

INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y PLANEACIÓN

VÍCTOR L. URQUIDI,
de El Colegio de México

I. Condiciones generales del desarrollo latinoamericano

El problema fundamental de la América Latina es el de la baja productividad y la pobreza de la gran mayoría de sus habitantes. Alrededor de este problema, sobre el cual se enfocan crecientemente la conciencia y la atención de gobernantes y gobernados, de técnicos y políticos, de ciudadanos activos y pasivos, giran las ideas y los programas políticos, económicos y sociales de que se habla dentro y fuera de América Latina. Las ideologías hoy en pugna y los medios de acción ligados a ellas pretenden ofrecer, si no a corto plazo cuando menos a largo plazo, la solución óptima al problema. Las ciencias exactas y las sociales, con interacción cada vez más intensa, se orientan hacia el mismo objetivo. El hombre común latinoamericano, cargado de ignorancia y ansiedades, probablemente esperanzado todavía, ejerce, aunque sea por la fuerza de su número en constante aumento, una insistente presión por que se le atienda. No hay soluciones inmediatas a la vista, y los diferentes elementos políticos, económicos y sociales no se conjugan aún para normar el camino que deba seguirse.

Durante los últimos quince años, en su mayor parte bajo el impulso de los estudios iniciados por la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, se ha logrado un conocimiento y una definición de los principales aspectos del proceso de desarrollo económico y social de los países latino-

americanos y de la región en su conjunto, tanto en términos propios como en el marco de las tendencias mundiales. Las estructuras económicas en América Latina, tras las cuales y sobre las cuales rigen determinadas estructuras sociales y políticas, carecen aún de muchos de los elementos necesarios para un rápido mejoramiento del nivel general de vida. Las disparidades en la productividad de sus diferentes sectores, la falta de infraestructura y de fluidez en el sistema y la rigidez de gran número de obstáculos institucionales impiden o retrasan la modernización que la ciencia y la tecnología de hoy harían esperar. La falta de integración interna de cada economía nacional, producto de esas condiciones, influye a su vez en la eficacia de cualquier medida o acción aisladas que pretenda modificarlas. Las economías latinoamericanas, vulnerables a, o reflejas de, la evolución de la productividad y la fuerza económica y política de los grandes países industriales, se encuentran mal integradas en la economía mundial y están sujetas a constantes fluctuaciones de origen externo y a factores imprevisibles del exterior cuya repercusión en América Latina se amplifica.

En algunos países latinoamericanos, por diversos tipos de causas o por la acción afortunada —no necesariamente prevista o planeada— de factores que se han reforzado entre sí, se han logrado tasas de crecimiento económico relativamente elevadas y cambios importantes en la estructura económica; pero no hay pruebas de que los beneficios de semejante crecimiento estén llegando a los estratos mayoritarios de la sociedad, por más que algunos sectores limitados, por lo regular en las áreas urbanas, hayan visto subir apreciablemente su nivel de vida. En otros países, los impulsos de crecimiento del pasado han llegado a su fin y han producido rigideces estructurales considerables y aun condiciones de estancamiento prolongado; a pesar de los niveles medios mayores de ingreso real en que se encuentran, están en una situación de subdesarrollo. Casi en cada país se presenta, además, una amplia diversidad de condiciones que determina grandes desigualdades regionales. En América Latina, hay núcleos de población cuyo ingreso *per capita* puede estimarse entre apenas 50 y 80 dólares anuales, mientras que en algunas de las

grandes ciudades el promedio probablemente exceda de 1 200 a 1 500 dólares.

Mientras se ha creado gradualmente conciencia de estos problemas, tanto en América Latina como en el exterior, se han hecho muchos intentos por abordar su solución sistemática. La planeación económica y, más recientemente, la planeación social (no bien definida todavía), pretenden tomar en cuenta todos los factores, medirlos y valorarlos, estudiar su interrelación y su acción recíproca, fijar metas principales y secundarias y señalar los procesos y los medios de que la sociedad debe valerse para movilizar en su favor el gran caudal de conocimientos y de potencial humano disponibles. No se trata de una simple técnica en el sentido estrecho del término, sino de una técnica aunada a las posibilidades políticas y sujeta a los imponderables humanos, de acuerdo con el juicio que se tenga acerca de la voluntad y la capacidad del individuo para conocer sus necesidades y responsabilidades y saber responder a ellas.

Sin embargo, hasta ahora, la planeación económica y social en América Latina no ha tenido mucho éxito. Independientemente de la calidad de la información básica, de su análisis técnico, de las metodologías de proyección y de la interpretación evaluativa incorporada en la programación respectiva —sea a niveles agregados nacionales o a niveles regionales o sectoriales—, la acción política no ha logrado abarcar la totalidad del fenómeno ni poner en juego en la sociedad latinoamericana suficientes elementos positivos para contrarrestar los negativos, viejos o nuevos. Además, la cooperación internacional, bajo sus distintas formas, planeada o no, ha sido en general insuficiente e inadecuada para facilitar el proceso, o ha perseguido objetivos que no necesariamente han coincidido con los nacionales.

Debe admitirse, en consecuencia, que los términos en que se lleva a cabo el desarrollo en América Latina, o en que se desea salir de la situación de subdesarrollo, son todavía poco favorables para alcanzar transformaciones fundamentales de las condiciones de vida de la mayoría de sus 225 millones de habitantes, por más que se advierta progreso en muchos sectores

individuales, en determinados centros de población o en algunos estratos sociales.

II. *Bases generales de la integración latinoamericana*

La idea de sumar esfuerzos para lograr un fin determinado de interés general es tan antigua como simple. Pero requiere poder identificar el interés general y establecer procedimientos eficaces para garantizar el esfuerzo común. Hasta ahora, cuando se ha definido aproximadamente una serie de objetivos en función de criterios económicos y sociales, América Latina carecía de propósitos concretos en su vida política de conjunto; no se iba más allá de expresar aspiraciones idealistas basadas en un pasado a su vez idealizado, ni se profundizaba más allá del examen de los lazos culturales que supuestamente unen a todas las naciones latinoamericanas. El desarrollo económico, con sentido pragmático más que teórico, ha empezado a dar sustancia a las aspiraciones comunes, y ha revelado nuevas posibilidades, de más hondo alcance, en la interrelación de los pueblos. La idea de la integración ha principiado a tener verdadero arraigo al ofrecer, en el campo económico, una serie de ventajas lógicas, discernibles con relativa facilidad, que aseguran una base mínima para fincar en ella un esfuerzo común.

El concepto de la integración latinoamericana es en gran medida el resultado del reconocimiento de las condiciones difíciles en que se desenvuelven las economías nacionales y de la gravedad de los problemas del crecimiento y del desarrollo económico, y de sus dimensiones sociales. Las economías latinoamericanas, pese a la extensión geográfica o a la expansión demográfica de algunos países, son de alcance relativamente limitado, tanto en términos de índices generalmente aceptados, como en su relación con el mundo exterior en que la ciencia y la tecnología han avanzado con mayor rapidez e intensidad. Por todas estas razones, se ha pensado también durante los últimos quince años, pero sobre todo en los ocho más recientes, que la mutua integración, como proceso deliberado, de todas

las economías de América Latina, o de parte de ellas, permitiría dar mayor impulso al desarrollo económico o por lo menos crear condiciones más propicias para lograrlo ulteriormente.

En un orden muy general de ideas, la integración latinoamericana se basa en el viejo principio de que la unión hace la fuerza. No puede haber duda de que como países débiles en lo económico, los latinoamericanos han concebido la noción de que uniéndose —en su política comercial, en su industrialización, en el transporte y muchas otras ramas, y en la defensa de sus intereses frente al mundo exterior— obtendrán mayor provecho que actuando de manera individual y aislada. Si bien esta reacción primitiva no fundamenta técnicamente a la integración, constituye una actitud muy favorable a ella y representa un requisito indispensable para la acción integrativa. Tiene ya —y podría tener mucho más— una serie de manifestaciones prácticas en asuntos internacionales concretos, sobre todo en negociaciones acerca de productos básicos.

En un terreno más riguroso de análisis, la integración económica encuentra justificación en dos premisas que el estudio del desarrollo latinoamericano permite aceptar como válidas: que el desarrollo requiere una activa industrialización y que ésta sólo puede realizarse eficazmente ante la existencia de mercados de suficiente dimensión, que permitan aprovechar las posibilidades de la producción en gran escala y las ventajas de las interrelaciones industriales.

Durante largo período la industrialización de los países de menor desarrollo, entre ellos los latinoamericanos, no se admitía como proceso “racional”, es decir, económicamente óptimo de acuerdo con los principios de la economía de mercado y de libre empresa. Las teorías prevalecientes sobre el comercio internacional asignaban a los países subdesarrollados, por razón de especializaciones de acuerdo con una ventaja diferenciada concebida estáticamente, el papel de proveedores de materias primas y alimentos en estado bruto, a cambio de importar productos manufacturados. La historia económica de América Latina a lo largo del siglo XIX y en muchos aspectos hasta la segunda Guerra Mundial ha correspondido a ese planteamiento. La poca indus-

trialización lograda en todo ese tiempo en América Latina se consideraba como resultante de protecciones arancelarias y fiscales "artificiales" o de condiciones excepcionales.

Los estudios de la CEPAL han demostrado que ese modelo perdía su validez en cuanto la demanda externa de productos básicos dejaba de crecer, y que las ventajas de la especialización en la producción y exportación de tales productos se reducían apreciablemente, si no es que del todo, por las frecuentes fluctuaciones del mercado internacional y sus consecuencias siempre adversas en las economías más débiles, a través de mecanismos monetarios rígidos, y por la desigual distribución de los resultados del progreso tecnológico, ligada a esas situaciones de mercado que no permitían absorber crecientes volúmenes de materias primas a precios relativos remunerados. Como la demanda interna tenía que satisfacerse en gran parte con importaciones, tanto de bienes de consumo como de bienes de capital, las frecuentes crisis del comercio exterior impedían mantener un volumen de importaciones adecuado a las necesidades del desarrollo, y por lo general desembocaban en devaluaciones de la moneda que a su vez agravaban la disparidad en los resultados económicos de las divergencias tecnológicas.

En el contexto moderno han surgido otros factores antes no apreciados. Entre ellos ocupa lugar destacado el aumento de la tasa de expansión demográfica, por descenso de la mortalidad y sostenimiento de elevados niveles de fecundidad. Este factor, en gran parte autónomo, significa que las actividades tradicionales de exportación, o en general la especialización en actividades primarias, serían insuficientes para absorber los incrementos de la fuerza potencial de trabajo. El aumento rápido de la población va acompañado, además, de una intensa urbanización sin que, con contadas excepciones, deje de crecer en términos absolutos la población rural. En estas condiciones, las instituciones sociales han carecido también de dinamismo y flexibilidad para influir de manera positiva en la estructura social y en la capacidad de los recursos humanos. En particular, los sistemas de tenencia de la tierra y de educación han aportado poco o nada al desarrollo.

En consecuencia, la industrialización se ha planteado en América Latina como una necesidad que permita sustituir determinados tipos de importaciones para contribuir a mantener el equilibrio con el exterior y que asegure la constante y creciente absorción de fuerza de trabajo en ocupaciones urbanas de mayor productividad para el individuo. Desempeña además un papel decisivo en la transformación del sistema educativo y ejerce fuerte presión sobre la estructura agraria al demandar de este sector mayor producción y mayor productividad. Es, en general, uno de los factores más importantes de modernización en las estructuras sociales.

Por la situación de desventaja tecnológica de que parte un país subdesarrollado, la industrialización no puede llevarse a cabo sin rodearla de condiciones de estímulo y protección, a través de la política arancelaria y la fiscal, la monetaria y de inversiones y en otras muchas formas. No se conoce ningún caso en la historia moderna —ni siquiera el de los Estados Unidos— en que la industrialización haya sido un proceso espontáneo, no protegido ni ayudado.

Entre los muchos factores que retrasan, dificultan o impiden una industrialización suficientemente rápida en América Latina, la dimensión del mercado constituye una restricción sobresaliente. Las razones son eminentemente tecnológicas, de amplia implicación a su vez económica: una producción industrial eficiente supone unidades técnicas indivisibles cuya magnitud mínima tiende a ser grande y que requieren frecuentemente interrelacionarse con otras unidades de igual naturaleza; por ello sólo un mercado extenso justifica las inversiones necesarias y sólo una interestructura industrial permite aprovechar adecuadamente las instalaciones que los mercados justifiquen. A esto debe agregarse que la tecnología en los países adelantados evoluciona con rapidez y que está condicionada por la dimensión grande de sus propios mercados, lo cual tiende con frecuencia a acentuar en los países subdesarrollados las dificultades a que se enfrentan la modernización y la expansión industriales. De lo anterior se deduce que en un país de dimensión económica limitada, las oportunidades de introducir la producción indus-

trial en gran escala y de aprovechar los menores costos unitarios que supone el empleo de grandes unidades técnicas de producción se ven fuertemente condicionadas, y que las decisiones de inversión industrial no pueden tomarse sin protección a veces excesiva o tienen que aplazarse considerable o indefinidamente.

La integración de los mercados latinoamericanos es en consecuencia un procedimiento tendiente a facilitar una industrialización más rápida y más intensa, con todas las consecuencias que ello trae en el desarrollo general, en la economía de capital y en el intercambio de productos entre los países de la región.

III. *Alcance y requisitos de la integración económica latinoamericana*

Así planteada la significación de la integración, surge de inmediato una serie de interrogantes acerca del alcance geográfico de la integración, las industrias que podría comprender, la vinculación de la industria con otros sectores, las relaciones económicas con el resto del mundo, los requisitos de infraestructura, los instrumentos de la integración y otros aspectos.

La política de integración está expuesta a peligros derivados, por una parte, de la falta de comprensión de sus bases y su propósito y, por otra, de la consideración aislada de aspectos parciales o circunstanciales. Algunos países latinoamericanos, que han alcanzado un grado nada despreciable de industrialización con apoyo en su mercado interno pueden, al parecer, necesitar menos de la integración que otros. Un grupo determinado de países —los centroamericanos— ha emprendido un programa de integración propio, desvinculado del resto de América Latina. Se expresa con frecuencia que deberían intentarse integraciones “subregionales”, sea por afinidad geográfica o por paralelismo en el grado de desarrollo. En otro extremo se sitúan quienes consideran que sólo una integración “integral” puede satisfacer los objetivos latinoamericanos, que abarque a todos los países y en todos sus aspectos.

Si se tienen bien presentes las bases teóricas justificativas, se comprenderá fácilmente que los países no se distinguen por la medida en que necesiten de la integración o por su proximidad geográfica o su grado de desarrollo, sino que es cuestión de etapas en el proceso de industrialización y de integración. Aun los países "grandes" de América Latina pueden beneficiarse de la expansión del mercado nacional hacia el resto de los países, pues aun cuando el mercado interno sea el principal, el externo puede compensar fluctuaciones del interno y asegurar una utilización óptima de la capacidad industrial y servir de estímulo para su ampliación y para una constante modernización. El mercado adicional podría en muchos casos ser determinante para crear condiciones que permitan exportación de manufacturas al resto del mundo. La sola consideración del posible dinamismo del mercado de otro país latinoamericano ofrece a cualquier industria nacional la perspectiva de lograr economías de escala en el futuro. La interrelación necesaria de diferentes ramas industriales en un proceso nacional de industrialización puede producirse con mayor rapidez si existe un mercado regional que cubra determinados segmentos de la demanda. No puede decirse, sino de un modo enteramente estático y fragmentario, que un país no necesite de la integración.

En cuanto a grupos subregionales, el caso centroamericano presenta características históricas y de oportunidad muy especiales, y a la postre será conveniente vincular la integración centroamericana a la industrialización del resto de los países latinoamericanos. Toda integración subregional —aceptados ciertos objetivos generales de América Latina— reduce posibilidades de acción y de beneficio, y sólo podría ser congruente con las metas globales en la medida en que no sea sino una etapa transitoria, no exclusivista, y diseñada dentro de un marco de aceptación de una integración más amplia.

Por la misma razón de que se pueden establecer etapas, tampoco es necesario —ni es realista— adoptar un plan de integración total inmediata de toda América Latina. Donde falta aún, en muchos casos, una adecuada integración nacional y el

desarrollo industrial está por hacerse, una integración regional total, hecha sobre el papel, se sustentaría en bases endebles.

El concepto de la integración por etapas permite también evitar otro de los falsos planteamientos: el de que la integración pudiera limitarse a determinadas ramas industriales. Aparte de que en la práctica es difícil definir una rama industrial, existe el hecho de las vinculaciones entre distintas ramas, y entre la industria y otros sectores, sobre todo la agricultura. Por razones de táctica, podría aceptarse que al comienzo los principales esfuerzos debieran dirigirse, en particular si se desea dar un fuerte ímpetu inicial, a procurar la integración y localización de un corto número de ramas industriales que se caractericen de modo acentuado por la necesidad de operar en gran escala y de requerir, en consecuencia, acceso a un mercado superior al nacional. Esta ha sido la razón de ser del programa de integración industrial de Centroamérica —donde la alternativa, desgraciadamente en parte cumplida, es una duplicación múltiple de plantas industriales demasiado pequeñas con el consiguiente desperdicio de capital.—Pero no debiera ser sino una primera etapa, a la que forzosamente tendrían que seguir otros aspectos de integración industrial, aun en ramas menos espectaculares.

Lo que sí tiene mayor justificación en general es concentrar los esfuerzos en la integración industrial, y no en la agricultura o en determinados servicios. La integración agrícola, como lo demuestra ya la experiencia europea, supone transformaciones mucho más radicales de la situación existente, en un terreno institucional más resistente al cambio; y con más razón en América Latina, donde la rigidez de la estructura social y política, y de las instituciones, es obstáculo aun para una política nacional de desarrollo agrícola que nada tuviera que ver con la integración, y donde la necesidad de proteger al sector rural, que es todavía mayoría, impide exponerlo a cambios económicos para los cuales el adelanto tecnológico no esté a la mano o no pueda introducirse con rapidez. El desarrollo industrial, sobre todo si se monta en la integración, tenderá a ser el sector "líder" que acabará por imponer transformación en la agricultura. Lo mismo puede decirse respecto a algunos sectores de servicios, como

la electricidad, el transporte interno, los servicios urbanos y la distribución, que podrán responder y, en su caso, integrarse al crecimiento de la industria y facilitar la integración geográfica.

La integración latinoamericana, definida principalmente en términos de desarrollo industrial, de ninguna manera entraña aislamiento respecto al resto del mundo ni tiene por qué restringir las relaciones económicas y comerciales de América Latina con el exterior. El desarrollo nacional de un país no tiene esas implicaciones. Una industrialización más rápida a través de la integración supone una intensificación de las importaciones de bienes de capital provenientes de las áreas de mayor adelanto tecnológico y de condiciones favorables para producirlos. La sustitución de importaciones, como se ha planteado en múltiples ocasiones, significa un cambio en la composición de las importaciones y una relación decreciente de las mismas respecto al producto bruto, no la reducción global absoluta del volumen de importaciones. La integración permite una sustitución más eficaz, al nivel regional, que la puramente nacional, y una sustitución más oportuna; todo lo cual debe redundar en un desarrollo económico más sólido, capaz de fortalecer el intercambio con el resto del mundo. Obvio es hacer notar, además, que la integración ofrecerá mayores oportunidades de efectuar exportaciones de manufacturas de América Latina al resto del mundo, sea a los países industriales o a los que están en vías de desarrollo en otras áreas geográficas.

Todos los países latinoamericanos necesitan mejorar su infraestructura, sobre todo en materia de medios de transporte y comunicación. Estos últimos tienen particular importancia en el proceso de integración, por varios motivos. En primer lugar, porque se necesita la posibilidad del transporte de productos industriales, a base del puerto moderno o el aeropuerto bien situados, la carretera y el sistema de telecomunicaciones por micro-onda. En segundo lugar, porque la presencia o ausencia de medios de transporte, y su eficacia, serán en muchos casos determinantes de la localización de las nuevas plantas industriales o de la expansión de las existentes, y por lo tanto de la posibilidad de aprovechar las economías de la producción en

gran escala y las resultantes de las interrelaciones industriales. En tercer lugar, porque la infraestructura de transporte constituye por sí misma una de las "economías externas" más importantes para el desarrollo industrial. En cuarto lugar, porque representa uno de los estímulos directos más fuertes para la expansión y la diversificación de la producción agrícola, con sus consecuencias en la industrial. En quinto término, porque el transporte crea industrias en la rama mecánica y automotriz y requiere servicios industriales de uso generalizado. Sin desarrollo y vinculación del transporte y las comunicaciones, la integración industrial latinoamericana no podría, evidentemente, realizarse.

Otro tipo de infraestructura que es requisito fundamental y que no suele considerarse detenidamente es el desarrollo tecnológico, tanto en general como en relación específica con la industria. Los recursos que en América Latina se destinan a la educación superior y a la investigación científica y tecnológica son demasiado pequeños aún para influir favorablemente en la industrialización a escala nacional, y son muy contados los esfuerzos de integración e intercomunicación latinoamericanas en esos campos, salvo en Centroamérica. La importancia de la inversión en educación superior, ciencia y tecnología reside en la necesidad de formar cuadros profesionales capaces de absorber y adaptar tecnología internacional, y en la conveniencia de crear tecnología propia, para elevar la productividad, lograr mejor aprovechamiento de recursos naturales latinoamericanos, fortalecer la empresa latinoamericana y reducir la dependencia respecto a capital privado extranjero en industrias básicas. La integración industrial en América Latina no es imposible sin una integración científica y tecnológica, pero se facilitaría si existiera una política sobre ciencia y tecnología que, además de atender a necesidades nacionales, procurara un mejor aprovechamiento de ese escaso recurso en beneficio de determinados problemas industriales.

IV. *Instrumentos de la integración latinoamericana*

Queda implícito en la base teórica de la integración económica de América Latina y en la consideración de algunos de sus requisitos que debiera originarse un creciente intercambio de productos industriales. La integración supone y requiere comercio intralatinoamericano y lo debe crear. El comercio intrarregional por sí solo, sin embargo, no produce integración en el pleno sentido de este término. Por lo tanto, el impulso principal lo tiene que dar la industrialización y no la simple reducción o eliminación de trabas al intercambio.

Como se ha señalado en diversas ocasiones y lugares, la integración latinoamericana precisa de diversos instrumentos. Para los fines presentes pueden establecerse dos categorías principales (haciendo caso omiso de instituciones políticas especiales): instrumentos operativos e instrumentos de planeación y decisión.

Los principales instrumentos operativos con que cuenta la integración latinoamericana por ahora son la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la Secretaría para la Integración Económica Centroamericana (SIECA), la Cámara Centroamericana de Compensación de Pagos y el mecanismo de compensación voluntaria de pagos de los países adheridos a la ALALC. Contribuyen además en algunos aspectos el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Económica, así como el Instituto Centroamericano de Investigación Tecnológica Industrial (ICAITI) y otros. Centroamérica, por tener más avanzado su proceso de integración, cuenta ya con más instituciones idóneas. Los instrumentos operativos se encuentran reforzados, en muchos de sus propósitos, por organismos de estudios e investigación que se han ocupado del desarrollo latinoamericano y de la integración, entre ellos la CEPAL, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), el Comité Tripartito CEPAL/OEA/BID, el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), etcétera.

Porque el programa de integración centroamericana ha logrado adelantos considerables, mientras que la integración lati-

noamericana general no se ha concretado sino en determinados aspectos muy limitados, se ha enfocado la crítica sobre la ALALC y sus procedimientos. El Tratado de Montevideo, que establece entre sus finalidades contribuir a la integración, no es sino un instrumento para permitir la reducción y, en su caso, la eliminación de las barreras arancelarias y otros obstáculos al intercambio comercial entre los diez países adheridos. Si bien es cierto que el proceso de liberación del comercio producto por producto, en negociaciones anuales, ha sido lento y que muchas de las disposiciones del Tratado no han tenido vigencia, el Tratado sigue siendo un medio necesario para crear condiciones propicias a la integración. Por un lado, establece compromisos de liberación en gran parte irrevocables; por otro, mantiene abierta la comunicación y sirve de vehículo para el contacto entre los gobiernos y entre los sectores privados para el estudio de medidas concretas tendientes a la integración. El Tratado no puede producir la plena integración, porque ésta tendrá que ser voluntad de los gobiernos y requiere muchas otras clases de medidas, pero puede utilizarse, y podría emplearse más eficazmente, para algunos de los principales aspectos y requisitos de la integración.

Se han hecho diversas propuestas en los últimos dos años para acelerar la integración por medio de un proceso más dinámico y racional de liberaciones arancelarias. Varias de ellas coinciden en sugerir desgravaciones lineales y automáticas, es decir, por grupos de productos y con compromisos fijos de rebajas sucesivas, y en insistir en la nivelación del arancel externo de los miembros de la ALALC. No cabe duda que este procedimiento sería preferible al engorroso sistema actual. Se han formulado también propuestas para hacer más flexible la aplicación del Tratado, en el sentido de permitir arreglos especiales entre grupos de países, o entre países limítrofes, que permitan desgravaciones no aplicables en el acto a todos los países miembros, como medio de avanzar en sectores en que la generalización de la negociación no sería deseable ni realizable de inmediato. Mientras estos arreglos especiales no se hagan a espaldas de la ALALC y constituyan sólo etapas transitorias, integrables

más adelante en los compromisos generales, probablemente sean un factor positivo.

Pero el afán integracionista "integral" no debiera conducir a desestimar lo ya logrado por medio de la ALALC ni caer en el vicio latinoamericano de crear instituciones sustitutivas en vez de mejorar las existentes. Lo primero que debiera reconocerse es que el Tratado de Montevideo es susceptible de interpretaciones más flexibles, y que es modificable. El interés que los cancilleres de los países de la ALALC han mostrado por dar impulso a la integración y fortalecer los mecanismos de la ALALC es indicio de que no se han agotado las posibilidades de este instrumento operativo, que de cualquier manera es indispensable. Por otra parte, la ALALC actúa como punto focal de muchas iniciativas y de reuniones para tratar aspectos concretos relativos al comercio intrazonal y a la integración, y concentra información. Sus órganos pueden hacerse funcionar más eficazmente; la representación de los gobiernos podría ser más adecuada; y la Secretaría podría ser dotada de nuevos recursos y de mayores facultades.

De lo que carece aún la integración latinoamericana es de instrumentos de planeación y decisión. Por planeación debe entenderse aquí no el estudio prospectivo de carácter técnico que señale las diversas posibilidades de acción con arreglo a determinados objetivos, sino la preparación de programas de acción determinados que puedan comprometer moralmente a los gobiernos participantes y que, al someterse a organismos latinoamericanos idóneos, a los cuales asistan representantes gubernamentales con los debidos poderes, puedan ser objeto de decisiones colectivas, sujetas sólo a ratificación legislativa en los respectivos países. Se han hecho diversas propuestas para crear organismos supranacionales para la integración, pero además de los aspectos jurídicos y políticos de difícil resolución que plantearían, podrían no ser los instrumentos adecuados por la sencilla razón de que la integración, en el terreno industrial y en otros, tiene que ser producto de una clara conciencia nacional del problema en cuestión, en que participen libremente los diversos intereses públicos y privados nacionales que vayan a ser afectados

o que vayan a ser actores en la integración, y no el resultado de actos y decisiones de una autoridad que esté fuera del alcance de la voluntad nacional. Algunas recientes experiencias del Mercado Común Europeo han revelado hasta qué punto la delegación de decisiones básicas no resulta conveniente en la práctica.

Los campos en que parece más urgente la creación de instrumentos de planeación y decisión —que podrían ser comisiones especializadas de representantes gubernamentales de alto nivel— son los de la integración industrial en sectores básicos, la integración del transporte, la relativa igualación del arancel externo y la adopción de una política comercial común hacia el exterior. Tomadas las decisiones básicas, muchos aspectos de su aplicación podrían encargarse al Comité Ejecutivo de la ALALC; otros requerirían reuniones de subcomisiones. En todos los casos, podría encomendarse a la Secretaría de la ALALC la labor de preparación y coordinación de las reuniones de las comisiones, con la cooperación de organismos como la CEPAL y otros que aporten datos y elementos de juicio para los programas de acción y las decisiones.

V. *Planeación nacional e integración*

No es concebible que haya un “plan de integración latinoamericana” que no corresponda a, o sea reflejo de, los planes nacionales de desarrollo. La distinción entre desarrollo económico e integración latinoamericana es un tanto falsa, pues la integración no es sino una forma de considerar a escala regional, con nuevas dimensiones, el proceso de desarrollo. La integración no es sustituto del desarrollo, ni tiene por qué haber conflicto entre ambas políticas; antes bien, la política de desarrollo es condición necesaria para la integración y, en tanto ésta se defina en sus alcances correspondientes, se funde con ella.

La razón por la que se avanza muy poco en la integración latinoamericana —y hasta cierto punto el argumento es aplicable también en el proceso de integración de Centroamérica—

es que los programas nacionales de desarrollo de los países latinoamericanos son inadecuados o insuficientes, o no tienen vigencia. Una economía en crecimiento tiene más posibilidades de integrarse con otra que una estancada o en la cual no se han producido aún algunos cambios institucionales básicos necesarios para el desarrollo. Pero aun en los pocos casos en que existen programas nacionales de desarrollo bien definidos en cuanto a sus objetivos y medios y de cierto éxito en su aplicación, no parece ser que tomen en cuenta ningún aspecto significativo de la integración latinoamericana. Esta se promueve en forma independiente, en lo principal a través del alcance limitado de la acción de la ALALC y algunos otros mecanismos operativos; los planes nacionales no contribuyen conscientemente a la integración.

Como en muchas otras manifestaciones de la vida económica y social, es posible que se produzca un proceso de causalidad recíproca en que algunos pasos concretos tendientes a la integración determinen aspectos específicos de los planes nacionales de desarrollo y la aplicación de partes de éstos permita avanzar (aunque pudiera ocurrir lo contrario) en el proceso mayor de integración. Sólo en tanto se adquiera mayor conciencia de la indisolubilidad de los dos procesos en América Latina, con la debida consideración de las varias etapas por las que habrá que pasar, podrá lograrse una síntesis en que pueda hablarse de una política de integración para el desarrollo y, como consecuencia de éste, un floreciente comercio intralatinoamericano. La integración vendrá a ser, entonces, la generalización de las condiciones del desarrollo. Será, además, la generalización de la planeación, puesto que sólo una acción consciente y dirigida, en la que impere la elección racional de metas y de medios de alcanzarlas, podrá hacer frente a las condiciones de improductividad y miseria en que se debate la mayor parte de la población latinoamericana.

(Ponencia presentada al VI Congreso Latinoamericano de Planificación, Caracas, 1966).