

Notas sobre la integración latinoamericana

DAVID IBARRA

1. INTRODUCCION

Las amplísimas ventajas potenciales de la integración en el desarrollo latinoamericano han sido ampliamente señaladas en los últimos tiempos en innumerables estudios,¹ por lo que no tiene caso volver sobre el mismo tema en estas líneas. Tampoco se pretenden evaluar los avances específicos alcanzados hasta ahora al respecto ni discutir problemas y resultados de negociaciones recientes que se examinan en documentos elaborados por instituciones nacionales, regionales e internacionales.²

Nota: El autor agradece los comentarios de los señores Porfirio Morera, Ramón Carlos Torres, Héctor Soza y Enrique Díez-Canedo. Las ideas expresadas son, sin embargo, de su responsabilidad y no representan necesariamente las de la institución donde presta sus servicios.

¹ Véanse Raúl Prebisch, *Transformación y desarrollo, la gran tarea de América Latina, 1970*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. CEPAL: *Informe preliminar del Secretario Ejecutivo sobre integración y reciprocidad económicas en Centroamérica* (E/CN.12/96); *Estudio de la industria siderúrgica en América Latina, 1954* (E/CN.12/293/Rev.1); *Análisis y perspectivas del comercio intercentroamericano* (E/CN.12/367); *Estudio del comercio interlatinoamericano* (E/CN.12/369/Rev.1); *La integración económica de Centroamérica: Su evolución y perspectivas* (E/CN.12/422); *Problemas actuales del comercio interlatinoamericano* (E/CN.12/423); *El Mercado Común Latinoamericano* (E/CN.12/531); *La industria química en América Latina* (E/CN.12/628/Rev.1); *Problemas y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano* (E/CN.12/664); *Examen preliminar de posibilidades de desarrollo industrial integrado en Centroamérica, 1961* (E/CN.12/683); *El proceso de industrialización en América Latina* (E/CN.12/716/Rev.1); *Los principales sectores de la industria latinoamericana: problemas y perspectivas* (E/CN.12/718); *Informe del seminario sobre el desarrollo de las industrias químicas en América Latina* (E/CN.12/719); *Contribución a la política de integración económica de América Latina* (E/CN.12/728), y *Las industrias químicas y la integración económica regional* (ST/ECLA/Conf. 15/L.8). CEPAL/CEE: *Evaluación de la integración económica en Centroamérica, 1966* (E/CN.12/CCE/327/Rev.1). CEPAL/FAO: *Perspectivas de la industria de papel y celulosa en la América Latina* (E/CN.12/361/Rev.1) y *Tendencias y perspectivas de los productos forestales en América Latina* (E/CN.12/624). CEMLA: Sidney Dell, *Problemas de un mercado común en América Latina*, y Víctor L. Urquidí, *Trayectoria del Mercado Común Latinoamericano*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile; Jacobo Schatan, *Integración Política y Económica*, "La agricultura latinoamericana y la integración". ILPES: *La brecha comercial y la integración latinoamericana*, Siglo XXI, Editores. *La integración Económica de Latinoamérica*, Banco Nacional de Comercio Exterior. INTAL: *Integración Económica de América Latina, realizaciones, problemas y perspectivas*.

² Véanse CEPAL, *El Mercado Común Centroamericano y sus problemas recientes* (E/CN.12/885), 1971; *El proceso de integración en la Asociación de Libre Comercio del Caribe* (E/CN.12/886), 1971; *Evolución reciente de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (E/CN.12/887), 1971; *Evolución del Acuerdo de Cartagena* (E/CN.12/888), 1971; Germánico Salgado, *El desarrollo y la integración de América Latina*; Osvaldo Sunkel (Ed.), *Integración y Política Económica*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1970; Sidney Dell, *A Latin American Common Market*, Oxford University Press, 1966; Miguel S. Wionczek (Ed.), *Economic Cooperation in Latin America, Africa and Asia*, The M.I.T. Press, 1969; SIECA, *Evolución y estado actual del Mercado Común Centroamericano y sus posibilidades de funcionamiento a corto plazo*, Guatemala, 1971; Instituto Italo-Latinoamericano, *Los procesos de integración en América Latina y Europa*, Roma, 1970.

En estas páginas se analiza en líneas generales el grado de congruencia o de incompatibilidad que se observa entre los requisitos de una política de desarrollo integrado —en la forma que ha sido delineada en deliberaciones y adoptada en compromisos políticos— y las estrategias, pautas de crecimiento e intereses nacionales o de determinados agrupamientos de países. Para complementar el planteamiento, se contrastan además los objetivos declarados de la integración regional con los instrumentos y mecanismos de acción de que ha sido dotada la ALALC para llevarlos a la práctica.

Acaso un enfoque de este tipo puede contribuir a aclarar las disparidades manifiestas que existen entre las metas adoptadas y la magnitud de los beneficios potenciales de la integración, por una parte, y los avances que en realidad se han logrado en la formación del Mercado Común Latinoamericano, por otra. Cabe advertir que al concentrarse el análisis en escollos que se consideran fundamentales, podría dar al lector una idea exageradamente pesimista de la viabilidad del proceso integracionista, cuando de lo que se trata, en realidad, es de añadir elementos de objetividad a los planteamientos existentes y de poner en relieve ciertos requisitos previos en los que no se ha hecho el hincapié necesario. Es decir, estándose plenamente de acuerdo con la idea de que el movimiento de unificación de los sistemas económicos latinoamericanos es un mecanismo idóneo para facilitar el desarrollo regional, se considera que para alcanzarla no basta el manejo de unos cuantos instrumentos comerciales y que se necesitan transformaciones y ajustes de fondo en las concepciones de política, además de una voluntad decidida de hacer sacrificios y cubrir costos económicos importantes dentro de cada país.

Los problemas de la integración que interesa destacar aquí se han clasificado en tres niveles diferentes. En el primero se examina el grado de articulación que existe entre las políticas o estrategias de desarrollo que caracterizan a la mayoría de las economías latinoamericanas y el proceso de la integración; en el segundo se estudian las cuestiones relacionadas con aspiraciones y necesidades de países de diferente tamaño y grado de desarrollo, y, en el tercero, se analizan la organización institucional y los instrumentos de acción de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, principal mecanismo de la integración regional, relacionándolos con los objetivos de la misma.

2. PROBLEMAS DE CARACTER GENERAL

Ya es casi un lugar común señalar que las economías en desarrollo, por el hecho de haber iniciado tardíamente la transformación de sus módulos de producción, tienen que hacer

frente a tensiones y se ven en la necesidad ineludible de hacer cambios de política antes de haber completado los avances que alcanzaron en forma escalonada los países actualmente más adelantados. En América Latina se presenta por ese motivo la doble necesidad de perfeccionar la integración interna de los mercados y de los aparatos productivos de cada país y de cambiar, al mismo tiempo, sus relaciones económicas con el exterior.

El progreso socioeconómico ha tendido en esta parte del continente americano a concentrarse en unos cuantos centros urbanos y regiones y al mismo tiempo se han mantenido rezagadas amplias zonas y marginados de los beneficios del desarrollo numerosos contingentes de la población. Una de las tareas más urgentes es, por esa razón, tratar de suavizar la fragmentación interna de las economías, perfeccionar el eslabonamiento de las actividades económicas y utilizar más racionalmente en cada país los recursos humanos, naturales y financieros de que se dispone. Y el imperativo de hacerlo no sólo se deriva de consideraciones de eficiencia económica; ha venido a convertirse en el núcleo central de las estrategias de desarrollo —independientemente de la forma en que se instrumenten—, de las aspiraciones nacionalistas de progreso, y representa además en alto grado los intereses de los principales grupos empresariales. Se explica, así, que la adopción generalizada de políticas de protección y de sustitución de importaciones haya venido dominando el panorama económico latinoamericano desde que se rompió el multilateralismo del comercio internacional en la década de los treinta.

Sin embargo, al no haberse podido completar todavía los procesos de integración nacional, factores como la evolución de la tecnología, las relaciones internacionales y el mismo estilo de desarrollo adoptado, han hecho necesarios nuevos cambios, el principal de los cuales parece ser el de ensanchar el ámbito económico bien por el procedimiento de formar unidades multinacionales o bien por el de encontrar en el comercio exterior salida a los desequilibrios de pagos y a la estrechez de las demandas internas. Por añadidura, la sustitución de importaciones —primera solución puesta en práctica— ha comenzado a perder efectividad como elemento dinámico del desarrollo en los países latinoamericanos más avanzados; tropieza, en los de tamaño medio, con las restricciones impuestas por las dimensiones del mercado, y con limitaciones todavía mayores en los más pequeños.

Los factores externos actúan además como mecanismos amplificadores, haciendo menos viable el sostenimiento de las pautas evolutivas tradicionales. La absorción de tecnologías y la difusión de patrones de consumo de sociedades más avanzadas, unidas a otras fuerzas internas, han permitido, en efecto, el sostenimiento de cierto tipo de desarrollo donde el aumento de la producción coexiste con la marginación de amplios estratos sociales. A nadie escapan los beneficios del avance tecnológico o de la producción de una gama más diversificada de bienes de consumo. Pero cuando esos fenómenos se asocian a los problemas típicos de subdesarrollo tienden a crear dificultades en lo que respecta a la absorción productiva de la fuerza de trabajo o a la posibilidad de acrecentar los coeficientes de ahorro e inversión.

Se configuran así los dos extremos en que han de moverse los esfuerzos del desarrollo en América Latina: integración a nivel nacional por un lado, y apertura hacia el exterior e integración regional, por el otro. Estas dos circunstancias han venido señalándose hasta el cansancio, pero lo cierto es que no

se ha progresado bastante en el esclarecimiento de los requisitos de congruencia que necesitarían llenarse para poder avanzar simultáneamente en ambos frentes.

Con las reservas naturales, dada la diversidad de situaciones que se presentan en América Latina, el estilo de las políticas económicas ha seguido caracterizándose por un predominio de los enfoques de desarrollo hacia adentro, mientras —descontando algunos progresos recientes— es menor el acento puesto en la promoción de ventas de manufacturas de los mercados mundiales, en la elevación de la eficiencia productiva, en el fortalecimiento de los mercados internos y en la especialización relacionada con la dotación de los recursos de cada país.

Los sistemas de planificación son débiles e incompletos, predominando los enfoques de corto plazo en casi todas las decisiones de política. En la mayor parte de los casos, los programas de desarrollo se han superpuesto, además, a estrategias obsoletas, donde apenas se toma en cuenta el cambio socioeconómico y se tratan superficialmente las variables asociadas a la integración regional o a las exportaciones.

Por estas razones, los programas de integración de alcance latinoamericano han tropezado con los obstáculos asociados a una pauta de desarrollo enfocada fundamentalmente hacia la sustitución de importaciones, cuyos primeros cimientos —establecidos en la década de los treinta— explican en alto grado las estructuras de producción, de costos y de precios de los países de la región. Los acuerdos mismos de integración subregional parecen tender esencialmente a profundizar el proceso sustitutivo, a base de suprimir los obstáculos de escala de los mercados; en cambio, como en los programas nacionales, resultan comparativamente menores los esfuerzos que se dirigen a crear vínculos más estrechos de asociación económica internacional. Y no se trata en modo alguno de un hecho casual, sino la expresión de las fuerzas e intereses generados en torno a las pautas tradicionales de desarrollo que determinan formas de funcionamiento de los sistemas económicos incompatibles en cierto modo con los requerimientos de la ampliación del grado de competitividad externa o regional.

El modelo de sustitución de importaciones, al sustentarse en el aprovechamiento de una demanda preexistente y haberse iniciado con el desplazamiento de compras foráneas de bienes de consumo, ha tendido a localizar las actividades productivas —singularmente las industriales— en los núcleos urbanos de mayor importancia y en los países de tamaño más grande y a provocar otras repercusiones de similar importancia. No es, pues, de extrañar que la ubicación de los polos de concentración urbano-industriales guarde poca correspondencia con las necesidades del comercio regional, ni que las áreas desarrolladas se alternen con amplios espacios casi vacíos, o que la red de comunicaciones, imprescindible para que puedan vincularse orgánicamente las economías latinoamericanas, se encuentre lejos de estar consolidada. El aislamiento que caracteriza a la evolución de las economías latinoamericanas ha alentado la elaboración de grupos similares de artículos industriales y estructuras de costos muy diversos, hecho que se ha constituido en un obstáculo mayúsculo para la creación de condiciones de libre competencia en la región.

Puede entonces afirmarse que muchos de los intereses de los empresarios nacionales —cuya sobrevivencia está condicionada al monopolio del mercado interno—, resultarían lesionados en cuanto tuvieran que hacer frente a un régimen de competencia más estricto, especialmente en los países de menor desarrollo relativo de la región. Las reglas establecidas por la política

proteccionista ha determinado, en suma, un comportamiento específico de los sectores privados que se contraponen a la integración y, en términos más generales, a una modificación de las relaciones económicas internacionales.

La solución del problema no puede encontrarse en esquemas de política regional mientras en lo interno no se logren hacer compatibles los intereses en juego, es decir, mientras no se alteran las estrategias nacionales de desarrollo. Debe aclararse que la búsqueda de tales transformaciones no obedece de ningún modo a ideales románticos de unificación latinoamericana y de cooperación internacionalista, sino que halla su verdadera justificación en la necesidad de sostener los ritmos de desarrollo y de elevar los niveles de vida de la población. El proteccionismo dio impulso decisivo en su día a las economías de América Latina y contribuyó temporalmente a atenuar los efectos restrictivos de los desequilibrios de pagos. Pero quedó terminada su función histórica a nivel nacional, como lo demuestra el recrudescimiento del estrangulamiento externo que vuelve a plantearse como una limitación de las más serias para la expansión económica de los países de la región.

Precisamente en este terreno se encuentran las fallas más notorias de los planteamientos sobre la integración latinoamericana, porque si bien destacan las ventajas de mediano y largo plazo de la unificación de mercados, en términos generales, poco aclaran sobre los beneficios y costos que habría de recibir o cubrir cada país, y sobre los mecanismos específicos que se dirigirían a un conciliar los avances nacionales con los de carácter mancomunado. La carencia de investigaciones desagregadas unida a la incertidumbre que suele rodear a cualquier posible cambio en las estrategias del desarrollo, hace difícil articular programas de integración, necesariamente de largo plazo, con las decisiones cotidianas de los gobiernos. Adviértase además, que los problemas estructurales de los países latinoamericanos provocan con frecuencia situaciones críticas que obligan a adoptar medidas inmediatas, cuyos efectos sobre la integración o el desarrollo de más largo término no siempre se evalúan rigurosamente, y que, en cambio, los acuerdos regionales —en especial los que requieren mecanismos multinacionales de coordinación de políticas— implican habitualmente largos procesos de negociación.

A los inconvenientes anteriores ha venido a añadirse la situación de desventaja en que se encuentran los países de menor desarrollo y los de mercado insuficiente, en lo que hace al aprovechamiento de las oportunidades reales o potenciales de la integración. En este punto se observan acusadas diferencias tanto en los niveles de desarrollo como en los términos de urgencia relativa de emprender acciones mancomunadas. Las economías más avanzadas, con mayor potencial de producción y mayores mercados para beneficiarse de inmediato con el establecimiento de nuevos nexos de cooperación económica, experimentan menos la necesidad de suscribir compromisos amplios de integración regional.

En tales circunstancias, y sobre todo mientras se carezca de regímenes preferenciales operativos que favorezcan a las economías de menor desarrollo relativo, es de comprender que éstas se mantengan a la expectativa y hayan procurado, cuando les ha sido posible, formar agrupaciones subregionales para mejorar su posición económica y de negociación frente a los otros estados latinoamericanos.

Los bloques subregionales tienen la ventaja de aglutinar países de condiciones más homogéneas, de determinar el ritmo y las modalidades que les son más apropiadas para hacer avanzar sus vínculos de asociación y de poder establecer

mecanismos de coordinación que sería más arduo crear en un ámbito más amplio; pero no por ofrecer mejores perspectivas de viabilidad política y económica dejan de plantear serios interrogantes en lo que respecta al proceso general de la integración. Dichas agrupaciones suponen, en efecto, un nuevo elemento de fragmentación para el establecimiento de la gran unidad económica regional que, durante un período impredecible habrá de fomentar la existencia simultánea de convenios desarticulados entre sí, de alcances distintos, y que tenderán a evolucionar a un ritmo también diferente. Es de prever, en consecuencia, la oposición de los bloques subregionales a formas de integración más amplias, mientras no consoliden sus avances internos o se les ofrezcan condiciones excepcionalmente favorables. Y cuando llegue ese momento, la dinámica del desarrollo habrá generado una nueva constelación de fuerzas e intereses más difíciles de armonizar probablemente, puesto que los patrones de inversión y los de localización de industrias, sólo por casualidad habrían coincidido con criterios verdaderamente regionales.

Debe señalarse, en definitiva, que la formación de los bloques subregionales es un camino viable —tal vez el único— para que progrese a un ritmo razonable el proceso integracionista; pero deben señalarse al mismo tiempo los costos de crear un compás de espera para la formación del Mercado Común Latinoamericano y de decidirse por formas de producción que serán indiscutiblemente menos eficientes en el largo plazo.

El panorama se ha complicado más al seguirse mostrando renuentes los gobiernos a ceder atributos o a contraer obligaciones mancomunadas, que por fuerza implican cierta restricción a las soberanías nacionales.

No debe llamar la atención, por lo tanto, que la integración sólo se haya visto en la práctica como un medio de complementar transitoriamente algunos mercados internos y no como un mecanismo para edificar sistemáticamente una economía de dimensiones verdaderamente regionales, dentro de plazos apropiados. Sin duda, la ALALC ha facilitado ciertos avances en el comercio intrarregional y en otros aspectos, pero todo ha sido de carácter marginal si se compara con los objetivos que oficialmente se han atribuido al movimiento latinoamericano de integración.

El progreso real hacia la constitución del Mercado Común Latinoamericano dependerá, en definitiva, de que se puedan transformar las estrategias de desarrollo nacional y articularse orgánicamente con los planteamientos de la integración, con el propósito de que se refuercen recíprocamente en vez de competir y debilitarse unas a otras. Se requiere, por eso, incorporar a las políticas de cada país consideraciones explícitas de apertura hacia el exterior que equilibren los enfoques proteccionistas, y adaptar los mecanismos y concepciones integracionistas a las exigencias reales de desarrollo de cada uno de los estados que participen en ella.

No es ésta tarea sencilla, puesto que entraña la transformación básica de políticas económicas y de pautas de desarrollo económico latinoamericano y porque, si bien abre nuevas perspectivas de progreso, tiene como contrapartida costos inevitables, tanto más difíciles de atender cuanto mayores sean los ajustes inmediatos y más largo el período en que madurarían las ventajas de la integración.

Las reflexiones precedentes tienen una significación bastante mayor de la que podría atribuírseles en un análisis puramente económico de las alternativas del desarrollo latinoamericano. La idea de la integración, como vía para facilitar el mejoramiento socioeconómico, no ha logrado salir de círculos gubernamentales y académicos bastante estrechos, ni ha creado todavía

grupos de presión de peso significativo; en cambio existe una opinión pública formada sobre los problemas de cada país y toda una serie de valores sociales de carácter nacionalista responden muy de cerca a intereses sectoriales o de grupo, bajo cuya influencia se producen las decisiones de política económica.

El análisis de las fuerzas que apoyan y de las que resisten al movimiento integracionista revela un balance desfavorable para las primeras. Con excepción de la *élite* técnica y de algunas agrupaciones empresariales relativamente reducidas, los intereses del sector privado sólo concuerdan marginalmente en el mejor de los casos con la instrumentación de políticas orientadas al perfeccionamiento inmediato de los vínculos económicos entre los países latinoamericanos.

Los estratos obreros y campesinos se han mantenido —o han quedado— al margen de las decisiones de integración y, aparte de ello, les atribuyen importancia secundaria cuando no las interpretan como un expediente encaminado a retrasar reformas internas fundamentales. Las comunidades universitarias, aunque no presentan un frente unido contrario a la integración, han expresado —sobre todo entre los sectores estudiantiles— la creencia de que, en su forma presente, la integración favorece la aparición de nuevas formas de dependencia externa sin que, por otro lado, promueva con eficacia los cambios indispensables dentro de una pauta de desarrollo que consideran claramente desfavorable para los grandes núcleos de la población.

Sin entrar a discutir el fundamento de tales posiciones, dentro de un enfoque de conjunto es evidente que mientras la opinión pública se mantenga dividida y no se fortalezcan los grupos de presión organizados favorables a la integración, es decir, mientras no se propague lo que podría llamarse la "ideología integracionista" y se haga explícita su importancia para el desarrollo de cada país y para la elevación de los niveles de vida, continuarán predominando intereses estrechos a los que habrán de subordinarse los acuerdos intergubernamentales de unificación económica.

Las fuerzas nacionalistas, la atención inmediata que exigen determinados problemas y la debilidad de los mecanismos regionales de acción y coordinación, crean, por lo tanto, una constelación de factores que hacen difícil imprimir un derrotero firme y sostenido a los esfuerzos integracionistas. Crear un clima que les sea favorable dependerá del ritmo a que pueda cambiarse la política económica interna y adoptarse normas donde se señale prelación a la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo. También será indispensable superar el criterio estrecho de que los acuerdos regionales no puedan traspasar el umbral de la preservación absoluta de las soberanías nacionales en materia económica.

Requisitos fundamentales son, por consiguiente, emprender una persistente labor de orientación de la opinión pública y plantear los movimientos de integración no como una alternativa al cambio interno, sino como un complemento del mismo y como un ingrediente que permitirá alterar las pautas obsoletas de desarrollo, en circunstancias en que la viabilidad del progreso económico de los países pequeños se ve obstruida por las exigencias de recursos, tamaños de mercado y escalas de producción a que obliga el avance tecnológico mundial.

Por todo ello, el fondo del problema viene a ser de carácter político en la medida que entraña decisiones que rebasan el marco estrictamente económico e implican la modificación de los patrones tradicionales de crecimiento. Adviértase al respecto, sin pretender analizar a fondo esta cuestión, que el comportamiento empresarial y de muchos grupos de presión está condi-

cionado por las políticas vigentes hasta tal punto que no podrían constituirse en el corto plazo en agentes activos de transformaciones con orientación integracionista.

El análisis precedente —avalado por la experiencia de los últimos años— indica, en síntesis, que los procesos de integración, lejos de seguir una evolución progresiva más o menos automática —apoyados en el aumento de las transacciones, el aprovechamiento creciente de economías de complementaridad y la formación de grupos de interés—, pueden quedar estancados tras los primeros pasos, e incluso tomar sesgos regresivos. En consecuencia, la formación de la unidad económica latinoamericana parece depender más que nunca de una acción activa y deliberada de los gobiernos que se dirija a la búsqueda de fórmulas de desarrollo de amplios alcances, para cuyo diseño deberá tenerse claramente presente que cada avance habrá de suponer compromisos mayores y una limitación más acentuada de las soberanías nacionales.

3. SEGUNDO NIVEL DE ANALISIS

Establecido en sus aspectos más generales el marco de restricciones en que se desenvuelve el proceso latinoamericano de integración, convendrá puntualizar algunas de las cuestiones planteadas a la luz de la diversidad de situaciones existentes en la región. Los grados diferenciales de desarrollo de los países, así como las exigencias más o menos imperativas de ensanchar sus espacios económicos y sus mercados, determinan preferencias harto diferentes en cuanto a las modalidades y la celeridad con que podría encauzarse el movimiento integracionista.

a] *La posición de los países de mayor tamaño*

A nadie se le oculta que las economías más desarrolladas de la región, o de mayor potencial interno —Brasil, México y Argentina—, se encuentran en la mejor situación de aprovechar las oportunidades de desarrollo que se derivan del perfeccionamiento del Mercado Común Latinoamericano. Así lo indica el grado de diversificación de la producción y la disponibilidad de recursos y de capacidad técnica, financiera y empresarial de esos países, para no mencionar las ventajas de las fuerzas de localización que tenderían a favorecerles decididamente y las asociadas a la sustitución regional de importaciones de bienes de manufactura compleja que ya han iniciado. Por eso, a primera vista resulta paradójico que esos países no se hayan lanzado decididamente a impulsar la integración regional como un mecanismo para abrirse innumerables oportunidades de progreso dentro de un marco de mayor independencia económica, frente a los centros mundiales.

Pero en este aspecto, como en otros muchos, además de las dificultades reales que existen, los mecanismos de decisión política están mejor adaptados para resolver los problemas de momento y satisfacer a los grupos organizados de presión que para atender los intereses de largo plazo del desarrollo.

Una primera explicación podría ser el divorcio que existe entre las estrategias nacionales de desarrollo y los requisitos que plantearían esquemas más ambiciosos de cooperación económica regional. Como ya se indicó, los sistemas proteccionistas en vigor, desde el momento en que garantizan el monopolio del mercado y elevados márgenes de utilidad a los productores nacionales, determinan resistencias a cualquier medida que pueda implicar la cesión de tales privilegios a cambio de un régimen más abierto de competencia zonal. Por otra parte, el hecho de que, en los países donde se encuentran en vigor esos sistemas, el proceso sustitutivo haya avanzado más, e incluso se haya extendido a campos donde se observan claras desventajas,

hace suponer la existencia de estructuras diferenciales de costos y precios que dan lugar a posiciones competitivas distintas en los diversos campos de la producción. No podría afirmarse, por consiguiente, que haya economías cuyos niveles de eficiencia sean tan elevados que no necesiten la realización de ajustes importantes para adaptarse al ensanchamiento sustantivo del libre comercio intrarregional. También existen otros muchos factores de incertidumbre —relacionados, por ejemplo, con los procesos inflacionarios y devaluatorios—, que no afectan lo mismo a unas economías que a otras.

En segundo lugar, la posición privilegiada que ocupan los países señalados en América Latina les ha permitido ensanchar sustancialmente las corrientes de su comercio recíproco y aprovechar determinados instrumentos del Tratado de Montevideo —como los acuerdos de complementación industrial—, sin tener que contraer a cambio de ello compromisos permanentes o que supongan concesiones de significación. Se trata, por añadidura, de economías que todavía están lejos de haber agotado sus fronteras nacionales de desarrollo y que disponen de márgenes comparativamente amplios para seguir creciendo sobre la base de la integración interna y del potencial de recursos de que disponen. Tropiezan, por supuesto, con desequilibrios externos más o menos severos, pero la expansión de sus actividades no se ve frenada, en general, por una aguda estrechez de mercados. Es decir, en el grupo de países a que se viene aludiendo, la integración como vía de desarrollo tiene un carácter menos imperativo, porque pueden beneficiarse, hasta cierto punto, de las ventajas del intercambio sin necesidad de firmar convenios multilaterales o de realizar sacrificios en favor de otras economías latinoamericanas.³

A lo anterior cabría agregar las resistencias naturales a alentar el establecimiento de industrias estratégicas en territorios distintos al propio, así como el temor de comprometerse a importar productos sin garantía alguna de calidad ni de precio.

Del panorama descrito se llega a la conclusión de que no cabe esperar alteraciones inmediatas de la posición en que están situadas las economías más avanzadas, y de que, de llegar a producirse, ello dependerá del ritmo evolutivo de cambio de las estrategias nacionales de desarrollo y de la intensidad de los desequilibrios de pagos que fuercen nuevas aperturas externas. Pero, aun en ese caso, el fortalecimiento deliberado de la integración regional apenas constituiría una opción entre varias alternativas posibles.

b) *Los países de menor desarrollo relativo*

Perspectiva distinta ofrece el caso de los países de menor desarrollo relativo, cuya posición ante el movimiento integracionista se mueve entre dos extremos en cierto modo incompatibles. Por un lado, experimentan la necesidad imperiosa de ampliar sus fronteras económicas y de crear polos internos de crecimiento para compensar la insuficiencia dinámica propia de pequeñas economías de exportación, y de dar impulso a un proceso de sustitución que se ve restringido por las dimensiones de los mercados nacionales. Por otro, tienen que evitar los riesgos de una asociación económica desventajosa, o de verse subordinados a los miembros de mayor desarrollo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

³ Se produce así una especie de círculo vicioso, desde el momento en que la amplitud del Tratado de Montevideo no permite plantear el tratamiento a los países de menor desarrollo relativo en función de una asociación dinámica, para establecer centros de producción y nexos de intercambio que favorezcan a todos los estados participantes. En consecuencia, el enfoque dominante se reduce al otorgamiento de privilegios unilaterales que resultan poco operativos por la renuencia de los países más avanzados a absorber las cargas que resultan de los mismos.

Esta situación, presentada muy esquemáticamente, explica la formación de agrupaciones subregionales como el Mercado Común Centroamericano y la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), donde se aglutinan países vecinos y de grado similar de desarrollo. El hecho de ser menos acusadas sus diferencias económicas —bien sea en función de la base productiva, en estructuras de costos o en grado de apertura externa—, y mayores las presiones socioeconómicas que origina un desarrollo limitado y altamente dependiente de los mercados internacionales, ha obligado a este tipo de países a celebrar convenios de integración decididamente más ambiciosos de lo que ha sido viable para el conjunto de América Latina. Y no sólo porque los convenios tengan mayor latitud en su cobertura, sino porque el ritmo del proceso de fusión de esas economías es muy distinto al de la ALALC.

El Mercado Común Centroamericano ha hecho factibles, por su parte, avances importantes que se han manifestado en la creación de focos dinámicos de crecimiento, sustentados en la sustitución subregional de importaciones y en el fortalecimiento de su posición negociadora externa, incluso con respecto al resto de los países latinoamericanos. Las reservas de los miembros de ese movimiento de integración a incorporarse a la ALALC, lo mismo que las del grupo CARIFTA, se han debido, desde luego, a los problemas expuestos, pero ha influido igualmente la inexistencia de acuerdos regionales que satisfagan a las economías comparativamente rezagadas. Las dificultades no se deben sólo al otorgamiento de preferencias, también se derivan de la falta de garantías sobre la distribución equitativa de los beneficios de la integración y la distribución de las inversiones regionales, para no hacer mención de las relacionadas con la defensa de los incipientes núcleos industriales que han podido establecer.

Las experiencias de los países de menor desarrollo relativo dentro de la ALALC, y la crisis reciente del Mercado Común Centroamericano, han acentuado la preocupación de los gobiernos por la distribución de las ventajas recíprocas que se pueden obtener de la integración. En el primer caso, parecen haber resultado bien escasos los beneficios reales derivados de la concesión de preferencias; en el segundo, la crisis tiene como raíces principales los desequilibrios del comercio intrarregional y la diferente capacidad con que los estados miembros han podido aprovechar las oportunidades de progreso en la zona de libre comercio. Todo ello ha puesto de relieve, desde un ángulo distinto, la falta de efectividad de incentivos indirectos o de los sistemas de trato comercial preferentes en lo que respecta a compensar las desigualdades económicas subyacentes, incluso entre países de condiciones de desarrollo bastante homogéneas; destacando al mismo tiempo la debilidad de los nexos regionales de solidaridad, o, si prefiere, de las tuerzas y de los grupos que son favorables a los movimientos de integración.

Resulta utópico por consiguiente referirse a las posibilidades de convergencia entre dichos movimientos integracionistas (ALALC-MCCA) mientras no se solucion operativamente los problemas apuntados con el apoyo en decisiones políticas mancomunadas que contrarresten los intereses que se oponen a dinamizar el proceso de fusión económica, tanto en los países de menor como en los de mayor desarrollo relativo.

c) *Las economías de mercado insuficiente*

Los países de tamaño intermedio tienden a considerar la integración como la vía lógica para establecer núcleos industriales dinámicos, preferentemente en el campo de las manufacturas básicas, para encontrar solución a la ampliación de los mercados.

y poder alcanzar dimensiones comparables a las de las economías más grandes de la región. En muchos casos, la sustitución nacional de importaciones no puede proseguirse sin elevar exageradamente los costos sociales y la expansión de la industria tropieza con el impedimento de la estrechez de los mercados, considerados individualmente. El problema no lo solucionará el simple establecimiento de regímenes de desgravación y libre comercio, porque sería indispensable la instrumentación de programas sectoriales coordinados que tendieran deliberadamente a la especialización y complementación de las actividades dentro de marcos estrictos de reciprocidad.

En el mejor de los casos, el esquema de la ALALC sólo formalmente podría satisfacer esas exigencias; su ritmo evolutivo resulta en exceso pausado y carece de instrumentos operativos para la coordinación de políticas y, aunque no fuese así, los países de mercado insuficiente probablemente se mostrarían poco dispuestos a someter el desarrollo futuro de sus actividades básicas —sobre todo las del sector industrial—, a la negociación y competencia con economías que les llevan una delantera considerable. Deben tenerse en cuenta, en este punto, consideraciones económicas y también de índole política y de *status*, que rebasan el análisis puramente técnico.

Las reflexiones precedentes explican en cierta medida el establecimiento del Grupo Subregional Andino y las concepciones básicas de su convenio constitutivo. Como es conocido, en ese documento se añaden a la creación de la zona de libre comercio y del arancel externo común, disposiciones medulares de planificación conjunta del proceso de industrialización, acuerdos de programación por ramas, armonización de políticas y financiamiento de proyectos de interés común.

El Acuerdo de Cartagena, aparte de reflejar con nitidez las preocupaciones de las economías latinoamericanas de mercado insuficiente, adelanta planteamientos técnicos y de política que tienden a hacer de la integración subregional uno de los principales pivotes del cambio de las pautas tradicionales de desarrollo, punto en el que reside, sin duda, el mayor de sus méritos, aunque posiblemente también su mayor debilidad. Lo primero, porque se parte de establecer con sentido activo de transformación los nexos programáticos entre los esfuerzos de desarrollo al nivel nacional y los de alcance mancomunado. Lo segundo, porque al hacerse depender el éxito del esquema integracionista de la coordinación estricta de políticas desde las primeras fases de las negociaciones, se corre el doble riesgo de pretender apoyarse en sistemas nacionales de planificación todavía endebles y de enfrentar simultáneamente las presiones internas y externas que inevitablemente acompañarán a la definición de áreas de desarrollo multinacional programado. No se pretende insinuar, por supuesto, que el enfoque del Acuerdo de Cartagena esté equivocado; por el contrario, parece el mejor concebido desde el punto de vista técnico-económico.

Con todo, la negativa de Venezuela a firmar el Pacto Andino demuestra la fuerza política de los grupos de presión, real o supuestamente afectados en sus intereses, y del apego a las reglas del proteccionismo nacional que acusan los principales segmentos empresariales. En otro sentido, aunque todavía sea prematuro avanzar juicios concluyentes, parecen haberse encontrado diversos escollos para la celebración de convenios en las áreas de desarrollo integrado. Sólo se ha avanzado hasta ahora en el diseño de un acuerdo sobre petroquímica, sin que se le haya dado aprobación definitiva.

Dos nuevos elementos de complicación se han sumado a las resistencias con que inicialmente tropezó la formación del Grupo Andino. En primer término, la homogeneidad de las

estructuras económicas ha resultado alterada con la adhesión del Ecuador y de Bolivia al Acuerdo de Cartagena, hecho que ciertamente amplió su radio de influencia, pero complicó las negociaciones al incorporarles los problemas específicos de países de menor desarrollo relativo. En segundo lugar, cambió el grado inicial de homogeneidad de los regímenes políticos, lo cual ha tenido como consecuencia desde reavivar las fuerzas opuestas a la integración hasta crear nuevas necesidades, en lo que respecta a la instrumentación de los acuerdos.

4. LOS INSTRUMENTOS DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

Del análisis anterior, podría desprenderse la conclusión general de que no existe congruencia entre las circunstancias y aspiraciones que predominan en los diferentes países o grupos de países de la región y la simplicidad de las concepciones y alcances de los acuerdos latinoamericanos de integración económica, hecho que resulta todavía más evidente si se tiene en cuenta la brecha que separa los objetivos declarados del tipo de instrumentos de política que, con la pretensión de alcanzarlos, han acordado mancomunadamente los gobiernos.⁴

Desde su fundación, la ALALC ha mantenido prácticamente inalteradas sus funciones iniciales a pesar de los innumerables esfuerzos que se han hecho para ampliar el contenido del Tratado de Montevideo y hacer más dinámico su avance. En esencia, constituye un mecanismo de liberación del intercambio que resulta intrínsecamente insuficiente para conciliar los distintos intereses en juego y encauzarlos con una celeridad razonable hacia la formación del Mercado Común Latinoamericano.

Esas limitaciones están en parte enraizadas en la concepción misma del Tratado de Montevideo y se reflejan nítidamente en la organización institucional de la ALALC, en la naturaleza de los instrumentos de acción de que fue dotada y en los procedimientos acordados de negociación. Pero también está presente la carencia de decisiones de fondo de los estados miembros, que ha tendido a perpetuarse más allá del período preparatorio de acumulación de experiencias y de realización de ajustes cautelosos que se había previsto inicialmente.

Los órganos rectores de la ALALC están formados por la Conferencia, encargada de diseñar e instrumentar la política de la Asociación, y el Comité Ejecutivo Permanente, con la atribución de realizar estudios y presentar recomendaciones a la primera. Ambos cuerpos directivos están compuestos por representantes de los gobiernos, ante los cuales son exclusivamente responsables. Esa fórmula de organización tiene el inconveniente adicional de haber señalado atribuciones y autonomía muy limitadas a la Secretaría de la Asociación en lo que respecta a velar por los intereses generales de la comunidad y a propiciar el cumplimiento de los objetivos de la integración regional.

Varias han sido las propuestas de reorganización que han tendido en diversas oportunidades a fortalecer la ALALC y a dotarla de mayor iniciativa. En los trabajos preparatorios de la Reunión de Presidentes de 1967, se recomendó expresamente la creación de un Consejo de alto nivel político, que, además de ocuparse del cumplimiento de las obligaciones contraídas, habría de pronunciarse sobre nuevos compromisos que pudiera exigir el perfeccionamiento gradual del proceso integracionista. La propuesta incluía asimismo el establecimiento de una Junta de la Asociación que, por representar los intereses comunitarios, habría de recibir amplias facultades para estudiar y proponer

⁴ Véase "Declaración de los Presidentes de América" (suscrita el 14 de abril de 1967), *Comercio Exterior*, México, vol. XVII, núm. 5, mayo de 1967, pp. 336-344.

iniciativas, y cuyos miembros no dependerían de ningún gobierno ni organismo nacional o internacional.⁵

A pesar de la necesidad evidente de equilibrar la estructura institucional en el sentido de contar por lo menos con un cuerpo de alto nivel técnico que expresara los puntos de vista del conjunto de América Latina, parecen haber prevalecido las posiciones de carácter nacionalista, por cuando dichas propuestas sólo dieron origen a la creación del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, según protocolo del 12 de diciembre de 1966, que todavía no ha sido ratificado por todos los estados miembros.

Conviene examinar ahora los principales instrumentos de acción de la ALALC, y el uso que se les ha venido dando, frente al objetivo de formar el mercado común y cumplir otras metas de menor importancia.

La política comercial de la Asociación constituye indiscutiblemente el núcleo central de sus actividades y tiende, entre otros propósitos, al perfeccionamiento de la zona latinoamericana de libre comercio. Cuenta para ello, como instrumento principal, con un sistema de desgravación negociada cuya aplicación viene experimentando crecientes dificultades. Los procedimientos aplicados para lograrlo no parecen ser los más apropiados para facilitar las negociaciones, aparte de no haberse visto apoyados por las medidas complementarias indispensables.

Por ser bien conocidas ambas críticas parece superfluo fundamentarlas nuevamente; baste señalar el fracaso de las negociaciones emprendidas desde 1967 para cumplir con el calendario de compromisos, que hizo indispensable modificar el Tratado y ampliar, casi por tiempo indefinido, los plazos estipulados en su artículo séptimo.

En años recientes parecen haber tenido mayor éxito, como fórmula subsidiaria de desgravación, los llamados "acuerdos de complementación", aunque por causa de factores poco propicios para el afianzamiento del proceso integracionista. En efecto, la resolución 99 (IV) de 1964, estableció una excepción a la cláusula de la nación más favorecida, mediante la cual las ventajas otorgadas en esos acuerdos no se harían extensivas a los demás estados miembros de la ALALC, exceptuándose los de menor desarrollo relativo. Por otro lado, ha sido común que las partes contratantes incluyan cláusulas de denuncia, mediante las cuales se reservan el derecho a retirar las concesiones cuando lo estimen pertinente. En tales circunstancias, los gobiernos participantes evitan ciertamente otorgar privilegios unilaterales —visto desde el ángulo estrecho de cada negociación— y los riesgos inherentes a la competencia de otros países latinoamericanos, pero, al propio tiempo, neutralizan la posibilidad de que los acuerdos sirvan de aliciente a la inversión en actividades de desarrollo regional integrado, por la incertidumbre que existe sobre su período real de vigencia. Se favorece, en esta forma, el intercambio de excedentes exportables que benefician especialmente a las economías más avanzadas, en vez de estimularse producciones nuevas y la especialización regional.

No es de extrañar, por lo tanto, que del total de las concesiones pactadas hasta 1970, poco más de las tres cuartas partes se hayan verificado entre Argentina, Brasil y México.⁶

No existen, por lo tanto, perspectivas alentadoras de que el proceso de desgravación adquiera nuevo vigor en el futuro inmediato. A las razones expuestas podría agregarse que en las listas por negociar tendrán que incluirse inevitablemente produc-

⁵ Véase J.A. Mayobre, F. Herrera, C. Sanz de Santamaría y R. Prebisch, "Proposiciones para la creación del mercado común latinoamericano", *Comercio Exterior*, México, vol. XV, núm. 4, abril de 1965 (suplemento).

⁶ Véase CEPAL, *Evolución reciente de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (E/CN.12/887), Santiago, 1971.

tos sobre los que existen fuertes intereses nacionales contrapuestos. Así lo indica también la falta de respaldo a las propuestas de modificación del sistema de desgravaciones por fórmulas más flexibles de negociación,⁷ por más que se reconozcan las dificultades de llegar a un consenso generalizado. Por consiguiente, los acuerdos de complementación parece que seguirán siendo la vía principal de fomento del intercambio regional, aunque poco contribuyan a resolver los obstáculos a la integración y puedan llegar a convertirse en un factor adicional de estancamiento del principal mecanismo de eliminación de las barreras arancelarias intrazonales.

Menos persistentes todavía han sido los esfuerzos para eliminar las restricciones no arancelarias al intercambio regional y formar el arancel externo común. La primera de las metas señaladas se recoge expresamente en el artículo tercero del Tratado de Montevideo y la segunda se incorporó en la Declaración de Presidentes de 1967, aunque no fue considerada en la formulación original de aquel instrumento.

Como se ha dicho, la aplicación de los dos mecanismos destinados al perfeccionamiento de la zona de libre comercio y de la unión aduanera —la desgravación y el arancel común— tropieza con serias dificultades que se deben en parte a factores de orden político y en parte a la debilidad de las medidas de programación conjunta. En efecto, aparte de haberse concebido dentro de moldes estrechos —las disposiciones sobre coordinación de políticas, planificación conjunta de actividades industriales, coordinación del desarrollo agrícola y tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo relativo—, los progresos logrados en todos esos aspectos han sido francamente desalentadores. La armonización de las políticas industriales y la integración por ramas manufactureras nunca ha pasado de la etapa de elaboración de informes técnicos parciales y, además, ha tropezado con la falta de respaldo de los países de mayor desarrollo relativo. Según los calendarios de trabajo de la Asociación, apenas en 1974 habrán de comenzar a discutirse los lineamientos de la política regional de desarrollo manufacturero.⁸

De la coordinación de políticas agropecuarias —además de plantear problemas especiales y de tener alcances menos ambiciosos— podría decirse lo mismo. En términos generales, prevalecen orientaciones de política dirigidas a lograr el autoabastecimiento nacional que han impedido impulsar programas conjuntos para el aprovechamiento de las ventajas que ofrece la diversidad de recursos y de climas de la región. Los únicos progresos dignos de mención han sido algunos convenios para compensar ciertos déficit de producción interna y un régimen de concesiones estacionales.

En materia de transportes, acuerdos de pagos, fomento de exportaciones y armonización de legislaciones, se cuentan algunos logros, aunque en su mayor parte son de carácter secundario, o se limitan a la elaboración de investigaciones técnicas.

El objetivo de otorgar un tratamiento especialmente favorable a los países de menor desarrollo relativo —bien para equilibrar su menor capacidad económica o bien para obtener su participación activa y voluntaria en el proceso de integración— se ha visto casi totalmente frustrado por un complejo conjunto de circunstancias que van desde la inoperatividad de las preferencias pactadas hasta la falta de solidaridad de quienes resultan más favorecidos por la integración. La evolución del

⁷ Véase de nuevo J.A. Mayobre, F. Herrera, C. Sanz de Santamaría y R. Prebisch, *op. cit.*

⁸ Véase CEPAL, *Evolución reciente de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*, p. 32.

comercio intrazonal y de los acuerdos de complementación, y el reducido número de actividades nuevas que se han establecido en los países de menor desarrollo con el propósito de abastecer a los demás estados contratantes, revelan el sesgo tomado por la distribución de los beneficios de la integración latinoamericana. Sería comprensible que tales deformaciones se hubieran producido en un período inicial de prueba, siempre que se hubiese mantenido la decisión de impulsar medidas correctivas conjuntas. No parece haber sido ése el caso, como lo demuestra la fría acogida que recibieron las recomendaciones suscritas en la Primera Reunión de Países de Menor Desarrollo Relativo —celebrada en Guatemala en 1967— en la ALALC, y en muchos de los países más avanzados. Podrían aducirse diversas explicaciones y aceptarse que determinados gobiernos se resistan a hacer concesiones unilaterales, pero ello no cambiaría el hecho sustantivo de que sin la aplicación de regímenes equitativos y, por lo tanto, marcadamente preferenciales para las pequeñas economías latinoamericanas, el proceso de integración seguirá tropezando con obstáculos prácticamente insalvables a menos, claro está, que se las excluya del mismo o se las fuerce a convertirse en socias de segunda categoría.

A los inconvenientes señalados debe agregarse la circunstancia de que la Comisión formada por los órganos ejecutivos de la ALALC y del Mercado Común Centroamericano —a la que los presidentes latinoamericanos encomendaron la tarea de impulsar el proceso de convergencia de ambos movimientos integracionistas— tras haber celebrado conversaciones preliminares haya suspendido indefinidamente sus trabajos. Nada efectivo se ha podido lograr tampoco en relación con la Asociación de Libre Comercio del Caribe, ni con respecto al Pacto Andino, salvo declaraciones muy generales en el sentido de que este último "no es incompatible con los principios de la ALALC" y de que "tiene carácter temporal" en tanto pueda ser absorbido dentro de compromisos más generales conducentes a la formación del Mercado Común Latinoamericano.

¿Cómo conciliar, racional y convincentemente, el objetivo de establecer el Mercado Común Latinoamericano y de lograr la convergencia no ya de dos, sino de cuatro esquemas de integración, con la pobreza de los instrumentos de acción regional y las manifiestas resistencias gubernamentales a hacer más profundas las decisiones conjuntas? Con tachar de irrealistas los calendarios para satisfacer los compromisos contraídos parecería resolverse todo. Y, en efecto, ése ha sido el expediente más utilizado cada vez que las negociaciones en la ALALC han tropezado con dificultades; pero, en verdad, tal solución evade simplemente el problema, salvo si la ampliación de los períodos transitorios sirviera para efectuar en forma programada y decidida ajustes a las políticas económicas de cada país y a los enfoques de la integración regional.

Mucho se habría adelantado si todas o la mayoría de las propuestas presentadas en la reunión de presidentes se hubiesen recogido en la Declaración de 1967, y se hubieran traducido en reformas medulares al Tratado de Montevideo. Pero incluso ese conjunto de sugerencias, visto a la luz de la experiencia de los últimos años, habría resultado insuficiente. En primer término, porque sólo de manera lateral se basó en el análisis de las pautas de crecimiento diferenciales que se observan entre países o grupos de países y en la búsqueda de transformaciones que hicieran compatibles los esfuerzos nacionales con los de integración. En segundo, porque aunque se señaló la necesidad de crear mecanismos para la coordinación de políticas, los planteamientos fueron de carácter general y soslayaron, entre otros aspectos, los requisitos técnicos y políticos específicos que demandaría la identificación programada de áreas prioritarias de integración, de fórmulas de especialización y de instrumentos de

acción conjunta. Desde el punto de vista operativo, sólo se subrayó la conveniencia de mejorar los sistemas de desgravación arancelaria y de eliminar las restricciones cuantitativas, aspectos sin duda importantes, pero sobre los que difícilmente podrán lograrse progresos sin el apoyo de toda una serie de medidas complementarias a nivel nacional y regional.

Acaso pueda pensarse que no existía el clima propicio para ensanchar las propuestas presentadas en aquella oportunidad y que, en todo caso, su adopción habría exigido una secuela gradual de avances en el tiempo. En esto hay un indudable ingrediente de verdad, como lo demuestra la amplitud misma de los nuevos compromisos suscritos en la reunión de presidentes y la evolución ulterior de las negociaciones efectuadas en el seno de la ALALC. Es discutible, sin embargo, la estrategia y las prioridades que implícita o explícitamente vienen normando el proceso de integración. Y, además, se ha persistido en el error de pretender que los gobiernos tomen decisiones trascendentes sustentadas en una visión muy poco afinada de sus implicaciones y consecuencias. Conviene insistir, por lo tanto, en que se ha tendido a destacar las ventajas globales de la integración y poco se ha dicho sobre los mecanismos específicos de instrumentación, sobre los beneficios concretos que recibiría cada país y menos todavía sobre los ajustes y costos de contrapartida.

Es por consiguiente aconsejable comparar a un nivel bastante desagregado las ventajas que las partes contratantes esperen derivar del esquema integracionista, con las posibilidades de obtenerlas y con los sacrificios reales que puedan suponer. Es posible que los resultados conduzcan a conclusiones pesimistas sobre la viabilidad económica y política de formar el Mercado Común Latinoamericano en los plazos estipulados o todavía mayores. Pero incluso de ser así se habría ganado mucho, tanto en el esclarecimiento de la verdadera naturaleza de los problemas planteados, como en la posibilidad de investigar nuevas orientaciones para la cooperación económica regional.

Si llegara a admitirse que el camino elegido por la ALALC no conducirá a la formación del Mercado Común Latinoamericano, en vez de seguir acumulando frustraciones en un callejón sin salida, esto podría reconocerse abiertamente y adaptarse el Tratado de Montevideo a funciones más modestas, pero más realistas, como convertirlo en un simple mecanismo de negociación de preferencias, por ejemplo. De esa manera, las partes contratantes se evitarían compromisos innecesarios, para buscar con mayor flexibilidad, si así lo desean, el establecimiento de unidades subregionales de características más homogéneas en estructura económica, intereses o vecindad geográfica.

Es posible, asimismo, que dichos resultados despejen los factores de incertidumbre que han entorpecido el proceso de decisión política, y aporten nuevos elementos de juicio para reformar la estrategia de la integración y asentarla en bases firmes y viables. A ello podrían contribuir, también, las presiones internas de los países que no encuentran salida a sus problemas económicos y sociales dentro del marco limitado de sus mercados nacionales y del ordenamiento en vigor de la economía internacional.

Sin embargo, por apropiadas y completas que resultaran las proposiciones técnicas a que pudiera llegarse, serán inaplicables mientras no se cuente con un apoyo gubernamental dispuesto a emprender reformas profundas —en lo interno y en lo regional—, a reducir los nacionalismos a sus proporciones justas, a crear sistemas conjuntos de planificación y a ceder gradualmente atributos de las soberanías nacionales, primero en las cuestiones económicas y luego en las esferas de la decisión política en la medida en que sea imprescindible.