

UN NUEVO ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS DE LA INTEGRACION ECONOMICA EN AMERICA LATINA

Por ALFONSO AYENSA

EL Fondo de Cultura Económica acaba de publicar un libro* que constituye un documento de singular valor para el mejor entendimiento del proceso de integración económica latinoamericana. Partiendo de principios teóricos y a la luz de experiencias conocidas, en él se pone claramente de relieve que la integración económica de América Latina, como la de cualquier otro grupo de países en desarrollo, representa —a pesar de los obstáculos que su realización ofrezca— el instrumento más adecuado para estimular el crecimiento económico, habida cuenta de los problemas que se derivan, en especial en nuestra región, de la explosión demográfica y de las tensiones sociales generadas por la falta de bienestar de que adolecen amplios sectores de la población.

Ya en el prólogo del libro, el Lic. Plácido García Reynoso —que es uno de los artífices más destacados de la integración económica latinoamericana— subraya, coincidiendo con la autorizada opinión del Dr. Raúl Prebisch, la necesidad de adoptar grandes decisiones políticas con el fin de dar a los mecanismos de la integración la eficacia que les permita afrontar posibles factores de estancamiento, y expresa su convicción de que corresponde a los gobiernos fortalecer el tratado de Montevideo, que dio vida a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Congruente con esta idea, el Lic. García Reynoso sugiere la pronta convocatoria de una conferencia latinoamericana, a nivel ministerial, único órgano competente para superar las dificultades que se oponen a la coordinación de las diversas políticas, ya que en el transcurso del tiempo, desde la firma del Tratado de Montevideo en febrero de 1960, se ha evidenciado que los instrumentos de que en la actualidad dispone la integración son demasiado débiles para poner en marcha un programa adecuado y expedito.

Señala certeramente el Lic. García Reynoso que en la recién celebrada Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo se resaltó, como una realidad espe-

ranzadora, que el mundo vive en una época de creciente regionalismo económico, para llegar al cual se requiere, como es obvio, una estrecha coordinación de los esfuerzos nacionales.

Las tendencias del comercio mundial en los últimos diez o quince años revelan que mientras el intercambio comercial entre los tres grandes sectores de la economía mundial: los países industrializados de libre empresa, el bloque de economía planificada y las regiones subdesarrolladas crece con suma lentitud, las corrientes comerciales dentro de cada uno de los dos primeros grupos demuestran un dinamismo extraordinario. De hecho, entre 1950 y 1962 el comercio intrarregional de los países industriales del Occidente se expandió a una tasa anual cercana al 10% y el correspondiente al bloque socialista a una tasa todavía mayor. Hoy en día, en lo que se refiere al primer grupo, el intercambio intrarregional representa alrededor de tres cuartas partes de su comercio global y, en lo que se refiere al segundo, las dos terceras partes. En cambio, en ninguna de las tres grandes áreas subdesarrolladas —América Latina, África y Asia— el comercio intrarregional ha llegado a alcanzar ni el 10% de su comercio global, lo que refleja la falta en esas áreas de un proceso causal en el que el crecimiento de un conjunto de economías vinculadas entre sí fomente el comercio recíproco y éste último, a su vez, estimule el proceso de crecimiento.

La obra que reseñamos —concebida y preparada por Miguel S. Wionczek —consta de tres partes: la primera, teórica, contiene trabajos de Bela Balassa, de la Universidad de Yale; de Staffan Burenstam Linder, de la Universidad de Estocolmo y de Hiroshi Kitamura, de la Universidad de Tokio, actualmente al servicio de la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente. La segunda parte, es una reseña histórica y crítica de la ALALC y en ella se apuntan ideas para resolver los problemas pendientes. Partiendo de los antecedentes legales de la integración latinoamericana, se analizan los obstáculos que en su realización han ido surgiendo, tanto en el plano de los intercambios comerciales entre los países como en el de la planeación industrial; se precisan las dificultades existentes en materia de transportes y de financiamiento y se brindan fórmulas para establecer un sistema de pagos y una

* "Integración de América Latina, experiencias y perspectivas", Edición preparada por Miguel S. Wionczek — Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1964 — 381 pp.

organización monetaria latinoamericana; colaboran en esta parte, además del Lic. García Reynoso y de Miguel S. Wionczek, economistas tan relevantes como Raul Prebisch, Sidney Dell, Jan Tinbergen, Felipe Herrera, Raymond Mikesell, Barry Siegel, Robert Triffin, Ernane Galveas y Enrique Angulo. La tercera parte del libro es el ejemplo de una experiencia: la constituida por la integración económica centroamericana. Los trabajos de los señores Moscarella, Mills y González del Valle son claros testimonios del desarrollo logrado hasta hoy por una empresa tan semejante a la perseguida por la ALALC. Completan el volumen los textos del Tratado que estableció la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y una bibliografía sobre integración económica regional.

El redactor de la obra, Miguel S. Wionczek, subraya en el capítulo introductorio que la doctrina de la integración significa la extensión al ámbito multinacional de la tesis según la cual el desarrollo económico es imposible sin la industrialización y que el crecimiento sostenido de una economía subdesarrollada depende del grado en que pueda fomentarse un activo proceso de sustitución de importaciones por producción interna a fin de que su capacidad para importar coloque a dicha economía en condiciones de adquirir un volumen óptimo de bienes de inversión y de preparación tecnológica. Recuerda la tesis sostenida por la CEPAL en 1960, con anterioridad a la firma del Tratado de Montevideo y a la del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, en la que se afirmaba la necesidad de establecer un mercado común latinoamericano que, superando las limitaciones de los mercados nacionales y los estrangulamientos externos, permitiera impulsar en la región el establecimiento de las industrias de bienes de capital necesarias, mediante la coordinación de las políticas nacionales de industrialización, para movilizar, del modo más racional posible, los factores de producción potencialmente disponibles.

Con independencia del procedimiento que, en definitiva, se siga para convertir en realidad los propósitos de integración —concretados en los objetivos básicos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio— los autores de los estudios que ha coordinado en este volumen, con innegable acierto, Miguel Wionczek, coinciden en que para que la integración regional sea eficiente urge acelerar la creación de una tarifa aduanera común aplicable al resto del mundo; revisar a fondo los métodos que rigen al presente en la negociación de las concesiones arancelarias recíprocas y sustituir las negociaciones producto por producto por reducciones lineales aplicables a grupos de productos; implantar un sistema de compensaciones y pagos regionales que estimule la expansión del comercio regional, el avance de las metas de desgravación y los acuerdos industriales, revisar las bases de los llamados acuerdos de complementación industrial y convertirlos en un mecanismo de especialización, teniendo en cuenta las necesidades de los países de menor desarrollo; movilizar los organismos financieros existentes, regionales y extrarregionales, a fin de que vigoricen su ayuda económica a la integración, y, por último, robustecer los órganos de la ALALC, siguiendo los ejemplos del Consejo Económico Centroamericano y de la Comisión de la Comunidad Económica Europea.

En la primera parte del libro, dedicada a examinar los planteamientos teóricos del problema de la integración, Bela Balassa establece con claridad la diferencia existente entre integración y cooperación, precisando que en tanto que la cooperación trata de armonizar las políticas económicas nacionales y disminuir la discriminación, la integración significa la adopción de medidas tendientes a suprimir esa discriminación entre unidades económicas de Estados nacionales. La teoría de la integración, a su juicio, no puede limitarse a los aspectos de localización que entraña la abolición de las barreras comerciales, sino que debe tener en cuenta también los efectos de las políticas gubernamentales respectivas sobre la actividad económica dentro de la unión, considerando la necesidad de coordinar esas políticas y tratar de eliminar la incertidumbre existente en el intercambio entre economías nacionales independientes, sin perder de vista la conveniencia de relacionar la integración con la transformación de las estructuras económicas durante el proceso de desarrollo y las economías de escala que pueden obtenerse en un mercado ampliado. Estima que es menester investigar cuidadosamente cuáles serán las posibilidades de expandir el comercio después de transformar las estructuras económicas en vez de indagar cómo se verá afectada la reasignación de recursos provenientes del comercio después de efectuada la integración.

Bela Balassa llega a la conclusión de que la teoría tradicional de las uniones aduaneras tiene limitada aplicabilidad para resolver el problema. Staffan Burenstam Linder entiende que una unión aduanera significa la posibilidad de mantener el comercio libre entre un determinado grupo de países y, al mismo tiempo, conservar cuantas restricciones se consideren esenciales contra otro grupo de países, siempre que la aplicación de dichas restricciones proporcione recursos que se orienten a la producción de artículos sustitutivos de importaciones. La posibilidad de lograr sustituciones adecuadas será menor si un país subdesarrollado actúa aisladamente que si concierta su acción con otros países subdesarrollados en el seno de una unión aduanera. Naturalmente, el autor de este ensayo cree que la unión aduanera debe considerarse, dentro de la política de desarrollo, como un intento para realizar futuras adiciones a los recursos productivos, tan grandes como sea posible, asignándolas a las finalidades más convenientes.

Hiroshi Kitamura entiende que la integración económica de una región subdesarrollada no podrá organizarse únicamente con la supresión de las barreras al comercio, o principalmente por medio de ellas y que los efectos benéficos de una zona de libre comercio o de un mercado común en las regiones subdesarrolladas serán más bien limitados, requiriéndose, para alcanzar las metas del desarrollo, que la cooperación mutua se extienda a la esfera de la producción, con miras a modificar la composición y la magnitud de la inversión, y que alcance también a la especialización que debe ser asimismo coordinada entre los diferentes países de una zona determinada. Preconiza Kitamura que cada gobierno se prepare, al respecto, para someter sus propios programas a un escrutinio común por parte de los demás gobiernos, con el fin de emprender, de acuerdo, acciones que sirvan al interés de todos y cada uno de los países concertados. Cita, como ejemplo, las experiencias europeas en materia de armonización de políticas económicas (Unión Benelux, Comunidad Europea del Carbón y del Acero y Comunidad Económica Europea), sin dejar de mencionar los esfuerzos realizados en la misma dirección, y también con resultado positivo por los países de Europa Oriental.

La segunda parte del libro es la descripción y el análisis de los problemas que confronta la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, haciendo historia de los orígenes y vicisitudes del Tratado de Montevideo y de las intervenciones y actitudes observadas en el transcurso de su funcionamiento, todavía incipiente, por organismos internacionales como el GATT, el Fondo Monetario Internacional y la CEPAL, así como la posición, en ciertos aspectos sumamente renuente, asumida por Estados Unidos. A juicio de Miguel Wionczek, autor del ensayo consagrado a enumerar los diversos acontecimientos sobrevenidos desde la firma del Tratado, aunque las partes contratantes han cumplido con el programa mínimo de liberación comercial que se había previsto para el período transcurrido, es evidente que siguen resistiéndose a adoptar el espíritu dinámico de los proponentes de la integración, dándose el caso de que la iniciativa ha encontrado más adeptos en los sectores privados de las repúblicas latinoamericanas que entre los políticos. Además, los centros industriales del mundo admiten, cada vez con más convencimiento, la necesidad de la integración económica de nuestra región.

Sidney Dell, coincidiendo con opiniones expuestas por otros autores, afirma que aun siendo útil el funcionamiento de la ALALC, su éxito sólo será verdadero si se produce, de modo armónico y coordinado, un cambio económico y social en América Latina y que la reducción de aranceles y de otras trabas comerciales carecería de significado sin que los países del área procedan a reformas en la tenencia de la tierra y en la estructura fiscal y sin una mejoría en la distribución del ingreso, que permita persuadir a las masas de la población de que ella podrá disfrutar también de los logros del avance económico. Gustavo Magariños examina en su ensayo los obstáculos con que tropieza la aplicación de un tratado que instaure una zona de libre comercio y considera que debería instituirse un organismo integrado por los ministros de finanzas o los más altos funcionarios de los bancos centrales con el encargo de evaluar las consecuencias que en el ámbito regional tuvieran las medidas que adopten las autoridades nacionales competentes y de analizar las causas de inestabilidad circunstancial de alguna moneda; un sistema de consultas que abarque todos los aspectos de las políticas monetarias, y que forjaría la confianza recíproca necesaria para intentar la coordinación de las políticas nacionales en la materia.

Raúl Prebisch opina, en su estudio de los obstáculos al mercado común de la región, que urge establecer claramente las metas cuantitativas de reducción y eliminación de aranceles y demás restricciones en un plazo determinado, pero que no sería aconsejable establecerlas en forma aislada, sin echar las bases de acuerdos de complementación que permitan planificar industrias de gran significado en la estrategia del desarrollo, ni esto último podría hacerse sin sentar un claro concepto de reciprocidad y formas efectivas de cumplirlo. La fórmula más simple y practicable es el promedio aritmético de aranceles: en un período de unos doce años, el promedio entre los países asociados no debería exceder de 15% y en ese plazo deberían expirar todas las otras restricciones de índole proteccionista. El establecimiento de estas metas —según Prebisch— debiera ir unido a la obligación de reducir todos los derechos a un máximo de 30% en el caso de industrias existentes, de crecimiento vegetativo, y en las actividades agrícolas, y de 10% en las industrias dinámicas, acordando, en todos los casos, un procedimiento gradual, con metas intermedias.

Afirma asimismo que sería recomendable la supresión total de aranceles en un tiempo corto —tal vez de la mitad del período— para las materias primas básicas, mineras o agropecuarias, incluyendo los productos petroquímicos, ya que los países latinoamericanos producen todas esas materias esenciales y si eliminaran los gravámenes que pesan sobre su importación y elaborasen una tarifa común para terceros países, podrían alcanzar una importante sustitución de importaciones de otros productos de fuera de la zona. Refiriéndose a los acuerdos de complementación industrial señala que el problema estriba en conseguir que las inversiones se coordinen y distribuyan en forma tal que cada uno obtenga ventajas equivalentes dentro del mercado común, ya sea en las mismas industrias convenientemente integradas o en diferentes actividades. Sugiere que los acuerdos de complementación se preparen y negocien simultáneamente para una amplia y variada gama de actividades industriales, de modo que a cada país le sea más fácil obtener la indispensable reciprocidad en el desarrollo de nuevas industrias capaces de competir en el mercado común.

En relación con los problemas de la industrialización regional discurre, en su agudo y bien documentado ensayo, el Lic. Plácido García Reynoso quien alude en primer lugar a la dificultad de cómo integrar al mismo tiempo las estructuras industriales de los países de mayor desarrollo de la región, como Argentina, Brasil y México y crear, también al mismo tiempo, condiciones que permitan la aparición de actividades industriales modernas en las repúblicas de menor desarrollo económico relativo. Indica que la industrialización realizada hasta hoy en cada país, lograda en la mayoría de los casos a base de fuerte protección arancelaria, ha originado elevados costos, baja productividad, capacidad de producción desaprovechada y, consecuentemente, altos precios para el consumidor, pero parece evidente que, al operar sobre las industrias existentes, el proceso de especialización en un mercado mucho mayor que el actual tendrá como consecuencia una mejor localización de las empresas desde el punto de vista del aprovisionamiento de materias primas, disponibilidad de mano de obra calificada, posibilidad de financiamiento, etc., que permitirá un funcionamiento más eficiente y, por ende, una producción más económica.

El desarrollo industrial futuro en el ámbito de la región no puede concebirse solamente para algunos de los países ubicados en ella, sino para todos los participantes en la ALALC, como quedó convenido en el Tratado de Montevideo. Para lograr este objetivo es menester crear una serie de mecanismos regionales en el campo industrial que faciliten la adaptación gradual de las industrias existentes a las nuevas condiciones y dimensiones del mercado regional, sin exponerlas a los riesgos excesivos de la competencia de otras empresas ya en operación o de las nuevas que están surgiendo, atraídas a la región por las nuevas condiciones de producción y de distribución y por el atractivo de un mercado de régimen arancelario preferencial; hacer, mediante la progresiva especialización en escala nacional y regional, y también dentro de cada rama industrial, que avance la sustitución de importaciones hacia formas industriales más complejas tecnológicamente y de mayor magnitud, en términos de inversión inicial, así como en condiciones más ventajosas, desde el punto de vista económico, de productividad y de eficiencia, que las que ahora operan en los mercados nacionales y, por último, crear los medios para que las empresas existentes y las que se establezcan expresamente para exportar manufacturas a terceros países, puedan competir con las que operan en los

actuales centros industriales. Considera indispensable el Lic. García Reynoso que los gobiernos de los países participantes en la ALALC apoyen políticamente a esta organización y propicien la formación de un instrumento de consulta, a nivel ministerial, que se reúna periódicamente para resolver los problemas que vayan presentándose.

Jan Tinbergen estudia, en otro ensayo, la situación de la industria pesada en América Latina y las posibilidades de orientar adecuadamente su desarrollo.

Enrique Angulo se enfrenta con otro tema de importancia capital para llevar a cabo la integración latinoamericana: se trata del problema de los transportes, en especial el de los transportes marítimos. Después de analizar minuciosamente la situación, reseñando diversos acuerdos de índole internacional encaminados a solucionarlo, y en especial los trabajos desarrollados en el seno de la ALALC y las reuniones de la ALAMAR, el autor se hace eco de consideraciones contenidas en un trabajo presentado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo según las cuales si todos los países en vías de desarrollo, o un buen número de ellos, tratasen de aumentar sus propias marinas mercantes, tal política bien podría entrañar derroche de capital y costos operativos más altos para cada uno, por lo que se juzga que sería conveniente enfocar el problema de las marinas mercantes desde un punto de vista regional, sobre la base de convenios o de compañías de carácter zonal que asociaran a varios de ellos. Debiera ser el sector público de cada país —estima el autor de este ensayo— el que impulsara la idea de formar una flota latinoamericana y encauzar, mediante incentivos y normas reglamentarias pertinentes, la actividad de las líneas navieras hacia la realización de una política de contenido regional. El número de empresas marítimas bajo control del Estado en los países asociados asegura a los gobiernos la base indispensable para emprender la tarea de reorientar e integrar líneas.

Abundando en esta idea de "regionalizar" la marina mercante, Angulo subraya que casi todos los países asociados están esforzándose por renovar y ampliar sus flotas, pero que los recursos que se destinan a ese fin se siguen encaminando a dar trabajo, en la mayoría de los casos, a astilleros de fuera de la región, en tanto que algunos de los países de la Zona se hallan ociosos, total o parcialmente, y atraviesan períodos críticos. Sugiere, por tanto, el autor de este interesante ensayo que se concierte cuanto antes un acuerdo de complementación en el ramo de la construcción naval y que, al mismo tiempo, se establezca un régimen preferente, con créditos adecuados, para las compras de buques en astilleros de la Zona. A la luz de las experiencias de cada país en materia de marina mercante, propone asimismo que, de acuerdo con las metas regionales, se dé la mayor uniformidad posible a los procedimientos que vayan a seguirse en el futuro.

Los problemas de financiamiento del desarrollo y de la integración en América Latina y los relacionados con el fomento de las exportaciones, son estudiados en sendos trabajos por el presidente del BID, Felipe Herrera, por Raymond F. Mikesell y por Ernane Galveas; Barry N. Siegel se ocupa, por su parte, de los sistemas de pagos interlatinoamericanos y señala, en coincidencia con Mikesell, que lo importante es proporcionar a los países de la Zona liquidez adicional para que puedan financiar el nuevo comercio que se derive de la liberación promovida por la ALALC, intensificando las relaciones entre los bancos de la Zona.

Robert Triffin completa el panorama y fija las perspectivas de estas cuestiones en un breve ensayo sobre la cooperación monetaria regional, aduciendo en favor de ella los argumentos que él mismo sostuvo en reuniones de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano y en conferencias de expertos monetarios africanos y europeos.

La tercera parte del libro es, sencillamente, la exposición de una realidad que ya comienza a mostrar su vigor: la del programa de integración centroamericana, valioso ejemplo digno de tenerse en cuenta, en el que se han registrado y se van resolviendo problemas similares a aquellos que afronta la ALALC. Joseph Moscarella, Joseph C. Mills y Jorge González del Valle describen y comentan las etapas vividas por tan aleccionadora experiencia.

"Integración de América Latina", es, pues, una obra de extraordinario interés, en la que los estudiosos de los problemas de nuestra región han de encontrar magnífico cauce para sus trabajos.