones todo tipo de negocios, así como el desarrollo institucional expresado en la creación de un vasto espectro de instituciones empresarias regionales, muchas de ellas de carácter sectorial. Estas han cumplido y siguen cumpliendo en la actualidad, una variada e intensa actividad de apoyo a la participación empresarial en la integración y el comercio regional, así como de defensa de los intereses empresarios en estos campos. Por los servicios que en general prestan, muchas veces han desempeñado y pueden seguir desempeñando, sobre todo con un adecuado esfuerzo de cooperación técnica internacional, un papel significativo en la reducción de los costos de información y de transacción, que por su importancia relativa suelen limitar la participación de las pequeñas y medianas empresas y las de los países de menor desarrollo económico relativo, en las relaciones económicas intralatinoamericanas. En general, estas instituciones están basadas en la representatividad de las asociaciones y cámaras empre-

sarias, también muchas veces sectoriales, que existen a nivel nacional.

Similares experiencias a las de la ALALC, aún cuando con características distintas y a veces también con diferente intensidad, se pueden observar en los tres procesos subregionales de integración, el MCCA, el Grupo Andino y CARIFTA-CARICOM.

La ALADI ha continuado la tradición en el campo empresario de su predecesora, la ALALC, aún cuando las formas de participación empresaria han cambiado, desde el momento que se dejan de lado las modalidades de negociación que caracterizaron el período las Listas Nacionales y de las conferencias de Partes Contratantes. El eje de la actividad negociadora se ha trasladado a los Acuerdos de Alcance Parcial, previstos en el Tratado de Montevideo de 1980, y de los cuales se han celebrado ya varias decenas, incluyendo aquellos firmados con países latinoamericanos no miembros de la Asociación.

Pero es en el ámbito bilateral, donde se observa en los últimos años, una intensa acción de participación directa de los empresarios en la promoción del comercio y de la integración. En lo institucional se ha multiplicado, como canales muchas veces muy eficaces para asegurar tal participación empresaria, las cámaras o consejos empresarios y de comercio binacionales, algunas de las cuales, como por ej. la Cámara Colombo-Venezolana de Comercio e Integración, han cumplido una importante función para atenuar el impacto que han tenido en el comercio intrarregional, la crisis económica que afecta a América Latina en los últimos años.

También cabe mencionar, por su originalidad, la experiencia de GEICOS (Grupo Empresario de Integración del Centro-Oeste de Sudamérica), como un novedoso intento empresario de promocionar acciones de integración económica, entre el Nordeste de la Argentina, el Norte de Chile, el Sur del Perú, el Suroriente de Bolivia y el Paraguay. Ejemplos como éste se están observando en forma creciente en otras áreas fronterizas de América Latina, a veces al margen de toda acción previa gubernamental. Se trata de casos concretos de iniciativa privada, que deberían merecer todo el apoyo internacional para extraer de ellos el gran potencial de integración y de cooperación que ofrecen.

Otra dimensión de la reciente experiencia latinoamericana en materia de participación empresaria en el comercio y la integración regional, que cabe destacar, es la de la realización

de distintas modalidades de encuentros, ruedas y foros de negocios e inversiones, en los que los operadores económicos acuerdan entre sí aperturas de mercados, que luego se formalizan en acuerdos gubernamentales, o concertan múltiples variantes de negocios que involucran comercio e incluso inversiones y transferencia de tecnología, así como otras formas de entendimientos empresarios de corto o de largo plazo. En la preparación de estas modalidades de promoción del intercambio comercial y de las inversiones, a través de la cooperación empresarial, desempeñan un activo papel, instituciones regionales como la ALADI, el Grupo Andino y el INTAL, y también instituciones empresarias como la ALIDE y la FELABAN.

Recientemente, en el marco de una clara tendencia a la revalorización de la integración económica regional, como pieza clave de las estrategias nacionales de enfrentamiento de la severa crisis económica que afecta a América Latina, así como también de las estrategias de recreación de condiciones para la modernización y el crecimiento económico, se han producido nítidas definiciones gubernamentales sobre el papel que cabe a los empresarios en las relaciones económicas intralatinamericanas. El ejemplo más notable, es el del Programa de Integración y Cooperación Económica, entre la Argentina y el Brasil, acordado en la reunión presidencial de julio de 1986.

En otras regiones, se ha acumulado también una vasta experiencia en materia de participación empresarial en el comercio y la integración económica entre varios países. Cabe destacar, por cierto, la experiencia europea en la materia, y el papel que la Comisión de la CEE ha desarrollado, junto al Banco Europeo de Inversiones, en la promoción del protagonismo empresarial en el Mercado Común, en particular en relación a la cooperación empresarial entre pequeñas y medianas empresas y en materia de desarrollo de nuevas tecnologías de punta. Pero también cabe destacar la experiencia de esquemas de cooperación entre países en desarrollo, como es en particular, el caso del grupo ASEAN a través de los muy activos y originales mecanismos de "club sectoriales" establecidos por Cámaras de Comercio e Industria de la ASEAN (ASEAN-CCI Ver el ensayo de Mols en este volumen).

Por último, cabe mencionar que ya desde comienzos de los años 70, el BID a través de INTAL, ha atribuido una particular importancia al tema de la participación empresarial en el comercio y la integración regional. El papel pionero del INTAL, en materia de emprendimientos conjuntos entre empresas de la

región, se tradujo en una primera experiencia de reunión conjunta del INTAL con el sector privado latinoamericano, que se celebró en Medellín en 1976, patrocinada por la ANDI de Colombia. De ella resultó la propuesta de creación en el marco del Instituto, del Servicio de Cooperación Empresaria, idea original en su momento y que cubrió un vacío institucional existente. Pero el propio Banco ha desarrollado una vasta actividad, a través de sus préstamos y de su cooperación técnica, para fortalecer la participación del sector privado latinoamericano en el comercio y en las inversiones intrarregionales, muchas veces a través de instituciones que ha contribuido a crear o que ha apoyado, como es el caso de las instituciones financieras subregionales, o de instituciones como ALIDE, FELABAN y BLANDEX, todas ellas con una intensa trayectoria en estos campos. Más recientemente, la creación de la Corporación Interamericana de Inversiones, abre nuevas posibilidades para una acción efectiva de apoyo al sector empresarial de América Latina, el que sin duda debería encontrar en acuerdos como los celebrados entre la Argentina y el Brasil, o entre el Uruguay y la Argentina, el Brasil y México, marcos apropiados para encarar nuevas actividades productivas, aumentar su eficiencia y su competitividad internacional, y modernizar sus tecnologías.

#### 4.2 Algunos factores limitantes de la participación empresarial

Los resultados de los esfuerzos tendientes a acrecentar la participación empresarial en las relaciones de cooperación e integración económica de América Latina, han sido limitados en su eficacia por el efecto de algunos factores, entre los que cabe mencionar:

- a. En muchos casos y en particular hasta la década de 1970, los empresarios han preferido orientar sus operaciones en función de mercados internos altamente protegidos, de manera tal que, frecuentemente, su participación en la integración o en otras formas de cooperación, ha estado limitada a acciones marginales de comercio y a aquellas tendientes a restringir importaciones con el fin de reducir las posibilidades de competencia de empresas de otros países;

- b. La idea de que el mercado debiera tener un papel secundario en los procesos de integración ha predominado en ocasiones, con el resultado de que muchos gobiernos han tenido hasta años recientes, un interés limitado en las actividades del sector empresario como protagonistas de estos procesos, y en general, como impulsores del comercio y de la cooperación económica regional;
- c. Frecuentemente, la idea de "sector privado" ha estado asociada, a nivel popular, con la de un sector dominado por filiales de corporaciones transnacionales, con el resultado de que en muchos países en momento de predominio de tendencias nacionalistas, tal asociación se ha traducido en cierta resistencia política a facilitar la participación del sector privado en los procesos de cooperación e integración económica, y en particular, en las instancias de decisión de negociación.
- d. La insuficiente dimensión, particularmente a escala internacional, de muchas empresas privadas nacionales y consecuentemente, su falta de recursos financieros y de capacidad de gestión, han limitado sus posibilidades de absorber los a veces significativos costos de información y de transacción que demandan la preparación y concreción de operaciones externas, y también han dificultado y hasta impedido, el diseño e implementación de decisiones de largo plazo en materia de comercio e inversiones intrarregionales. Este factor se ha acentuado en años recientes en muchos países, como consecuencia de los severos efectos que la crisis del crecimiento y de la deuda externa ha tenido sobre el sector privado latinoamericano. Por lo demás, el insuficiente desarrollo de los sistemas de información comercial y de las estructuras de comercialización externa, torna más difícil aún para empresas pequeñas y medianas, o para empresas de países de menor desarrollo económico relativo, explorar siquiera ideas de penetración en otros mercados latinoamericanos y menos aún, las de ampliar su oferta exportable en función de las oportunidades, muchas veces nominales, que puedan derivarse de acuerdos de comercio o de integración firmados por los gobiernos; y finalmente,

- e. El hecho que los empresarios no han podido desarrollar expectativas de estabilidad, con respecto a las condiciones jurídicas y económicas que han caracterizado las aperturas de mercado, que se han negociado en el marco de los acuerdos multilaterales y bilaterales de integración y cooperación económica. Ello se ha debido a que muchas veces estos acuerdos han sido concebidos por los gobiernos como instrumentos promotores de un comercio de corto plazo, respondiendo más a la idea de préstamo coyuntural de mercados o a la de comercio de excedentes y faltantes, que a la de creación de condiciones de largo plazo para inducir inversiones, así como la expansión y la modernización de actividades productivas. Los principales factores de inestabilidad en las aperturas de mercado, conducentes a una situación de impredecibilidad que ha afectado el comportamiento empresario en el comercio intrarregional, han sido: la precariedad jurídica de las preferencias otorgadas, ya que ellas pueden ser fácilmente alteradas por medidas o comportamientos unilaterales del país otorgante, y las fluctuaciones bruscas y erráticas de las paridades cambiarias. El ambiente de inestabilidad ha desestimulado a los empresarios impidiendo, muchas veces, la adopción de decisiones de negocios que justificaran el costo de emprender acuerdos comerciales o de inversión, con efectos de largo plazo, entre empresas de distintos países de la región. Como se ha afirmado con razón, esta precariedad es de hecho una de las restricciones no arancelarias más significativas al comercio regional.

Por cierto que este cuadro de factores debe insertarse, para tener una comprensión global de los problemas que han encarado los empresarios de la región, frente a las propuestas integracionistas, en el cuadro más amplio de discontinuidades que ha caracterizado por largo tiempo a muchas de ellas. Resulta difícil para cualquier hombre de negocios, correr riesgos apostando a favor de oportunidades que se generan en compromisos internacionales endebles, cuando además las condiciones macro-económicas, determinadas por las políticas fiscales, cambiarias y financieras, no favorecen la proyección externa de su capacidad para producir bienes o para prestar servicios.

### 4.3 La participación empresaria y la actual coyuntura económica latinoamericana

Como se señaló antes, los gobiernos latinoamericanos reconocen cada vez más, que el protagonismo empresario es esencial para la vitalidad de las relaciones de cooperación e integración económica entre los países latinoamericanos. En la visión que parece predominar actualmente, de lo que se trata es de dejar aflorar el espíritu de empresa que poseen tantos hombres de la región, y que muchas veces aparece esterilizado por condiciones económicas y por políticas y comportamientos gubernamentales que les son adversas. Se sabe que las oportunidades de negocios y de cooperación existen en América Latina, y que son los hombres de empresa quienes deben aprovecharlas y desarrollarlas.

Sin embargo, en una hora en que el sector empresario de la región está sufriendo todas las dificultades de una crisis económica, que en muchos casos está cuestionando su propia supervivencia, parecería poco realista esperar que asuma los costos y los riesgos inherentes, tanto a la apertura a la competencia de origen regional en sus propios mercados, como a la difícil tarea de penetrar todo caso, no debe sorprender que se observe un comportamiento más proclive a tratar de exportar que a aceptar que otras empresas compitan en sus propios mercados. La actitud es más vendedora que compradora. Y cuando es compradora, tiende a limitarse a "préstamos de mercados" de corto plazo, con el fin de subsanar limitaciones coyunturales de oferta nacional. Tal actitud origina presiones constantes sobre los gobiernos para proteger el mercado interno, tornando inefectivas muchas veces las medidas preferenciales que se pueden haber pactado a nivel multilateral o bilateral, o ampliando las excepciones de productos incluidos en los mecanismos de liberación comercial, o vaciando de antemano de todo contenido sustantivo cualquier negociación comercial que se intente y que pretenda tener efectos estables y de largo plazo. Este comportamiento, si se reitera en cada uno de los países integrantes de un mercado regional o subregional, no sólo impide cualquier progreso sustancial en los objetivos de acuerdos de integración o de cooperación económica, sino que torna ilusoria la posibilidad de concretar en forma estable objetivos de exportaciones hacia la región. Estas se tornan entonces en esporádicas y quedan sometidas a discontinuidades

que terminan por desestimular corrientes de comercio anulando toda idea de invertir en función de mercados que no son confiables.

No parecería entonces realista, esperar cambios profundos en las actuales tendencias al deterioro del comercio intrarregional, si no se crean condiciones económicas y jurídicas, tanto a nivel de cada país como a nivel multinacional, que permitan operar un cambio en el comportamiento y en las expectativas del sector empresario, con respecto a su relación con los mercados de los otros países latinoamericanos. En América Latina, a nivel intrarregional, el problema no es la carencia de oportunidades de negocios, de comercio y de inversiones, sino de condiciones económicas, de estructuras y de reglas de juego, adecuadas para encarar en forma rentable tales negocios. ¿Cómo facilitar la creación de tales condiciones y así facilitar el cambio en el comportamiento empresario en relación al comercio exterior en general y al comercio intralatinoamericano en particular? Pero a la vez, casi como la otra cara de una misma moneda, ¿cómo inducir innovaciones en el sector empresario, que impliquen la modernización de estructuras y la asimilación de nuevas técnicas de comercialización externa, a fin de contribuir a crear condiciones para el aumento de la inversión y la incorporación de modernas tecnologías?

Por cierto que las respuestas a estas preguntas no pueden disociarse de la adopción de políticas macro-económicas, que permitan el relanzamiento de los objetivos de desarrollo y crecimiento de los países latinoamericanos, dentro de condiciones de eficiencia y de estabilidad. El comportamiento empresario concreto, dependerá en gran medida de la creación de un marco económico nacional y multinacional, que estimule la inversión y la búsqueda de nuevos mercados. Es conocida, por ejemplo, la influencia negativa que la disparidad y la inestabilidad de las políticas cambiarias han tenido en el intercambio regional, como así también, la forma negativa en que la sobrevaluación de la moneda ha afectado la continuidad de muchos de los esfuerzos exportadores encarados por empresarios de algunos países latinoamericanos.

Pero también es posible concebir una agenda específica de acciones que faciliten el activo protagonismo empresario en las relaciones económicas intralatinoamericanas, a través de apoyos financieros y técnicos, que contribuyan a la generación de nueva oferta exportable o al mejor aprovechamiento de la existente; a la reducción de costos de información y de tran-

sacción, que en tanta medida inciden en el comportamiento internacional de pequeñas y medianas empresas, y en particular de las de los países de menor desarrollo económico relativo; a la identificación de proyectos que requieran de un "pool" de recursos y mercados provenientes de otros países latinoamericanos; a la capacitación de personal especializado en relaciones económicas internacionales y en comercio exterior; al financiamiento del comercio y de las inversiones intrarregionales, estas últimas a través del aporte de equipamiento y de tecnología; al establecimiento de nuevas estructuras de comercialización y al desarrollo de técnicas modernas de "marketing" internacional, y al financiamiento de la reconversión de actividades económicas para ajustarlas a los efectos de la apertura a la competencia intrarregional, así como de la recapitación de mano de obra.

Dentro del marco de las pautas que los gobiernos están estableciendo, para promover la expansión del comercio intrarregional y la integración económica de América Latina, parece urgente el desarrollo de un esfuerzo conjunto de los organismos de integración, las agencias de cooperación internacionales, las instituciones nacionales y multilaterales de financiamiento del desarrollo y los propios empresarios a través, en particular, de sus instituciones nacionales y regionales o subregionales, que permita contribuir a una efectiva movilización de las energías creativas del empresariado para el aprovechamiento de las oportunidades de comercio y de inversiones que se dan en América Latina.

#### 4.4 La relación entre comercio, inversiones y proyectos bancables

En la perspectiva que se ha planteado, parece necesario ahora privilegiar un enfoque que facilite una visión integral del desarrollo del comercio intrarregional, en la que el comercio se vincule con la inversión para el desarrollo de nueva oferta exportable o el mejoramiento de la existente, y para el desarrollo y perfeccionamiento de estructuras de comercialización y de la infraestructura física necesaria, así como con la identificación y concreción de proyectos nacionales bancables que requieran para ser viables, de un "pool" de recursos y de mercados de la región. En este último caso, la ampliación de la cartera de proyectos bancables de un país, en particular de los

países de menor desarrollo económico relativo, puede estar directamente relacionada con la posibilidad de tener asegurado el acceso, para los bienes o los servicios que resulten del proyecto, al mercado de otro u otros países que por lo general estarán interesados en participar, por ejemplo con su equipamiento y su tecnología en la ejecución del proyecto.

Esta última idea está muy vinculada a la necesidad de facilitar la participación de las empresas de los países de menor desarrollo económico relativo, en la expansión del comercio intrarregional y en los procesos de integración y de cooperación económica. En efecto, las diferencias de grado de desarrollo entre los países de América Latina, ha sido percibida muchas veces como un obstáculo a los procesos de integración y cooperación económica regional. Hoy, sin embargo, existen elementos de juicio para poder afirmar que se está frente al surgimiento de una nueva realidad económica regional, que puede ser caracterizada como de complementariedad de intereses entre países de distinto grado de desarrollo, que puede cambiar los términos en que se han planteado hasta ahora sus relaciones recíprocas, y que aún no ha sido explorada en todas sus consecuencias. Por un lado, los países de mayor desarrollo, y en cierta medida los intermedios, se han transformado en los últimos años en exportadores de bienes de capital, de tecnología y de servicios. En la actualidad, tienen serias dificultades para expandir esas exportaciones a los países industrializados, y también al resto del mundo en desarrollo. El proteccionismo creciente amenaza con aumentar en el futuro esas dificultades. Por el otro lado, en términos relativos, el conjunto de países de menor desarrollo económico relativo de la región, posee un poder de compra que es de particular interés para los de mayor desarrollo relativo, en particular en sus mercados de proyectos, que demanda muchas veces el tipo de bienes de capital, de tecnologías y de servicios que éstos pueden ofrecer. Pero a su vez, están ávidos de mercados externos a los cuales tengan un acceso preferencial estable y que les permita estimular inversiones en nuevas actividades productivas, en términos similares, por ejemplo, a los que se han planteado en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

Parece claro hoy en día, que explorar y explotar la complementariedad de intereses arriba mencionada, puede contribuir a un ejercicio de revisión profunda de los términos en los que hasta el presente se ha planteado este aspecto de la integración y la cooperación regional. Es un ejercicio que puede tener

dimensiones teóricas, y en las que pueden aportar su capacidad de reflexión instituciones académicas y de investigación económica de la región, y dimensiones prácticas. Es aquí donde se abre un amplio campo de cooperación internacional e intralatinamericana, en particular, para que a través de mecanismos de cooperación técnica y económica, los propios países de mayor desarrollo, puedan contribuir con sus instituciones de fomento, sus empresas, sus tecnologías y sus servicios técnicos, a la generación de oferta exportable en los países de menor desarrollo económico relativo, abriéndoles simultáneamente sus mercados para los productos así originados y sus canales de comercialización externa para los que no puedan absorber. Esta acción de fomento, necesariamente de largo plazo, les permitiría desarrollar una actitud compradora en un segmento significativo del mercado latinoamericano, que hoy en día se ve inhibida por falta de oferta exportable y de especialización en las producciones. A su vez los países industrializados, y en particular aquellos que también han acumulado significativos superávits a través de los años en su comercio con los países de menor desarrollo económico relativo de América Latina, podrían aportar su apoyo financiero y técnico a la concreción de una acción cooperativa intralatinamericana, que podría tener un impacto significativo en los esfuerzos de ajuste estructural y de modernización de las economías de la región.

En las agendas de trabajo de los organismos de integración y de cooperación económica de América Latina, y en particular en la de la ALADI, existen diversas acciones previstas y susceptibles de apoyo técnico y financiero internacional, orientadas a vincular las aperturas de mercado que se negación, en particular con los países de menor desarrollo, con el desarrollo de oferta exportable, en muchos casos con el aporte de equipamiento y tecnologías originadas en otros países de la región.

Esas y otras propuestas que se plantean a nivel sub-regional y bilateral, están indicando un curso de acción futuro de la cooperación e integración regional, donde será necesario operar simultáneamente para lograr:

- a. la creación a nivel nacional de condiciones macro-económicas apropiadas para la apertura y la modernización económica, y para la proyección externa, incluyendo a la región, de parte de la capacidad de

- producción de bienes y de prestación de servicios existente o que se pueda desarrollar en un país;
- b. la formulación de políticas nacionales y de acuerdos regionales, subregionales y bilaterales, tendientes a la liberación del comercio y a la complementación económica;
  - c. la identificación de proyectos vinculados a aperturas negociadas de mercados, sean ellas de alcance general, sectorial o específico a un proyecto concreto, y
  - d. la movilización empresaria para concretar corrientes comerciales, intercambio de tecnologías e inversiones.

Se puede observar en los recientes acuerdos entre la Argentina y el Brasil, y en las políticas económicas y de comercio exterior de ambos países, la presencia de estos cuatro elementos, e incluso se observa la previsión de un instrumento que puede llegar a desempeñar un papel esencial en la corrección de los desequilibrios comerciales que se presenten y en la identificación y financiamiento de proyectos concretos en función del mercado ampliado, que es el Fondo de Inversiones binacional. En muchos sentidos este acuerdo binacional, inserto en los planteamientos multilaterales más amplios de la ALADI, está indicando caminos que en la medida que sean efectivamente recorridos, podrían ilustrar sobre nuevas metodologías a aplicarse en la tarea de integrar las economías latinoamericanas y de expandir el comercio y las inversiones intrarregionales. Incluso se introducen ideas innovadoras en materia de corrección de desequilibrios comerciales bilaterales, que podrían ser aplicadas también a las relaciones con otros países de la región, y en particular con los de menor desarrollo económico relativo.

El enfoque de la integración que lleva a vincular el comercio y las aperturas comerciales con inversiones y proyectos, otorga un nuevo relieve a la función de los bancos de fomento, de las compañías de comercialización y de las de promoción de inversiones de riesgo, tanto nacionales como subregionales, en la promoción del comercio y las inversiones intralatinoamericanas. En efecto, en la región como en el resto del mundo, la distancia entre teoría y realidad en materia de liberación comercial y de apertura de mercados, puede depender de la capacidad institucional y empresarial que exista, o se esta-blezca, para desarrollar a nivel microeconómico, acciones de

"ingeniería" financiera, tecnológica y comercial, a través de la puesta en común en proyectos concretos, de recursos financieros y tecnológicos, y de accesos efectivos y estables a mercados. La capacidad de producir este tipo de *"ingeniería de negocios"*, en la cual se han especializado en los últimos años la banca internacional de inversiones y las "trading companies" puede ser esencial para la viabilidad y el éxito de la proyección internacional de las economías latinoamericanas, y en particular para la construcción de un sistema efectivo de cooperación e integración regional.

##### 5. Algunas conclusiones: de la arquitectura de integración a la ingeniería de negocios:

El desarrollo de un sistema de interdependencia latinoamericana, basado en la cooperación económica es un proceso de largo plazo, que transcurre en múltiples planos y ámbitos de acción de los Estados y de los protagonistas sociales.

La desconexión frecuente entre tales planos, resultante de múltiples compartimientos estancos, conceptuales y operativos, ha introducido elementos adicionales de demora e ineficacia en la evolución de un proceso, por demás difícil y de suerte incierta.

Visualizar las acciones gubernamentales de integración, como partes de procesos autónomos y con identidad propia, muchas veces disociadas de otras acciones de concertación regional y de las que configuran el complejo de relaciones económicas internacionales globales de cada país, ha sido un defecto observable en los planteamientos regionales en la materia.

No siempre ha sido así en el momento inicial de una propuesta de integración. En muchos casos éste ha sido el punto más alto de correlación entre una propuesta e intereses nacionales concretos. El foco que ha permitido delinear la propuesta de integración ha sido, en tales casos, el de uno o más de los países partícipes, cuyo gobierno e incluso a veces, los empresarios, han percibido en su concreción, una forma de satisfacer intereses nacionales en materia de desarrollo y de inclusión con el sistema internacional. Es el caso, por ej., de los planteamientos Frei-Lleras Restrepo, que dieron origen en 1966 al Grupo Andino, y de los Alfonsín-Sarney-Sanguinetti,

que originaron en 1985, el actual programa tripartito de cooperación e integración, en el Cono Sur.

Otras veces, en cambio, los esfuerzos orientados a lo que podemos denominar la arquitectura de una estrategia global de integración, han estado relacionadas con planteamientos elaborados en base a una hipotética racionalidad supranacional, según la cual lo que es conveniente para cada país debe resultar de lo que quienes proponen, interpretan como conveniente para la región en su conjunto. En estos casos, los eventuales méritos de la propuesta se debilitan por su falta de base nacional. El conocido "informe de los 4" en 1964, a pesar de haber sido encomendado por un Presidente, es un ejemplo. No es el único.

También han habido casos en que la "arquitectura de integración" ha sido la resultante de requerimientos políticos internos o externos, de corto plazo, o de la necesidad de darle contenido a reuniones de "alto nivel", convocadas con apremio. Incluso en el caso más notorio, Punta del Este 1967, tales apremios no fueron internos de la región. Estos requerimientos de corto plazo han sido frecuente fuente de "imaginería integracionista" sin impacto histórico positivo, pero sí con fuerte capacidad para nutrir la frustración latinoamericana en la materia.

Incluso cuando las acciones de integración o las de concertación externa han estado basadas en un diseño arquitectónico originado en intereses nacionales concretos, muchas veces han terminado con el transcurso del tiempo, en el terreno de lo nominal o de lo irreal. Diseño y realidad han recorrido caminos divergentes. Una causa frecuente ha sido la discontinuidad de los planteamientos nacionales, producto a su vez de la inestabilidad política y de cambios abruptos en el cuadro económico interno o externo. A esto se han sumado rigideces derivadas de la cristalización del plan original en instrumentos *jurídicos* poco flexibles y de la burocratización del esquema institucional montado para desarrollar tal plan. En tales casos ha habido una propensión a concebir el plan, su instrumentación jurídica y su expresión institucional, como un fin en sí mismo. La historia de la ALALC y del Grupo Andino en la década de los 70 son ilustrativas al respecto.

Con sentido práctico, los países han querido muchas veces obviar los inconvenientes de los planteamientos más formales y multilaterales de concertación e integración, sustituyéndolos o complementándolos con medios informales, bilaterales o de conexión directa. El Tratado de Montevideo de 1980 que creó la

ALADI, es un intento precisamente de conciliar la aproximación multilateral y formal, con la menos formal, bilateral y directa. Los acuerdos de alcance parcial son el instrumento. También el Convenio de Panamá, que creó en 1975 el SELA, es un intento en la misma dirección, a través de los Comités de Acción.

Los métodos bilaterales o sectoriales, formales o informales, pueden ser sin duda eficaces para diseñar sistemas e impulsar acciones de cooperación e integración. Son por lo demás el carril más común por el que transcurre el relacionamiento económico externo de cualquier país. Sin embargo, si no se insertan en un diseño más global, implícito o explícito, que exprese una cierta visión de conjunto de la región como un todo, o de alguna de sus subregiones, pueden terminar por no ser funcionales al desarrollo de una interdependencia económica latinoamericana basada en la cooperación.

Pero en todo caso los diseños, sean globales o parciales, son de por sí insuficientes para garantizar la efectividad y menos la eficacia de la acción gubernamental. O sea para penetrar en la realidad en la que se mueven los operadores económicos, que son quienes en definitiva adoptan las decisiones de comprar, de vender y especialmente, de invertir.

Cualquiera que sea el alcance del diseño, el desarrollo de un sistema y de acciones de integración requiere carriles diferentes a los de la sola decisión política. Ellos son, por un lado, los de la administración y los de la gestión diaria. Estos carriles pueden ser básicamente nacionales o incluir también instancias multinacionales a través de mecanismos u órganos comunes. No creo que pudieran ser sólo multinacionales. Organos comunes sin fuerte conexión con las administraciones nacionales, terminan pronto en fábricas de decisiones de papel.

Lo cierto es que sin estos carriles, la obra de los arquitectos de la cooperación y la integración regional puede ser importante, incluso espectacular, pero también puede ser efímera y hasta desgastante ante la opinión pública interna y la de terceros países. En tal caso, no trasciende en términos históricos y termina alimentando períodos de fatiga integracionista.

Por otro lado, están los carriles de los negocios concretos que son viables como resultado de los marcos que son establecidos por los gobiernos y que son desarrollados por el nivel administrativo y el de gestión diaria. Los protagonistas son en este caso los operadores económicos, quienes tomarán en serio en sus cálculos tales marcos sólo en la medida que los perciban

como relativamente estables y efectivos. ¿Correría Ud., señor Presidente o señor Ministro, riesgos en base a su capital, invirtiendo en una nueva planta industrial, ampliando la capacidad de producción de la existente, incorporando nuevas tecnologías productivas o de organización, en función del mercado aparentemente abierto por un acuerdo preferencial o de integración, que ha firmado con su colega o colegas de América Latina? Tal es la pregunta clave que debe responder el operador político cuando concreta en acuerdos, su visión arquitectónica de la integración. Si la respuesta fuera negativa o dubitativa, por qué debería esperarse una respuesta positiva de un inversor local o extranjero que actúe racionalmente?

Para decidir, el empresario no sólo se fijará en la seriedad del diseño. Se interrogará sobre su aplicabilidad práctica cuando su producto llegue a la frontera aduanera del otro país. Relacionará la prometida apertura de mercado con los otros factores económicos, internos y externos, del país de exportación y del de importación, que puedan incidir en el cálculo de rentabilidad de la inversión que deberá efectuar para aprovechar la oportunidad de negocio que se le ofrece.

Trabajar para los operadores económicos implica también trabajar con los operadores económicos. El papel de las cámaras empresarias y de mecanismos empresarios binacionales, puede ser crucial en una etapa de la concertación latinoamericana en que más que nuevas iniciativas de arquitectura de estrategias globales, parece necesario transitar los carriles de la gestión diaria y de lo que hemos denominado antes la "ingeniería de negocios".

Dos parecen ser vías de acción recomendables en el futuro inmediato para concretar la movilización en el desarrollo y aprovechamiento de los mercados de la región, a través del comercio y de la inversión. En ambos casos, el enfoque deberá ser multidimensional, reconociéndose explícitamente todos los planos de la proyección externa de la capacidad nacional de producción de bienes y de servicios, así como la interacción entre adecuadas condiciones macroeconómicas, acceso estable a los mercados y apoyo promocional del empresario con escasa experiencia de operar con el exterior y sin dimensión suficiente para adquirirla por sus propios medios.

La primera es la elaboración, a nivel de cada país y de la región en su conjunto, de estrategias de desarrollo del comercio exterior, que trascendiendo al enfoque más limitado de promoción o aún de desarrollo de exportaciones, aspire a colocar a

cada economía y a sus operadores, en condiciones de penetrar mercados externos, incluso los de la región, y en condiciones de aprovechar las mejores oportunidades de abastecimiento externo de bienes y de servicios

La segunda, es la de fortalecer la capacidad promotora de negocios dentro de la región, a través de apoyo financiero y técnico para el desarrollo de la intermediación, entre oportunidades de negocios existentes o que resulten de los acuerdos gubernamentales que se celebren, y empresarios e inversores con posibilidades de aprovecharlas. Tal intermediación es necesaria especialmente en el caso en empresas medianas y pequeñas, y empresas de los países de menor desarrollo de la región. Cámaras empresarias, nacionales y binacionales; bancos comerciales y de fomento; compañías de comercialización; compañías de capital de riesgo y de desarrollo del comercio, pueden ser canales apropiados a tal fin

Quizás en la multiplicación de experiencias como la de *Latinequip*, caso piloto en el desarrollo de una capacidad regional de "ingeniería de negocios", en otros sectores de actividad económica e incluso con otras modalidades, incluyendo la participación de capital privado de riesgo, junto con capital semilla de instituciones de desarrollo, puedan encontrarse caminos de acción apropiados para acrecentar el potencial de efectividad de acuerdos de integración, como los recientemente celebrados o rejuvenecidos por los países latinoamericanos, incluyendo por cierto, los del Cono Sur.

Esta capacidad de "ingeniería de negocios", aplicada a aprovechar oportunidades de comercio e inversión a favor de los países de menor desarrollo, generados por acuerdos preferenciales celebrados con los países más desarrollados de la región, en el marco de la ALADI y de los compromisos del Grupo de los 8 en Acapulco, puede significar una eficaz contribución a atacar uno de los más serios factores restrictivos al desarrollo del comercio intrarregional, cual es el de la limitación o ausencia de oferta exportable, e insuficiencia de estructuras de comercialización en aquellos países, lo que se traduce en amplios desbalances comerciales y más recientemente en la acumulación de deuda intralatinoamericana.

Este eje Norte-Sur de la interdependencia regional, puede ser de los más fructíferos en la expansión de las relaciones económicas intralatinoamericanas, en la medida que se establezcan adecuados vasos comunicantes entre la arquitectura de integración, centrada en una estrategia de desarrollo del co-

mercio externo de la región, la ingeniería de negocios y la convergencia intra y extra-regional, ya que permitiría acreditar en la práctica un modelo de desarrollo solidario, entre países de distinto grado de desarrollo económico y brindaría un campo propicio a la cooperación del mundo industrializado con un esfuerzo propio de América Latina.

Una agenda de acciones prácticas en tal sentido, debería resultar de una interacción efectiva entre gobiernos y operadores económicos de cada uno de los países, en la que los elementos que la compongan resulten de un ejercicio previo de definición de intereses concretos, de costos y beneficios, por parte de todos los protagonistas llamados a participar. Sólo en base a tal agenda, debería convocarse al apoyo financiero y técnico de los países industrializados, así como el de los organismos de cooperación internacional.