

EL MERCADO REGIONAL LATINOAMERICANO: EL PROYECTO Y LA REALIDAD *

Germánico Salgado

Es el propósito de este artículo aportar algunos elementos de juicio a una redefinición de los objetivos, métodos e instrumentos de la integración latinoamericana, replanteamiento que el autor considera indispensable para devolverle vitalidad. A su juicio, las concepciones latinoamericanas sobre la integración se han ceñido demasiado, infortunadamente, a teorías de escasa validez en nuestras sociedades, y han seguido muy de cerca experiencias de países industriales alejadas de la realidad del subdesarrollo. Con base en las propias vivencias y en ideas más claras de lo que es posible pedir a la integración, puede preguntarse qué modalidades convienen técnicamente y cuáles pueden ser viables para América Latina.

Con ese fin, comienza con un rápido repaso a las concepciones originales de la CEPAL sobre la integración latinoamericana, al que sigue un análisis de la evolución de las ideas en el curso de las negociaciones que llevaron a crear las primeras agrupaciones de integración en América Latina. Se presentan luego, en forma muy sintética, los problemas que realmente encontraron en su camino los empeños de integración, tanto en América Latina como en algunas experiencias del resto del mundo en desarrollo, para terminar señalando algunos de los elementos significativos que explican los problemas por los que ha pasado la integración, para deducir de ellos criterios que ayuden a apreciar las modalidades e instrumentos de una integración viable. A modo de recapitulación final, se contrastan esos conceptos con los que sirvieron de fundamento a la construcción de las fórmulas en que hasta ahora se ha apoyado la integración latinoamericana.

* El presente artículo apareció en la Revista de CEPAL, en Abril de 1979, y su autor permitió la reproducción en esta Revista mientras desempeñaba las funciones de Gerente General del Banco Central del Ecuador.

I

LAS TESIS DE LA CEPAL EN EL ORIGEN DEL MERCADO
REGIONAL LATINOAMERICANO

Mucha agua ha corrido bajo los puentes desde que la CEPAL, en el *Estudio Económico de América Latina* de 1949, comenzó de modo sistemático a promover la integración latinoamericana. Hubo que esperar algo más de 10 años para que ese trabajo diera fruto y nacieran los primeros sistemas formales de integración. Su evolución fue esperanzadora, primero, luego azarosa y vacilante. Otras agrupaciones se sumaron después a las originales, con sus propias concepciones y fórmulas. Ellas han pasado también de la fase inicial plena de acción a etapas de conflicto e incertidumbre. Algunos de esos sistemas han superado los peores problemas; otros continúan sumidos en el estancamiento. La experiencia hasta ahora cosechada señala una ruta difícil, con bastante menos logros que los esperados y muchos más sinsabores. No obstante, la integración latinoamericana sigue siendo una aspiración de nuestros pueblos; una suerte de respuesta intuitiva a algunos de nuestros más arraigados problemas, cuya lógica pocos discuten. Las experiencias han dejado, eso sí, un escepticismo sobre la viabilidad de algunos de los objetivos y de los métodos que hemos elegido hasta ahora y una conciencia de las dificultades del camino. Pero la preocupación por el tema sigue estando viva en las nuevas generaciones de latinoamericanos, como lo estuvo, al comenzar el año 1950, en la generación que entonces empezó a asumir responsabilidades en la vida de sus pueblos.

Es por eso, porque existe esa preocupación y hay ahora una experiencia, que hace falta volverse críticamente hacia el pasado y exforzarse por encontrar los rumbos que necesita esa motivación hacia la integración, ahora en gran medida maniatada por fórmulas inadecuadas. Esa visión crítica evidentemente ha de comenzar por las ideas originales de la CEPAL sobre el tema, porque en ellas están los gérmenes del movimiento que llevó a los primeros empeños de integración. Y es todo un símbolo de la libertad intelectual que fue y es característica de la CEPAL, que estas páginas contribuyan modestamente a la celebración de sus treinta años de existencia, mediante un análisis que empieza por cuestionar algunas de sus primeras concepciones.

Desde sus principios, la integración latinoamericana fue uno de los elementos esenciales de las tesis de la CEPAL sobre el desarrollo de la región. Se ha mencionado ya como un ejemplo el *Estudio Económico de América Latina, 1949*. En cuanto la ocasión fue propicia, la CEPAL intensificó su acción promotora, que no cesó hasta el establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano, en 1960.

La oportunidad surgió tan pronto como cesó el período de relativo auge de las exportaciones de América Latina que había acompañado a la guerra de Corea. Como ha sucedido después, los años de bonanza en el comercio exterior de la región habían inducido a una actitud menos alerta ante los problemas internos del desarrollo, y relegado a un segundo plano las motivaciones de la integración. El descenso en el ritmo de crecimiento de las exportaciones que tomó cuerpo en los años 1953-1955 fue la ocasión propicia para plantear políticamente las iniciativas de integración. La Primera Reunión del Comité de Comercio, celebrada en noviembre de 1956, inició una etapa de esclarecimiento y negociación que, como se ha dicho, culminó en 1960 luego de una serie de reuniones de diversos órganos técnicos y políticos, convocadas o, en todo caso, promovidas por la CEPAL.¹

Guiándose básicamente por los documentos existentes, es muy difícil identificar *a posteriori* cuáles fueron las tesis originales de la CEPAL relativas a las modalidades de las fórmulas de integración. Pero no hay duda de que sus argumentos apuntaban a la necesidad de integración. Como ésas fueron reiteradas por la Comisión en múltiples oportunidades, no se volverá a ellas en estas páginas.² Pero las posiciones de la CEPAL sobre las características de la fórmula propuesta, sus objetivos e instrumentos, fueron precisándose a lo largo de las negociaciones, y es lógico pensar que

1 Dos reuniones del Comité de Comercio (1956-1959), dos reuniones del Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano, tres reuniones de consulta sobre política comercial (en 1958 y 1959), aparte de las reuniones dedicadas a Centroamérica, las reuniones del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales y las reuniones gubernamentales de negociación que llevaron a la suscripción del Tratado de Montevideo y el Tratado General de Integración Económica del Istmo Centroamericano.

2 Al respecto, conviene sólo recordar algunas frases de un documento de la CEPAL destinado a motivar a los gobiernos: "América Latina . . . no estará en condiciones de cumplir su designio de crecimiento, ni podrá siquiera recuperar la tasa de crecimiento que tuvo en los diez años posteriores a la guerra, si no hace un esfuerzo sostenido en el sentido de crear en su propio seno las industrias de bienes de capital que con tanto apremio necesita en estos momentos y que requerirá en gran escala en el próximo cuarto de siglo". "Para producir esos bienes de capital y desarrollar todas las industrias de bienes intermedios que requiere . . . América Latina necesita el mercado común". (CEPAL, *El mercado común latinoamericano*, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 59.II.G.4, México, D.F., julio de 1959, p. XI.)

esas tesis reflejaron, hasta cierto punto, el tenor de las deliberaciones, recogiendo elementos de las posiciones nacionales que eran útiles para construir un consenso entre los gobiernos. No obstante, del análisis de la documentación, sobre todo en las primeras fases de la negociación, emergen algunas tesis que creemos representan las opiniones originales de la CEPAL. Esas tesis se presentan en forma resumida a continuación, aunque ellas se refieren básicamente a la fórmula global conocida con el nombre de mercado regional latinoamericano. Cuando avanzaron las negociaciones y el alcance geográfico se restringió, se desembocó finalmente en la actual ALALC. Es pues éste un contexto muy distinto al de la integración centroamericana, en el cual la CEPAL tuvo también una función promotora decisiva, con tesis que pueden diferir en alguna medida de las que aquí se exponen.

Este trabajo, aunque hace alguna mención a esas diferencias, se ocupa principalmente de las posiciones surgidas alrededor de la negociación de la ALALC, por considerar que ellas tuvieron una importancia decisiva para definir algunos de los parámetros en los que debía moverse después la integración latinoamericana. Las omisiones en que se incurra aquí acerca de la integración centroamericana restan riqueza al contenido de los conceptos, especialmente de la CEPAL, pero ayudan a enfocar la atención en un proceso que originalmente quiso tener las características de una fórmula general para toda la América Latina y que, en ese sentido, tuvo una responsabilidad trascendental en lo que ha sido y ha dejado de ser la integración latinoamericana.

En nuestra opinión, las tesis más importantes de la CEPAL en relación con la fórmula concreta del mercado regional, fueron las siguientes:

1. La necesidad de realismo y originalidad en la concepción de la fórmula de integración

La CEPAL se refirió insistentemente a la conveniencia de avanzar poco a poco, de acuerdo con las distintas condiciones de los países, y destacó la ventaja de la flexibilidad de instrumentos. Esa actitud se hizo evidente en sus juicios en cuanto al alcance de las fórmulas a que convenía recurrir. Sostenía que no había que perder de vista, como objetivo final, la fórmula del mercado común latinoamericano, pero a la vez afirmaba que "sólo podrá alcanzarse por etapas. En la primera de ellas habría que limitarse a fijar metas parciales pero realizables, y lograrlas tendrá que ser necesariamente el fruto paciente de una política concebida con rea-

lismo y practicada con persistencia de propósitos".³ También afirmaba: "De ahí . . . la conveniencia de introducir una gran flexibilidad de procedimientos y de establecer precisamente cláusulas de escape o salvaguardia en esta etapa experimental". (*Ibidem*, p. 3.)

Es importante recordar que la fórmula que la CEPAL apoyó para esta primera etapa era, en definitiva, la de una zona preferencial de comercio, y que se declaraba de acuerdo con las metas recomendadas por el Grupo de Trabajo del mercado regional latinoamericano que la secretaría convocó para ocuparse de esos temas concretos. Esos objetivos eran conseguir en diez años una reducción apreciable del nivel medio de los derechos arancelarios, con la eliminación de muchos de ellos, así como la supresión de todas las restricciones arancelarias gracias a un régimen adecuado de créditos y pagos. Propósitos más ambiciosos, como la liberación plena del intercambio y la construcción de un arancel externo común, tendrían que esperar al menos hasta el término de esta etapa experimental.

La tesis de la reducción a niveles medios de los gravámenes, propuesta por la secretaría y acogida por el grupo de trabajo, tenía para la CEPAL la ventaja de la flexibilidad: los niveles podrían ser distintos para diversas categorías de productos, y aun dentro de ellas, en las negociaciones, cada país podría distinguir entre productos según su conveniencia. Permitiría, además, establecer niveles distintos de reducción según las diferencias de desarrollo entre países.

2. El mercado regional debía abarcar toda América Latina

Una de las razones para que la CEPAL recomendara un avance prudente era probablemente su insistencia en que la fórmula debía tener alcance latinoamericano. La zona preferencial debería constituirse con el mayor número posible de países de la región y con la apertura suficiente para facilitar la incorporación de los que no participasen desde el principio. La CEPAL se oponía firmemente a toda restricción de acceso que trajera el riesgo de formar agrupaciones exclusivas. Si así fuese, decía, "el núcleo inicial de países tendería a encerrarse en sí mismo y otros países no participantes podrían tratar de formar entre ellos núcleos similares igualmente cerrados. Y en vez de un vasto mercado común latinoame-

3 CEPAL, *El mercado común latinoamericano*, op. cit., pág. 3. Como en adelante se harán numerosas referencias a esta obra, todas las citas extraídas de ella sólo irán seguidas de un número entre paréntesis que indicará la página en que aparece el texto citado.

ricano, se tendría después de algún tiempo una serie de constelaciones subregionales con tan escasa comunicación entre sí como la que ahora prevalece en la economía de América Latina". (12) De esa insistencia en la amplitud, sigue el propugnar la aplicación plena de la cláusula de la nación más favorecida. En esa vena, lo ideal sería, como CEPAL la llamó en ciertos pasajes, una cláusula latinoamericana con el mínimo posible de excepciones. Lo que se concebía era una preferencia latinoamericana que se negociaría sin un programa de liberación predeterminado en sus detalles, lo cual implicaba casi necesariamente una negociación producto por producto.

La excepción a la aplicación incondicional de la cláusula de más favor era Centroamérica, al menos temporalmente, y las otras salvedades admitidas eran el tratamiento preferencial a los países más débiles y los arreglos de complementación industrial.

3. La fórmula debía incluir ineludiblemente tratamientos diferentes según las condiciones de los países ⁴

La CEPAL fue firme en mantener la necesidad de un tratamiento preferencial para los países de desarrollo incipiente, pero luego acogió una categoría intermedia de países y aun admitió, con reservas, alguna distinción frente a aquellos que tenían un nivel alto de salarios. Comprendía el riesgo de concentrar beneficios en los países más poderosos o más alertas. Para evitarlo, se proponía, por una parte, la consagración del principio de reciprocidad, y por la otra el tratamiento diferente según el grado de desarrollo de los países.

Más adelante se hará referencia al tema de la reciprocidad. En cuanto al segundo, la CEPAL comenzó siguiendo en parte las ideas en boga al postular como uno de sus instrumentos el empleo de grados distintos de desgravación para los países menos avanzados, es decir, la posibilidad de que éstos mantuviesen una protección mayor. Pero enseguida subrayó la insuficiencia de esta clase de preferencia pasiva. De hecho, el mercado común significaría que los países de menor desarrollo tendrían que incurrir en costos de desviación de comercio. Para compensarlos, el tratamiento favorable a sus productos no sería suficiente si también se extendía a otros países con más posibilidades de aprovecharlo. La solución,

4 "El mercado común debería dar iguales oportunidades para acelerar su desarrollo a todos y cada uno de los países latinoamericanos. Pero como sus situaciones relativas son desiguales en virtud de sus diferentes grados evolutivos, se impone un tratamiento diferencial para lograr en lo posible esa igualdad de oportunidades frente al mercado común." (3)

según la CEPAL, eran las concesiones especiales: "Las rebajas o eliminaciones de derechos que un país más avanzado acordara a uno de desarrollo incipiente no se extenderían a todos los otros países latinoamericanos, sino sólo a los de desarrollo incipiente. Estos países podrían disfrutar así del creciente mercado de los países más avanzados sin la interferencia de terceros". (15) Estas concesiones especiales, es decir, sin reciprocidad y exclusivas para los países que se hallaban en la misma condición, que serían el eje del sistema preferencial, constituían sin duda una innovación en las tesis prevalecientes entonces sobre la integración económica.

4. El mecanismo de precios como base del funcionamiento del mercado común

Este es el aspecto en que es más difícil discernir cuáles fueron las posiciones originales de la CEPAL, y la medida en que las modificó la marcha de negociaciones que se inclinaron desde el comienzo por el llamado principio de la 'libre competencia'. Las tesis de la CEPAL sobre el tratamiento diferente según las condiciones de los países, y sus consideraciones respecto a la reciprocidad, en cuanto limitaciones a una posible concentración de beneficios, sugiere que si aceptó el principio de la 'libre competencia' fue sólo con el complemento de mecanismos correctores, es decir, de una regulación, atribuyendo gran importancia al establecimiento de mecanismos que ayudaran a conseguir cierta equivalencia cuantitativa y también cualitativa (clase de bienes) en las corrientes de comercio. Al respecto, decía: "si un país importa desde otro país latinoamericano productos que éste recibía del resto del mundo, tenga o no tenga un déficit en su balance de pagos global, es de importancia decisiva para el funcionamiento armonioso del mercado común que pueda pagar esas importaciones con exportaciones adicionales". (16) No se trataba, por cierto, de cualquier exportación: "Es esencial asimismo . . . que el país que recibe así estas importaciones industriales, pueda cubrirlas con sus propias exportaciones industriales, además de sus exportaciones primarias". (16) Como sistema para promover la reciprocidad, la CEPAL proponía acentuar la desgravación de los países con superávit, y disminuir la de los países con déficit, además de brindar la ayuda técnica y financiera necesaria; pero advertía que haría falta también algún mecanismo, de carácter presumiblemente automático, para garantizar que la reciprocidad efectivamente fuese respetada en el funcionamiento del mercado.⁵ No planteaba fórmulas

5 "Sin embargo, el solo compromiso de reciprocidad tal vez no sea suficiente

para ese mecanismo, pero en varias ocasiones insistió en su necesidad, infortunadamente en vano.

Como se advierte, si la CEPAL abrazó, en este contexto, las tesis de la 'libre competencia', lo hizo con reservas fundamentales. No obstante, fue más explícita en otro aspecto conexo, el del sistema de asignación de recursos, seguramente siguiendo el curso de la negociación: "La solución concreta a que se ha llegado después de cuidadoso análisis se asienta en este concepto fundamental: los gobiernos participantes deberán crear las condiciones propicias para que la iniciativa privada actúe eficazmente dentro del mercado común . . . , pero será la iniciativa privada la que en última instancia decidirá qué industrias establecer, en qué países hacerlo y a qué grado de especialización se llegará en ellas". (17) Estas palabras envuelven una aceptación plena de la función del mecanismo de mercado en la asignación de los recursos, si bien con precios condicionados al tratamiento preferencial y a la reciprocidad; significa también, subsidiariamente, un reconocimiento de la función de la empresa privada en el juego de ese mecanismo. En su amplitud, la tesis central contrasta con la posición tomada por la CEPAL en Centroamérica, donde invocó desde el principio la conveniencia de una distribución deliberada de ciertas industrias, en rigor, una especie de programación. Las condiciones reales eran por supuesto distintas, y en el caso de la ALALC existía además el antecedente de negociaciones a las que los países mayores y algunos de los otros llegaron con la premisa inflexible de la 'libre competencia', posición que no dejó libertad para presentar alternativas.

5. El gran instrumento para la creación de la industria de integración eran los arreglos o acuerdos de complementación

Con el tratamiento preferencial, son una de las dos excepciones importantes a la cláusula de más favor que reconocía la CEPAL. Estos arreglos o acuerdos tenían como objetivo el desarrollo de nuevas industrias integradas o la racionalización de las actividades existentes de más importancia. El instrumento previsto eran rebajas de gravámenes más marcadas que las necesarias para llegar a los niveles medios de la zona preferencial.

La CEPAL, junto con anotar el riesgo de esa clase de arreglos —su "generalización podría llevar a agrupaciones excluyentes que

para dar a todos y cada uno de los países la certidumbre de que el riesgo de lesionar sus intereses será mínimo en relación con la magnitud de las consecuencias favorables del mercado común." (17)

obstaculicen en última instancia la formación del mercado común”—, señalaba también sus grandes ventajas: “se trata de una excepción destinada a favorecer antes que a contrariar los objetivos del mercado común”. (16) Para evitar los riesgos, recogía las recomendaciones hechas por el grupo de trabajo e indicaba que se requeriría aprobación previa del Comité de Política Comercial y Pagos y la sujeción de los arreglos a un plazo definido. La CEPAL veía en estos arreglos de especialización y complementación uno de los instrumentos más eficaces para el desarrollo de una industria integrada y ésa es la justificación básica de la salvedad a la cláusula de más favor, salvedad que, como anotaron varios observadores, contrariaba sin duda las concepciones en boga sobre la integración. Posteriormente hicieron mención a estas reservas, especialmente el GATT y el Gobierno de los Estados Unidos.

En nuestra opinión las descritas fueron las tesis más importantes de la CEPAL en materia de integración, pero de ellas derivan algunas otras características operativas que la CEPAL también postulaba:

a) las propuestas de un mecanismo de liberación basado en promedios de reducción de derechos, en el cual cada país podía distribuir la desgravación según le conviniese, desembocaban en un sistema de negociación detallada producto por producto, que parecía adecuado por su mayor flexibilidad;

b) los instrumentos para velar por la equidad (el tratamiento preferencial, especialmente las concesiones especiales, y las disposiciones sobre la reciprocidad) dependían para ser eficaces de la buena disposición de las partes, y no de reglas que se decidieran al establecer el mercado y que funcionaran con cierta independencia de la voluntad de las partes afectadas, aun cuando ya se ha señalado la insistencia de la CEPAL en la necesidad de contar con mecanismos que aseguraran la reciprocidad, presumiblemente de modo más o menos automático;

c) de las tesis sobre la función del mecanismo de mercado, la empresa privada y la competencia (si bien limitada), emanaban de manera lógica las relativas al órgano de integración que; en esas condiciones, no necesitaba estar dotado de otras funciones que las de servir a las negociaciones y desempeñar algunas labores de administración y regulación. No obstante, en este último aspecto, la CEPAL atribuía a ese órgano mucha más trascendencia que la que le concedían algunos gobiernos, empeñados desde el principio en reducir al mínimo sus responsabilidades. A propósito de los múltiples problemas que podían producirse en el curso de las negociaciones, la CEPAL afirmaba: “Sólo un criterio superior de gobier-

no podrá ir resolviendo esos problemas. De ahí la importancia primordial del Comité de Política Comercial y Pagos como órgano de estas negociaciones y del concurso técnico que requerirá en su funcionamiento". (11)

II

LA EVOLUCION DE LAS IDEAS DURANTE LA NEGOCIACION DE LA ALALC

La negociación entre los gobiernos que llevó al establecimiento de la ALALC modificó en forma sustancial algunas de las concepciones que, según se ha visto, fueron las tesis de la CEPAL cuando ésta comenzó a promover la integración latinoamericana. Resulta de interés seguir esa evolución de conceptos, porque ella explica la forma que finalmente tomó el llamado mercado regional latinoamericano.

Basados en los documentos de las reuniones formales, ⁶ se pueden distinguir en la negociación dos etapas bastante definidas en cuanto a sus características. La negociación comenzó realmente con la primera reunión del grupo de trabajo del mercado regional latinoamericano (1958). El primer período de sesiones del Comité de Comercio de la CEPAL (1956) respondió más bien a un propósito de promoción de las tesis de la integración en el nivel político, en tanto que la convocatoria al grupo de trabajo permitió iniciar el análisis de los elementos de la fórmula y abrió de hecho una negociación a pesar de que sus integrantes participaban a título personal. En sus dos reuniones, el grupo de trabajo siguió en general las tesis que en la sección anterior se han atribuido a la CEPAL. En realidad, en algunos casos seguramente hubo interacción del pensamiento de la Comisión y el del grupo de trabajo, por lo que sería en realidad arbitrario definir precedencias. En todo caso, en esas dos reuniones se trabajó sobre las concepciones antes mencionadas y, sólo en ciertos aspectos, en la segunda, realizada a principios de 1959, el grupo de trabajo puso de manifiesto cierta tendencia, especialmente en algunos de los países mayores, a acercar las características de la fórmula a modalidades más exigentes de integración, conforme a la definición de las excepciones admitidas por el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en su artículo 24. Esa tendencia se reveló poco después plenamente en la reunión de consulta sobre política comercial con participación a título personal de expertos de los países del sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), celebrada en abril de 1958, en la

6 Véase la nota 1.

cual se redactó un 'Proyecto de Acuerdo de Zona de Libre Comercio'. Este se separaba decididamente del enfoque gradual, flexible y de generalidad que había prevalecido en el grupo de trabajo, y prescribía una fórmula más exigente y más ceñida a la ortodoxia de la integración clásica. Si bien en el segundo período de sesiones del Comité de Comercio (noviembre de 1959) se expresaron las dudas y temores que inspiraba esa fórmula, ya no se retornó a la concepción anterior, y el modelo esbozado en el proyecto fue el que se llevó, con alguna flexibilización, a las reuniones de negociación gubernamental que culminarían con el tratado que estableció una zona de libre comercio e instituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Tratado de Montevideo, 18 de febrero de 1960).

La citada reunión de consulta sobre política comercial marcó así un decisivo cambio de rumbo con respecto a las concepciones que originalmente inspiraron la integración latinoamericana.

Tras esta reseña de los momentos significativos en la evolución de las ideas, sobre la integración se examinarán los cambios experimentados por ellas siguiendo el mismo orden de la sección anterior.

1. Objetivos más exigentes en la fórmula de integración

Se ha anotado ya que las tesis iniciales de la CEPAL no iban más allá de la construcción de una zona preferencial. Sin embargo, en el curso de las deliberaciones el objetivo se tornó más ambicioso, hasta convertirse en la decisión "de establecer una zona de libre comercio" que recoge el artículo 1o. del Tratado de Montevideo.

Ese fue el cambio más notorio que trajo la mencionada reunión de consulta sobre política comercial. Hay una gran diferencia, en ese sentido, entre el texto del proyecto de acuerdo preparado en esa reunión y las bases elaboradas por el grupo de trabajo. El artículo 1o. del proyecto de acuerdo decía: "Las partes contratantes establecen por el presente Acuerdo una zona de libre comercio, que será perfeccionada en un plazo no superior a diez años, contados desde la fecha en que el Acuerdo entre en vigor". En cambio, entre los objetivos señalados en el texto preparado en la segunda reunión del grupo de trabajo, se mencionaba concretamente "la creación de un régimen preferencial para el intercambio de productos entre sus países". (33)

Parece claro, por lo mismo, que sólo fue en los períodos posteriores de las negociaciones, ante el hecho más o menos consumado que significaba el acuerdo de los países del sur, cuando se impuso

la tesis de la zona de libre comercio, que finalmente encontró cabida en el Tratado de Montevideo.

En tal cambio tuvo mucha influencia tanto el sistema normativo del GATT como la posición de los Estados Unidos, que no dejó de recordar oportunamente que convenía no separarse de ese sistema. En la síntesis de la exposición del consultor Edmundo Barbosa de Silva, que aparece como anexo I al acta de las Consultas sobre Política Comercial con participación de expertos de los países del sur,⁷ consta minuciosamente el análisis de la conveniencia de adoptar la fórmula de la zona de libre comercio para facilitar la aceptación por el GATT, acogiéndose al artículo 24, párrafos 7 al 10, del Acuerdo General. En el segundo período de sesiones del Comité de Comercio, el representante del GATT, luego de expresar que le complacía comprobar que “los puntos de vista de los países latinoamericanos se aproximaban mucho a los sustentados por su organización”, destacó que “en el establecimiento de arreglos preferenciales es necesario garantizar que los intereses de terceros países no sean lesionados, y que tales arreglos sólo se utilicen en una primera etapa, *porque siempre la meta final debe ser el mercado competitivo sin limitaciones*”. (105)⁸

El Gobierno de los Estados Unidos fue todavía más explícito. En esa misma reunión la delegación de dicho país se pronunció sobre el carácter “en su opinión insatisfactorio” del esquema preparado por el grupo de trabajo. “La creación de un nivel indeterminado de preferencias, sin un compromiso concreto de proseguir la formación de la zona de libre comercio, sería susceptible de producir un elevado grado de incertidumbre.” (97) Aun antes, en 1958, esa opinión desfavorable había sido transmitida por la Embajada de los Estados Unidos en Río de Janeiro en forma todavía más drástica. Esa iniciativa sería “bien recibida por los Estados Unidos, siempre que tales arreglos se ajusten a las normas establecidas en el artículo 24 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio”.⁹

Este cambio hacia un objetivo más exigente, a saber, la zona de libre comercio en lugar de la zona preferencial, fue sin duda la modificación fundamental en los conceptos acerca del programa

7 Acta de las Consultas sobre Política Comercial con participación de expertos de los países del sur, anexo I, citado en *El mercado común latinoamericano*, op.cit., p. 83.

8 El subrayado es de este autor.

9 “Memorándum concerniente a la actitud de los Estados Unidos respecto de los acuerdos del Mercado Regional Latinoamericano”, recogido en *El mercado común latinoamericano*, op. cit., p. 85.

de liberación regional y, como veremos después, explica en gran medida la suerte de la ALALC.

Las otras características del programa de liberación se precisaron y detallaron a lo largo de las discusiones, pero en el fondo las ideas iniciales de la CEPAL se mantuvieron. El programa debía ser de alcance universal, y de aplicación gradual y progresiva. La distinción entre una primera etapa con el programa de liberación taxativamente determinado, y una segunda de construcción final de la fórmula superior de integración, ya fuese unión aduanera o mercado común, desapareció en el Tratado de Montevideo, que contiene sólo una mención ceremonial al tema en su artículo 54: "Las Partes Contratantes empeñarán sus máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento de un mercado común latinoamericano".

La primera etapa del programa de liberación, que finalmente fue la única, se alargó de los diez años previstos en todos los documentos previos, a doce en el Tratado de Montevideo. Por lo demás, las subetapas por las que tenía que pasar la desgravación, así como la distinción entre bienes con sus correspondientes diferencias en las reducciones de derechos, que figuran en las bases preparadas por el Grupo de Trabajo en su reunión de México, son sustituidas en el Proyecto de Acuerdo de Zona de Libre Comercio que emerge de las Consultas sobre Política Comercial con participación de expertos de los países del sur, por un sistema al parecer más flexible, y se incorporan formalmente conceptos como lo 'esencial del intercambio', la 'media ponderada' y la 'lista básica', que en el Tratado de Montevideo debía llamarse 'lista común'. El programa y los conceptos básicos de este proyecto pasaron casi sin cambios al Tratado de Montevideo, que incorporó así la idea de excepción del GATT para la zona de libre comercio.

Las excepciones a la aplicación de la cláusula incondicional de más favor, así como el alcance de las cláusulas de salvaguardia, experimentaron también ciertos cambios, más de forma que de sustancia. En general, si se toma como punto de partida las ideas de la CEPAL y del grupo de trabajo, la tendencia predominante fue la de restringir el alcance de las excepciones al tratamiento de más favor y de las propias cláusulas de salvaguardia. Las bases establecidas por el grupo de trabajo acogían cuatro excepciones: a) tratamiento preferencial a países de desarrollo incipiente; b) acuerdos de complementación; c) concesiones preferenciales existentes que requerirían una eliminación gradual, y d) países centroamericanos.

En el Tratado de Montevideo se admiten tres tipo de excep-

ciones a la cláusula de más favor: comercio fronterizo (artículo 19), acuerdos de complementación (artículo 17) y medidas en favor de países de menor desarrollo (capítulo VIII). Al eliminarse la excepción para la integración centroamericana se sancionó el carácter restringido del mercado regional, cuyos primeros síntomas se advirtieron en el Proyecto de Acuerdo de Zona de Libre Comercio, de los países del sur.

En cuanto a la existencia de cláusulas de escape o salvaguardia, las ideas originales en general se mantuvieron, aun cuando sufrieron modificaciones, especialmente en los procedimientos de aplicación, para los cuales finalmente se dieron mayores facultades al órgano administrador: el Comité.

Si alguna conclusión puede desprenderse en general de esta evolución conceptual sobre el alcance y características del programa de liberación, vale decir, de la apertura de mercados de la zona, es la de que durante estas negociaciones las metas se tornaron más ambiciosas y exigentes y que el sistema tendió a encuadrarse más nítidamente en un esquema formal definido sobre todo por las excepciones que admite el GATT en su artículo 24. El sistema ganó precisión operativa, pero perdió amplitud y flexibilidad. Según se verá luego, a partir de las Consultas sobre Política Comercial con participación de expertos de los países del sur, la idea de un gran mercado regional latinoamericano pasó a un segundo plano y careció de posibilidades concretas en la fórmula. Esas Consultas y la influencia señalada antes de la ortodoxia del GATT son sin duda los dos hechos determinantes de la evolución anotada.

2. Reducción del alcance geográfico de la fórmula

En el apartado anterior se ha mencionado la evolución de la fórmula hacia una cobertura más restringida en cuanto a países que la abonada originalmente por la CEPAL. Más que a la intención de limitar la amplitud de la fórmula, parece haber sido éste resultado de las exigencias formales de la zona de libre comercio que, finalmente, fue la modalidad elegida. Influyó también el apremio o urgencia que algunos países tenían en la negociación, especialmente los del sur, muy renuentes, además, a reconocer arreglos subregionales, y poco receptivos a tratamientos preferenciales u otro género de excepciones a la cláusula de más favor.

Las tesis de la CEPAL acerca de la amplitud geográfica de la fórmula encontraron eco en la primera reunión del grupo de trabajo, pero en la segunda hizo su aparición una posición más rígida.

En la Base VII para el mercado regional latinoamericano, re-

sultado de esa reunión, el grupo sostuvo todavía que “el mercado común deberá abarcar a todos los países latinoamericanos o al mayor número posible de ellos”, pero enseguida admitió la posibilidad de que al comienzo el esfuerzo tenga que hacerse con un “núcleo inicial de países”. (34) Más explícitamente, en los “Comentarios a las normas”, el grupo identificó ese posible núcleo inicial: “El hecho de que el intercambio de siete países del área sur abarque cerca del 90 o/o del comercio total entre los países latinoamericanos (excluyendo el petróleo), hace pensar con frecuencia que podrían constituir el núcleo inicial del mercado común”. (40) Esta tendencia particularista es paralela a una actitud menos flexible en relación con posibles agrupaciones subregionales. En este último aspecto, el grupo siguió las líneas planteadas por la CEPAL, que, como se ha visto, consideraba inconveniente todo intento de subregionalización, con la única excepción de Centroamérica. El grupo consideró “que la constitución de otro tipo de constelaciones de países, mediante arreglos exclusivos, podría obstaculizar la formación del mercado común latinoamericano”. (40)

Como en otros aspectos, el Proyecto de Acuerdo de Zona de Libre Comercio negociado entre los cuatro países meridionales antes mencionados, consagró una divergencia definitiva con respecto a las tesis originales de generalidad. Aun cuando en el artículo 40 se establecía que el Acuerdo quedaba “abierto a la incorporación de todos los países latinoamericanos” (88), el hecho real es que constituía una manifestación de un interés de vinculación restringido a una parte del continente. Naturalmente, había razones para que este grupo de países quisiera concretar rápidamente una vinculación de integración; la principal de ellas era el desmantelamiento de los arreglos bilaterales de comercio, que los había afectado especialmente. Pero, aparte de esa urgencia, detrás de esta restricción geográfica estuvo también una apreciación de la importancia de ese ‘núcleo inicial’ que concentraba gran parte del comercio de entonces en América Latina.

Asimismo, en este Proyecto de Acuerdo donde consta de modo más claro cierta inflexibilidad frente a posibles agrupaciones subregionales, como manifestación de una actitud más reservada frente a todas las salvedades a la cláusula de nación más favorecida. Durante el segundo período de sesiones del Comité de Comercio esa posición renuente se consolidó aún más, quizás debido a la reacción misma provocada por la iniciativa de los cuatro países del sur. En efecto, en combinación con críticas a esa iniciativa, varias naciones, particularmente Venezuela y Cuba, expresaron su oposición a arreglos parciales de carácter aduanero.

Desde entonces, en las negociaciones que llevaron finalmente al Tratado de Montevideo no volvió a aparecer, sino como un enunciado ritual, la meta de la generalidad de la integración para toda América Latina. Habría que esperar hasta 1967, con la Declaración de los Presidentes de América, para encontrar nuevamente expresiones sobre el alcance latinoamericano de la integración y la posibilidad de convergencia entre esquemas. La verdad es que cuando se firmó el Tratado de Montevideo, la llamada "generalidad" existía sólo como un puro formulismo y en la práctica se había perdido toda flexibilidad para acomodar movimientos subregionales, entre ellos el propio empeño de integración centroamericano. Aun cuando el artículo 58 del Tratado de Montevideo lo declaraba "abierto a la adhesión de los demás Estados latinoamericanos", era obvio que esa adhesión iba siendo cada vez más difícil para los países más pequeños y más alejados del sur de América Latina, que eran los que principalmente quedaron fuera de la zona de libre comercio.

3. Restricción al contenido del sistema preferencial y la función clave de las concesiones especiales

Las tesis de la CEPAL sobre tratamiento diferente según las condiciones de los países emergieron de las negociaciones con cambios que limitaron su alcance, pero dejaron intocado su instrumento esencial: las concesiones especiales. Es de interés seguir brevemente la evolución de las ideas al respecto, porque eso permite apreciar la resistencia que estas concepciones despertaron desde el principio, y las propias limitaciones de la fórmula usada.

El grupo de trabajo, en sus dos reuniones fue desarrollando de manera amplia las ideas existentes sobre el régimen preferencial. En la segunda reunión ese régimen se articuló en gran detalle, empleando, como lo había hecho la CEPAL, tres categorías de bienes y de países. No hace falta entrar en una descripción de las bases preparadas por el grupo al respecto, porque ellas reflejan fielmente el pensamiento de la CEPAL sobre el tema. Basta destacar que en ellas constan ya claramente los instrumentos del tratamiento preferencial: niveles medios superiores de protección para aquellas categorías de bienes en que la producción es incipiente, y concesiones especiales exclusivas (34), que hacen su entrada en la fórmula como excepciones a la cláusula de más favor, para constituir posteriormente el instrumento básico del sistema preferencial contenido en el Tratado de Montevideo.

No obstante, las discusiones posteriores de nivel político de-

mostraron cuán controvertible seguía siendo el tema y cuán superficial era la comprensión del problema aun en los propios países interesados: los de desarrollo incipiente o, en general, los países más débiles. Sorprendentemente, según nuestra apreciación actual del fenómeno de la integración, el Proyecto de Zona de Libre Comercio de los Países del Sur no incluyó ningún régimen preferencial. Recuérdese que entre los posibles signatarios de este proyecto estaban Chile y Uruguay, junto con Brasil y Argentina, y que los dos primeros pedirían más tarde un status preferencial dentro de la ALALC.

No es extraño, entonces, que algunos de los elementos del régimen previsto por la CEPAL no hayan sido recogidos en el Tratado de Montevideo. Así, no se reconocieron ventajas a la categoría de países intermedios —los de mercado insuficiente— ni se acogió la preferencia expresada en una mayor protección para las categorías de bienes cuya producción fuese incipiente en el país favorecido. En realidad, el Tratado no estableció distinciones entre los bienes, por lo tanto deja el nivel de protección librado enteramente a las negociaciones entre las partes.

Sin embargo, como se dijo antes, de las tesis de la CEPAL quedó en pie el instrumento más importante: el de las concesiones especiales, que en el Tratado de Montevideo se convirtieron prácticamente en las únicas preferencias a las que se recurrió. Aun cuando el artículo 39 facultaba también a las partes para permitir a los países de menor desarrollo relativo una protección mayor, así como otras ventajas, el sistema se concentró de hecho en las concesiones especiales, entre otras cosas, porque el mismo estancamiento del programa de liberación restó validez a las preferencias pasivas basadas en la existencia de ritmos distintos de desgravación en diferentes países.

Sin embargo, si se tiene presente el espíritu de los participantes cuando el Tratado se firmó, es significativo que se haya eliminado la distinción que hacía originalmente la CEPAL entre categorías de bienes, porque ella habría sido el elemento objetivo y predeterminado (no dependiente de negociaciones por productos) en el uso de estas preferencias pasivas. La distinción entre bienes desapareció cuando la fórmula cambió de meta —de zona preferencial a zona de libre comercio—, pues con esa modificación se eliminó también este elemento del sistema preferencial. Por las razones indicadas, el hecho no tuvo trascendencia práctica, pero revela una renuencia a reconocer diferencias entre países, que tuvo su más clara manifestación en la supresión de la categoría intermedia a la que se hizo referencia antes.

El instrumento que finalmente permaneció, las concesiones especiales, era el elemento que la CEPAL consideraba esencial para que la integración funcionase de modo equitativo. Constituía, además, la auténtica innovación en las ideas sobre el trato diferente. A pesar de las mutilaciones que sufrió el sistema propuesto por la CEPAL, su esencia fue respetada, por lo cual las críticas que se pueden hacer a la validez del sistema preferencial del Tratado de Montevideo son también aplicables en lo fundamental a las ideas de la CEPAL al respecto y, por ende, a las concepciones predominantes, al llamado 'estado de las artes' respecto de la integración. Cuando más adelante se vuelva a este tema, se recordarán algunas de las características de esa visión, que también se reflejaba en las opiniones de la CEPAL, sobre las negociaciones en el marco de una libre competencia y la aceptación de diferencias cualitativas en la especialización industrial de los países de desarrollo incipiente en relación con los más avanzados, entre otras.

4. Sujeción de la apertura de mercados al principio de la libre competencia, y la función del mecanismo de precios

El período en el que fueron madurando las tesis sobre la integración latinoamericana coincidió con la difusión en el continente de la crítica a la eficacia del mecanismo de mercado frente a las necesidades del desarrollo económico, y con esfuerzos de casi todos los gobiernos por poner en marcha sistemas nacionales de planificación. No obstante, las negociaciones sobre la integración económica se realizaron dentro del más escrupuloso respeto a las tesis liberales sobre las virtudes de la 'mano invisible' del mercado, la libre competencia y la empresa privada en la integración económica.

Una de las razones para esta ambivalencia fue, sin duda, el vigor con que los países mayores de América Latina propugnaron esas tesis como principios básicos de la integración en que estaban interesados; desde el comienzo ellas se plantearon como si fueran reales condiciones políticas para entablar una negociación con visos de materializarse. Por otra parte, los modelos teóricos existentes sobre la integración económica —y el Tratado de Roma parecía ser la aplicación más importante de ellos— se basaban todos en procesos de liberalización que descansaban en esos mismos principios. Ya sea por convenir a intereses nacionales o por real convicción, lo cierto es que en todos los documentos previos al Tratado de Montevideo esas tesis se consignan una y otra vez como los principios rectores del llamado mercado regional latinoamericano. La única corrección admitida a la 'libre' competencia fue el siste-

ma preferencial para los países de menor desarrollo, ya que no encontraron eco en los negociadores las ideas de la CEPAL sobre las limitaciones al sistema de precios para concretar la reciprocidad.

Desde el primer documento preparado con participación de expertos nacionales, es decir, el informe del Grupo de Trabajo en su reunión inicial, el acatamiento al mecanismo de mercado y la función de la empresa privada aparecen con relieve de principios básicos. La declaración más terminante al respecto consta en la Base V: "La especialización de industrias y otras actividades que persigue el mercado regional deberá ser el resultado del libre juego de las fuerzas económicas. . ." "No es compatible con este principio dar exclusividad a ciertas industrias o actividades en determinados países o establecer limitaciones a la libertad de competencia, salvo en cuanto concierne a las modalidades especiales del programa de integración de los países centroamericanos que, a tal efecto, deberán considerarse como una unidad. . ." (25) Se trataba, por lo mismo, de un veto real no sólo a cualquier forma de programación de las actividades en el nuevo espacio, sino inclusive a cualquier negociación explícita de asignaciones industriales, como la que ya entonces discutían los países centroamericanos, y la propia CEPAL, para las llamadas industrias de integración.

Algunos comentarios a la tesis antes expuesta aclaran aún más su sentido: la especialización "debiera ser el resultado del juego espontáneo de intereses, que no es incompatible con una eficaz orientación a través de los mecanismos financieros, pero en ningún caso debiera conducir a formas de exclusividad que impidan la competencia o el acceso de nuevas empresas". (26) Se admitía una orientación a través del financiamiento, pero en ningún caso mediante instrumentos que interfiriesen en la apertura de mercados, es decir, los propios del proceso de integración.

En lógica, de esa posición deriva la concepción del lugar central, teóricamente único a juzgar por las expresiones, de la empresa privada en la integración económica. El mismo informe del grupo de trabajo, al explicar el criterio en que se apoyó al cumplir el mandato de redactar las bases para el mercado regional, afirma: "Al formularlas nos hemos guiado por esta idea primordial: que estas bases sólo tendrán eficacia en cuanto abran amplio cauce a la iniciativa privada y sus realizaciones. Los gobiernos estructurarán el mercado regional, pero corresponderá a la iniciativa privada darle su contenido vital. . ." (24) Al igual que la insistencia en el respeto al mecanismo de mercado, esta apología a la función de la empresa privada responde probablemente menos a motivaciones ideológicas que a razones de interés de los países con una empresa

privada más poderosa y dinámica.

Tanto el informe de la segunda reunión del grupo de trabajo como el Proyecto de Acuerdo de Zona de Libre Comercio de los países del sur omitieron toda mención a estos principios, aun cuando estructuraron con cierto detalle un sistema de integración que se basa enteramente en ellos. El tema se trata de manera explícita sólo en uno de los anexos al informe de la Reunión de Consultas con participación de expertos de los países meridionales, que contiene un memorándum de la Embajada de los Estados Unidos en Río de Janeiro; en él se declara que la actitud favorable de los Estados Unidos a arreglos de carácter preferencial dependería de que en ellos "se estimule la asignación eficaz de los recursos sobre una base competitiva. . ." (85) Es conocida, por otra parte, la oposición pertinaz del Gobierno de los Estados Unidos al sistema de industrias de integración del mercado común centroamericano, por considerar que consagraba exclusividades que interferían con la libre competencia.¹⁰ Indudablemente, durante esta etapa de negociaciones las expresiones oficiales del Gobierno de los Estados Unidos fueron usadas como argumentos poderosos en favor de estas tesis, y según se dijo anteriormente, en pro de la fórmula de la zona de libre comercio.

A medida que progresaban las negociaciones que desembocaron en el Tratado de Montevideo, el principio de la competitividad y la importancia de la empresa privada se iban convirtiendo en postulados prácticamente indiscutibles, cuya aceptación se sobreentendía.

Así, en todos los documentos que recogen los resultados de las discusiones y, algunas veces, las posiciones de gobiernos o expertos nacionales, solamente aparece en una ocasión una reserva clara respecto a las virtudes del mecanismo de mercado y, en general, a la conveniencia de estos principios. Figura en el informe del segundo período de sesiones del Comité de Comercio y corresponde a una declaración de la Delegación de Bolivia en relación con la resolución 6 (11). La delegación expresó "que la condición básica para un efectivo mercado común era la igualdad entre los países participantes para poder crear y mantener un equilibrio entre sus economías. El comercio libre tiende a acentuar la disparidad entre los países ricos y los pobres, desde que estos últimos están obligados a ofrecer sus bienes a precios anormalmente bajos". (116)

Las negociaciones no cambiaron sustancialmente las otras ca-

10 Constantine V. Vaitsos, *Crisis in regional economic co-operation (integration) among developing countries*, mecanografiado, p. 25 y siguientes.

racterísticas originales de la fórmula. Se mantuvo la concepción de los acuerdos o arreglos de complementación como instrumento básico de la industria de integración. Como se ha indicado ya, el grupo de trabajo acogió esa excepción a la cláusula de mas favor limitándola formalmente en su duración y estableciendo la necesidad de autorización previa del Comité de Comercio y Pagos. El Proyecto de Acuerdo de Zona de Libre Comercio de los países del sur, en su artículo 15, aceptó dichos arreglos, incluso en el caso de que ellos vincularan una parte contratante con terceros países latinoamericanos, siempre y cuando se negociaren en el Comité. (86) El Tratado de Montevideo, en sus artículos 16 y 17, recogió la esencia de las ideas originales al respecto, declaró que los acuerdos quedarían abiertos a la adhesión de las partes, y estableció una autorización *a posteriori* a través del arbitrio de una declaración de compatibilidad. Ni en este tratado ni en el proyecto de acuerdo se fijan plazos, innecesarios al cambiarse como objetivo la zona preferencial por la zona de libre comercio.¹¹

En definitiva, la excepción conservó toda su importancia. Teóricamente la posibilidad estaba abierta a todos, y especialmente a los países de menor desarrollo relativo, que según reformas posteriores, podrían aprovechar los acuerdos sin negociaciones de adhesión. En la práctica, estaban hechos para industrias a cierta escala en las cuales era decisiva la capacidad negociadora de los países mayores y con más adelanto industrial. Su existencia, en un medio en que la competencia era principio básico, aunada a las limitaciones señaladas antes del tratamiento preferencial, inclinaba fuertemente la balanza hacia esos países más poderosos.

En relación con las características de funcionamiento del mercado —en buena medida corolario de las tesis que finalmente primaron en la fórmula, especialmente las relativas al principio de ‘competencia’ como norma suprema de operación—, las negociaciones tendieron a rehuir automatismos y a evitar en lo posible una acción reguladora por parte de los órganos de integración. Concretamente, para evitar todo trasunto de influencia comunitaria en las decisiones básicas de la integración, continuó ausente de los sucesivos textos en que se recogían los resultados de las negociaciones lo que pedía la secretaría de la CEPAL para dar vigencia práctica a la reciprocidad. Como manifestación de ese mismo espíritu, se mantuvo también intacto el sistema para abrir el mercado, que dadas las características de la fórmula, se planteaba en una negociación

11 Excepto la posibilidad, muy remota, de la exclusión de los productos comprendidos en dichos acuerdos de los rubros bajo el programa de liberación.

producto por producto.

En ambos casos, la ausencia de compromisos que permitiesen cierto automatismo dejaba librado todo el funcionamiento del proceso de integración, hasta en sus menores detalles, a decisiones gubernamentales y, por lo mismo, a una continua búsqueda de consenso que suponía una permanente buena disposición de las partes. Por otro lado, fue escasa o nula la posibilidad de acción comunitaria que se entregó a los órganos de integración, tanto los de carácter gubernamental, como en especial, la secretaría. Refleja claramente esa actitud la redacción que dio el grupo de trabajo, en su segunda reunión, a sus comentarios sobre el tema 'medidas para corregir el desequilibrio del balance de pagos'; al referirse a la situación de un país con superávit en sus pagos, dice: "En tal caso convendría que el Comité *le aconsejara* tomar medidas adicionales de liberalización a fin de que al aumentar gracias a ellas sus importaciones pudiera facilitar la evolución de los países deudores". (42)

¹² Era obvio que al menos la posición predominante en ese y otros asuntos era evitar en lo posible reglas que entrañaran un principio de automatismo, y esa posición se mantuvo plenamente en el Tratado de Montevideo.

Los textos referentes a los órganos de integración son igualmente reveladores. La Base XI, emanada de la primera reunión del grupo de trabajo y titulada 'El órgano consultivo', dice textualmente: "No creemos que nuestros países estén preparados para establecer inicialmente una autoridad ejecutiva del mercado regional, aunque llegar a ello podría ser un objetivo futuro. En consecuencia, nos hemos inclinado hacia una organización de tipo consultivo". (28) La función de esta junta consultiva se ilustra luego en casos de controversia, aunque aun en esas circunstancias su opinión sólo sería "un paso previo para que el país que se considere lesionado por medidas tomadas por otros pudiera recurrir a un *fallo arbitral*". (28) ¹³

Esta versión sobre las características del órgano superior de integración resultaba tan desvaída que el propio grupo de trabajo, en su segunda reunión, tuvo que ir más allá. La base XI dice: "13. Para administrar el Acuerdo y facilitar la consecución de sus fines, se constituirá el Comité de Política Comercial y de Pagos integrado por todos los países miembros y en cuyo seno se efectuarán las negociaciones inherentes al Acuerdo". (34) Con esto se le daba el carácter de órgano administrador y foro de negociación, aunque su

12 Las cursivas son de este autor.

13 Las cursivas son de este autor.

acción seguía limitándose todo lo posible.

Las formas de organización que finalmente se recogieron en el Tratado de Montevideo tienen antecedentes en el Proyecto de Acuerdo de la Zona de Libre Comercio de los países del sur. Este incluía disposiciones tanto respecto del Comité, que sería de funcionamiento permanente, como respecto de una Secretaría Ejecutiva; su artículo 28 establecía taxativamente las funciones del Comité, que correspondían en esencia a las de un foro de negociación y de un ente administrador. No había asomos de una función reguladora y menos planificadora, y la proyectada Secretaría Ejecutiva carecía de toda posibilidad de iniciativa, aun cuando el Comité tenía cierta latitud para tomar decisiones sobre ciertos temas,¹⁴ la que se mantuvo, aunque atenuada, en el Tratado de Montevideo.

III

LOS MOVIMIENTOS DE INTEGRACION DEL MUNDO EN DESARROLLO Y SUS PROBLEMAS PRINCIPALES

Aparte de la importancia intrínseca de estos esfuerzos como un fenómeno de cooperación latinoamericana en cuya gestación fue decisiva la influencia de la CEPAL, interesa el análisis de la evolución de las ideas que finalmente se plasmaron en la ALALC, porque ayuda a comprender las características de las modalidades de integración que vieron la luz en el mundo en desarrollo durante los años sesenta.

Cronológicamente, la ALALC, creada en febrero de 1960, fue la primera fórmula de integración entre países en desarrollo. La Comunidad del Africa Oriental tiene antecedentes anteriores como secuela de la época colonial, pero solamente en junio de 1967 surgió un acuerdo emanado plenamente de motivaciones de países autónomos. La precedencia cronológica de la ALALC no significa que ella haya influido en las características de los otros movimientos de integración, ya sea del continente americano o de Asia y Africa, pero sí es indicación de las tendencias que entonces prevalecían. Sus rasgos constituyeron la primera manifestación en el mundo en desarrollo de una concepción de la integración económica que había despuntado no sólo en el ejemplo concreto del Tratado de Roma y en las reglas del GATT, sino también en las visiones predominantes en la teoría de la economía internacional y, más

¹⁴ Por ejemplo, la posibilidad de eximir temporalmente de obligaciones en materia de reciprocidad a los países de menor desarrollo.

concretamente, en la llamada teoría de la unión aduanera.

Por razones vinculadas más al juego negociador que a los conceptos, la ALALC fue además una suerte de modelo en extremo simplificado de una integración basada en la competencia. Pero algunos de sus rasgos centrales tendieron a reproducirse en los otros esquemas; sólo en 1969, con la creación del Grupo Andino, surgieron claras divergencias en los principios básicos. Estas afinidades en el origen conceptual de los esquemas de integración son, por lo mismo, muy útiles si se pretende asumir una actitud crítica frente a los objetivos y los instrumentos que ellos eligieron, ya que esa crítica no se sustentaría únicamente en la experiencia de la ALALC, sino en todo lo que en ese sentido ha llevado a cabo el mundo en desarrollo desde 1960, enriqueciéndose así considerablemente el campo de observación.

Por estas consideraciones en el presente trabajo no se describirá lo que ha sucedido en cada uno de los movimientos de integración latinoamericana,¹⁵ pero se intentará una generalización de los principales problemas que ellos han encontrado, con la intención de examinar sus causas y conocer mejor los elementos que influyen en la viabilidad de la integración. Sólo entonces, en nuestra opinión, se puede llegar a una visión crítica de esas concepciones, cuyas manifestaciones en la ALALC hemos mencionado en las secciones I y II de este artículo.

A continuación se enumeran las agrupaciones de integración del mundo en desarrollo que han sido estudiadas con esos fines, en el orden cronológico en que se establecieron y mencionando la sigla por las que son más conocidas. Figuran en esta lista exclusivamente aquellas organizaciones que entre sus objetivos persiguen la integración de mercados en cualesquiera de sus modalidades.

Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)

Febrero de 1960

Mercado Común Centroamericano (MCCA), con antecedentes inmediatos en el Tratado Multilateral firmado en 1958

Diciembre de 1960

15 El autor hace esa descripción en un artículo sobre la integración viable y los problemas de la cooperación económica del mundo en desarrollo que publicará próximamente las Naciones Unidas en la *Revista de la planificación del desarrollo*. Para un análisis más detenido, véase Havelock Brewster, *Current Problems of Economic Integration Agricultural and Industrial Co-operation among Developing Countries*, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 72.II.D.6; Peter Robson, *Economic Integration in Africa*, Londres, George Allen and Unwin Ltd., 1968; Arthur Hazlewood, *Economic Integration: The East African Experience*, Heinemann, Londres, Nairobi, Ibadan, Lusaka, 1975.

Consejo de la Unidad Económica Árabe (CAEU), dentro de la cual cuatro Estados han adherido al Mercado Común Árabe en vigor desde 1971

Abril de 1964

Unión Aduanera y Económica de África Central (UDEAC), con un nuevo Tratado firmado en 1974 y vigente desde 1975

Enero de 1966

Comunidad del África Oriental (CEAO), cuyos antecedentes datan de 1917, con el establecimiento de la unión aduanera entre Kenia y Uganda

Junio de 1967

Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), transformada en la Comunidad del Caribe (CARICOM) en 1973

Mayo de 1968

Mercado Común del Caribe Oriental (MCCO), agrupación subregional dentro del CARICOM

Junio de 1968

Grupo Andino (como agrupación subregional dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio)

Mayo de 1969

Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (ECOWAS)

Mayo de 1975

Como se ha advertido, no se han incluido aquí las agrupaciones de Estados que no tienen en sus tratados constitutivos mecanismos de integración económica, como el Consejo de la Entente y el Maghreb en África, ASEAN en Asia y la Organización de la Cooperación Regional para el Desarrollo entre Irán, Paquistán y Turquía. Tampoco figuran en la lista aquellas que, aun habiéndose propuesto esos mecanismos, no han podido ponerlos en marcha, como es el caso de la Organización Común Afro-Malgache (OCAM) o la Comunidad Económica del África Occidental.¹⁶

Sin entrar en detalles, puede afirmarse que la situación de la gran mayoría de tales movimientos de integración es en el presente desalentadora. Únicamente dos de ellos funcionan de conformidad con sus disposiciones constitutivas y con vitalidad política. Son el Grupo Andino y la Comunidad Económica del África Occidental (ECOWAS). De ellos, ECOWAS estableció su Secretaría hace menos de dos años, y el primer compromiso relativo a apertura de mercados (la cláusula de *statu quo* arancelario) debía estar en aplicación en enero de 1978; comenzó con decisión y voluntad política, pero se halla en una etapa inicial que no permite comparar su evolución con la de otros esquemas. El Grupo Andino creó su Secretaría en 1970 y sus mecanismos principales, incluso la apertura

¹⁶ Véase en el anexo la lista de países miembros de las agrupaciones enumeradas, con algunos datos básicos sobre población y producto.

de mercados, están funcionando a pesar de incumplimientos esporádicos; sin embargo, no ha estado exento de crisis, entre ellas la que culminó con el retiro de uno de sus miembros, Chile; ese conflicto, a más de dificultades de negociación, lo mantuvieron prácticamente estancado entre 1975 y septiembre de 1977, año en que consiguió salir del atolladero, con lo cual se constituyó en el único esquema de integración entre países en desarrollo con unos cuantos años de existencia que haya mantenido su dinamismo, situación que sin duda merece sobria reflexión.

De los demás, la Comunidad Económica del Africa Oriental, el más antiguo de los movimientos de integración si se consideran sus antecedentes en la época colonial, está al borde de disolverse luego del colapso de sus servicios comunes en 1977 y el cierre de las fronteras entre algunos de los países miembros. La Comunidad del Caribe al parecer se halla sumida en una profunda crisis que puede comprometer su existencia misma, así como el futuro del Mercado Común del Caribe Oriental. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano se han estancado y requieren una revisión a fondo de sus instrumentos jurídicos que se ha retrasado hasta ahora. La Unión Aduanera y Económica del Africa Central (UDEAC) sigue teniendo existencia formal, pero las limitaciones a la apertura de mercados y los incumplimientos le han restado vitalidad como sistema de integración. Y por último, el Consejo de la Unidad Económica Árabe puede considerarse una asociación de Estados para la cooperación económica, pero no un movimiento real de integración de mercados; en la práctica, las disposiciones convenidas no se cumplen en su gran mayoría, y el Mercado Común Árabe se halla en etapa inicial, sin visos de materialización; pese a las evidentes posibilidades de este movimiento en la realización de proyectos multinacionales de interés para dos o más Estados miembros, hasta ahora no han sido viables los objetivos de integración.

En resumen, con la excepción del Grupo Andino y de la naciente ECOWAS, en este momento todas las otras agrupaciones de integración del mundo en desarrollo se hallan estancadas y en conflicto —lo que equivale en ese caso casi siempre a la regresión—, o se han desviado de sus objetivos y no pueden ya mirarse como esquemas de integración. Una de ellas, como se ha dicho, ha dejado de funcionar totalmente y corre el riesgo de ruptura final, hecho tanto más lamentable cuanto se trataba de una de las más antiguas y más efectivas vinculaciones.

Un balance semejante tiene que ser motivo de preocupación para todos aquellos que tienen interés en el desarrollo del Tercer

Mundo. Por mucho tiempo, los especialistas en el tema han estado ocupados con la teoría de la integración económica y el análisis de sus posibles efectos. Los instrumentos de la integración han sido objeto de un examen minucioso y abundan en la literatura especializada las recomendaciones al respecto. No obstante, la vida real de los esquemas de integración ha ido dejando una experiencia de conflictos y fracasos que contrasta con el optimismo distante de las reflexiones científicas sobre este tema.

La observación de las vicisitudes por las que han pasado estas agrupaciones muestra coincidencias notables. Con variantes dadas por las circunstancias peculiares de cada esquema, hay un patrón que prevalece en todos los casos. Por ello, con las simplificaciones inevitables, puede apuntarse un conjunto de problemas básicos cuyo esbozo, como hipótesis inicial, es la pretensión de estas páginas.

Según una definición que atiende más al origen de los problemas que a sus manifestaciones, los principales conflictos que aquejan a los movimientos de integración de los países en desarrollo pueden sintetizarse así:

i) incompatibilidad de sistemas políticos con la integración en general o con los mecanismos elegidos para lograrla;

ii) problemas de relación política entre los Estados, frecuentemente con connotaciones territoriales (geopolíticas);

iii) diferencias entre los países miembros en cuanto al grado de desarrollo industrial alcanzado, y su potencialidad o capacidad para un desarrollo de esa índole, cuya principal manifestación es la insatisfacción de algunas de esas naciones con la distribución de los beneficios y los costos de la integración;

iv) otras diferencias de estructura económica entre los países miembros que afectan al funcionamiento de los mecanismos de integración y, por ende, a sus objetivos.

Como se advierte, los dos primeros de los conflictos enumerados tienen un carácter primordialmente político; cuando ellos aparecen, la integración carece del marco político propicio y sus consecuencias económicas son en gran medida irrelevantes. Los otros dos problemas tienen relación directa con las motivaciones económicas de la integración y el funcionamiento de sus mecanismos y es a ellos, por lo tanto, a los que dedicaremos principal atención en estas páginas, sin perjuicio de definir antes brevemente el alcance de los dos problemas políticos.

1. Incompatibilidades de sistemas políticos

Los dos casos en que este conflicto se ha presentado clara-

mente ¹⁷ son una clara ilustración del carácter y la gravedad del mismo. En el Grupo Andino, la posición de Chile al optar por la integración con el mercado mundial como objetivo final de su política económica creó una incompatibilidad esencial con la integración espacialmente limitada del Grupo Andino. El conflicto alrededor del nivel del Arancel Externo Común es una manifestación de esa incongruencia. Sin cambio en las posiciones originales, no había otra solución que la que finalmente se dio al problema: el retiro de Chile.

En el otro caso, el de los problemas provocados por el comercio estatal en la Comunidad Económica del África Oriental, la incompatibilidad de sistemas políticos parece menos obvia, porque, finalmente, tanto Tanzania como Kenya y Uganda recurrieron a organizaciones de comercio estatal que interfirieron, en mayor o menor grado, con los mecanismos de liberalización arancelaria que el Tratado usaba como su principal instrumento. En rigor, sin embargo, fue Tanzania, un país socialista, con su empresa estatal de comercialización (*State Trading Corporation*), el país que comenzó a segregar productos que quedaban reservados al comercio estatal, especialmente en lo que se refiere a la importación. Con las nacionalizaciones contemporáneas de empresas, la lista creció y la STC se dividió en varias empresas, muchas de las cuales, además de ser productoras, tenían el monopolio de importación de los productos correspondientes. ¹⁸ Inevitablemente, los otros países vieron en esa clase de organización un medio de eludir consideraciones de costos y precios y restringir ilegítimamente las importaciones. En gran parte como represalia, Kenya creó la *National Trading Corporation* y Uganda hizo lo mismo.

Aparte de las peculiaridades de cada caso, importa aislar el fenómeno de incompatibilidad que puede presentarse en esquemas de integración que combinan países con economías de mercado —soberanía del consumidor y asignación de recursos a través del mecanismo de precios— y países socialistas, con planificación del comercio exterior y comercio estatal monopólico para gran parte de la producción, y especialmente la importación y la exportación. Ninguno de los sistemas usuales de apertura de mercados puede funcionar en esas condiciones: la desgravación arancelaria es básicamente ineficaz para inducir compras en el país socialista y, por

¹⁷ No se toma en cuenta la situación de la CARICOM con Guyana, porque, según la información disponible, no hay constancia de incompatibilidad de mecanismos, aunque sí de divergencias ideológicas.

¹⁸ Ver Hazlewood, *op. cit.*, pp. 124 y 131.

el contrario, si el sistema de apertura se funda en una planificación del comercio, el país con economía de mercado no tiene instrumentos para cumplir realmente con lo programado. Esta incompatibilidad funcional de sistemas se distingue del caso primeramente planteado —la incompatibilidad con el libre cambio a ultranza— en que en este último falta la motivación misma a integrarse, lo que no es un supuesto necesario en la incompatibilidad funcional descrita.

La incompatibilidad esencial se dio en sus formas puras en el Grupo Andino; la funcional apareció desdibujada por el peso de otros problemas en la Comunidad Económica del Africa Oriental. Al menos como diferencia ideológica, parecería también estar presente en la CARICOM. En este mundo de economías mixtas que es el de los países en desarrollo, lo más probable es que esta contradicción no se dé en formas puras, sino a través de intervenciones parciales y limitadas de empresas estatales que restringen ciertas corrientes de comercio. Es también posible que, como resultado de la evolución histórica, u otras causas que determinan una estructura económica, el ámbito de acción de las empresas del Estado varíe mucho entre los países que se integran; no se podría hablar, en ese caso, de incompatibilidad de sistemas políticos, sino de diferencias de estructura, de heterogeneidades que afectan el alcance y los instrumentos de la integración. Este problema corresponde a una categoría distinta, que se tratará posteriormente bajo la denominación de 'Otras diferencias de estructura económica'.

2. Conflictos en la relación política entre estados miembros.

Esta denominación amplia abarca todo género de conflictos entre Estados miembros que sean provocados por causas ajenas a la integración económica. Es fácil comprender que situaciones de esta clase, cuando son suficientemente graves, anulan la posibilidad misma de la integración. Es lo que sucedió con Honduras en el Mercado Común Centroamericano luego de su conflicto con El Salvador. Aun la simple existencia de situaciones tensas en las relaciones entre Estados se refleja en la integración. Basta recordar el efecto que ha tenido sobre la suerte de la Comunidad Económica del Africa Oriental la imposibilidad de convocar a su órgano máximo, la Autoridad de Jefes de Estado, por la negativa del Presidente Nyerere de Tanzania a reunirse con Idi Amin de Uganda.

Problemas de esa clase son posibles en casi todos los movimientos de integración en los países en desarrollo. Se trata de países físicamente contiguos, frecuentemente con disputas territoria-

les o de otro género de su historia, y que han sido motivados hacia la integración, entre otras cosas, por su deseo de encontrar caminos para mejorar sus relaciones y sus posibilidades de resolver tales problemas. Pero, por lo mismo, estos esfuerzos son extremadamente sensibles al tono general de las relaciones entre Estados.

3. Diferencia entre los países miembros en cuanto al grado de desarrollo industrial alcanzado y su capacidad para ese desarrollo

Es casi un lugar común el decir que las causas más frecuentes de los conflictos en la integración entre países en desarrollo es la distribución de los beneficios y los costos de la integración. La teoría de la unión aduanera mide esa distribución en términos de creación y desviación de comercio, pero en realidad, el elemento decisivo en la apreciación política de los resultados de esa distribución de beneficios y costos es la medida en que los países participan en la localización de la nueva industria que la integración hace posible.

El desarrollo industrial es la motivación fundamental de la integración entre los países en desarrollo. La evaluación política de los beneficios tiende a hacerse, en primer lugar, guiándose por la eficacia de la fórmula de integración para permitir ese desarrollo, sobre todo en lo que se refiere a la aparición de nuevas industrias de integración, y en segundo lugar, basándose en la comparación de los resultados conseguidos por cada país participante en el esquema de integración. Puede también pesar en esa evaluación el incremento y el balance de las corrientes de comercio, ya que el deseo de ampliarlas también motiva la integración. Sin embargo, al menos en las primeras etapas de funcionamiento de los empeños de integración, este elemento parece tener una importancia secundaria con respecto a la participación en la industria de integración. Obsérvese que hasta las fórmulas de integración más antiguas del mundo en desarrollo se hallan todavía en esas etapas iniciales en las cuales el propósito es construir una base industrial distinta aprovechando el nuevo espacio. Por ello, la simple magnitud de las corrientes de comercio no suele tener un lugar central en la evaluación, que, en cambio, atiende más a la proporción de productos tradicionales y nuevos (casi siempre manufacturados) en ellas, que refleja el efecto del desarrollo industrial inducido por la integración.

La insatisfacción con los resultados explica en gran medida el estancamiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comer-

cio; los conflictos y, hasta cierto punto, la regresión del Mercado Común Centroamericano; la ruptura, que tiene todos los visos de ser final, de la Comunidad del Africa Oriental; el estancamiento de la Unión Aduanera y Económica de Africa Central y, en gran medida, los problemas actuales de la Comunidad del Caribe. Y hasta el difícil período por el que ha atravesado el Grupo Andino puede atribuirse sobre todo a dificultades encontradas en la negociación de los programas industriales.

El hecho más importante para explicar tal insatisfacción es la existencia en esas agrupaciones de desigualdades marcadas entre los países miembros en el grado del desarrollo industrial alcanzado o, al menos, en su capacidad para servir de asiento a la industria de integración. En todas ellas algunos países se perfilan como los de mayores posibilidades. En el seno de la Comunidad Económica del Africa Oriental, la supremacía de Kenya ha sido la semilla de la discordia en sus principales conflictos. En la Unión Aduanera y Económica de Africa Central, el país mejor dotado y con más ventajas para el desarrollo industrial es Camerún; en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ese lugar lo tienen Argentina, Brasil y México, los tres países mayores; en el Mercado Común Centroamericano, Guatemala y El Salvador; en la Comunidad del Caribe, Trinidad y Tobago y todas las islas mayores, frente a los países de menor desarrollo agrupados en el Mercado Común del Caribe Oriental, y en el Grupo Andino sobresalen Colombia y Venezuela.

La posición dominante en cada agrupación no corresponde necesariamente a una mayor dimensión económica del país o un ingreso per cápita apreciablemente más alto. (Véase el anexo). Importa el grado de desarrollo industrial alcanzado, en cuanto significa una mayor capacidad para aprovechar los beneficios de la integración en este campo, característica que se manifiesta en la cuantía y composición del comercio dentro de la agrupación, así como la forma en que algunos miembros de la agrupación perciben las ventajas que otros pueden tener sobre ellos en virtud tanto de sus recursos como de sus políticas.

En resumen, y procurando ir al fondo del problema, la mayor fuente de conflictos en la integración entre países en desarrollo es la heterogeneidad de los países afiliados a esas agrupaciones en materia de desarrollo industrial alcanzado y de capacidad para aprovechar la industria de integración. No es éste un enunciado nuevo, pues aparece en todos los análisis sobre situaciones concretas en los movimientos de integración. Lo extraño es que no se le haya reconocido la significación que tiene en una teoría de la integra-

ción que, evidentemente, ha pasado por alto que en el mundo en desarrollo la heterogeneidad puede ser mucho más acusada que entre los países industriales, y que ella está preñada de consecuencias reales o psicológicas para las perspectivas y los instrumentos de la integración.

Por lo que se observa, esta heterogeneidad influye sobre la integración en dos sentidos. En primer lugar, como se comentó antes, lleva al recelo de los más débiles (actitud *ex ante*), o la insatisfacción ante la distribución de costos y beneficios (actitud *ex post*). En conjunto tienden a limitar el alcance de la integración e incluso, como se ha visto, a su regresión. Pero ésa no es la única forma en que esta heterogeneidad puede afectar la integración. Cabe suponer que, *ceteris paribus*, serán distintas en intensidad las motivaciones¹⁹ para la integración de un país con un mercado interno relativamente amplio y otras condiciones propicias para la industrialización, y de otro con un mercado interno más pequeño, menor tradición industrial y, en general, una inferior capacidad para el desarrollo industrial, como quiera que ésta se mida. Es dable esperar en el segundo motivaciones más fuertes para buscar formas profundas de integración. Los dos países perseguirán con la integración objetivos distintos, y tendrán preferencia por mecanismos también diferentes. Su participación en la misma fórmula de integración tenderá, ya sea a reducir el alcance de sus objetivos y debilitar sus mecanismos cuando se impone el parecer del país más grande y de mayor avance industrial, que usualmente es el de mayor poder de negociación— o a concertar objetivos y modalidades de integración que a la postre se revelarán inviables en toda su profundidad.

La primera situación se dio en el caso de la ALALC. En ella los países más poderosos consiguieron excluir cualquier sistema que efectivamente pudiese dar oportunidad a los más débiles en la industria de integración. El resultado fue, como se ha dicho, la insatisfacción continua de éstos y, al final, el estancamiento del proceso. La segunda situación, una fórmula con objetivos ambiciosos pero inviables, parece ser la del Consejo de la Unidad Económica Árabe, que abarca un conjunto extremadamente heterogéneo de países.

19 El autor está consciente de la simplificación que supone el concepto de motivaciones colectivas al tratarse los fenómenos como la integración, que afectan de manera diferente a los distintos grupos sociales. La simplificación, sin embargo, es útil en este caso como un recurso metodológico, ya que no se ganaría mucho con extenderse en esta etapa a las complejidades del proceso social y político de gestación y expresión de esas motivaciones.

Cuando se reflexiona sobre el influjo de las diferencias de capacidad para el desarrollo industrial y de intensidad de motivaciones para la integración que verosímilmente van aparejadas a esa heterogeneidad, cabe considerar también otro elemento: el tamaño económico de la zona de integración o, más precisamente, su dimensión como mercado para permitir el cambio de estructura industrial que se busca con la integración. Zonas de integración de escasas dimensiones económicas tienden a reducir la intensidad de las motivaciones, especialmente de los países con mayor capacidad para el desarrollo industrial que forman parte del esquema. Además de otros efectos económicos —por ejemplo, la dependencia cada vez mayor de la importación de materias primas y productos intermedios industriales desde terceros países que se advierte, por ejemplo, en la CARICOM—, es indudable que la pequeñez del mercado ampliado pueda contribuir de por sí a agudizar la insatisfacción y el desacuerdo vinculados a los objetivos y mecanismos. En iguales condiciones, una zona de integración mayor sería menos propicia a conflictos de esa índole.

Sin pretender ir más allá en este análisis, se puede afirmar que la disparidad de desarrollo industrial y de potencialidades para el mismo, la particular combinación de países que participan en cada fórmula de integración, y las posibilidades que ofrece el nuevo espacio, en particular en razón de su dimensión económica, se combinan para crear situaciones más o menos propicias a la integración y al empleo de las distintas opciones instrumentales con las que se conducirá el proceso de integración de mercados. Son éstos aspectos que han permanecido más bien ignorados, y que una teoría de la integración tendrá que sopesar en el futuro.

Desde el ángulo de las políticas de integración, sólo algunos de estos fenómenos nacidos de la heterogeneidad de los países afiliados han sido especialmente considerados en la selección de los mecanismos de la integración: las tendencias a concentrar los beneficios de la integración, especialmente el desarrollo industrial, en los países económicamente más adelantados y más poderosos.

En todas las fórmulas de integración estudiadas se ha intentado establecer en favor de los países débiles tratamientos que ayuden a compensar sus desventajas en el proceso de integración. Es el caso de las listas especiales de concesiones no recíprocas de la ALALC o del 'impuesto de transferencia' de la Comunidad Económica del África Oriental. Particularmente en África, la compensación se ha buscado también a través de una redistribución de ingresos aduaneros o fiscales; además, algunas de esas agrupaciones incluyen expresamente en sus mecanismos políticas de industrializa-

ción, que entre sus fines se proponen conseguir lo que se califica como un desarrollo 'armónico y equilibrado' o 'equitativo' entre todos los países miembros; en el caso del nuevo Tratado de la UDEAC hasta se habla de programas industriales sectoriales, aunque el instrumento no se define con precisión ni se ha puesto realmente en marcha. Esto último sí ha sucedido en el Grupo Andino, que en ese sentido constituye la excepción.

Con frecuencia se han analizado las razones por las cuales los sistemas preferenciales que se estipulan en algunas fórmulas de integración no han dado resultados.²⁰ En síntesis, la mayoría de ellos han tenido carácter defensivo (como el impuesto de transferencia de la CEAO) o se han limitado a conceder algunas preferencias arancelarias que, por supuesto, no han sido suficientes para contrarrestar las ventajas de la localización en los países más dinámicos. Cuando los tratados han mencionado expresamente políticas industriales con fines de desarrollo equilibrado, lo usual ha sido dejarlas libradas a una casi imposible negociación caso por caso (por ejemplo, el Régimen de Industrias de Integración del Mercado Común Centroamericano o las asignaciones industriales de la Comunidad del Africa Oriental o de la UDEAC), o tratar el tema con tal generalidad que no se ha pasado más allá de enunciados sin trascendencia práctica.

El sistema del Grupo Andino, que, como se ha dicho, hasta ahora se muestra adecuado para esas finalidades, es una programación de iniciativa comunitaria que se hace por sectores industriales, y cuya esencia es determinar localizaciones que sirvan como un elemento real de promoción de las inversiones. En ese sentido, pese a las dificultades y conflictos confrontados en la preparación y negociación de los programas, parecería ser un instrumento válido como elemento de compensación parcial ante las diferentes capacidades nacionales para promover el desarrollo de la industria de integración. Habrá que esperar la plena realización de los programas para formular un juicio más definido sobre la eficacia del mecanismo, pero, hasta el momento, por los logros parciales conseguidos, y sobre todo por las expectativas que ha generado, puede afirmarse que ha conseguido evitar en gran medida la insatisfacción y los temores en que hasta ahora han naufragado los empeños de integración una vez transcurridos sus primeros años. Esta apreciación, que toma en cuenta las condiciones de heterogeneidad propias del Grupo Andino, no podría extenderse a cualquier sistema de inte-

20 Véase la nota 15 y también de este autor "Economic integration of developing countries and the role of joint industrial planning", *Journal of Development Planning*, Naciones Unidas, No. 8, Nueva York, 1975.

gración. Es concebible suponer, por ejemplo, situaciones tan extremas de heterogeneidad que harían imposible el funcionamiento de una programación. El tema se tratará más detenidamente en una sección posterior de este trabajo.

4. Otras diferencias de estructura económica

La mención a las diferencias en el alcance y funciones de las empresas estatales que se hizo antes puso de relieve un género de problemas que deriva de las diferencias de estructura económica o social entre los países que buscan la integración. Estas diferencias afectan la motivación para integrarse, o la posibilidad de aplicación y la eficacia de sus instrumentos.

Al examinar las agrupaciones de integración del mundo en desarrollo resaltan varios fenómenos que ilustran esta clase de problemas. Por ejemplo, en el Mercado Común Centroamericano, la diferencia entre la estructura económica y social de Costa Rica y la de los otros países miembros parece, a mi juicio, explicar las dificultades con que se ha tropezado para armonizar sus políticas (la cambiaria, por ejemplo). En la ALALC no puede dejar de advertirse las limitaciones impuestas a las posibilidades de armonizar políticas por la existencia en los países miembros de diferencias marcadas entre ciertas características de su economía, como las tasas de inflación, por ejemplo, tan persistentes en ciertos países de América Latina y que reflejan realidades de su estructura económica y social. Diferencias de esa clase, aunque menos marcadas, también parecen haber contribuido en alguna medida a los problemas de la Comunidad Económica del África Oriental.

Podrían citarse otros ejemplos de diferencias estructurales que en la gestación de estos movimientos limitan los objetivos de la integración y posteriormente el avance del proceso. Es importante distinguirlos de otras diferencias de política económica que son normales entre países que se integran, y cuya gradual conciliación es la esencia de las políticas de integración. Cuando la política económica es una opción posible entre varias para conseguir fines irrenunciables de los Estados, como el desarrollo económico o la estabilidad política, y de esas opciones alguna o algunas son más propicias a la integración, se está en un terreno en que pueden fructificar esfuerzos de conciliación, armonización e incluso de unificación de políticas.

Normalmente existe cierta libertad en las políticas económicas que se elaboran para reforzar o contrarrestar ciertos rasgos de estructura económica; por ejemplo, para promover la diversificación de las exportaciones se puede optar entre aranceles uniforme-

mente bajos y subvenciones, y unos u otros, según las circunstancias, pueden ser más propicios para conciliar políticas con miras a la integración. Tal libertad falta cuando se trata de políticas determinadas por rasgos básicos de estructura económica que, o bien no se busca modificar o, si son adversos, sólo pueden modificarse lentamente. Así, los países dotados de estructuras sociales y económicas más evolucionadas se resistirán a una conciliación de políticas que de algún modo pueda causarles una redistribución regresiva del ingreso y, para citar otro ejemplo, a los países con inflación crónica les será muy difícil aceptar que otros les impongan una armonización de política cambiaria basada en tipos de cambio fijos.²¹ Se pueden multiplicar ejemplos como éstos que emergen de situaciones tan arraigadas que a corto y mediano plazo no parecen ofrecer alternativa. Mientras esos rasgos no se modifiquen, la integración —que puede ser un camino para cambiarlos gradualmente— tendrá que adaptar sus instrumentos a ellos, o se verá forzosamente limitada en sus objetivos. Más adelante se presentarán las diferencias de estructura que parecen más vinculadas a los problemas de la integración.

Se ha procurado hasta aquí clasificar los problemas observados en las agrupaciones de integración de los países en desarrollo según su naturaleza, con miras a llegar luego a algunos juicios con pretensiones de generalidad. A esto último se dedica la siguiente sección, sin perder de vista que el análisis se basa en ciertas hipótesis sobre motivaciones colectivas que evidentemente suponen una simplificación de las situaciones reales.

I V

LOS PATRONES DE UNA INTEGRACION VIABLE Y SUS MODALIDADES

En esta sección se tratará de recoger las conclusiones del examen anterior en un intento de sistema teórico que permite centrar la atención sobre algunas de las variables básicas del proceso de integración entre países en desarrollo. Inevitablemente, en él intervendrán conceptos de naturaleza política y sociológica en los cuales el autor no tiene competencia profesional. Su excusa para incursionar en ellos es que ante los problemas de la integración y sus

21 Para un examen más sistemático del tema ver del autor "Integración, conciliación de políticas y diferencias de estructura económica", *Integración Económica*, Instituto para la Integración de América Latina, Año 2, número 3, Buenos Aires, Argentina, mayo de 1977.

repetidos fracasos es más importante una visión amplia de la acción social que el rigor del análisis exclusivamente económico. Este trabajo habrá cumplido su objetivo si sirve para destacar elementos que han sido poco estudiados en el análisis de la integración, y si con ello contribuye a dar mayor realismo a las políticas que, con esos fines, conciertan los países en desarrollo.

Para empezar se enunciarán en forma escueta las que, según la experiencia, son las principales motivaciones que llevan a los países en desarrollo a la decisión de integrar sus economías.

Desarrollo industrial y progreso tecnológico. Lo que se busca no es un cambio meramente cuantitativo en la industrialización en general, sino una estructura distinta de la actividad industrial, que, además de sus otros efectos económicos, estimule el progreso técnico y tenga una influencia más profunda sobre toda la actividad económica. Por brevedad, en el texto esta motivación se denominará la del 'cambio de la estructura industrial'.

Expansión del comercio y mejor aprovechamiento de las capacidades productivas existentes. Es la motivación en la que se ha fundado el análisis usual de los beneficios de la integración. La ampliación del mercado mediante la liberalización del intercambio permite la especialización y el uso más eficiente de la capacidad instalada. Lleva consigo también objetivos de industrialización, en la misma medida en que el comercio induzca la creación de mayores capacidades y permita la evolución de la estructura industrial hacia una mayor especialización.

Aumento de la capacidad de negociación con terceros. Mejoramiento de las relaciones políticas entre Estados. Las dos últimas de estas motivaciones son muy importantes en la gestación de los movimientos de integración, y especialmente el descuido de la última puede llevar al estancamiento o la ruptura de ellos. No obstante, estas dos motivaciones 'políticas' pesan mucho menos que las dos primeras, a las que llamaremos 'económicas', cuando se trata de establecer los objetivos y las modalidades de la integración. En torno a tales motivaciones económicas se realizará el análisis en esta sección, sin perjuicio de volver después brevemente a la influencia de las motivaciones políticas, o de su ausencia.

Cabe una advertencia sobre estas motivaciones económicas. Ellas expresan los fines inmediatos que la integración económica puede ayudar a conseguir, pero es obvio que en el trasfondo está la aspiración al progreso económico y social, con una serie de objetivos como el crecimiento del producto, el aumento del empleo, la erradicación de la pobreza y otros. La preferencia por la industrialización o la expansión del comercio supone en rigor una relación

entre estos fenómenos y el desarrollo general de la sociedad, que vendría a ser la motivación última de la integración. No obstante, para analizar los objetivos e instrumentos de la integración conviene concentrarse en los objetivos que ésta, como política económica, puede lograr directamente, y ellos son en definitiva los correspondientes a las dos motivaciones económicas antes mencionadas.²²

La distinción entre estas dos motivaciones económicas supone ciertamente alguna simplificación, ya que podrían verse como gradaciones en un espectro continuo. Sin embargo, se ha preferido marcar las diferencias entre la aspiración que supone el desarrollo evolutivo de una base industrial, y la que implica el paso de una estructura industrial a otra gracias a la ampliación del mercado. Ello no solamente responde mejor a las percepciones políticas del fenómeno de la industrialización, sino que también tiene asidero en la posibilidad de discontinuidades en el proceso de desarrollo económico.

De estas dos motivaciones económicas, la relacionada con la expansión del comercio es, a nuestro entender, la que más ha influido en los movimientos de integración que se conciertan entre países industriales, sin que esté ausente la del cambio industrial, ya que aun dentro de esas economías puede haber distintos grados de industrialización, y estructuras más o menos eficientes, en parte como consecuencia de la limitación de los mercados nacionales. De todos modos, podría afirmarse que la expansión del comercio, en el caso de los países industriales, tiene mayor fuerza como motivación que la del cambio industrial. Se diría, con términos que usaremos en su valor descriptivo en el resto de este trabajo, que en esa circunstancia, la primera tiene una 'intensidad' mayor que la segunda y que, por lo mismo, ocupa un lugar de mayor 'jerarquía' entre las motivaciones a la integración.

La observación de lo sucedido en las agrupaciones de integración del mundo en desarrollo indica, en cambio, que de ordinario la motivación del cambio industrial predomina, lo cual no es extraño dadas las deficiencias y vacíos de sus estructuras industriales. Si bien ambas motivaciones económicas están presentes e influyen en las decisiones de integración, es la primera la que prevalece, y es decisiva para explicar el origen de la decisión de integrarse; es decir, tiene una mayor 'intensidad' y 'jerarquía' que la segunda. No obstante, en los países en desarrollo con estructuras industriales

22 En aras de la brevedad no se esclarecen aquí las relaciones entre la integración y el desarrollo de actividades distintas de la industria, como la agricultura. Aun cuando éste está implícito, al menos parcialmente, en los fenómenos a que se refieren las dos motivaciones económicas, el que no se le mencione explícitamente sugiere un juicio sobre la mayor eficacia de la integración, en cuanto política económica, para servir los fines del desarrollo industrial más que los de otros sectores de actividad.

bastante evolucionadas y eficientes, al menos en ciertas especializaciones, lo que con frecuencia se debe a que cuentan con mercados nacionales amplios, puede bien darse que la expansión del comercio prime sobre el cambio industrial como motivación; esto parece lógico, dadas sus circunstancias, cuando se trata de integración con otros países en desarrollo.

Evidentemente, la intensidad de las motivaciones y la jerarquía que se establezca entre ellas determinarán los objetivos que cada país espera alcanzar a través del proceso de integración. Si en cada uno de los países que se integran coinciden la intensidad y jerarquía de las motivaciones, cabrá esperar también coincidencia en los objetivos que inspiran el proceso, en lo que se exige de él y, en consecuencia, en los principales aspectos de las modalidades instrumentales del proceso de integración deseado.

Pero aun cuando en cada uno de los países que se integran tenga más intensidad como motivación el cambio de estructura industrial que la expansión del comercio, y que, por lo mismo, jerárquicamente la primera prevalezca sobre la segunda —lo cual sería casi la norma entre países en desarrollo—, no hay razones para esperar que la intensidad de motivaciones y la jerarquía consiguiente sean similares en todos los que se integran. Ellas serán distintas si son diferentes las condiciones en cada país; y además, están expuestas a modificaciones en función de la posición relativa que cada uno de ellos tenga dentro del esquema de integración. Esta posición relativa puede incluso alterar la jerarquía de las motivaciones. Así podría suceder, por ejemplo, en un país con mercado nacional mucho mayor que el de otro participante en la fórmula de integración. El primer país puede estar motivado fuertemente por el cambio de la estructura industrial, y de manera mucho más débil por la expansión del comercio; sin embargo, al ir hacia la integración con el país de mercado menor, podría prevalecer la motivación de la expansión del comercio, porque ese sería el objetivo que tal integración le permitiría alcanzar. Esta alteración de jerarquía no tiene por qué darse en el otro país. En esas circunstancias, es lógico que ambos países difieran en lo que cada uno exige del proceso y en los instrumentos que están dispuestos a usar, lo que, como se ha visto, es la mayor fuente de conflictos en los procesos de integración del mundo en desarrollo.

Conviene, por lo tanto, examinar cuáles son los elementos que influyen en la intensidad y jerarquía de las motivaciones de los países que se integran. El análisis se tornaría demasiado complejo si no se establecieran ciertas hipótesis que supongan dadas ciertas variables que condicionan la acción social desde un entorno exter-

no, o que responden a modificaciones internas en la estructura de poder, con sus correspondientes connotaciones ideológicas. Por ejemplo, una reducción del grado de autonomía tolerada por los centros de poder internacional afectará casi seguramente la expresión política de las motivaciones para la integración; eso puede también suceder si cambios en los grupos dominantes de una sociedad traen consigo una modificación de la ideología prevaleciente, en sentido más o menos favorable a la integración que la situación anterior. Así, la marea libre-cambista que se ha extendido por América Latina en los últimos años sin duda ha contribuido a debilitar la intensidad de tales motivaciones, y los problemas ya mencionados del Grupo Andino con Chile son una ilustración válida de este fenómeno. Efectos similares tendría la difusión del poder de las empresas transnacionales, en la medida en que usen economías en desarrollo como centros subsidiarios para la exportación a los mercados internacionales, lo que sucede ya en los países más adelantados del Tercer Mundo.

Si, para efectos del análisis, se considera que esas variables no se alteran y, por otra parte, nos limitamos a las determinantes más generales de estas preferencias por la industrialización y la expansión del comercio, haciendo abstracción de otras circunstancias de estructura económica que son propias de cada país, podría afirmarse que en la intensidad y jerarquía de las motivaciones de los países que se integran influyen los siguientes elementos:

i) el grado de desarrollo industrial alcanzado por un país, y la relación existente entre su dimensión económica y la dimensión del mercado que sería necesaria para lograr el cambio deseado en la estructura industrial;

ii) la dimensión económica de la zona de integración en relación con la que sería necesaria para alcanzar ese cambio deseado de la estructura industrial;

iii) la posición relativa del país, en cuanto al grado de desarrollo industrial alcanzado, frente a otros países participantes en la integración.

Se está consciente de las limitaciones de los conceptos 'grado de desarrollo industrial' y 'dimensión económica'. Por esta última se entendería la capacidad como mercado de una economía nacional, o de la zona de integración, según los casos. Está implícita la idea de escala proyectada al campo macroeconómico, que no sería, por supuesto, una ni invariable, sino que señalaría más bien una gama de dimensiones que, con la evolución tecnológica, tendería a desplazarse hacia magnitudes cada vez mayores. Por lo pronto, no es propósito de este trabajo examinar las dificultades para medir

esa dimensión. Simplemente para basarse en algún indicador de la dimensión de las economías nacionales, en el anexo aparecen, como se ha indicado, cifras sobre el producto nacional bruto total y la población de los países que participen en las distintas fórmulas de integración del mundo en desarrollo.

Más complejo todavía es el concepto de grado de desarrollo industrial. No hace falta pronunciarse aquí por alguno de los índices compuestos que se han propuesto para medirlo. Lo importante es que el concepto comprende, además del elemento de eficiencia, una calificación sobre la mayor o menor interdependencia de las actividades industriales. En ese sentido, tendría una importancia clave el desarrollo de las actividades productoras de bienes intermedios y bienes de capital. Además, en el concepto de grado de desarrollo industrial alcanzado por un país está implícito un juicio sobre la capacidad del mismo para aprovechar las oportunidades industriales que le abre la integración, porque él también representa la aptitud que una sociedad ha adquirido para promover y desarrollar la nueva industria de integración, aptitud que antes denominamos capacidad o potencialidad para el desarrollo industrial. Con estas aclaraciones puede ya analizarse la influencia de esos elementos sobre las dos motivaciones económicas para la integración.

El primero de ellos, que se refiere al grado de desarrollo industrial alcanzado por un país y la relación existente entre su dimensión económica y la dimensión de mercado que se considera necesaria para el cambio industrial (que por brevedad calificaremos en adelante de 'requerida'),²³ tiene un influjo poderoso y directo en las motivaciones. Mientras mayor sea el grado de desarrollo industrial alcanzado por el país y más cerca esté su dimensión económica del tamaño de mercado 'requerido', menor será la intensidad de las dos motivaciones. Sin embargo, estos elementos afectarían más profundamente a la primera motivación, la del cambio industrial, que a la segunda, la de la expansión del comercio, ya que siempre existe la posibilidad de ganar mediante una especialización en el intercambio. Por el contrario, mientras menor sea el grado de desarrollo industrial de un país y más lejos esté su dimensión económica de la dimensión de mercado 'requerida', mayor será la intensidad de las dos motivaciones, especialmente la del cambio industrial. Al jerarquizar las motivaciones cabe, por lo mismo, esperar diferencias apreciables entre los primeros y los segundos, con unos países dando más importancia relativa a la expansión del comercio y otros al cambio industrial.

²³ Aun cuando ella sea distinta en cada caso según el grado de desarrollo alcanzado y otros elementos.

El segundo elemento recoge el efecto del tamaño de la zona de integración sobre las motivaciones. Una zona de integración grande, de dimensión igual o mayor a la 'requerida' por el país más desarrollado industrialmente entre los que se integran, favorecerá la intensidad de las dos motivaciones en todos los participantes, pero particularmente la del cambio industrial. Una zona de integración de dimensión inferior a la 'requerida' por uno o más de los países participantes debilitaría la intensidad de las dos, al menos en los países más desarrollados industrialmente, y aminoraría especialmente la intensidad de la primera motivación frente a la segunda. Por el contrario, una zona de integración grande atenuaría la diferencia de motivaciones atribuible al grado de desarrollo industrial alcanzado, mientras que una zona de integración pequeña agudizaría esas diferencias en intensidad y jerarquía.

Como se advierte, la calificación de zona de integración grande o pequeña depende, en primera instancia, de su relación con la dimensión 'requerida' por el más adelantado industrialmente de los países participantes. En ese sentido y en cuanto a su efecto sobre las motivaciones, el tamaño de la zona de integración es un concepto relativo, de modo que es posible concebir zonas de integración que se califiquen como pequeñas en función de una experiencia particular y que, sin embargo, sean suficientes, es decir, de dimensión igual o mayor a la 'requerida' por cualquiera de los participantes. Decíamos que esa relatividad existe, en primera instancia, porque una zona de integración pequeña en términos absolutos —es decir, medida por los márgenes ideales de dimensión exigidos por el progreso técnico— más rápidamente tenderá a perder esa calidad de suficiente si hay un real aprovechamiento de las posibilidades de la integración. Sin embargo, mientras eso no suceda, mientras sea suficiente, no habrá razones para que inhiba la motivación del cambio industrial.

El tercer elemento, que tiene que ver con la posición relativa de cada país dentro de la zona de integración, es decir, frente a los otros miembros de ella, abre el tema que creemos fundamental: el de las diferencias de desarrollo industrial entre los países miembros de una zona de integración, es decir, la homogeneidad o heterogeneidad de esta característica de su estructura económica.

Parte de las consecuencias de esa heterogeneidad (u homogeneidad) se desprende del análisis efectuado, al referirnos a la primera expresión, sobre los efectos que tiene en las motivaciones el grado de desarrollo industrial alcanzado por cada país y la dimensión del mercado 'requerida' para el cambio industrial. En ese caso, el efecto de la heterogeneidad se determina por la comparación de

las situaciones individuales de cada uno de los países, sin referencia a las interrelaciones de ellas.

Pero tan importante como este primer efecto de la heterogeneidad son los que emanan de la posición relativa de cada país dentro del esquema de integración: es decir, las modificaciones que sufren esas mismas motivaciones determinadas por la situación individual de cada país, una vez que se establece la relación con las situaciones de los otros países. En este caso ya no es sólo el grado de desarrollo industrial propio el determinante, sino el de los demás, en cuanto puede significar una distinta capacidad de aprovechamiento de la integración, y posiciones de ventaja o desventaja relativa que afectan, sin duda, a las motivaciones. En efecto, es razonable pensar que los países con mayor grado de industrialización están en situación más favorable que los menos industrializados para sacar partido de las oportunidades que ofrece la integración, tanto para la industrialización como para la expansión del comercio. Esto no sólo gracias a su base productiva, sino por su superior capacidad para anticiparse a éstos en el desarrollo de la nueva industria de integración. Se trata aquí de situaciones reales de superioridad o de inferioridad frente a la preferencia por la industrialización que, en la esfera de la política de integración, van con frecuencia asociadas a sentimientos colectivos de 'superioridad' o 'inferioridad' relativa que, naturalmente, tienen repercusiones marcadas en las motivaciones.

Mientras mayor sea la heterogeneidad, por estos efectos absolutos o relativos, mayores tenderán a ser en general las diferencias en la intensidad y jerarquía de las motivaciones. Sin embargo, es posible concebir situaciones en las cuales el efecto de las posiciones relativas tienda a contrarrestar las diferencias de motivaciones originadas en los otros elementos. Tal circunstancia puede darse cuando la conciencia de su posición relativa inhiba tan acusadamente la motivación vinculada al cambio industrial en los más débiles, que los acerque a la intensidad y jerarquía de motivaciones de los más fuertes. En ese caso, no obstante, dada la insuficiencia en la intensidad de las motivaciones, no existirían las condiciones para la integración, circunstancia que estaría revelando una situación extrema.

Podría decirse, en consecuencia, que la heterogeneidad de los países en cuanto al grado de desarrollo industrial (y su capacidad para el cambio de estructura industrial) se refleja en diferencias en la intensidad y jerarquía de las motivaciones, y que éstas, salvo casos extremos, se acentúan cuando interviene la apreciación de la posición relativa dentro de la zona de integración. Por el contrario,

la homogeneidad en cuanto a estas características tendría el efecto contrario, lo que significaría una mayor coincidencia en la elección de los objetivos de la integración y de las modalidades instrumentales del proceso.

Efectuar un análisis de toda la variedad de combinaciones posibles, considerando las distintas opciones que caben en los tres conceptos descritos, no sólo sería engorroso, sino poco significativo. Basta, por lo mismo, recoger sus conclusiones mediante una presentación sencilla de las circunstancias consideradas más propicias a la integración económica desde el punto de vista de la coherencia de motivaciones de los participantes. Estas condiciones propicias se darían cuando:

i) menor grado de desarrollo industrial hayan alcanzado los países participantes y más lejos se halle su dimensión económica de la 'requerida' para el cambio de la estructura industrial;

ii) mayor sea la dimensión económica de la zona de integración y más se acerque o supere a la dimensión económica 'requerida' por todos los participantes;

iii) más homogéneos (o menos heterogéneos) sean los participantes en cuanto al grado de desarrollo industrial alcanzado y su dimensión económica.

Podría aducirse que la condición i) se opone a la ii). No es necesariamente así. Aun cuando los países sean de dimensión económica reducida, la zona de integración puede ser suficientemente grande si la agrupación reúne un numeroso grupo de países. Esto puede acarrear problemas de otra naturaleza (de gestión, por ejemplo), pero no de motivaciones. Incluso, como antes se ha indicado, la condición puede cumplirse al menos temporalmente, aun cuando la zona de integración sea pequeña en términos absolutos, si es suficiente para el país con mayor desarrollo industrial de los que se integran.

Teniendo en mente estos juicios, convendría preguntarse cuáles serían las condiciones menos propicias a la integración económica. Por oposición, ellas existirían cuando:

i) mayor grado de desarrollo industrial hayan alcanzado los países participantes y más cerca se halle su dimensión económica de la 'requerida' para el cambio de la estructura industrial;

ii) menor sea la dimensión económica de la zona de integración y menos se acerque ésta a la dimensión económica 'requerida' por los participantes;

iii) más heterogéneos sean los participantes en cuanto al grado de desarrollo industrial alcanzado y su dimensión económica.

Entre esos extremos se hallan los fenómenos reales de la inte-

gración económica. El siguiente paso nos lleva a identificar unos cuantos casos tipos entre todas las alternativas posibles.

En la situación óptima, que llamaremos *caso A*, los participantes tendrían un bajo grado de desarrollo industrial y sus economías una dimensión pequeña, de modo que sería alta la intensidad de las dos motivaciones económicas para integrarse, pero especialmente la vinculada al cambio industrial. La zona de integración siendo grande, acentuaría todavía más esa intensidad, y la relativa homogeneidad en el desarrollo industrial de los países facilitaría la coincidencia de objetivos en el esfuerzo de integración y por ende, en sus modalidades instrumentales. La integración de mercados podría ser profunda, es decir, ambiciosa en cuanto a la unificación del espacio económico, y amplia en cuanto a las actividades comprendidas en el proceso. La relativa homogeneidad de países crearía circunstancias reales y psicológicas favorables al funcionamiento de mecanismos automáticos de liberalización del comercio (si no se trata de países socialistas) como medio para la asignación de los recursos en el nuevo espacio. Esto simplificaría el instrumental de la integración y la organización institucional, que podría prescindir de órganos comunitarios con carácter planificador, necesarios sobre todo para evitar los conflictos derivados de la distribución de los costos y beneficios de la integración.

No obstante, los objetivos ambiciosos de integración que en este caso se propondría la agrupación requerirían armonizaciones o unificaciones de política en varios frentes, lo que supone una acción compleja e instituciones comunitarias de carácter técnico y administrativo, así como órganos con facultades de solución de controversias.

En esta presentación esquemática, las condiciones del caso A —situación óptima— recuerdan las hipótesis en que se basa el modelo clásico de la unión aduanera y son por lo tanto idénticas en uno y otro caso las conclusiones sobre los medios e instrumentos de la integración.

Si en este caso tipo ideal, caracterizado por las condiciones más propicias, se sustituye sucesivamente cada una de esas condiciones por las correspondientes de índole opuesta, la más desfavorable, se configuran varias situaciones típicas, de las cuales se examinan en seguida algunas de las más pertinentes.

El *caso B* resultaría de sustituir la primera condición del caso óptimo por su opuesto y, por consiguiente, se referiría a un esquema de integración caracterizado por: i) países participantes con un grado relativamente alto de desarrollo industrial y dimensiones económicas cercanas a la 'requerida'; ii) una zona de integración

grande, mayor que la dimensión de mercado 'requerida' por cualquiera de los participantes para el cambio industrial, y iii) relativa homogeneidad de éstos en su grado de desarrollo industrial y su dimensión económica. La intensidad de las motivaciones sería menor que en el caso A, y esta menor intensidad afectaría especialmente a la motivación del cambio de la estructura industrial, ya que aun sin integración esos países estarían cerca de conseguir la dimensión de mercado que necesitarían para dicho desarrollo. El efecto inhibitorio existiría también en relación con la motivación referida a la expansión del comercio, pero probablemente sería menor, ya que la ampliación del mercado permitiría aprovechar capacidades instaladas y consolidar gradualmente especializaciones.

Dadas las condiciones propicias de tamaño de la zona de integración y la homogeneidad de los países, la integración es posible y viable en este caso. Faltarían las motivaciones para integrar mercados de manera profunda y amplia, pero sí sería concebible una acción selectiva que concretara el esfuerzo en ciertas actividades en que las exigencias de escala fuesen mayores. En ellas se podría llegar a integraciones parciales que, con esa limitación, bien podrían ser profundas. Respecto a la expansión del comercio, especialmente por la homogeneidad de los países, la relación sería favorable a una integración amplia, aunque dada la poca intensidad que de todas maneras tendría esa motivación, lo más probable es que, sin otras fuerzas cohesionantes —por ejemplo, de naturaleza política—, esa integración tendería más bien a ser superficial. En resumen, en este caso B cabría esperar una modalidad de integración amplia si bien superficial, salvo en ciertas actividades económicas, industriales o de otro género en las cuales para aprovechar ventajas de escala, el esfuerzo de cooperación podría ganar en profundidad.

Respecto a las políticas de integración y las instituciones, este caso tendría en común con el anterior la posibilidad de usar mecanismos relativamente simples de liberalización del comercio. La integración más laxa, que es su objetivo, podría satisfacerse con menores requisitos de armonización de políticas que en el caso A, y la organización podría ser más simple, excepto quizás en los mecanismos institucionales que eventualmente podrían hacer falta para administrar los sectores elegidos para una integración más profunda.

Ninguna de las agrupaciones de integración de los países en desarrollo parecería acercarse al caso B si se consideran todos sus miembros. No obstante, si consideráramos sólo los tres países mayores de la ALALC —Argentina, Brasil y México—, que por las características de esa fórmula pueden establecer entre ellos vincula-

ciones que son prácticamente específicas, estaríamos frente a una situación que guarda alguna semejanza con este caso B. En general, veríamos que la integración de mercados es amplia en cuanto a su alcance, pero superficial, ya que la liberalización se reduce a una preferencia arancelaria generalmente baja. Los acuerdos de complementación, que de hecho vinculan sólo a estos tres países, constituyen esfuerzos selectivos de integración algo más profunda en algunas actividades industriales, que responden altamente a lo señalado al respecto en el caso B. Es interesante advertir que, pese a las potencialidades que tendría teóricamente una integración entre los tres, ninguno de ellos se ha propuesto ir más lejos, lo cual es un síntoma de la débil intensidad de sus motivaciones.

El caso C resultaría de la sustitución en el caso A de la zona de integración grande por una zona de integración pequeña, de dimensión menor que la 'requerida' por los participantes para el cambio de su estructura industrial; subsistirían las otras dos condiciones: bajo grado de desarrollo industrial y dimensión económica reducida de los participantes, así como homogeneidad entre ellos respecto de estas características.

Tal como se enuncian las características del caso, el tamaño de la zona de integración sería inferior a la 'requerida' por todos y cada uno de los participantes, ya que en este sentido ellos serían homogéneos. Así, la dimensión 'requerida' debería entenderse en relación con los objetivos de cambio industrial propios de esos países, los cuales no se propondrían necesariamente como meta el desarrollo de una industria integrada que produjera bienes intermedios y de capital. En rigor, bastaría para configurar el caso C que la dimensión de la zona no fuese suficiente para alcanzar las etapas 'superiores' que desearían y podrían alcanzar todos los participantes, aunque éstas fuesen más modestas que el desarrollo de una industria avanzada.

Naturalmente, no satisface esos requisitos cualquier progreso industrial. Si los países se someten a las exigencias de la integración, es porque ella les puede permitir un avance que consideran sustancial, como por ejemplo, el paso de una industrialización que abarca tan sólo una limitada gama de bienes de consumo corrientes a una estructura industrial que comprende la producción de bienes de consumo duraderos, algunos intermedios y bienes de capital sencillos, como herramientas. En la referencia a 'etapas superiores' está, por lo mismo, implícita la noción de discontinuidad en el proceso de desarrollo, aun cuando ésta sea de modesto alcance.

Así definido el caso, si la zona de integración no llega siquiera a la dimensión requerida por la 'etapa' deseada de industrialización,

la elevada intensidad y coherencia de las motivaciones que se podría esperar de las características de los países sería parcialmente contrarrestada por las escasas dimensiones de la zona de integración, que inhibiría sobre todo la motivación del cambio industrial. El resultado sería entonces una integración de efectos superficiales, aun cuando la liberalización fuese completa. La expansión del comercio como motivación probablemente se vería menos afectada por la dimensión reducida de la zona de integración y, en consecuencia, se tendería a dar más importancia a los mecanismos que la pudiesen facilitar que a aquellos que permitiesen estimular la creación de la nueva industria de integración. Las políticas de integración serían tal vez más complejas que en el caso B y más parecidas a las del caso A, dada la apertura plena de mercados que haría falta para poder aprovechar los limitados efectos de esa integración. Esto supondría armonizaciones de política y, por lo mismo, una organización institucional relativamente evolucionada. No obstante, dada la homogeneidad de los países, la liberalización podría funcionar eficazmente mediante mecanismos automáticos de apertura, que reducirían al mínimo la necesidad de organismos comunitarios.

La fragilidad de la integración que se realiza en esas condiciones se origina justamente en el contraste entre las exigencias de apertura de mercados, siempre propicia al conflicto, y los limitados efectos que de ella cabría esperar en cuanto al desarrollo industrial. No es muy probable que el proceso pueda dar origen a una sociedad integrada estable cuando, frente al riesgo de conflicto, no existe como contrapartida la posibilidad real de acercarse al desarrollo industrial deseado.

Distinta sería la situación en un esquema de integración cuyos participantes, como en el caso anterior, fuesen poco desarrollados industrialmente, de dimensión económica reducida y homogéneos en esas características, pero que contasen con una zona de integración de la dimensión 'requerida' para alcanzar una nueva 'etapa' de industrialización, en el sentido ya indicado. Esa sería una situación asimilable a la del caso A, más propicia a la integración con todas sus consecuencias funcionales. Hay que hacer una salvedad, sin embargo. A medida que se consiguiese pasar realmente a dicha etapa, aunque fuese parcialmente, el tamaño de la zona de integración podría convertirse en un factor limitante y el empeño de integración acercarse a las condiciones del caso C.

Este tropezar con las fronteras de la zona de integración podría plantearse teóricamente para toda integración como un acacer al que llegará tarde o temprano. En la práctica, dado el tiempo

necesario para una integración que permita perseguir el ambicioso objetivo de sentar las bases de una industria moderna, con su riqueza de interdependencias y estímulos tecnológicos, la limitación sólo sería válida para agrupaciones cuya zona de integración les permitiese únicamente llegar a las etapas relativamente modestas a las que antes se hizo referencia. Si esas agrupaciones fuesen exitosas, tendrían que ampliar la zona de integración mediante la admisión de nuevos miembros o la fusión con otros esquemas de integración, para dar lugar a nuevas formas estables de sociedades integradas.

Varias de las agrupaciones de integración del mundo en desarrollo se desenvuelven en zonas de integración que, de acuerdo con todos los criterios, pueden considerarse de dimensión reducida. Si bien es muy aventurado hacer juicios al respecto, a título de ejemplo podría decirse que dos de ellas, la Unión Aduanera del África Central (UDEAC) y la CARICOM se asemejan al caso C por el tamaño de la zona de integración, aunque en rigor no serían plenamente asimilables a él por la heterogeneidad relativamente marcada de sus miembros. Esto no impediría, naturalmente, que fuesen afectadas por el efecto inhibitorio que tiene sobre las motivaciones una zona de integración pequeña. Otras dos agrupaciones, el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del África Oriental, probablemente se hallan entre aquellas que tienen una zona 'suficiente' como ámbito de un esfuerzo de integración con todas sus motivaciones, pero están expuestas, a medida que se aprovechen las oportunidades de desarrollo industrial, a precisar una ampliación de la zona en un plazo más o menos breve. Por su heterogeneidad interna, tampoco son asimilables estrictamente al caso C, pero sí constituyen una ilustración aceptable de esa situación particular en lo que se refiere a dimensiones de la zona de integración.

El caso D es, sin duda, el más interesante para el análisis de las circunstancias reales de muchos procesos de integración entre países en desarrollo. Se caracteriza por la introducción del elemento de heterogeneidad entre los países miembros, mientras las otras condiciones favorables permanecen inalteradas. Vale decir, el caso D considerará las posibilidades de integración entre países heterogéneos, con un grado de desarrollo industrial relativamente bajo y de dimensión relativa menor, y que en conjunto constituyen una zona de integración grande, de dimensión igual o mayor a la dimensión 'requerida'. Salvo la heterogeneidad, las condiciones serían propicias para una integración profunda y amplia.

En este cuadro veremos que es notorio el efecto de la heterogeneidad en el grado de desarrollo industrial. Todos los países que en esta materia estén en inferioridad con respecto a otro u otros de

la fórmula serán renuentes a ir hacia una integración profunda y amplia con miras a lograr cualquiera de los dos objetivos —desarrollo industrial o expansión del comercio— al menos en sus relaciones con los países mayores. El patrón ambivalente existiría sin duda: cada país estaría dispuesto a una integración de esa clase con los países menos desarrollados, pero no con los mayores. Sin embargo, a menos que la integración se articulara mediante una red de tratamientos bilaterales, lo cual sería ciertamente posible pero muy difícil, el efecto general de la incoherencia de motivaciones llevaría, en relación con los dos objetivos, hacia formas de integración superficial y más bien restringidas en su amplitud. Ese efecto podría ser todavía más acentuado en cuanto a la expansión del comercio, pero el objetivo de desarrollo industrial sufriría también.

Para dar una idea de las potencialidades de conflicto que trae la heterogeneidad, es útil destacar los efectos de esa divergencia en las opciones instrumentales. Mientras los países más grandes y con mayor desarrollo industrial preferirán que se deje al mecanismo de mercado la distribución de actividades, y desearán la menor interferencia institucional posible en dicho mecanismo, los países más débiles tendrán naturalmente la posición opuesta: distribución deliberada de actividades y máxima interferencia institucional en el mercado. La salida del conflicto, si no hay las soluciones a las que nos referiremos luego, no puede ser otra que una integración superficial y laxa, ya sea por la intención expresa de los tratados o por la vía tácita del incumplimiento, para no mencionar las posibilidades de ruptura.

En conclusión, aun cuando todas las otras circunstancias sean propicias, incluso las motivaciones políticas y la capacidad negociadora, la sola existencia de esta heterogeneidad entre los países hará que las modalidades de integración que se adopten sean superficiales y laxas. Pero en este caso, a diferencia de los casos B y C, es posible anular o al menos atenuar los efectos de la heterogeneidad mediante la introducción de elementos que compensen la debilidad relativa de los países menores. Se trata de instrumentos de política, a los que luego nos referiremos. Por lo pronto interesa destacar que si esta compensación se hace satisfactoriamente y es aceptable para todos, la integración puede ser profunda y amplia en sus objetivos, especialmente en cuanto al cambio de la estructura industrial, para lo cual estarían dadas las circunstancias favorables y existirían las motivaciones más intensas. La dificultad máxima estriba en idear un mecanismo de compensación efectivo y conseguir que las partes lo acepten. En esta aceptación influye por cierto la intensidad de las motivaciones económicas de los par-

ticipantes, pero no debe desconocerse la importancia de las consideraciones o motivaciones de carácter político.

Al describir los esfuerzos de integración del mundo en desarrollo se han mencionado ya las políticas a que se ha recurrido para tratar de compensar la situación de los más débiles. En general se ha tendido a utilizar una serie de tratamientos preferenciales de carácter arancelario o impositivo, y a otorgar ventajas en servicios, en redistribuciones de ingreso y en corrientes de capitales. Todos esos medios han fallado en su función y los conflictos se han mantenido o recrudecido, de modo que no han cumplido con su función de mecanismos compensatorios. La única política que podía haber sido eficaz para atenuar el efecto de la heterogeneidad sobre la motivación central de la integración —el cambio industrial— era la distribución directa de la nueva industria de integración entre los países miembros, aislando su asignación del funcionamiento del mercado. Casi todos los tratados de integración así lo han reconocido, pero sólo en el Grupo Andino, con su programación industrial, tal política pudo instrumentarse de un modo sistemático y suficientemente efectivo, dada la renuencia de los países más poderosos a aceptar limitaciones de esta clase.

Naturalmente, la sola existencia de un mecanismo compensador como el señalado, que supone una asignación deliberada de recursos y, en definitiva, el funcionamiento de un órgano planificador de carácter comunitario, introduce un factor más de complejidad en la política y las instituciones de integración, aun cuando sea mucho más simple que la programación industrial del Grupo Andino. De todos modos, no sólo es necesario usar todo el arsenal de medios para la apertura de mercados y armonización de políticas que requiere una integración profunda, sino también establecer sistemas de planificación, que pueden ser más o menos amplios y detallados, pero que tienen que responder a requisitos técnicos y políticos forzosamente exigentes.

Si se emplean los conceptos con cierta latitud, son varios los movimientos de integración del mundo en desarrollo que podrían asimilarse al caso D. Se ha citado ya uno, el Grupo Andino, y podrían añadirse el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Africa Oriental, mientras la zona sea 'suficiente', así como la Comunidad Económica de los Estados del Africa Occidental. De todos ellos, sólo uno parece haber encontrado, como se ha dicho, un mecanismo de compensación de la heterogeneidad que hasta ahora parece eficaz. La Comunidad del Africa Oriental agniza, entre otras cosas, por no haberlo puesto en práctica. Es de esperar que las otras dos den con formas de compensación adecua-

das a sus propias circunstancias.

Para terminar con este tema y, en particular, con el análisis del caso D, parece útil señalar que no siempre será posible encontrar un mecanismo de compensación funcional y efectivo y, por lo mismo, satisfactorio para los países menores. Si las diferencias entre los miembros de un esquema de integración son muy grandes, ni siquiera un mecanismo de programación comunitaria de amplio alcance podrá en todos los casos asegurar una distribución satisfactoria de las actividades, entre otras razones, porque gran parte de las oportunidades que ofrecería la integración a los países menores habrían sido ya captadas por los mayores gracias a su grado mismo de desarrollo. Una situación semejante ya no corresponde estrictamente al caso D, que supone países heterogéneos pero relativamente pequeños.

Si se dan grandes diferencias en el grado de desarrollo y en la dimensión de los países, con lo que se modificaría una condición más que en el caso D, podríamos hablar de un caso E, que excluiría por definición la posibilidad de contar con mecanismos de compensación efectivos y satisfactorios. El resultado sería la ausencia de los requisitos para una integración viable. Si a ella se llegara por razones políticas, lo máximo que se podría esperar sería una vinculación superficial y restringida, más o menos por las mismas líneas del caso D, sin intervención de la programación.

Es interesante advertir que si se extreman las diferencias entre los países en cuanto a desarrollo industrial y dimensiones de mercado, el efecto real y psicológico puede llegar a cerrar completamente toda posibilidad de que los países más débiles aprovechen la integración para cambiar la estructura industrial. En esas circunstancias, no sólo se limita el alcance de la integración, sino que se la torna inaceptable para estos últimos países y, por lo mismo, completamente no viable. Este caso E, en el que se dan condiciones de extrema diferencia, recuerda el modelo clásico de integración en el mercado mundial a través del libre cambio, y no es extraño que no sea considerado una opción válida para los países en desarrollo.

Podrían analizarse otros casos, sustituyendo simultáneamente, como se ha hecho en el caso E, más de una de las situaciones propicias. El resultado es hacer cada vez más difícil una integración de mercados. Para las finalidades de este trabajo basta, sin embargo, con los casos examinados.

Como resumen de lo hasta aquí tratado podría decirse que sólo en dos de esos casos, el A y el D, es viable una integración que sea a la vez profunda y amplia en relación con sus dos objetivos económicos y, especialmente, con el de desarrollo industrial. En el

caso D, para que el proceso tenga esas características haría falta un mecanismo compensador de los efectos de la heterogeneidad. Sin ese mecanismo, tampoco sería favorable a una integración de esa clase.

Todas las otras combinaciones posibles, al eliminar más de una de las condiciones propicias, desembocan, por supuesto, en situaciones aún más adversas a esa integración, lo que no quiere decir que no admitan esfuerzos de cooperación y, en algunas circunstancias, aun de integración si ella se limita a empeños parciales de carácter superficial. Es indudable, no obstante, que una real integración económica no es un proceso viable para toda agrupación de países, y que las características y modalidades de la misma no pueden ser idénticas en todas las circunstancias.

Es útil advertir que, al igual que en el caso D, las situaciones adversas no son siempre irremediables, y si las motivaciones a la integración persisten, es posible pensar que ellas sirvan como escalones intermedios para acercarse gradualmente hacia formas más profundas y amplias de integración. Por ejemplo, si el factor limitante es el tamaño de la zona de integración, de especial importancia para el objetivo del desarrollo industrial, siempre será posible superar esa limitación mediante la incorporación de nuevos miembros o la fusión con otros intentos de integración.²⁴ Si el obstáculo es la heterogeneidad y ésta no ha podido ser atenuada con un tratamiento compensatorio, es factible escoger un ámbito de mayor homogeneidad para ir hacia una integración más profunda y amplia, como sucedió con el Grupo Andino dentro de la ALALC. La integración en ese ámbito más homogéneo, si bien más restringido, puede verse en ese caso como una etapa intermedia hacia el intento original, el cual se tomaría posible en el futuro por la reducción de la heterogeneidad, merced a tal integración intermedia. En resumen, si existen las motivaciones necesarias, los obstáculos creados por las circunstancias objetivas en que debe moverse la integración jalonan una especie de ruta o camino de etapas sucesivas, que es factible recorrer para avanzar gradualmente hacia formas de relación más estrechas y satisfactorias.

Los únicos elementos que no pueden modificarse por esos medios son los rasgos de la estructura económica de un país que influyen en la intensidad de sus motivaciones. Cuando se trata de países con un grado de desarrollo industrial relativamente alto y

24 El aumento del número de miembros no deja de tener consecuencias para la funcionalidad del proceso. Fundamentalmente hace más arduas las negociaciones y puede complicar la administración considerablemente. No cabe, sin embargo, dar ninguna regla general al respecto.

cercanos a la dimensión 'requerida', las condiciones no son favorables a una integración profunda y amplia. Solamente el peso de motivaciones de otro género, políticas en el más amplio sentido de la palabra, como las que emanan del deseo de aumentar la capacidad negociadora o atender a necesidades geopolíticas, podría inducir en ellos una actitud abierta a entendimientos ambiciosos de integración, cuyos resultados, no obstante, es dudoso que correspondan con las intenciones. Sería gratuito, sin embargo, suponer que esa particular situación de los países grandes no ha de evolucionar con el curso del tiempo. El probable acrecentamiento de la dimensión que hemos llamado 'requerida', consecuencia del progreso tecnológico de un mundo que exige escalas cada vez mayores, puede producir en el futuro cambios en la intensidad de las motivaciones aun en los países más grandes, hecho que debe considerarse al imaginar esta sucesión de etapas posibles en un esfuerzo de integración que aspire a llegar a formas progresivamente superiores dentro de un proceso continuo.

V

OTRAS DIFERENCIAS DE ESTRUCTURA ECONOMICA Y SUS CONSECUENCIAS PARA LA INTEGRACION

En la sección anterior se ha examinado sólo una de las diferencias de estructura significativas para la integración económica: el grado de desarrollo industrial alcanzado. Es posiblemente la más importante por estar en el origen de la decisión de integrarse, pero no es la única, como se ha tenido ocasión de advertir al describirse los problemas de las agrupaciones de integración de los países en desarrollo. Hay una serie de otras características de la evolución económica nacional que pueden originar otras diferencias de estructura que también influyen en la integración, y que se presentan a continuación en una lista que no pretende ser exhaustiva.²⁵

a) Diferencias en la estructura del comercio exterior originadas en:

- i) la estructura de las exportaciones tradicionales y naturaleza de sus mercados;
- ii) el grado de diversificación de las exportaciones, especial-

²⁵ En la lista no se incluye la diferencia de tratamiento de la inversión extranjera, un tema importantísimo en toda integración, porque generalmente en los sectores que más interesan al proceso, que son los manufactureros, esos tratamientos no están determinados por rasgos estructurales y hay la posibilidad de elegir entre opciones más o menos favorables a la integración.

- mente en productos industriales;
- iii) la dependencia para el abastecimiento de importaciones de alimentos y productos intermedios.
- b) Diferencias en la participación directa del Estado en la producción y distribución económica.
- c) Diferencia en la estructura social y las políticas sociales, especialmente en relación con el régimen de propiedad de los factores de la producción, la gestión de las empresas y la distribución del ingreso.
- d) Diferencias en las tasas de inflación (cuando se trata de procesos arraigados y las diferencias son considerables).

Aun cuando la heterogeneidad que deriva de estas características no afecta la decisión de integrarse del mismo modo que la examinada en la sección anterior, ella influye en las posibilidades de armonizar o conciliar políticas que, desde el punto de vista instrumental, sirven para determinar económicamente el nuevo espacio. En ese sentido tiene a la larga tanta o más importancia que la apertura de ese espacio mediante la liberalización del comercio que, de todos modos, constituye también un tipo de armonización de políticas.

Como se advirtió en páginas anteriores, la conciliación posible está limitada, al menos temporalmente, por estas diferencias de estructura que no se pueden desconocer sin poner en tela de juicio toda la factibilidad del proceso. (Se citaron antes varios ejemplos al respecto que no hace falta reiterar.) Cuando éste es el caso, la integración debe buscar instrumentos nuevos, es decir, con la terminología de la sección anterior, mecanismos de compensación apropiados para superar la heterogeneidad de que se trate. Una buena ilustración de esa clase de situaciones es la que resulta de la acción de los organismos de producción o comercialización estatales, que muchas veces eluden, por razones que pueden ser perfectamente legítimas, consideraciones de costo y precio y, en esa medida, invalidan el funcionamiento de los mecanismos usuales de liberalización del comercio. La vía de armonización no estaría, en circunstancias normales, en eliminar o marginar a los organismos de comercio estatal, porque eso significaría supeditar la decisión de seguir un modelo político a las necesidades de la integración, lo que ordinariamente no puede exigirse. La única opción para resolver un problema así es tratar de armonizar las políticas de compra estatal con un instrumento específico, que sería un elemento nuevo en el arsenal de políticas de integración. La Comunidad Económica del África Oriental llegó a formular un convenio en esa materia que posteriormente no pudo ser ratificado. A falta de esa u otra concili-

liación de políticas al respecto, en una situación de esa clase no queda más alternativa que admitir tácitamente que al menos una parte del comercio evada la acción del mecanismo de liberalización.

Así mirada, la integración económica entre los países en desarrollo se convierte en un tema que exige una visión nueva e imaginativa. Para empezar, la integración económica dentro de determinadas agrupaciones puede no ser viable, y el análisis debería proporcionar alguna base para una apreciación realista de las posibilidades. Por lo demás, caben muchas modalidades de integración, tanto en cuanto a objetivos como a instrumentos, y las condiciones estructurales de la agrupación y de los países que la componen deberían servir como guía para elegir la modalidad más adecuada. No se ignora que la decisión de integrarse es una decisión primariamente política, y que la llamada voluntad política puede proponerse mucho más que lo que parezca razonablemente viable. Sin embargo, la experiencia del mundo en desarrollo indica que nunca hasta ahora esa voluntad política ha conseguido sobrepasar las realidades económicas de las agrupaciones, cuando ellas no han sido tenidas en cuenta desde el principio en la fórmula de integración.

V I

PROPOSITOS Y REALIDADES: ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LOS ERRORES EN LA BASE CONCEPTUAL DE LA ALALC

Las conclusiones a que nos conduce el análisis realizado en las tres secciones anteriores no pueden aplicarse rígida ni indiscriminadamente a los fenómenos reales de la integración para establecer las modalidades que les convienen y pronunciarse finalmente sobre su viabilidad. Esos juicios se basan en simplificaciones del hecho complejo de la integración, y su utilidad depende de la discreción con que se los emplee como método de análisis de las situaciones concretas; en calidad de método, tiene la virtud de poner de relieve el probable origen de algunos de los problemas más serios a los que el proceso puede estar expuesto. La trascendencia que esos problemas tengan en cada caso en particular, la complejidad que ellos revistan por la acción de otras variables no consideradas en el análisis y la influencia que en ellos puedan ejercer circunstancias políticas o económicas específicas, son hechos que sólo pueden apreciarse a través de una observación detenida de las características de cada esquema de integración.

Con todas esas limitaciones, el método de análisis sugerido

sirve para destacar ciertos aspectos en general descuidados en los estudios de integración. El énfasis de la teoría de la integración que se sitúa en el marco de la teoría clásica del comercio internacional, se ha puesto hasta ahora en el análisis de los beneficios del comercio. Las preguntas claves de esa problemática han girado en torno a las ventajas o desventajas de una integración limitada espacialmente, ya sea frente al libre comercio o a políticas protectoras nacionales. Formuladas en términos estáticos o de estática comparada, están divorciadas de los intentos de analizar la integración económica en el marco de una teoría del desarrollo económico. Aun en este caso, la integración se ha mirado exclusivamente como un instrumento de política que debe contribuir a alcanzar ciertos objetivos —como la industrialización, el aumento de la eficiencia de las actividades, el poder negociador frente a terceros—, sin considerar de manera suficiente la estructura y características de las agrupaciones de integración, en cuanto esos fenómenos afectan su capacidad para conseguir tales fines y mantener una distribución de costos y beneficios que permita la estabilidad de la sociedad integrada.

Es de interés observar que algunas de estas interpretaciones de la función de la integración en el desarrollo de los países pobres corresponden con una concepción de la economía internacional en que, a diferencia de la teoría clásica, se reconoce la función determinante de las diferencias de poder económico y político, como es el caso de la relación centro-periferia en las formulaciones de la CEPAL, o las tesis del intercambio desigual. No obstante, para el análisis del tema de la integración entre países en desarrollo generalmente se ha hecho abstracción de las consecuencias que puedan derivar de las heterogeneidades existentes entre los participantes, circunstancia que, en la práctica está, como se ha visto, en el origen de algunos de los mayores problemas de la integración. Esas desigualdades se han examinado tan sólo como un fenómeno que requiere determinados instrumentos —tratamiento preferencial— sin que se hayan explorado plenamente todas sus repercusiones en la viabilidad de la integración, sus objetivos y modalidades.

Este trabajo quiere despertar interés por estos temas y hacer algún aporte para empezar a llenar esos vacíos en las concepciones de la integración. No pretende sustituir los dos enfoques de análisis antes mencionados. Dentro de sus propias hipótesis, son formulaciones válidas de aspectos parciales del fenómeno de la integración. En estas páginas se ha querido mirar hacia otra faceta de ese fenómeno, con la intención de encontrar un conjunto de criterios que permita estudiar con más realismo algunos de los aspectos

más importantes en la construcción de la integración económica.

Lo sucedido con la ALALC puede ser una ilustración interesante de las ideas expuestas. En las secciones I y II de este trabajo se han descrito las concepciones que prevalecieron en la constitución de la ALALC, y la evolución de ellas a partir de las tesis originales de la CEPAL. Ahora cabe preguntarnos en qué medida los objetivos buscados correspondían con lo que razonablemente podía pedirse a ese empeño de integración, y hasta qué punto las modalidades que se dieron a la fórmula eran apropiadas a las características del esquema.

No es éste el lugar para describir en detalle la accidentada vida de la ALALC. En páginas anteriores se han hecho breves referencias a los problemas por los que ella pasó. Para no extendernos excesivamente, supondremos conocidos los rasgos fundamentales de su evolución. Baste destacar ahora que, luego de un corto período de avance conforme a las líneas originalmente proyectadas, cayó pronto en un casi total estancamiento, que amenaza ahora convertirse en regresión. Fue imposible cumplir con el establecimiento de la zona de libre comercio, y desde mediados de los años sesenta las negociaciones no han hecho sino ampliar en forma marginal la lista de concesiones. En la práctica, la ALALC no ha pasado de ser una zona preferencial, con un nivel que ni siquiera se puede calificar de elevado. Estas preferencias se mantienen todavía, y el comercio ha crecido en cifras absolutas, pero desde 1970 es evidente que declina la participación del mercado regional en las exportaciones, incluso de manufacturas, productos en que ese mercado es todavía de mucha importancia, pero muestra una participación declinante.²⁶

No se pretende desconocer aquí que la creación de la ALALC fue un paso decisivo para estimular la exportación de manufacturas de América Latina. En ese sentido, su potencial económico surtió efecto, a pesar de la atrofia sufrida por el programa de liberación. Esa expansión, no obstante, se concentró en pocos países, con una secuela de tensiones y conflictos que la ha llevado al estancamiento actual. En 1974, ante la imposibilidad de lograr los objetivos del Tratado original de la ALALC, se decidió iniciar negociaciones para dar nueva estructura a ese Tratado, pero la divergencia de posiciones ha sido tan marcada, que no se ha podido llegar a un consenso. La ALALC sigue funcionando lánguidamente, aplicando todavía el sistema de concesiones al que se había llegado cuando se detuvo, pero es obvio que su deterioro se acentuará si

26 CEPAL, *El desarrollo económico y social y las relaciones externas de América Latina*, E/CEPAL/1024/Rev. 1, 16 de junio de 1977, p. 275.

no se consigue salir más o menos rápidamente del atolladero.

¿En qué medida las características y la estructura interna de la ALALC pueden explicar estas vicisitudes? Uno de sus rasgos propicios a una integración profunda y amplia, en la forma en que ésta se ha definido anteriormente, es el tamaño de la zona de integración, mucho más que el de las demás agrupaciones de esta índole en el mundo en desarrollo.²⁷ En cambio, según los criterios anteriores, perjudica a la ALALC la acusada heterogeneidad de los países que la constituyen. Estos eran y son muy distintos, tanto en el grado de desarrollo industrial alcanzado y su dimensión económica como en otros rasgos estructurales. Las cifras sobre población y producto nacional de los países miembros que constan en el anexo ilustran las grandes diferencias que existen entre ellos, diferencias que tenían que traducirse en una actitud defensiva de los países medianos y pequeños frente a los tres mayores. Como se ha dicho, estos últimos fueron los principales beneficiarios de la expansión de las exportaciones intrarregionales, y casi los únicos que pudieron aprovechar los acuerdos de complementación, que constituían el sistema previsto para negociar la industria de integración.

En 1969 un grupo de países medianos y pequeños de la ALALC estableció el Grupo Andino, con el carácter de agrupación subregional. La motivación básica fue la de impulsar una integración más profunda sin el peso dominante de los tres países mayores: Brasil, Argentina y México. El Acuerdo de Cartagena, que dio vida al Grupo Andino, fue declarado compatible con la ALALC, pero indudablemente al menos temporalmente y mientras se consolidaba el Grupo, su existencia contribuyó a hacer todavía más difícil el progreso de las negociaciones.

La distribución de costos y beneficios no es la única esfera en que la heterogeneidad de los países miembros ha afectado a la ALALC. La misma timidez de objetivos del Tratado, que llegó a omitir en él casi totalmente toda disposición sobre armonización de políticas, refleja la dificultad de aunar en un empeño de integración a países de tan distintas características. Ni siquiera lo poco que se incluyó en materia de políticas —el régimen agropecuario, que más que otra cosa es un sistema para proteger la producción nacional— pudo instrumentarse plenamente, por falta de acuerdo sobre alguno de sus mecanismos básicos. Es fácil imaginar el efec-

27 Si se usa como indicador el producto nacional bruto total, veremos que el de la ALALC fue de 260.000 millones de dólares, mientras que el de la agrupación que le sigue, el Consejo de la Unidad Económica Árabe, llegó a 78.000 millones, según cifras para el año 1976 tomadas de *World Bank Atlas Population, per capita product and growth rates*.

to inhibitorio que seguramente tuvieron diferencias como las existentes entre las tasas de inflación, la estructura del comercio exterior y otras. Todo ello se conjugó para que en definitiva, aun las metas al parecer poco ambiciosas del Tratado original no pudieran alcanzarse. La ALALC es, por lo tanto, un buen ejemplo de un sistema de integración cuyo problema fundamental, si bien no el único, es el conjunto de tensiones resultantes de la heterogeneidad de dimensión y estructura de los países miembros.

Según el esquema expuesto y limitándonos por ahora a la heterogeneidad atribuible a las diferencias en el grado de desarrollo industrial y en la dimensión económica, en la ALALC eran de esperar contrastes marcados en las motivaciones de los países para la integración. Dada su posición relativa dentro de la agrupación, los países mayores y con mayor adelanto industrial debían, con toda lógica, estar mucho más motivados por la expansión del comercio que por el cambio de estructura industrial, mientras que los menores y menos desarrollados industrialmente tenían, a la inversa, que sentir más intensamente la motivación del cambio industrial y mucho menos la de la expansión del comercio. Esa diferencia se advertía cuando los países se referían a lo que buscaban en la integración durante las negociaciones y, de modo muy notorio, en las tesis de los países mayores, y en especial de Brasil y Argentina.

En rigor, tal incoherencia en la intensidad y jerarquía de las motivaciones debió haberse manifestado en la elección de las modalidades de la integración y de las opciones instrumentales. Los países mayores siguieron su línea lógica; de ahí su insistencia en el mercado competitivo, basado en una liberación plena del intercambio que diese libre juego al mecanismo de precios, y todas las consecuencias de esos principios en las otras características de la fórmula. Pero no sucedió así con los países medianos y pequeños que, como se ha visto, aceptaron durante la negociación, y al parecer de buen grado, el principio de libre competencia, así como la omisión de toda posibilidad de recurrir a la asignación de industrias de integración. Se contentaron con insistir tíbilmente en un tratamiento preferencial, de todos modos muy limitado. Esta actitud cambió años después con la experiencia del proceso; pero fue ya imposible retroceder en los principios admitidos, y no se consiguió realmente reforzar el trato preferencial. En realidad, estos temas han sido el meollo de las discusiones llevadas a cabo recientemente en cumplimiento del Protocolo de Caracas, en las cuales, como se ha señalado, no se pudo llegar al consenso.

A esta dificultad básica originada en la heterogeneidad cabría añadir también las dificultades para armonizar políticas que surgían

de otras diferencias de la estructura económica, respecto a las cuales se ha citado anteriormente algún ejemplo. Es de advertir, sin embargo, que la interrupción temprana del programa de liberación de la ALALC restó exigencia a la armonización de políticas y permitió que no aflorasen los más serios problemas de esa naturaleza, es decir, los de armonización de las políticas cambiarias.

La ALALC fue y es, en resumen, una agrupación de integración que, simplificados los términos, mostraba sólo una de las condiciones que hemos llamado propicias a la integración: la dimensión del nuevo espacio económico. Las marcadas diferencias entre los países que la constituyen hizo que ellos demandaron finalidades distintas al proceso, y esa misma heterogeneidad debía conducirlos tarde o temprano a preferir modalidades instrumentales no sólo diferentes, sino antagónicas, como en efecto sucedió.

Es evidente que una agrupación de esas características, que se había fijado como objetivo ir hacia la zona de libre comercio, es decir la liberación plena para lo "esencial del intercambio",²⁸ necesitaba para avanzar sin conflictos cada vez más graves, de un sistema de tratamiento diferencial o preferencial singularmente eficaz, es decir, lo que hemos llamado un mecanismo efectivo para compensar la heterogeneidad entre los países miembros.

La experiencia indica que el mecanismo escogido por la ALALC estuvo lejos de esa eficacia. Fue pobre en sus efectos en relación con los países de menor desarrollo relativo, y no existió para los países medianos. Se ha mencionado ya la concentración de las corrientes de comercio; no dejaron de participar en ellas los países medianos y pequeños, pero en condiciones cuantitativas y cualitativas —vale decir, clase de bienes— claramente inferiores a los tres países mayores. Esa situación refleja, en parte, el mínimo grado en que ellos se beneficiaron con las industrias de integración, cuya creación fue la razón primaria de su ingreso a la ALALC.

No hay necesidad de extenderse en una descripción del escaso efecto del sistema preferencial que ha sido una de las piedras de toque de los análisis de la Asociación. Los países medianos —de mercado insuficiente— carecieron en realidad de todo tratamiento especial. Los de menor desarrollo relativo se encontraron con un mecanismo que habría podido ser útil si ellos hubiesen tenido una capacidad negociadora muy superior a la que realmente podían ejercer, lo cual constituía realmente la falla lógica, la petición de principio, que invalidaba ese mecanismo desde sus cimientos. De la larga lista de concesiones especiales exclusivas, muy pocas han

²⁸ Por lo menos 80 o/o del intercambio, según la interpretación del GATT en la época en que se creó la ALALC.

sido realmente empleadas y, lo que es peon aún, menos han sido las de alguna significación. En muchos de los casos, las concesiones se refieren a productos de escasa importancia económica, con poco valor agregado. En otros, la concesión que podría haber sido significativa por el producto, se limita a características o calidades del mismo que prácticamente la anulan. Por último, hay concesiones a productos industriales complejos y que se fabrican a cierta escala, pero en algunos casos se trata de bienes que en la práctica no pueden producirse, y en otros de productos aislados, siendo que las características técnicas y económicas de esas actividades exigen la fabricación de conjuntos.

En resumen, el instrumento esencial, el único que realmente existió del sistema preferencial, que como ya se ha visto, está constituido por las concesiones exclusivas de la Lista Especial, no pudo cumplir su función con eficiencia. Las otras ventajas, cuya aplicación en cada caso concreto era facultad discrecional de las partes, en la práctica no se usaron. Pese a los intentos de rectificación posteriores, de los cuales son fruto las resoluciones 74 y 101, el sistema no cambió significativamente, y tampoco pudo articularse la acción conjunta de apoyo en la que ponía sus miras la resolución 101. Por añadidura, al no establecerse ningún mecanismo más o menos automático para hacer efectivo el principio de la reciprocidad —tesis de la CEPAL—, la ALALC careció del estabilizador de última instancia que podría haber evitado los extremos de desequilibrio de la integración.

Esta ineficiencia del mecanismo de compensación se debe casi exclusivamente a los principios y concepciones que rigieron su creación. Es frecuente entre los instrumentos de integración que sea la práctica la que desnaturaliza la función. No fue así con el tratamiento preferencial, cuya debilidad está en las ideas originales. Aún más, la ineficiencia del mecanismo de compensación estuvo ya latente desde el momento en que la 'competitividad' del mercado se consideró, casi sin limitaciones, como principio rector de todo el funcionamiento de la integración. La interpretación de esa 'competitividad' condujo, como se ha visto, a negar la posibilidad de limitar la competencia en ciertas actividades 'asignadas'. Y, todavía más, llevó a postular tesis que no derivaban necesariamente del principio rector, como las de evitar en lo posible mecanismos automáticos, no acoger reglas que pudiesen servir para acotar de alguna manera el ejercicio del poder negociador de las partes en beneficio del interés del conjunto, y restar a los órganos comunitarios capacidad de control e iniciativas. Eso significó que el trato preferencial, así como todo el funcionamiento de la integración, quedó li-

brado a un ejercicio constante de negociación, en el cual, como es lógico, las partes más débiles estaban en permanente inferioridad de condiciones.

En las tesis de la CEPAL respecto al trato diferente había una distinción entre las categorías de bienes y países. Si esa distinción se hubiese aceptado, habría existido al menos la posibilidad de establecer desde el principio alguna limitación al poder de negociación de las partes respecto a la forma como debían aplicarse los mecanismos de apertura de mercado. Algo similar se habría conseguido de acogerse la idea, también de la CEPAL, sobre la inclusión de algún elemento automático para velar por la reciprocidad. La discusión del tema, dominada conceptualmente por los países mayores, dejó al sistema preferencial desnudo de todos esos elementos, como una inserción extraña y disfuncional en un marco regido exclusivamente por el poder negociador de cada una de las partes.

Lo anterior no significa que si esas propuestas de la CEPAL hubieran econtrado un sitio en la fórmula final, el tratamiento diferente hubiera sido eficaz. La verdad es que, a la luz de la experiencia, aun con esos añadidos, un mecanismo basado en las concesiones especiales más algunas preferencias defensivas habría sido de todos modos incapaz de atenuar significativamente las consecuencias de la acusada heterogeneidad en la estructura de la ALALC. Pero habría existido al menos alguna base para reaccionar ante los desequilibrios, buscar la mejora del sistema mediante la clasificación de bienes y países, y avanzar algo más en el programa de liberación. Tal como ese tratamiento se incorporó finalmente a la fórmula, tenía que producirse pronto la frustración y el consiguiente estancamiento.

En síntesis, puede afirmarse que la evolución de las ideas durante la negociación de la ALALC condujo en este sentido a un resultado contradictorio: por una parte, se hizo más ambicioso el objetivo buscado, pues de la zona preferencial se pasó a la zona de libre comercio, mientras a la vez se debilitaba el mecanismo de compensación; evidentemente, ambas cosas se excluían mutuamente.

No cabe, sin embargo, reprochar a ninguno de los protagonistas de esta creación frustrada del Mercado Común Latinoamericano los errores cometidos al idear el mecanismo de compensación. El conocimiento del tema de la integración —el 'estado de las artes' que prevalecía cuando se negoció la ALALC— era realmente rudimentario, especialmente en lo que se refería a la integración entre países en desarrollo, de la cual simplemente no existía experiencia. En las ideas de la CEPAL, particularmente las concesiones especia-

les, se estaba ya innovando en la materia, como se ha indicado, y eso es todavía más notorio en el caso del Mercado Común Centroamericano, donde la CEPAL proponía tesis que serían el germen de lo que después se ha llamado una programación industrial. No obstante, en el Mercado Común Centroamericano, y menos en la ALALC, el tratamiento diferente no fue adecuado ni suficiente, y no es posible culpar de ello exclusiva ni principalmente a una distorsión de ideas durante la negociación. Fueron las ideas prevalecientes las que tuvieron una parte esencial de la responsabilidad, y no hay mejor prueba de ello que la propia actitud de los países débiles al aceptar, casi de buen grado, todo ese conjunto de elementos condicionantes que eliminaban de hecho la posibilidad de funcionamiento efectivo del mecanismo de compensación. Cuando se avinieron a compartir con los países mayores esa interpretación a ultranza del principio de la 'libre competencia' en el mercado, desaparecieron las condiciones de negociación que, al menos como probabilidad, habrían podido llevar a una fórmula de mecanismos de compensación con mayor validez.²⁹

La actitud de los países mayores tuvo, por supuesto, una influencia determinante en la estructuración del mercado de conformidad con esos principios; a ello contribuyeron también el GATT y el Gobierno de los Estados Unidos. Esas posiciones estaban determinadas, naturalmente, por sus propios intereses; pero seguramente tampoco en ellas estuvieron ausentes errores serios de apreciación, también debidos a la inexperiencia, sobre la posible gravedad de los problemas. Entre otras cosas, probablemente se subvaluó el grado de concentración de los beneficios que traerían la fórmula o, aún más, la medida en que la reacción de los insatisfechos, entre ellos los países más débiles, podía entabrar todo el proceso. Unido a sus propios intereses, esa falta de conocimiento y experiencia puede explicar también la reticencia política con que los países mayores enfrentaron las demandas de los otros, por lo demás, no muy insistentes, para dar al sistema mayores elementos de equilibrio.

Por todas esas razones, podría decirse que cuando se creó la ALALC con las características que se le dieron, no existía ni el conocimiento ni la voluntad política que se precisaban para idear y poner en marcha un mecanismo de compensación de la heterogeneidad de las partes que fuese suficiente para esa fórmula concreta de integración. Ese mecanismo, dadas las diferencias existentes, habría tenido que incorporar una serie de instrumentos poderosos,

29 El autor puede hacer esta afirmación sin temor a ser injusto, porque participó, como representante de su país, en algunas de las instancias de esta negociación.

manejados en gran parte por órganos comunitarios. No aparece en los registros de la negociación que se haya siquiera pensado en ellos, y no hay duda de que, de habérselos mencionado, no habrían sido aceptados en su conjunto por ninguno de los participantes.

Ante este hecho, y retrospectivamente, es posible aventurarse hoy a señalar dos elementos en la evolución de las ideas que sellaron realmente la suerte de la Asociación. Estos fueron:

- i) el rechazo a las excepciones de la cláusula de más favor que habría podido permitir la existencia de integraciones subregionales, y
- ii) el cambio del objetivo de la fórmula: de zona preferencial a zona de libre comercio.

El primero fue parte de las concepciones originales de la CEPAL: ésta, con la salvedad de la integración centroamericana, consideraba inconveniente y peligroso todo 'exclusivismo' subregional dentro de la fórmula global. Se mantuvo como tesis generalmente aceptada durante toda la negociación y, finalmente, fue incorporado al Tratado de Montevideo. Con ello, dadas las dificultades de crear el mecanismo de compensación, se eliminó el único medio efectivo que hubiera podido tener esa fórmula para aminorar los problemas causados por la heterogeneidad. Debido a la presión ejercida por los países del actual Grupo Andino, esa flexibilidad tuvo que admitirse después, infortunadamente sólo demasiado tarde, cuando ya el estancamiento había hecho presa de la ALALC. Si se hubiese aceptado desde el principio, el esquema habría tenido que ser diferente en sus instrumentos, plazos y otros aspectos.

El segundo elemento envuelve mayores exigencias a la fórmula, con la elección de la zona de libre comercio como objetivo; ésta es la modalidad más laxa en la tipología tradicional de la integración, pero significa de todos modos una apertura plena de mercados. Su misma flexibilidad en cuanto a la ausencia de un arancel externo común y otras disposiciones de armonización de políticas, tranquilizante en algunos sentidos para los países más débiles, dejaba, en cambio, un campo aún más amplio librado a la capacidad negociadora de las partes. Eso, en el fondo, no hacía sino acentuar la incertidumbre y la desconfianza de los menos dotados de poder negociador. Por todo ello, parecería que el momento decisivo en la evolución de las ideas surgió cuando maduró la idea de abandonar el objetivo de la zona preferencial y elegir la zona de libre comercio como la modalidad adecuada, por su mayor riqueza formal y su compatibilidad con las excepciones admitidas por el GATT. Como se dijo antes, y según los documentos, ese momento fue el de las Consultas sobre Política Comercial con participación de ex-

peritos de los países del sur. Hasta entonces había prevalecido la tesis de la CEPAL sobre la zona preferencial; y si bien no es seguro que hubiera sido posible construir un mecanismo de compensación suficiente para esta zona preferencial, sí se puede afirmar, con el respaldo de lo sucedido posteriormente, que ello no fue factible para la zona de libre comercio. La circunstancia entonces bien puede calificarse de decisiva, lamentablemente en sentido adverso.

De paso, el cambio anterior de objetivo, en conjunto con el de excluir las agrupaciones subregionales, fue también responsable de que se dejara de lado la tesis de hacer extensiva la generalidad del mercado a toda América Latina. La mayor exigencia de la fórmula restringió inevitablemente el alcance geográfico de la agrupación. Habría sido muy difícil que todos los países latinoamericanos participasen en ella desde un principio; pero era probable que la mayoría lo hubiese hecho si se hubiese tratado de una zona preferencial, que hubiese admitido vinculaciones subregionales. Una ALALC de esas características habría alcanzado, sin duda, un significado político mucho mayor que la agrupación que finalmente nació. La mayor heterogeneidad consiguiente, desde el punto de vista funcional, no habría tenido sino una importancia marginal frente a la complejidad que de todos modos tuvo la ALALC.

Quizás este trabajo excede sus propios límites al concluir con conjeturas sobre lo que la ALALC habría podido ser si se hubiera optado por un distinto camino. Aquí no se han analizado sino algunos de sus problemas y, en verdad, la Asociación sufrió también por la acción de una variedad de factores y circunstancias, como toda empresa de esa complejidad. A riesgo de simplificar en extremo, el autor ha preferido aislar entre los problemas los derivados de la heterogeneidad, porque los considera de importancia trascendental para explicar la evolución del esquema. Consciente de la fragilidad de toda conjetura, ha querido de todos modos explorar la viabilidad de la alternativa que se planteó desde el principio para estructurar la ALALC: la zona preferencial. Y el análisis ha llevado a concluir que ella reunía condiciones que la habrían hecho más factible que la zona de libre comercio en la que finalmente se convirtió. Esta opinión no se funda en la prueba *a posteriori* de la evolución real de la ALALC, que ahora no es más, en efecto, que una zona preferencial. Se basa en la creencia de que la elección, en su momento, de una alternativa de esa clase habría permitido acomodar con mucho más flexibilidad situaciones particulares y establecer un mecanismo de compensación eficaz, sin necesidad de demandar de los países decisiones que técnica y políticamente no estaban preparados para tomar. Esa zona preferencial habría podido

ser un hecho político vivo, es decir, algo muy distinto de la zona preferencial que, por defecto, ha llegado a ser la ALALC.

No era ésa, naturalmente, la única alternativa. Por ejemplo, habría sido también posible seguir el camino de la zona de libre comercio, pero eligiendo un proceso mucho más gradual, que admitiese la subregionalización y el avance por etapas en plazos bastante más largos. Como dijo la CEPAL en el documento en que comentó los resultados de las reuniones del Grupo de Trabajo del Mercado Regional: "Este objetivo final (el mercado común) deberá tenerse siempre presente, aunque sólo podrá alcanzarse por etapas. En la primera de ellas habría que limitarse a fijar metas parciales pero realizables. Y lograrlas tendrá que ser necesariamente el fruto paciente de una política concebida con realismo y practicada con persistencia de propósitos". (3)

En todo caso, estas referencias a las opciones válidas, además de ser en algún sentido ilustraciones del método, han encontrado un sitio en este trabajo porque el futuro de la integración latinoamericana sigue siendo un interrogante, y uno que apremia cada vez más.

El autor, con este artículo, quisiera haber hecho algún aporte a la investigación sobre las nuevas vías por las que ella debe encaminarse. La renovación será forzosa en casi todos los movimientos de integración latinoamericanos y para la ALALC es además urgente. Estas páginas no tienen la pretensión de sugerir tales vías. El análisis de la ALALC que se ha hecho aquí se refiere a las circunstancias prevalecientes al crearse ésta y no a las de ahora, que tendrían que ser expresamente estudiadas. Pero estas reflexiones pueden ser útiles para destacar ciertos requisitos para la acción, que deberían ser ponderados si se quiere dar a la decisión de integrarse la mezcla de realismo y audacia que ella siempre necesita.

Anexo

AGRUPACIONES DE INTEGRACION ECONOMICA DEL MUNDO EN DESARROLLO ^a

País	Población ^b (miles de habitantes)	Producto nacional bruto ^c	
		Total (millones de dólares)	Por habitante (dólares)
1. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)			
Argentina	24.646	37.380	1.520
Brasil	103.981	95.920	920
Chile	10.408	8.680	830
México	57.899	63.050	1.090
Paraguay	2.484	1.270	510
Uruguay	2.754	3.290	1.190
Grupo Andino			
Bolivia	5.470	1.550	280
Colombia	23.125	11.640	500
Ecuador	6.952	3.310	480
Perú	14.953	11.110	740
Venezuela	11.632	22.780	1.960
2. Mercado Común Centroamericano (MCCA)			
Costa Rica	1.921	1.610	840
El Salvador	3.887	1.590	410
Guatemala	5.284	3.060	580
Honduras	2.806	950	340
Nicaragua	2.041	1.360	670
3. Consejo de la Unidad Económica Árabe (CAEU)			
Emiratos Árabes Unidos	656	6.870	10.480
Iraq	11.120	14.260	1.280
Jordania	2.709	1.240	460
Kuwait	980	11.280	11.510
Marruecos	16.680	7.890	470
Mauritania	1.322	410	310
República Árabe de Egipto	37.096	11.550	310
República Árabe de Libia	2.442	12.400	5.080
República Árabe de Siria	7.409	4.870	660
República Árabe del Yemen	6.471	1.380	210
República Democrática Popular del Yemen	1.677	410	240

Anexo (Cont.)

País	Población ^b (miles de habitantes)	Producto nacional bruto ^c	
		Total (millones de dólares)	Por habitante (dólares)
Somalia	9.180	320	100
Sudán	15.550	4.510	290
4. Unión Económica y Aduanera de Africa Central (UDEAC)			
Congo	1.300	610	470
Gabón	528	1.030	1.960
Imperio Centro-africano	1.748	370	210
República Unida del Camerún	7.120	1.760	250
5. Comunidad Económica del Africa Oriental (CEAO)			
Kenya	12.910	2.610	200
República Unida de Tanzania	14.351	2.320	160
Uganda	11.186	2.700	240
6. Comunidad del Caribe (CARICOM)			
Antigua	71	40	540
Barbados	241	290	1.200
Belice	136	90	690
Dominica	75	30	410
Granada	108	40	330
Guyana	791	390	500
Jamaica	2.008	2.390	1.190
Montserrat	—	—	—
San Cristóbal-Nieves-Anguila	46	20	500
Santa Lucía	108	60	530
San Vicente	91	30	340
Trinidad y Tabago	1.070	1.810	1.700
7. Comunidad Económica de Africa Occidental (ECOWAS)			
Alto Volta	5.760	520	90
Benin	3.027	370	120
Costa de Marfil	6.387	2.930	460
Gambia	506	90	170
Ghana	9.610	4.130	430
Guinea	5.390	630	120
Guinea-Bissau	520	210	390
Liberia	1.500	580	390
Malí	5.560	450	80
Mauritania	1.290	380	290
Níger	4.480	540	120
Nigeria	73.044	20.810	280

Anexo (Cont.)

País	Población ^b (miles de habitantes)	Producto nacional bruto ^c	
		Total (millones de dólares)	Por habitante (dólares)
Senegal	4.869	1.590	330
Sierra Leona	2.911	540	190
Togo	2.176	550	250

^a Banco Mundial, *World Bank Atlas, Population, Per Capita Product, and Growth Rates*, 1976.

^b En este anexo las cifras de población son las de mediados de 1974.

^c Las cifras del producto nacional bruto que figuran en este anexo se dan a precios de mercado de 1974.