

SURGIMIENTO Y DECADENCIA DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA LATINOAMERICANA

MIGUEL S. WIONCZEK
CEMLA

Nadie tiene fe en América, ni siquiera
las naciones americanas.

SIMÓN BOLÍVAR (1829).

I

ESTE JUICIO de Bolívar sobre el estado de la cooperación política latinoamericana, dos décadas después del inicio de la insurgencia contra el imperio español, describe muy bien la situación actual del proceso de la integración económica latinoamericana, iniciado en una atmósfera de grandes esperanzas y de entusiasmo oficial a fines de los años cincuenta. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en 1960 con la colaboración activa de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) y de expertos prominentes de casi toda la región, acaba de reconocer públicamente su fracaso. El Mercado Común Centroamericano (MCC), que se originó en un Tratado firmado en Tegucigalpa en 1958, pareció por algún tiempo el mercado común más exitoso de todo el mundo subdesarrollado, pero hoy está hecho pedazos como resultado del ridículo conflicto armado entre dos de sus cinco miembros, Honduras y El Salvador. En la costa del Pacífico está surgiendo un nuevo esquema de integración subregional, con el nombre de Pacto Subregional Andino (donde participan Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile; todos ellos miembros de la ALALC). ~~Algunos países de las antiguas Antillas Occidentales Británicas han firmado un Tratado que establece el Área de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA).~~ Sin embargo, casi nadie en América Latina quiere recordar que hace menos de tres años todos los jefes de Estado del Hemisferio Occidental (con excepción de Canadá, que no es miembro, y de Ecuador, que se abstuvo) se comprometieron solemnemente a establecer un Mercado Común Latinoamericano para 1985. En la actualidad, la mención en América Latina de la conferencia de los Presidentes americanos de 1967 en Punta del Este, que en su tiempo fue aclamada como un gran paso adelante para acelerar la cooperación eco-

nómica regional, se considera casi de tan mal gusto como la evocación de la Alianza para el Progreso del Presidente Kennedy en el Washington actual del presidente Nixon.

A pesar de las pruebas abrumadoras de que el mercado común regional nunca ha podido empezar a funcionar, y de que la ALALC y el MCC se han estancado tras de una iniciación aparentemente exitosa, se escuchan pocas voces en la región que admitan toda la gravedad de la situación. Esto se explica principalmente por el hecho de que en el uso político latinoamericano no se acostumbra aceptar los fracasos propios. En el caso del movimiento de integración económica regional no se puede culpar de los fracasos al "coloso imperialista del norte", ni a la "conspiración comunista internacional"; por esta razón, las discusiones públicas de este tema distan mucho de ser francas, y oscilan en cambio entre dos corrientes principales de pensamiento. La primera, de ellas, donde se encuentran muchos antiguos sostenedores de la cooperación regional, afirma que la ALALC y el MCC están atravesando por una serie de graves crisis que hacen peligrar su futuro. La segunda, que encabezan voceros de las Secretarías de la ALALC, el MCC, y otras instituciones latinoamericanas, como el Banco Interamericano de Desarrollo, que están muy comprometidas en los esfuerzos de integración, sugiere que las actuales dificultades de ambos esquemas son sólo "crisis de crecimiento" que oportunamente se superarán, ya que la integración es vital para el desarrollo económico de la región. Para complicar aún más el cuadro al público no profesional, altos funcionarios de algunos países latinoamericanos continúan expresando su confianza en el futuro de la integración, al mismo tiempo que restringen su apoyo con afirmaciones en el sentido de que los intereses y objetivos internos deben tener clara prioridad sobre el crecimiento regional y las metas de la cooperación. Otros dan a entender que las dificultades de la integración deben explorarse con sumo cuidado, porque las críticas excesivas pueden destruir lo poco que se ha avanzado.

Estas opiniones encontradas nos hacen preguntarnos a dónde se dirige en realidad América Latina, una década después de iniciados los primeros experimentados de la integración regional, en medio del aplauso general. Los hechos disponibles sugieren que desgraciadamente en lo relativo a la integración, como en lo referente a las principales cuestiones de la política económica, América Latina va bamboleándose sin ninguna dirección clara, en respuesta a las crecientes presiones de los problemas internos y externos no resueltos. En consecuencia, parece extremadamente difícil predecir cuál será la situación de la región en 1985 —cuando debería establecerse el mercado común latinoamericano, según el acuerdo de Punta del Este de 1967— y aun en 1980, la nueva fecha fijada para que la ALALC llegue a ser una zona de libre comercio en plena operación. Esta incertidumbre sobre el futuro en el corto y medio plazo tiene sus raíces en el hecho de que ni América Latina como una región, ni la mayoría de los países latinoamericanos indivi-

dualmente considerados, han podido realizar las urgentes reformas económicas, sociales y políticas, en los años posteriores a la segunda Guerra Mundial. Incapaz de resolver los problemas heredados del pasado, América Latina se encuentra mal preparada para enfrentarse a los nuevos problemas que surgen en un mundo caracterizado por la revolución tecnológica, las crecientes exigencias de los consumidores, y la explosión demográfica.

Desde luego, América Latina ha experimentado un crecimiento económico durante las dos últimas décadas. El Producto Nacional Bruto de la región aumentó casi tres veces desde 1945, en términos reales, y los países grandes y medianos lograron un notable grado de industrialización. Pero en el mismo período se duplicó la población del área, y en la mayoría de los países el crecimiento no se tradujo en desarrollo. En términos sociopolíticos, es probable que la América Latina de nuestros días sea la región más tradicionalista y conservadora del mundo. Un destacado politólogo chileno describió recientemente esta situación:

A pesar de la reputación que tiene América Latina de frecuentes y violentas revueltas, es probable que su principal problema actual sea el de una excesiva estabilidad. Existe en la región una estructura fuertemente tradicional de instituciones, disposiciones jerárquicas, y actitudes, que condiciona todos los aspectos de la conducta política y que ha sobrevivido a los siglos de gobierno colonial, los movimientos de independencia, las guerras e invasiones extranjeras, las revoluciones domésticas y un número abrumador de pequeñas revueltas palaciegas. En años recientes, esta estructura no sólo ha resistido con éxito el impacto de la innovación tecnológica y la industrialización, sino que al parecer se ha fortalecido con el mismo.¹

Este estancamiento social y político genera una cierta incapacidad para abordar en forma moderna y racional las dificultades económicas, externas e internas. También es la causa de la profunda crisis actual en que se encuentran los ambiciosos intentos de integración regional que hace menos de diez años parecían tener un futuro tan brillante.

II

La idea de la cooperación económica surgió durante la década de 1950 en la mente de ciertos expertos y reformistas políticos latinoamericanos. Los expertos contratados por la CEPAL en la región, con Raúl Prebisch —a la sazón Secretario Ejecutivo de la organización— a la cabeza, concibieron la integración económica como un factor de desarrollo potencialmente poderoso en dos sentidos. En primer término, la integración estimularía el abandono de las exportaciones tradicio-

¹ Claudio Véliz, en su introducción a *Obstacles to Change in Latin America*. Londres-Nueva York-Toronto, 1965, p. 1.

nales; en segundo, ayudaría a modernizar las economías latinoamericanas obligándolas a especializarse en el marco de un mercado regional ampliado y protegido. La tesis general de la CEPAL se presentaba en términos convincentes:

Los problemas básicos del desarrollo de largo plazo de América Latina sólo se pueden resolver si se reconoce el siguiente hecho fundamental: Por grande que sea la ayuda que reciba, por mucho que crezcan sus exportaciones —y no pueden crecer muy rápidamente— América Latina no podrá realizar sus planes de desarrollo, no podrá siquiera recuperar la tasa de crecimiento alcanzada en los diez primeros años de la posguerra, a menos que desarrolle un esfuerzo sostenido para establecer dentro de su propio territorio las industrias de bienes de capital que hoy necesita tan urgentemente, y que necesitará en mayor escala durante los próximos veinticinco años... Para producir estos bienes de capital y desarrollar todas las industrias de bienes intermedios que se requieren para echar a andar esas industrias dinámicas sumamente complejas... América Latina necesita un mercado común.²

Sin dejar de aceptar la tesis general de la CEPAL en cuanto al desarrollo, algunos políticos vieron también en la integración un importante vehículo político para aliviar un poco el desequilibrio de las relaciones hemisféricas. Para mediados de los años cincuenta se había estancado en la mayor parte de América Latina el crecimiento económico, inducido en gran parte por la segunda Guerra Mundial y sostenido por el auge del comercio internacional durante el conflicto coreano; al mismo tiempo, el miembro principal del sistema interamericano, Estados Unidos, continuaba prestando escasa atención a los problemas del desarrollo de la región. Se pensó entonces que al unir esfuerzos y estimular la cooperación económica intrarregional se presionaría al gobierno de Estados Unidos a cambiar su política hacia la región.

Los latinoamericanos encontraron atractiva la idea de la cooperación regional, dados los problemas de su comercio exterior, la insuficiencia de capital externo, y los ideales de la unidad espiritual y cultural. Entre 1958 y 1960, los centroamericanos establecieron su mercado común. Al mismo tiempo, en un proceso paralelo, pero geográficamente más amplio, seis países sudamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay) y México optaron por una zona de libre comercio que —según se esperaba— durante la década de 1970 se convertiría en un mercado común que abarcará todo el subcontinente. Siguiendo el ejemplo de Europa Occidental, ambos esquemas subrayaron la liberación del comercio como un medio para obtener la división del trabajo en la región. En el acuerdo centroamericano se preveía la creación de un mercado común para 1966, con la excepción de unos pocos

² Naciones Unidas, *The Latin American Common Market*, N° 59.II.G.4, Nueva York, 1959, p. 1.

bienes. La zona latinoamericana de libre comercio debería completarse para 1972, mediante negociaciones arancelarias anuales, producto por producto.

En el acuerdo centroamericano no sólo se establecía la cooperación en lo comercial, sino también en los campos financiero, monetario, fiscal e industrial. A principios de la década de 1960 surgieron en el área varias instituciones de apoyo al mercado común, entre ellas un organismo de desarrollo regional (el Banco Centroamericano de Integración), un consejo monetario, una cámara de compensación y un instituto de investigación industrial. Estos organismos se han desenvuelto con relativa eficiencia, pero ha resultado difícil la coordinación de las grandes políticas económicas, particularmente en lo relativo a la localización de nuevas industrias y al tratamiento uniforme de la inversión extranjera. La principal fuente de dificultades en los últimos tiempos ha sido la incapacidad para ponerse de acuerdo en el campo vital de la industrialización, debido en parte a la ausencia de mecanismos de planificación económica nacional en Centroamérica, y en parte a la oposición de poderosos intereses externos, políticos y económicos.

El acuerdo de la ALALC (conocido como el Tratado de Montevideo) fue menos específico en cuanto a los mecanismos de cooperación no comercial. Sin embargo, los países participantes —inicialmente siete, llegando a once en 1968— sí se comprometieron “a facilitar la creciente integración y complementación de sus economías”, procurando “en la medida de lo posible, armonizar sus regímenes de importación y exportación, así como los tratamientos aplicables a los capitales, bienes y servicios procedentes de fuera de la Zona”. Por otra parte, el Tratado preveía “una gradual y creciente coordinación de las respectivas políticas de industrialización”, mediante entendimientos “entre representantes de los sectores económicos interesados”. Pero es muy poco lo que se ha logrado en estos campos durante los primeros ocho años de la ALALC. No se ha llegado a ningún acuerdo regional acerca de la coordinación del comercio exterior y las políticas de integración, y tampoco se avizora alguno. No se ha podido establecer un tratamiento común al capital privado extranjero. Sólo se han firmado algunos acuerdos destinados a la creación de industrias complementarias, por medio de la especialización de la producción en ramas industriales individuales, al tiempo que se libera el comercio de sus productos. Sólo uno de ellos se refiere a una industria importante, el de productos químicos firmado en 1968. Se obtuvo cierto grado de cooperación en lo relativo a la compensación multilateral de los saldos comerciales regionales y al transporte marítimo, pero estos acuerdos han tenido escaso impacto en la expansión del comercio dentro de la ALALC, y ninguno en la aceleración del crecimiento económico regional.

El éxito del MCC y de la ALALC se ha medido principalmente, hasta ahora, por el crecimiento del comercio dentro de las áreas respectivas. Según este criterio, en 1968 parecía que el Mercado Común Centroe-

ricano había sido un éxito completo, mientras que la zona de libre comercio latinoamericano sólo progresaba en forma lenta y vacilante. Efectivamente, el comercio de Centroamérica respondió como asombroso dinamismo al establecimiento de un mercado común. El comercio regional, medido en término de importaciones, pasó de 37 millones de dólares en 1961 a 259 millones en 1968, lo que representa un crecimiento anual de 35 por ciento aproximadamente. Casi las dos terceras partes del comercio intrazonal en Centroamérica se compone de manufacturas, principalmente bienes de consumo, lo que indica una diversificación significativa del comercio zonal y el impacto progresivo, aunque limitado, del mercado común en la estructura productiva de la región.

El éxito comercial de la ALALC es mucho menos impresionante. A la firma del Tratado de Montevideo siguió un período de cinco años de expansión relativamente rápida del comercio intrarregional, en parte debida al rápido progreso de las negociaciones arancelarias. Para 1966, el comercio dentro de la ALALC (excluyendo a Bolivia y Venezuela, que se unieron en 1967) era superior a 700 millones de dólares (o sea el 10 por ciento de las exportaciones totales de los países miembros), comparado con 300 millones (6 por ciento) en 1960. El comercio regional de algunos de los países miembros —México, Perú y Ecuador— creció muy rápidamente a partir de los bajos niveles registrados a fines de la década de 1950. Pero la mayor parte del intercambio comercial siguió concentrándose en los tres países del sur —Argentina, Brasil y Chile— que tenían ya una larga tradición de comercio recíproco y aún hoy efectúan cerca de las tres cuartas partes del comercio dentro de la ALALC. A pesar del notable número de reducciones arancelarias (más de 11 000 para fines de 1969), fue poco lo que se logró en materia de diversificación de los productos que integran el comercio regional. En 1967, los alimentos y otros productos primarios, que tradicionalmente se intercambian los países sudamericanos, todavía representaban alrededor del 70 por ciento del comercio dentro de la ALALC. Sin embargo, el golpe más serio para la ALALC pareció producirse en 1967, cuando el comercio regional casi no creció, y en 1968, cuando el crecimiento fue de sólo el 10 por ciento. El nivel absoluto fue de 700 millones de dólares en 1967, y de unos 780 millones en 1968, mientras que el comercio de la ALALC con el resto del mundo siguió experimentando tasas de crecimiento aceptables

Las estadísticas sugieren que la rápida integración de un mercado común en Centroamérica fue un instrumento eficiente para acelerar el comercio y el crecimiento dentro de esa pequeña área, pero que en cambio las medidas de liberación del comercio del Tratado de Montevideo fueron demasiado suaves para producir un efecto similar dentro de la ALALC. Sin embargo, al finalizar la década de 1960 no sólo la ALALC se ha venido paralizando progresivamente, sino que el MCC enfrenta dificultades aún más serias como resultado de la guerra entre Honduras y El Salvador, ligada directamente a la creciente crisis social

del área. Esto nos lleva a sospechar que si bien los programas de liberación del comercio regional pueden ser necesarios para estimular el crecimiento económico, por sí solos no garantizan el progreso de los países subdesarrollados que participan en tales esquemas.

III

Un análisis más profundo de la experiencia del MCC, antes de la iniciación de la guerra en el área, sugiere que el impacto favorable del mercado común de tipo tradicional, en las economías de sus miembros desarrollados, ha sido exagerado. En ausencia de políticas de desarrollo de largo plazo, regionales o aun nacionales, en particular de naturaleza industrial y fiscal, el establecimiento de un mercado común produjo un aumento relativamente pequeño en el crecimiento real de Centroamérica, contra lo que indican las impresionantes cifras del comercio intrazonal. Fuentes no oficiales estiman que sólo 1 por ciento del 7 por ciento anual de crecimiento promedio del PNB entre 1961 y 1966 se puede imputar a las actividades inducidas por el mercado común. El establecimiento de una barrera arancelaria regional considerablemente mayor que la que existía anteriormente en cada uno de los países, no condujo a una fuerte industrialización, sino más bien a la rápida expansión de toda clase de industrias de "toque final" en el área integrada. Muchos bienes de consumo que se importaban en su forma final antes de 1960, ahora se importan en partes, o en etapas intermedias de producción. Tras del procesamiento final (no más que el embotellado o empacado, en algunos pocos casos extremos), estos bienes circulan en la región como manufacturas "centroamericanas".

La elevada protección regional otorgada a los bienes finales, los bajos aranceles establecidos para las materias primas y los productos intermedios, la competencia de los países miembros del MCC por el establecimiento de "industrias nuevas", aunado a la estructura oligopólica del mercado, produjeron una notable expansión del comercio intrarregional de "manufacturas", pero a un elevado costo económico y social para el área. Entre los costos económicos de este tipo peculiar de integración regional se encuentran el valor creciente de las importaciones procedentes de terceros países, la disminución de los ingresos fiscales, los precios elevados de las nuevas "manufacturas" regionales, y los beneficios inmoderados que obtienen algunas empresas manufactureras, particularmente las de propiedad extranjera, que se establecieron en masa dentro del MCC en cuanto advirtieron lo ventajoso de esta situación. Por otra parte, la industrialización desordenada que siguió a la creación del mercado produjo complicaciones políticas al acentuar las diferencias ya existentes en los niveles de desarrollo intrarregional. La mayor parte de las nuevas industrias de "toque final" se establecieron en los países más desarrollados —Guatemala y El Salvador, y más tarde Costa Rica— que se convirtieron en los principales exportadores de manufacturas

dentro del área. La liberación del comercio de bienes agrícolas enfrentó obstáculos insalvables; en consecuencia, los dos miembros menos desarrollados —Honduras y Nicaragua— se encontraron en situación desventajosa. Se convirtieron en mercados para las manufacturas caras del resto de la región, y en cambio no pudieron aumentar apreciablemente sus exportaciones intrarregionales de bienes tradicionales, agrícolas, no competitivos.

Mientras la balanza de pagos global de Centroamérica fue satisfactoria, se escucharon pocas quejas acerca del creciente desequilibrio del desarrollo y el comercio regionales. Pero en 1967 el área enfrentó un gran problema de su balanza de pagos con el resto del mundo. El creciente valor de las importaciones se debió tanto a la industrialización del MCC como al elevado monto de las importaciones de bienes suntuarios resultante de la distribución del ingreso sumamente desigual en el área, reflejo de su atraso social. Poco después, los miembros menos desarrollados del mercado empezaron a criticarlo acerbamente. La desigual distribución de los beneficios de la integración era el tema fundamental. Honduras y Nicaragua principiaron a presionar a los demás miembros, pidiendo concesiones especiales. El conflicto se exacerbó cuando Costa Rica, motivada solamente por consideraciones de su política interna, se opuso a los intentos de equilibrar la balanza de pagos regional por medio de recargos arancelarios a la mayor parte de las importaciones procedentes de terceros países y un impuesto común al consumo de una larga lista de artículos de lujo de origen regional. Nicaragua, que había venido acumulando un déficit comercial dentro de la región y no podía exportar productos agrícolas a los países vecinos, impuso aranceles a las importaciones regionales a principios de 1969, sin previo aviso y en clara contravención al Tratado del Mercado Común. Sólo los abolió cuando los otros miembros ratificaron los protocolos regionales que se encontraban pendientes. El más importante de ellos era un protocolo para la igualación de los incentivos fiscales, cuya ausencia en el Tratado original había permitido una competencia prácticamente ilimitada para atraer la inversión industrial extranjera.

Pocos meses después de la solución de la crisis desatada por Nicaragua, surgió una guerra entre El Salvador y Honduras que puso en duda todo el futuro del MCC. Es muy probable que en otras partes del mundo se haya prestado escasa atención a ese conflicto armado entre dos pequeñas "repúblicas del banano"; por esta razón, conviene hacer algunas observaciones acerca de su origen. El MCC liberó casi la totalidad del comercio regional, y los movimientos de capital han gozado de considerable libertad en Centroamérica desde hace mucho tiempo, a pesar de que en algunos países del MCC existen ciertas restricciones monetarias. En cambio, nunca se ha permitido que las instituciones de la integración económica examinen y resuelvan el problema del libre movimiento del trabajo, por considerarlo un problema político y de seguridad interna, a pesar de que desde los años treinta ha existido en Centroamé-

rica una considerable movilidad de la mano de obra, en gran parte ilegal. Este movimiento se componía principalmente de la emigración de trabajadores rurales y urbanos desocupados de El Salvador, país pequeño y sobrepoblado, hacia Honduras, Nicaragua y Guatemala. La mayor parte de los habitantes rurales de El Salvador que no poseían tierras han estado emigrando durante décadas a los valles interiores de Honduras, desocupados y fértiles. Las fricciones resultantes se mantuvieron bajo control hasta 1969, cuando el crecimiento económico de Centroamérica, auxiliado en parte por el mcc pero no acompañado de reformas sociales, hizo surgir fuertes tensiones sociales en El Salvador, sobrepoblado pero relativamente rico —en términos de ingreso per capita— y en Honduras, subpoblado y extremadamente pobre. De acuerdo con la mejor tradición centroamericana, a la que sólo escapa Costa Rica, ambos países estaban gobernados por regímenes militares que lo hacían a nombre de los grandes terratenientes. En vista del creciente malestar interno, los militares hondureños optaron por instituir un programa de reforma agraria destinado a atenuar las tensiones existentes ente los campesinos sin tierras. Dado que la reforma agraria resultaba políticamente más viable si no afectaba los intereses de los terratenientes nacionales, la elección más lógica para la ejecución de la reforma eran las zonas del país en poder de los ocupantes salvadoreños. Las medidas preparatorias de esa reforma agraria en Honduras se prolongaron por tanto tiempo que los militares de El Salvador tuvieron tiempo para preparar una contraofensiva.

En julio de 1969, el ejército salvadoreño lanzó un ataque relámpago contra Honduras, que según se esperaba emularía las hazañas de Israel durante la Guerra de Seis Días del Medio Oriente. Pero los salvadoreños no resultaron como los israelíes, y contra lo que se podría pensar los hondureños no resultaron como los árabes. El ejército de El Salvador se atascó apenas cruzada la frontera, y el conflicto se volvió particularmente cruento para ambas partes, especialmente para la población salvadoreña que vivía ilegalmente en Honduras. El rompimiento de las hostilidades tomó a todos por sorpresa, si bien se sabe —de acuerdo con fuentes de Washington muy bien informadas— que Estados Unidos estaba perfectamente enterado del conflicto armado que se avecinaba. Se dice que el gobierno de Estados Unidos adoptó una actitud de no intervención, en vista de que no se percibía en ninguno de los bandos el surgimiento de alguna amenaza comunista o castrista. El armisticio que finalmente impuso la oea a ambas partes —que se rompió en enero de 1970— llegó demasiado tarde para evitar daños sumamente serios al mcc. El comercio entre los países beligerantes se suspendió por completo, pero además Honduras estableció un embargo al tránsito de mercaderías entre El Salvador por un lado y Nicaragua y Costa Rica por el otro. Por otra parte, se paralizó de inmediato el funcionamiento de la mayoría de los organismos del mcc. Un año después de la iniciación de la guerra, el bloqueo económico impuesto a

El Salvador por Honduras continúa siendo efectivo en gran medida, y los mecanismos de integración siguen paralizados. A fines de 1969 parecía que progresaban los intentos de mediación de Guatemala, Nicaragua y Costa Rica para restaurar la situación económica y comercial existente en el área antes de la guerra, pero la reanudación de las hostilidades a principios de 1970 aumentó considerablemente el peligro para las perspectivas de largo plazo del MCC. Además, como era de esperarse, la guerra no resolvió nada, y el precio que ambas partes han pagado por distraer la opinión pública de los verdaderos problemas sociales internos parece demasiado elevado. Se dice que la mayor parte de la economía salvadoreña se encuentra paralizada, ya que las industrias de ese país dependen en gran medida de su acceso a los mercados de los países miembros del MCC. El comercio regional de El Salvador se limita por ahora a las exportaciones a Guatemala, y al envío de algunos artículos a Nicaragua por vía marítima. Por su parte, Honduras pagó su victoria con muy serios desajustes financieros. El futuro económico luce muy negro para todos los miembros del MCC, por lo que algunos observadores tienen la esperanza de que se solucione pronto el conflicto. Pero aun después de que vuelva la paz a la región, el Mercado Común Centroamericano seguirá sufriendo graves desventajas durante largo tiempo. La guerra, aunada al hecho de que no ha podido resolverse satisfactoriamente el prolongado conflicto de intereses económicos existente entre los miembros más desarrollados del MCC (Guatemala, El Salvador y Costa Rica) y los más pobres (Honduras y Nicaragua), continuará alimentando las actitudes nacionalistas en cada uno de los países, y se requerirá una enorme habilidad de negociación para mantener vivo al MCC. El problema de la distribución equitativa de los beneficios entre todos los países miembros se podría resolver de algún modo, pero hay otro que continuaría ensombreciendo la región: Tanto los elementos de izquierda, como muchos conservadores del área, insisten con creciente vehemencia en que los inversionistas industriales extranjeros serán los beneficiarios principales del mercado común, cualesquiera que ellos sean. Dada la fuerza del nacionalismo en los países subdesarrollados, no se puede esperar que tal actitud favorezca en el futuro el progreso ordenado del proceso de integración económica centroamericana, especialmente cuando se recuerda que a diez años de ~~distancia de la iniciación del mercado común~~ el área continúa tan atrasada como antes en lo social y en lo político. El mensaje parece claro: la integración económica es un mal sustituto de las reformas sociopolíticas.

IV

La historia de la ALALC tampoco es muy brillante. Aquí la decepción surgió aun antes de que el comercio intrarregional cesara de crecer, lo que ocurrió en 1967. A partir de 1964, los principales propa-

gandistas de la integración regional, incluyendo al Presidente Eduardo Frei de Chile, a Raúl Prebisch, y al Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Felipe Herrera, hicieron varios intentos para acelerar el cumplimiento de los acuerdos no comerciales del Tratado de Montevideo. Estas iniciativas condujeron a la creación del Consejo de Ministros de la ALALC, e indirectamente a la Conferencia de los Presidentes Americanos en Punta del Este. Pero después de dos reuniones, en 1966 y 1967, al Consejo de Ministros se le agotaron las ideas; la declaración de Punta del Este, que aconsejaba el establecimiento de un mercado común latinoamericano, fue discretamente archivada. Las dificultades políticas, externas y regionales, resultaron más fuertes que la idea superficial de la solidaridad latinoamericana.

La incapacidad de la ALALC para hacer cumplir oportunamente los compromisos originales del Tratado de Montevideo se admitió por fin abiertamente a mediados de diciembre de 1969, con la firma del llamado Protocolo de Caracas en la Novena Conferencia Anual de las Partes Contratantes de la ALALC. Este protocolo difiere la consolidación de una zona de libre comercio, entre once países latinoamericanos, de 1973 a 1980; reduce el ritmo de las negociaciones arancelarias al permitir que cada uno de los países miembros baje sólo un 2.9 por ciento (antes era 8 por ciento) de su promedio ponderado de los aranceles aplicables a todas las importaciones; y suspende la aplicación de la llamada lista común de productos no gravados, por lo menos hasta 1974, la fecha en que deberán iniciarse las negociaciones hacia una "nueva etapa" de la ALALC. No es un secreto en América Latina que el Protocolo de Caracas representa una victoria para los tres países mayores (Argentina, Brasil y México), que han perdido interés en todo lo que no sean los aspectos puramente comerciales de la integración económica regional, y creen, quizá con razón, que el grado de liberación de aranceles ya obtenido les permite expandir sus exportaciones en el área sin necesidad de tener que aceptar compromisos no comerciales hacia los miembros menos desarrollados de la ALALC. Es significativo que el Protocolo de Caracas sólo se refiera superficialmente a un mercado común al revivir dos artículos poco claros del Tratado de Montevideo que recomiendan "la creación de condiciones favorables al establecimiento de un Mercado Común Latinoamericano", y "que [ALALC] se adapte a una nueva etapa de integración económica". El Protocolo no fija una fecha para la creación de un mercado común.

Son muchas las razones que explican la decepcionante actuación de la ALALC y la clara falta de entusiasmo por un mercado común, pero algunas de ellas son particularmente importantes. El espacio geográfico de la ALALC, tan ambicioso, es una de ellas. En nombre de una comunidad de intereses latinoamericanos, se reunieron economías de todos tamaños y niveles de desarrollo. A pesar de las rimbombantes declaraciones acerca de la solidaridad regional, los eventos de los últimos años demuestran que hay tres grupos dentro de la ALALC (los "gigan-

tes" industriales, Argentina, Brasil y México; los países de tamaño mediano como Chile, Colombia y Venezuela; y los países más atrasados, Bolivia Ecuador y Paraguay) que enfrentan problemas particulares, difíciles de resolver por una acción conjunta. Todos los conflictos más serios que han surgido dentro de la ALALC se referían a las relaciones económicas existentes entre estos tres grupos. Los miembros más pobres, y los del grupo mediano, insisten con razón en que ellos están recibiendo poco o nada del instrumento de liberación comercial regional, y aun corren el peligro de convertirse en mercados para el excedente industrial de "los tres grandes". Por otra parte, si bien es cierto que Argentina, Brasil y México están obviamente interesados en los mercados de los países vecinos, su dependencia de las exportaciones al resto de la ALALC no es tan grande que los obligue a aceptar las concesiones unilaterales, comerciales y de otro tipo, que los países menos afortunados siguen pidiendo con insistencia. Recientemente, Argentina puso en claro que su interés dentro de la ALALC, y en cualquier futuro mercado común regional, se guiará estrictamente por las exigencias de su desarrollo económico interno. Brasil y México no hacen declaraciones públicas, pero su posición es básicamente similar en este punto.

Las diferencias de los niveles de desarrollo económico dentro de la familia de la ALALC constituyen el factor principal de su fracaso, pero hay un segundo obstáculo que proviene de ciertos puntos débiles en la doctrina de la CEPAL que sirvió de justificación al establecimiento de una zona de libre comercio latinoamericana en 1960. La experiencia de la década siguiente demostró la falsedad del argumento de que los países latinoamericanos debían integrarse porque el proceso de sustitución de importaciones a nivel nacional había llegado a su fin a mediados de la década de 1950. Las experiencias de los "tres grandes", y de algunos de los países medianos, han puesto de manifiesto que los programas de industrialización nacional pueden continuar durante largo tiempo en América Latina sin aumentar el nivel de protección. Respondiendo a la diferenciación de la demanda nacional de insumos industriales y bienes finales, siguen apareciendo nuevas empresas manufactureras en Argentina, Brasil y México, diez años después de la declaración de la CEPAL en el sentido de que este tipo de crecimiento industrial se estaba metiendo a un callejón sin salida. Más tarde, quizá dentro de una década, estos países grandes pueden encontrar las dificultades que vaticinó la CEPAL, pero mientras las mismas no sean muy severas y la ideología nacionalista conserve su vigor, ninguno de los tres países advierte una necesidad clara de apoyar plenamente a la ALALC.

Las posibilidades de continuar con ese proceso de industrialización orientado hacia adentro parecen más limitadas para los países de tamaño mediano. Esto puede explicar en parte su interés en un mercado común subregional andino, un proyecto que se encuentra en negociación desde 1966 y que condujo a la firma de un tratado formal en Cartagena, Colombia, en julio de 1969, por Bolivia, Colombia, Chile,

Ecuador y Perú. En el último instante, Venezuela optó por no participar en el Grupo Andino, lo que significa que el sector privado de ese país cree que los programas de industrialización nacional todavía son factibles en muchos renglones, independientemente del tamaño del mercado, la dotación de recursos naturales, y la disponibilidad de tecnología moderna. Los empresarios industriales de Venezuela han sido muy explícitos a este respecto, prediciendo un gran desastre nacional si se abriesen las fronteras del país a los productos del trabajo barato de los países vecinos. Se explica que los industriales venezolanos piensen de este modo, ya que ahora están obteniendo grandes beneficios tras de la protección de altas barreras arancelarias. En América Latina, tradicional y conservadora, los beneficios y el interés nacional se convierten fácilmente en sinónimos. Por otra parte, Venezuela representa un ejemplo particularmente interesante de cooperación estrecha entre los industriales nacionales y los exportadores de Estados Unidos a ese país. A cambio de un tratamiento especial que Estados Unidos concede al petróleo venezolano, Venezuela concede aranceles preferenciales a los productos norteamericanos. Al mismo tiempo, la participación del capital norteamericano en la industria manufacturera venezolana es elevada y creciente. En tales condiciones, el ingreso de Venezuela al grupo andino tiene poco sentido para los intereses económicos de Venezuela y de Estados Unidos, ya que sólo abriría la puerta a la competencia de terceros países, con posibles pérdidas para los exportadores de Estados Unidos a Venezuela, las empresas norteamericanas que operan en el país, sus asociados venezolanos, o todos ellos.

Paradójicamente, el tercer obstáculo principal a la cooperación regional surge del mejoramiento del mercado internacional, registrado en años recientes debido al auge económico ocurrido en los países avanzados. En contra de las predicciones pesimistas de la CEPAL, la demanda externa de bienes tradicionales latinoamericanos mejoró considerablemente en los años sesenta. La tasa de crecimiento de las exportaciones de la región fue menor que la del comercio entre los países industriales, pero aun así se superaron las expectativas. Entre 1963 y 1968, las ventas de bienes latinoamericanos aumentaron 25 por ciento, al pasar de Dls. 9 200 millones a Dls. 11 400 millones. Si se excluyen las exportaciones de petróleo venezolano, que se estancaron durante este período, el aumento de las exportaciones de la región llega al 30 por ciento. Este mejoramiento de las exportaciones hizo que los esfuerzos de industrialización interna resultaran políticamente más atractivos que la alternativa, o sea la negociación de instrumentos de cooperación industrial regional que podrían afectar a ciertos grupos de intereses en algunos países. Como ha sucedido en otras épocas y otros lugares, en cuanto empezó a disiparse la atmósfera de crisis inminente, los problemas de largo plazo se olvidaron tranquilamente.

La preferencia de los países exportadores de capital por los préstamos públicos atados y los créditos de proveedores, en lugar de la ayuda

América Latina en la ejecución del acuerdo de Punta del Este vuelve superflua cualquier ayuda financiera. Por su parte, los países latinoamericanos afirman que tal vez tomarían con mayor seriedad las proposiciones de Punta del Este relativas al mercado común si Estados Unidos hubiera cumplido sus promesas. Evidentemente, estos son meros subterfugios verbales. Tanto Estados Unidos como América Latina consideran otras cuestiones mucho más importantes que la integración económica regional, y ambos están satisfechos con los métodos bilaterales tradicionales de distribución de la ayuda hemisférica. Dadas las actitudes prevalecientes en el Congreso de Estados Unidos, el Ejecutivo no puede solicitar fondos adicionales para la integración. Por otra parte, en una época en que la ayuda está decreciendo, el mantenimiento del bilateralismo resulta atractivo para los países que la siguen recibiendo. Cada uno de ellos espera recibir más que los otros a causa de su relación "especial" con el poderoso que ayuda. Además, en vista de que la canalización de fondos hacia la integración puede afectar la cantidad de ayuda bilateral disponible, ningún país latinoamericano desea presionar mucho en favor de la ayuda económica a la integración. Por todas estas razones, subsisten los patrones tradicionales de distribución de la ayuda, mientras que América Latina y Estados Unidos encuentran cómoda la posición de culpar a la otra parte de la falta de ejecución de los acuerdos aceptados por los Jefes de Estado en 1967.

Por último, mencionaremos entre los principales obstáculos al funcionamiento eficiente de la ALALC y a su evolución hacia un mercado común regional, el conflicto latente que existe entre las sociedades latinoamericanas y la inversión privada extranjera, en particular la que representa a las corporaciones multinacionales gigantescas.⁴ En muchos sectores latinoamericanos se expresa el temor de que estas corporaciones se lleven el mayor beneficio de la integración, a causa de su potencia administrativa y tecnológica, y de que en el proceso destruyan muchas empresas nacionales más débiles.⁵ En teoría, estos problemas podrían ser resueltos mediante la armonización regional de las políticas que se siguen hacia el capital privado extranjero, y mediante una ayuda especial, a escala regional, financiera y técnica, a las empresas nacionales. Pero en la práctica tal armonización de políticas parece una tarea imposible. Los miembros menos desarrollados de la ALALC sostienen que el establecimiento de un tratamiento igual a la inversión extranjera dentro de la región haría que la misma se concentrara en los países más grandes. Éstos, a su vez, insisten en que al conceder a los países más pobres la facultad de ofrecer un tratamiento más liberal al capital ex-

⁴ Se examinan algunos detalles de este fenómeno en Miguel S. Wionczek, *Latinoamerika und das ausländisch Kapital*, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo, 1969.

⁵ La actitud oficial más reciente de América Latina sobre este tema aparece en el llamado Consenso Latinoamericano de Viña del Mar, adoptado en una reunión especial del Comité Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), celebrado en Viña del Mar, Chile, en mayo de 1969.

tranjero, además de las concesiones unilaterales en el comercio regional, se permitiría que América Latina se inundara de manufacturas armadas por empresas extranjeras en esos países menos desarrollados. Sin poder resolver este dilema regional, los miembros de la ALALC continúan con políticas nacionales muy variadas hacia la inversión extranjera, dictadas principalmente por sus necesidades individuales de industrialización. Se está produciendo así una curiosa situación a nivel regional: Mientras que todos los países subrayan los peligros de la dominación extranjera de la zona de libre comercio, o de un futuro mercado común, sólo la inversión extranjera localizada fuera de las propias fronteras se considera una amenaza; y dado que las empresas locales de propiedad extranjera se convierten de algún modo en extensiones del poder económico nacional, se libran batallas de negociaciones para dar acceso a estas empresas a los mercados vecinos. En tales condiciones, la elaboración de una política regional de inversiones extranjeras enfrenta dificultades insuperables.

V

Afirmamos anteriormente que muchas de las dificultades del MCC, antes de la guerra entre Honduras y El Salvador, provenían en gran medida de una exagerada liberación del comercio, y de la falta de una política industrial conjunta que hubiera evitado las desventajas económicas de las industrias espurias de "toque final" y asegurado la satisfacción política con una participación "igual" de todos los países miembros en el proceso industrial. Igualmente, intentamos identificar los principales obstáculos al progreso de la ALALC: grandes diferencias en los niveles de desarrollo dentro del área; persistencia de un amplio margen de acción para las políticas de sustitución de importaciones en los países grandes y medianos; defensa del *statu quo* por parte de grupos industriales nacionales que se benefician con las altas barreras arancelarias; mejoramiento del sector de exportaciones tradicionales, que ha disminuido la presión en pro de una modernización estructural; prácticas de ayuda y crédito de los países exportadores de capital; y por último, temor del predominio del capital privado extranjero en un mercado regional ampliado. ¿Cuál es el futuro de la integración económica de América Latina bajo estas circunstancias?

Vaticinar que la integración económica de América Latina puede lograrse en treinta años, dado que la región estuvo desintegrada durante un siglo y medio, como lo hizo recientemente Galo Plaza, el Secretario General de la OEA, equivale a ignorar el problema.⁶ Especular acerca del estado del mundo en el año 2000, a la manera de Herman Kahn,

⁶ Se acredita a Galo Plaza el haber afirmado, a principios de 1969, que "El proceso de la integración económica de América Latina puede durar quizá tres décadas; pero éste es un período relativamente corto, comparado con el siglo y medio de desintegración económica...".

puede ser un ejercicio intelectual fascinante, pero tales especulaciones parecen ociosas para el mundo subdesarrollado. Para el año 2000, la población de América Latina llegará a 700 millones de habitantes, comparada con 150 millones en 1945 y casi 300 millones actualmente. Qué tipo de ajustes de la organización social se requerirán en la región, en vista de estos desarrollos demográficos, es algo que nadie puede adivinar. ¿Resultará útil para las necesidades del ajuste social de América Latina en el año 2000 un esquema de integración económica regional concebido en forma tradicional y manejado por élites nacionales conservadoras? ¿Existirán aún estas élites, como lo han hecho con diferentes disfraces desde principio del siglo XIX? Parece imposible contestar estas interrogantes a la Toynbee.

Pero si abreviamos el horizonte de tiempo y hablamos de los próximos diez o quince años, el panorama resulta un poco más claro. No se vislumbra para 1985 un mercado común latinoamericano con los lincaamientos del acuerdo de Punta del Este de 1967. También resulta sumamente difícil concebir un fortalecimiento sustancial de la ALALC. Este instrumento ha degenerado progresivamente en un débil acuerdo preferencial, cuya virtud principal consiste en estimular marginalmente el comercio intrarregional que de todas formas tendría lugar.

A la sombra de la ALALC, es probable que se produzcan dos fenómenos: por una parte, el acercamiento económico entre países vecinos como los del Río de la Plata (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), persiguiendo la explotación conjunta de los recursos de agua y energía mediante proyectos bilaterales o multinacionales estimulados por el Banco Interamericano de Desarrollo; por la otra, el establecimiento de mercados comunes subregionales entre países subdesarrollados de tamaño mediano y pequeño. El esquema que prevé el establecimiento de un mercado común andino para 1980 apunta en esa dirección. Hay razones para esperar que el Mercado Común Centroamericano sobreviva de alguna manera, a pesar de sus crisis periódicas, ya que sus miembros no son unidades económicas individualmente viables; igualmente, se puede esperar una proliferación de grupos similares en otras partes de América Latina. Si tales agrupaciones tuviesen algún éxito, podemos concebir varios tipos de arreglos entre ellos y Argentina, Brasil o México. Esta clase de cooperación económica incipiente ya se está desarrollando entre el MCC y México.

Todo esto dista mucho de alcanzar el nivel de los proyectos de la CEPAL a fines de los años cincuenta, y de los acuerdos de los Jefes de Estado americanos de 1967. La responsabilidad del fracaso actual de los mecanismos de integración económica recae principalmente en los propios latinoamericanos, pero las políticas de los países desarrollados tampoco han ayudado mucho. Además, no se pueden esperar grandes cambios en estas políticas, a juzgar por el contenido de dos informes recientes, preparados respectivamente para el gobierno de Estados Unidos por la Misión Rockefeller que visitó en 1969 casi todos los países de

América Latina, y para el Banco Mundial por la Comisión Pearson.⁷ El Informe Rockefeller, que ha sido muy criticado en Estados Unidos y en América Latina por su nivel tan bajo de imaginación política y económica, y por su evidente incapacidad para contemplar a la región en su conjunto, dedica exactamente tres líneas al tema de la integración económica, en estos términos: "Estados Unidos debe apoyar los mercados regionales a medida que los mismos se desarrollan en el área, incluyendo la participación en bancos regionales de desarrollo." El Informe Pearson, que es un intento mucho más serio por analizar toda la estructura de las relaciones existentes entre los países avanzados y los subdesarrollados, es más específico que el Informe Rockefeller, pero sigue considerando que los intentos de integración en América Latina y otras partes, aunque útiles, tienen una importancia marginal. Reflejando la filosofía de la UNCTAD, la Comisión Pearson expresa su opinión en el sentido de que la expansión del comercio entre los países en desarrollo, a nivel global, constituye una necesidad urgente y "donde sea posible debe ser reforzada con bloques comerciales regionales". En consecuencia, el Informe recomienda que los países que ofrecen ayuda y los organismos financieros internacionales proporcionen ayuda económica a instituciones tales como los bancos de desarrollo y las uniones de pagos y cámaras de compensación, destinadas a promover el comercio a escala regional entre los países en desarrollo. También aconseja a los países que ofrecen ayuda que presten una atención especial a los proyectos que tengan por efecto el fortalecimiento o la creación de lazos económicos entre grupos de países en desarrollo. Pero éstas son sólo dos de las recomendaciones de la Comisión Pearson, que en total llegan casi a 150. Además, las mismas se apoyan en un análisis empírico muy deficiente de los problemas de la integración económica y de las dificultades a que se han enfrentado la ALALC y el MCC; por ello nos quedamos con la impresión de que tanto el Informe Rockefeller como el de la Comisión Pearson siguen contemplando un mundo de naciones-estados, y no otro de grupos económicos en potencia.

Ésta puede ser una evaluación realista de la fuerza del nacionalismo en las regiones en desarrollo. Pero tales actitudes no favorecen los esquemas de integración económica de América Latina. Sin una ayuda externa sustancial, y sin la modernización social y política de la región, la integración económica latinoamericana seguirá siendo sólo un sueño en los próximos años.

⁷ Véase *Quality of Life in the Americas* (Informe de una Misión Presidencial al Hemisferio Occidental), Agencia para el Desarrollo Internacional, Washington, 1969; y *Partners in Development* (Informe de la Comisión para el Desarrollo Internacional, presidida por Lester B. Pearson), Praeger Publishers, Nueva York, 1969.