

**Informes Especiales
sobre Integración**

Cooperación Horizontal entre América Latina y otros Países del Tercer Mundo

Guillermo E. Perry R.

A. Introducción

Mucho se ha hablado y escrito sobre la comunión de intereses y la solidaridad entre América Latina y el resto del tercer mundo. De hecho, sin embargo, la posición de varios países latinoamericanos ha distado de ser solidaria con varias iniciativas tercermundistas por el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). Además, dicha posición refleja auténticos conflictos de intereses, como se discutirá.

Estos conflictos se derivan, en gran parte, del hecho de que varios países latinoamericanos han alcanzado un nivel de desarrollo económico superior al promedio del tercer mundo. Ante tal situación, surgen varias preguntas. Si América Latina no tiene un papel especial que jugar como 'clase media' de las naciones, en el cual caben alianzas con el tercer mundo, propiamente dicho, como con países industrializados¹. Otros autores han planteado esta inquietud en forma algo diferente. Consideran que los países más desarrollados de la región, en particular el Brasil, tienen abierta la opción, alternativa o complementaria a su solidaridad con el tercer mundo, de dejarse "cooptar" por el mundo industrializado².

Mi posición al respecto es la siguiente. América Latina, o mejor, algunos de sus países, ocupan sin duda una posición especial dentro del tercer mundo y enfrentan conflictos de interés con los países menos desarrollados; sin embargo, estos conflictos son secundarios y solubles y, en lo esencial, las economías del continente latinoamericano afrontan problemas comunes con las otras áreas del tercer mundo. En consecuencia, si bien no se debe descontar la posibilidad de alianzas parciales o esporádicas con países industrializados, su verdadera opción política radica en una más estrecha cooperación con el resto del mundo en desarrollo. Lo importante es precisar la forma que puede tomar esa cooperación y los pasos que pueden conducir a ella. El presente ensayo aspira a contribuir a recorrer este camino.

¹ F. Orrego, "América Latina, ¿clase media de las naciones?", *Estudios Internacionales*.

² P. Malón.

En las Secciones B y C se presentan los argumentos que, en lo comercial y tecnológico, sustentan la tesis propuesta y se adelantan algunas sugerencias concretas de cooperación en cada campo. En la Sección D se discuten los conflictos e intereses comunes que se le presentan a los países latinoamericanos más avanzados con otros miembros del tercer mundo frente a los temas del NOEI, y se sugieren posiciones estratégicas que pueden conducir a una más estrecha alianza y a mayores logros conjuntos.

B. Relaciones comerciales entre América Latina y otros países del tercer mundo

Se debe comenzar por señalar que las relaciones económicas —comerciales, tecnológicas y de flujo de capitales y trabajadores— entre América Latina, África y Asia son casi nulas. Ello sorprende cuando se contrasta con la gran intensidad y dinamismo de las relaciones económicas intra-regionales en esos tres continentes.

A modo de ejemplo, la gran expansión de las exportaciones de manufacturas por parte de algunos países asiáticos y latinoamericanos durante la última década y media, se apoyó en gran medida en los mercados de otros países en desarrollo³. Sin embargo, al examinar su destino, se observa que se concentran casi exclusivamente en la misma región de origen. Esto es particularmente cierto para el caso de América Latina. Véase el Cuadro 1.

En forma más general, el comercio interregional entre países del tercer mundo es escaso, mientras que el intercambio de los países industrializados, tanto con otros países industrializados (PI) como con países en desarrollo (PED), se distribuye considerablemente por todo el orbe. Aun cuando los flujos comerciales de cada área industrializada son relativamente mayores con la región subdesarrollada bajo su influencia directa (EE.UU. con América Latina, Europa con África, Japón con Asia), no dejan de ser significativos con las otras regiones. Estos datos indican, entre otras cosas, que los países industrializados han sabido aprovechar mejor que los propios países en desarrollo, la rápida expansión de los mercados de estos últimos que ha ocurrido durante las últimas 2 décadas.

Ahora bien, ante las perspectivas mediocres de crecimiento económico de los países de la OECD y su 'nuevo proteccionismo', América Latina y los otros países del tercer mundo tienen en sus propios mercados regionales —y especialmente en los de las otras regiones subdesarrolladas, dado el bajo nivel actual de los flujos comerciales interregionales— la mejor posibilidad para mantener una tasa alta de crecimiento de sus exportaciones, en particular en lo que a manufacturas se refiere. Para los países más avanzados de América Latina la expansión de su producción de bienes semi-manufacturados y de capital, crucial en la etapa actual de su desarrollo, dependerá en buena parte del crecimiento de sus exportaciones de estos bienes y de tecnología a otros países y otras áreas en desarrollo. Por consiguiente, América Latina no debe seguir encerrada en sí misma y en sus relaciones comerciales con países industrializados.

Debe preguntarse, entonces, por qué el comercio entre regiones del tercer mundo ha tenido tan escaso desarrollo y qué se puede hacer para invertir las tendencias anotadas. Ellas están relacionadas en buena parte con dos fenómenos:⁴.

³ Estos constituyen casi el 31.5% de su mercado total cuando representan apenas el 24% del mercado para las exportaciones de manufacturas de los países industrializados.

⁴ Véase G. Perry, "El nuevo orden comercial internacional", *Coyuntura Económica*, Dic. 1977 y "Mercados mundiales de manufacturas e industrialización de los países en desarrollo", *Estudios Internacionales*, 1978.

Cuadro 1
EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS ENTRE PAISES EN DESARROLLO
(Millones de US\$ corrientes)

Origen	Destino				Total	
	Medio Oriente	Asia	Africa	América Latina		
Medio Oriente	1974	876	122	207	57	1.262
	1975	1.014	155	222	59	1.460
Asia	1974	805	3.834	707	363	5.709
	1975	1.204	3.935	875	307	6.321
Africa	1974	54	103	411	37	605
	1975	66	69	322	21	478
América Latina	1974	24	74	58	2.511	2.667
	1975	48	65	138	2.379	2.630
Total	1974	1.759	4.133	1.383	2.968	10.243
	1975	2.332	4.224	1.557	2.776	10.889

Fuente: Keesing, Recent trends in manufactured and total exports, mimeo, 1967.

1. El Desarrollo centro-centro y centro-periferia de las líneas de transporte (y los criterios de fijación de fletes en las convenciones de transporte marítimo y aéreo⁵, de las redes financieras y, en general, de la demás infraestructura para el desarrollo comercial.
2. El creciente proceso de internalización del comercio por parte de las transnacionales y su participación en la comercialización internacional de lo que no constituye objeto de sus transacciones intracompañía.

En consecuencia, los gobiernos latinoamericanos pueden sentarse a esperar que las transnacionales desarrollen la infraestructura comercial Sur-Sur y que en consecuencia controlen el desarrollo de este comercio, apropiándose de buena parte de sus beneficios potenciales, o pueden tomar la iniciativa para desarrollar conjuntamente con otros gobiernos africanos y asiáticos tal infraestructura. Sin duda las flotas latinoamericanas y sus sistemas bancarios nacionales tienen la experiencia requerida para acometer esta empresa, siempre y cuando cuenten con apoyo y subvención temporal por parte de sus gobiernos y de los gobiernos de los otros países⁶. Ahora bien, ¿cómo interesar a éstos últimos en tal operación, si, en el caso de los países menos avanzados pueden temer el desarrollo de un comercio muy desequilibrado a favor de los países latinoamericanos? Una posibilidad estriba en la concesión de preferencias comerciales (arancelarias y para-arancelarias) no recíprocas para los productos de exportación de estos países.

La experiencia demuestra que las ventajas comerciales unidireccionales facilitan el desarrollo del comercio y las relaciones económicas entre países con distinto nivel de desarrollo económico. En su ausencia el intercambio resulta muy desbalanceado y da lugar a fricciones que con frecuencia conducen a su estancamiento. Los costos que conlleva otorgar tales concesiones para los países de mayor

⁵ Finger, J., "Effective protection by transportation cost and tariffs", *Q.J.E.*, Feb. 1976.

⁶ La primera prioridad debería estar constituida por el establecimiento de tal infraestructura con países de la costa occidental del Africa. Brasil ya se mueve activamente en este terreno.

desarrollo, se compensan por la expansión del comercio que facilitan. Considérese, por ejemplo, el caso de ALALC y Grupo Andino. El Grupo surgió precisamente de la inconformidad de los países medianos con la actitud cómoda de Brasil, Argentina y México en la ALALC y tuvo buen cuidado de no repetir sus errores. Al otorgar Perú, Chile y Colombia (y luego Venezuela) ventajas a Ecuador y Bolivia — en cuanto al número de ítems en las listas de excepción, los plazos de desgravación y algunas asignaciones industriales — se facilitó el desarrollo del comercio al interior del Grupo. Su 'performance' contrasta muy favorablemente con el del intercambio ALALC. Como otro ejemplo, el desarrollo de las actividades del CAME⁷ se vio entrabado hasta cuando en 1961, mediante el llamado Programa Complejo de profundización, se aceptaron las exigencias de Rumania en cuanto a otorgar una serie de ventajas a dicho país y Bulgaria en todos los frentes de acción conjunta⁸. Finalmente, contrastese el éxito relativo de la política económica europea frente a sus ex-colonias (mediante el otorgamiento de concesiones no-recíprocas en las sucesivas convenciones de Yaoundé, Arusha y Lomé), que ha permitido superar en buena medida las fricciones que trajo consigo el proceso de independencia nacional, con las tensiones que ha producido en las relaciones interamericanas la política abiertamente neocolonista de los EE.UU.

Ahora bien, la ejecución del tipo de acciones propuestas no es fácil. Exigiría una mínima coordinación entre varios países latinoamericanos (para superar la tendencia actual a las relaciones bilaterales; tipo Brasil y Cuba con los países africanos) y una cierta profundización del proceso de integración regional. En cuanto a lo primero, un organismo como el SELA podría proveer el marco institucional adecuado para acuerdos de este tipo. La próxima renegociación de la ALALC, presenta una oportunidad para adecuar este organismo a tal tipo de acciones y quizá contribuir así a revitalizarlo. El estudio de todos estos temas podría constituir un objetivo prioritario para la CEPAL.

En cuanto a lo segundo, debe observarse que difícilmente podría llegarse a que los países latinoamericanos concedieran preferencias comerciales a ciertos países africanos y/o asiáticos, si no se desgrava más el comercio interregional. En particular, resulta claro que antes de otorgar preferencias no-recíprocas a países de otra región, la ALALC debería hacer lo propio con los países del Caribe Insular. La excesiva conexión de estas economías con las europeas sólo cederá cuando los países latinoamericanos tomen posiciones audaces de este tipo⁹.

C. Cooperación científica y tecnológica entre América Latina y otros países del tercer mundo

Más que las diferencias en niveles de vida y de producción, en la división internacional del trabajo y en los términos de intercambio y sus tendencias, lo que distingue a países industrializados y del tercer mundo es la medida en que unos y otros han logrado 'endogeneizar' la revolución científica y tecnológica¹⁰ que ha permitido el gran crecimiento industrial de los primeros. Mientras estos han desarrollado en forma impresionante sus sistemas científico y tecnológico, y los han integrado directa y eficientemente con su sistema productivo, en los países en

⁷ Consejo de Ayuda Mutua Económica de los países de la órbita soviética.

⁸ Véase G. Perry, *Relaciones económicas internacionales de los países socialistas*, Capítulo II, por aparecer.

⁹ Debe reconocerse que Venezuela, México y Colombia ya han dado algunos pasos al respecto.

¹⁰ Este concepto ha sido desarrollado por F. Sagasti, "Technology Planning and Self-Reliant Development a Latin American View", en imprenta.

desarrollo el sistema científico-tecnológico se encuentra en un estado precario e incipiente de desarrollo y se halla disociado del sistema productivo. Este último orienta su demanda por tecnología y conocimiento hacia el extranjero.

En estas condiciones, el progreso técnico en el Sur se realiza a veces en forma ineficiente (por inadecuada y lenta transferencia de tecnología) y sobre todo en forma costosa: conlleva al pago de altas regalías y/o la apropiación de excedentes por parte de la inversión extranjera directa. Mientras en los países industrializados el progreso técnico se ha convertido en el principal motor del crecimiento, y simultáneamente permite incrementar los salarios reales y obtener excedentes para la acumulación, en el tercer mundo dicho progreso es más lento y los excedentes que genera salen en buena parte al exterior. Ello explica en gran medida la 'distancia creciente' entre unos y otros países. De aquí la necesidad de 'endogeneizar' el proceso. América Latina no se escapa a esta necesidad, así algunos de sus países hayan avanzado algo más en ese camino¹¹.

La 'endogeneización' de la revolución científica y tecnológica requiere como primeros pasos en los países del tercer mundo el desarrollar la capacidad para seleccionar, 'negociar' y adoptar la tecnología extranjera, fortaleciendo y modernizando gradualmente el sistema científico-tecnológico nacional, a tiempo que se 'regula' la transferencia de tecnología para ir desviando la demanda del sector productivo hacia la generación y adaptación local de conocimientos tecnológicos¹². El problema jamás se le planteó a los países industrializados en esta forma; excepto, en alguna medida, a los de tardía industrialización como el Japón. Para ellos el progreso consistió en desarrollar la generación local de ciencia y tecnología e integrarla con el sistema productivo. Por lo tanto, no se puede esperar de ellos ninguna 'asistencia' o 'cooperación' significativa para resolver los aspectos esenciales del problema de endogeneización de la revolución científica y tecnológica, como hoy se le presenta al tercer mundo. Esta dependerá crucialmente de los esfuerzos nacionales y de la cooperación horizontal entre los países del Sur.

A este respecto se presenta, en mi sentir, el mayor reto a dicha cooperación. En la Agenda de prioridades debería incluirse la institución de mecanismos de difusión y asesoría sobre opciones tecnológicas, criterios de selección, prácticas de negociación, procesos y prácticas de adaptación, políticas de regulación de la transferencia de tecnología y de estímulo al desarrollo tecnológico local, etc. En el establecimiento de una o varias instituciones que puedan cumplir con estos propósitos, en la búsqueda de sus fuentes de financiamiento y en su operación, podrían cumplir un papel crucial los países más avanzados de América Latina; los cuales, en conjunto con los NIC'S asiáticos, son los que han alcanzado una mayor experiencia en estos campos¹³.

D. Conflicto y cooperación en las negociaciones por un NOEI

En la medida en que se establezcan vínculos de cooperación en lo comercial y lo tecnológico, como los propuestos, se facilitaría que los países del tercer mundo promovieran en conjunto sus intereses en las mesas internacionales de negocia-

¹¹ En particular el Brasil, la Argentina (como lo han demostrado los estudios de Katz, J.) y en menor medida México.

¹² Véase F. Sagasti, *op. cit.* Debe observarse que estudios recientes han avanzado considerablemente en permitir operacionalizar este tipo de políticas. Véase *Ciencia y Tecnología para el Desarrollo*, Proyecto STPI, IDRC, 1978.

¹³ Estas podrían provenir tanto del tercer mundo como de países industrializados. Véase al respecto, Pizano, Perry y Sagasti, *Implicaciones Tecnológicas del NOEI*, por publicarse.

ción. En esta Sección pasaremos revista a algunos de los principales temas del NOEI, señalando los conflictos y puntos de convergencia y la forma como podrían coordinarse las posiciones de los países latinoamericanos con las de otros países del tercer mundo.

1. *El Programa Integrado de Productos Básicos (PIPB)*

Es bien sabido que la posición de varios países latinoamericanos frente al PIPB propuesto por la UNCTAD ha sido poco constructiva. En particular, los países exportadores de café y azúcar han asumido una posición casi antagónica al Fondo Común propuesto, por considerar que perderían su influencia actual en los mercados internacionales respectivos sin obtener una contraprestación adecuada. Con estas posiciones algunos países latinoamericanos se han ganado la desconfianza de otros países en desarrollo. ¿No sería más razonable emplear la capacidad de análisis que existe en América Latina para buscar soluciones concretas a estos problemas específicos, haciendo más viables las propuestas de la UNCTAD, que presenta posiciones abiertamente negativas?¹⁴.

De otra parte, ¿no sería conveniente que América Latina propusiera fórmulas concretas para lograr un procesamiento mayor de productos básicos en el tercer mundo y para defender la competitividad de los productos naturales frente a los sintéticos, que constituyen objetivos en la enunciación del PIPB con respecto a los cuales no se presentan conflictos de interés entre los países en desarrollo? Ante la relativa pasividad latinoamericana, la discusión se ha concentrado casi exclusivamente en el Fondo Común y no se ha avanzado en resolver los problemas que la propuesta actual presenta.

2. *Negociaciones Comerciales en el GATT*

La posición del tercer mundo en las negociaciones de la llamada 'ronda Tokio' en el GATT se ha visto debilitada por un conflicto real de intereses, si bien este no siempre se ha hecho explícito. Como lo han mostrado varios estudios, a los países más pobres les conviene mantener los márgenes de preferencia otorgados por los Sistemas Generales de Preferencia y la Convención de Lomé. En cambio a los países más avanzados del tercer mundo, y en particular a América Latina en su conjunto, les conviene más la desgravación general y permanente de las tarifas NMF (de la cláusula de Naciones Más Favorecidas), así se erosionen algunos márgenes de preferencia¹⁵.

De haberse afrontado este conflicto, seguramente se habrían encontrado fórmulas de acuerdo que hubieran permitido a los países del tercer mundo tener una mayor influencia en estas negociaciones. Por ejemplo, existían áreas de interés común que han debido enfatizarse: la reducción de barreras no-arancelarias y del escalonamiento en la estructura arancelaria de los países industrializados que otorga una alta protección efectiva al procesamiento de productos básicos realiza-

¹⁴ Este caso recuerda la posición de Colombia frente al Fondo Común de Reservas Andinas, propuesto por la Junta del Acuerdo de Cartagena. Colombia inicialmente obstaculizó el acuerdo por considerar que estaría congelando sus reservas con el peligro de que Perú y Chile, en grave situación deficitaria, rápidamente agotaran las disponibilidades del Fondo. Cuando decidió negociar, se encontraron fórmulas para sortear esta eventualidad y se ligó el acceso al Fondo con el compromiso de no aplicar salvaguardias al comercio interregional, lo cual obviamente beneficiaba al proceso de integración y a Colombia en particular.

¹⁵ Véase Cline, W, *Multilateral effects of tariff negotiations in the Tokio Round*, Brookings Institution, 1978. IBRF, *Trade liberalization and export promotion*, 1977. IBRF, *Prospects for developing countries*, 1977.

do en el Norte. A este último respecto convenía más a los países en desarrollo la propuesta de la Comunidad Económica Europea, de desgravar en un mayor porcentaje las tarifas nominales más altas, que la de desgravación proporcional que impulsara EE.UU. Los países en desarrollo no se pronunciaron sobre esta discusión y la negociación ha procedido, como de costumbre, entre los países industrializados. A América Latina le hubiera correspondido orientar y aglutinar una posición del tercer mundo al respecto.

3. *La 'ayuda externa' y el orden financiero*

Como un último ejemplo, consideremos el asunto de la ayuda externa. Para muchos países latinoamericanos importa poco el monto de la ayuda externa. Interesa más el libre acceso a los mercados privados de capitales en el Norte, el cual a partir de 1971 les ha permitido flexibilizar el manejo de sus balanzas de pagos y una mayor autonomía en sus proyectos de inversión, en la selección de tecnologías y en la desagregación del paquete capital-tecnología¹⁶. Los países más pobres, en cambio, no están en capacidad de aprovechar estas ventajas y por su carácter de monoexportadores de productos básicos y bajos niveles de ahorro interno, requieren probablemente más de la ayuda externa.

¿Por qué no, entonces, renunciar a la ayuda *siempre y cuando* los flujos de esta aumenten y se hagan más libres para los países más pobres? Una posición de este tipo facilitaría las alianzas de América Latina con otros países en desarrollo en otras materias y le daría mayor autoridad al tercer mundo para exigir otras concesiones¹⁷. Entre otras cosas, esta posición le permitiría a América Latina exigir con vigor una mayor liberalización de los mercados privados, oponiéndose a cualquier acuerdo 'regulatorio' o que busque restringir en exceso la liquidez internacional, y asegurándose el respaldo del resto del tercer mundo en la defensa de estos intereses suyos.

E. *A modo de síntesis*

En síntesis, América Latina ha mantenido por lo general una actitud pasiva, en cuanto al desarrollo de su intercambio comercial y tecnológico con otras áreas del tercer mundo, y una posición vacilante ante las mesas de negociación internacional. Una y otra actitud pueden explicarse, pero no justificarse. En lo esencial, sus necesidades e intereses coinciden con los del resto del tercer mundo, así se dé un cierto grado de diferenciación que genera contradicciones secundarias y hay formas de superar tales problemas y conflictos, como espero haberlo señalado.

¹⁶ Véase, por ejemplo, C. Díaz-Alejandro, "North-South relations: The economic compound" en *Bergsten y Kroose, ed., World Politics and International Economics*, Brookings Institution, 1975.

¹⁷ A más de que probablemente lo haría sino anticipar una situación inevitable.