

*La Integración en las Regiones Subdesarrolladas:
Consideraciones en torno al caso de América Latina*

SAMUEL DEL VILLAR

II

EL MOVIMIENTO HACIA LA INTEGRACION
EN EL MUNDO SUBDESARROLLADO

La experiencia europea ha tenido trascendencia más allá de las fronteras del mundo industrializado. No se puede negar que en los intentos de integración, o regionalización,¹ económica emprendidos en las regiones de escaso desarrollo existe una buena dosis de imitación en la pauta establecida por Europa. Sin embargo, las premisas de las que tiene que partir cualquier movimiento de integración son esencialmente diferentes.

En Europa el punto de partida estaba planeado sobre la constitución de una sólida unidad en el interior de los Estados. El desarrollo económico y social de los países miembros de las Comunidades Europeas, y también de la EFTA y el COMECON, cuando éstos deciden lanzarse en el camino de integración o de la cooperación regionales era infinitamente superior al de los Estados del Medio Oriente, América o África que han contemplado la unificación de sus economías como la alternativa más viable para su desarrollo. También, la homogeneidad en el régimen político de los países europeos, contrasta radicalmente con la heterogeneidad de los sistemas políticos en los países escasamente desarrollados que buscan integrarse entre sí. No puede caber duda que un elemento decisivo para entender los éxitos, principalmente de las Comunidades Europeas, y los no tan trascendentes de la EFTA y del COMECON, es

¹ Ver la definición que de "regionalización" da el profesor Bourguinat más adelante.

la similitud de la organización política de los Estados regionalmente agrupados: la democracia liberal parlamentaria en los países europeos occidentales, y la democracia socialista dirigida de los orientales.

En estas condiciones las perspectivas, o la planeación de la regionalización o la integración económica en los países no industrializados deben ser esencialmente diferentes. En éstos, la lucha por alcanzar la identidad nacional interior es todavía un objetivo primario de su política estatal. El analfabetismo, el hambre, las organizaciones tribales o semif feudales, hacen que la unidad nacional sea de hecho la forma jurídica emanada de grupos sociales en el poder, que, en la mayoría de los casos, son poco representativos del grueso de la población de sus territorios. En términos generales, vastos grupos no se encuentran integrados a la vida económica, política y social del Estado, y muchos parecen tener mayor identidad política con instituciones preestatales como la tribu, el pueblo, la hacienda. Su economía, en general, se restringe a la de estas comunidades y sus relaciones culturales y sociales no trascienden más allá de los límites que las mismas marcan. En muchas ocasiones, la misma soberanía del Estado al chocar con los intereses de estos organismos políticos, cuando su poder escapa a la normatividad estatal, se ve imposibilitada a hacer prevalecer su autoridad con respecto al orden interno.

De estas condiciones de desintegración política, económica y social en que se encuentran, en general y con diversos matices, los países escasamente desarrollados, es que tiene que partir la planeación de la integración económica o política que busque en última instancia la creación de unidades supranacionales. El esfuerzo es doblemente arduo si los Estados atravesados optan por la integración. Por un lado, al no poder olvidar su desarrollo nacional, tendrán que encauzar una política tendiente a alcanzar una mayor unificación interna; y, por el otro, deberán buscar el establecimiento de una unidad supranacional. El objeto sería hacer convergir las políticas que buscan la integración nacional y la regional.²

La integración, o regionalización, se presenta a los países subdesarrollados como una alternativa de organización del

² DEL VILLAR, S. I. "La integración de los pueblos subdesarrollados". *Excelsior*, "Diorama de la Cultura", 4 de junio de 1967.

comercio exterior que implica un verdadero modelo de desarrollo económico. Las perspectivas de desenvolvimiento que ofrece, en conjunto, el mundo subdesarrollado son desalentadoras. Si se considera el fracaso de la década que con tanto optimismo se calificó por la ONU del "desarrollo" (1960-1970), en la que la tasa de crecimiento del producto nacional bruto del conjunto de los países subdesarrollados en vez de aumentar ha decrecido: de 1950 a 1954 fue del 4.9 por ciento anual, de 1954 a 1960 del 4.5 por ciento, de 1960 a 1964 del 4 por ciento;³ si se considera la tendencia al deterioro de los precios de las materias primas, principal fuente de exportaciones y de financiamiento que tienen los países subdesarrollados, que coloca a éstos en una situación cada vez más desventajosa en los términos del comercio internacional; si se considera que el financiamiento externo que reciben los países subdesarrollados cada vez tiende a nulificar más sus efectos positivos para el desarrollo, por el pago de servicios que para finales de 1967 se calculaban —por el entonces presidente del Banco Mundial— en 6 mil millones de dólares o sea alrededor de la mitad del flujo de capital bruto recibido, se tendrá uno que convencer que hay que revisar radicalmente las tendencias y los planes de desarrollo económico que han estado vigentes en el mundo subdesarrollado.

Desde luego que el esquema clásico de la división internacional del trabajo, que reducía a los países "periféricos" a la producción de materias primas, tiene que ser descartado, pues ha conducido a que el mundo subdesarrollado participe sólo en un 6.5 por ciento de la producción de la industria manufacturera mundial (en poco menos del 10 por ciento para la industria ligera y alrededor del 5 por ciento para la pesada),⁴ lo que es inaceptable desde cualquier punto de vista. Planear la industrialización de los países atrasados a base de las divisas obtenidas por la exportación de productos primarios resultaría enteramente inefectivo. El deterioro de los términos del comercio internacional de productos primarios —tan señalado por la reunión de la UNCTAD—, tendencia que no tiene perspectivas de cambio, hace imposible prever en términos

³ World Economic Survey, "Naciones Unidas", 1965. Fuente: Oficina General de Investigación Económica y Política de las Naciones Unidas.

⁴ JALÉE, Pierre. *Le tiers monde dans l'économie mondiale*, pp. 49-50, Paris, 1963.

realistas que pueda sostener el crecimiento económico del mundo subdesarrollado a base del financiamiento provisto por las utilidades de las exportaciones de productos primarios.

Los esquemas de desarrollo que miran al desenvolvimiento de una industria designada a competir en los mercados de los países industrializados, en términos generales, tienen pocas posibilidades de éxito. Las dimensiones, la capacidad, los recursos técnicos y financieros con que cuentan las empresas de los países industrializados, hacen muy difícil la concurrencia en sus mercados de la industria que se pudiese desenvolver en los países atrasados. Quizá la única posibilidad está reservada para bienes escasamente industrializados que no requieren de gran especialización tecnológica ni de vastos recursos financieros para producirse. También hay que considerar entre las dificultades para el acceso a estos mercados las barreras proteccionistas que existen en los países industrializados y los factores psicológicos que tienen los consumidores de estos países en el señalamiento de sus preferencias. Ciertamente que existen posibilidades de concesiones arancelarias entre Estados, pero éstas se otorgan cuando la población ofrece expectativas de consumo atractivas. Es posible que los países industrializados estarían dispuestos a abrir sus puertas a los productos provenientes del mundo subdesarrollado, pero siempre y cuando las posibilidades de consumo de su población fuesen atractivas para los artículos del mundo industrializado y no pudiesen ser aprovechadas más que haciendo concesiones sobre sus mercados internacionales. Pero el obvio desequilibrio que existe entre la capacidad de consumo de la población de ambos mundos, se traduce en una reticencia a la eventual entrada de productos del mundo subdesarrollado al desarrollado. Esto se acentúa más, si se consideran las necesidades de protección fiscal que requiere el nacimiento o el desarrollo industrial en el mundo subdesarrollado; haciéndose el desequilibrio más notable por la necesidad de importación del mundo desarrollado que tienen los países subdesarrollados.

Si se siguiera este modelo, de tratar de conquistar los mercados de los países desarrollados hasta sus últimas consecuencias, quizá se llegaría a un panorama de una nueva división internacional del trabajo, como piensa P. R. Jolés, director eje-

cutivo de la UNCTAD⁵ en 1967. En este esquema ideal, los países actualmente más adelantados se consagrarían a la producción de artículos altamente elaborados y los países atrasados podrían producir bienes escasamente industrializados, o que requieren de una industria ligera para su elaboración. Sin embargo esto parece ser irreal pues implica la eliminación de las barreras que el mundo industrializado opone a los artículos originarios de los países atrasados, situación que eventualmente pudiera producirse en la hipótesis imprevisible de que los países desarrollados dejaran de producir esos artículos que producen en condiciones de una alta productividad.

Por otro lado, un modelo de desarrollo industrial construido sobre las premisas de un mercado nacional se muestra insuficiente para poder resolver el dilema del desenvolvimiento de los pueblos atrasados. Ciertamente, un mercado nacional no ofrece más que márgenes reducidos para un efectivo desarrollo industrial. Se podría construir una industria muy protegida e intrascendente más allá de determinados límites de complejidad. Difícilmente es posible concebir que los reducidos mercados nacionales de los países subdesarrollados puedan ofrecer perspectivas para un desenvolvimiento de un complejo industrial capaz de producir los bienes de capital mínimamente necesarios para su desarrollo actual. Mucho más remota resulta la perspectiva para industrias tan sofisticadas como la cibernética.

Es en estas condiciones en las que la integración, o la regionalización de las economías, ofrece la alternativa más viable para el desarrollo de los pueblos atrasados. Ante la imposibilidad de concebir el desarrollo económico en las regiones subdesarrolladas bajo los tradicionales esquemas de una división internacional del trabajo, de una conquista de los mercados de los países industrializados, de un desarrollo estrictamente nacional, los Estados atrasados pueden tratar de encontrar en sí mismos la solución al dilema de su desarrollo por medio de una mayor unificación.

Después de considerar la ineffectividad de tres modelos de organización económica exterior —el crecimiento transmitido por la exportación de bienes primarios, la exportación sobre los mercados exteriores de los países avanzados y la indus-

⁵ JOLÉS, P. R. *Esfuerzos internacionales en pro del desarrollo*, ensayo publicado en "Política Internacional" núm. 440-1, p. 4, Belgrado, 5 y 20 de agosto de 1968.

trialización del mercado interior con un sector exterior de equilibrio— Henri Bourginat concluye:

Ninguno de los tres modos de organización de las relaciones económicas exteriores parecen susceptibles de procurar el cambio, no obstante, necesario en el ritmo del crecimiento —en estas condiciones—, se llega a preguntar si la solución no debe ser buscada en una vía enteramente nueva, la de la regionalización.

Son claras las dos novedades que debería aportar la vía nueva —señala. Primero sería necesario que permitiese hacer más remuneradora la exportación de bienes primarios; sería además necesario que favoreciese la industrialización dando a los productos manufacturados de los países subdesarrollados un mercado que no fuese impugnado, sea por el prejuicio psicológico desfavorable de los compradores, sea por las restricciones a la entrada de los mercados de los países industrializados.

Para llegar a estos fines, parece que la única solución es la de una industrialización buscada no para los mercados de los países industrializados, sino al nivel de los mismos países subdesarrollados. . .

La regionalización se analiza en una voluntad de sustituir la región (multinacional) a la nación como cuadro de especialización, fundada sobre la estrecha asociación en la realización de una Unión aduanera y en la búsqueda sistemática de coproducciones entre países geográficamente cercanos.⁶

De hecho, la idea de integración ha existido en las regiones subdesarrolladas, prácticamente desde que sus Estados obtuvieron la independencia. Desde la idea bolivariana de la unidad de América Latina hasta la de unidad africana proclamada en 1963 en Addis Abeba, y pasando por la de nación árabe, se da testimonio de este anhelo que se origina en el momento en que desaparece la dependencia colonial. Sin embargo, y para infortunio de la efectiva integración, la idea ha implicado una enorme dosis de vaguedad y ha vislumbrado por lo general el terreno político como el mejor para iniciar la unificación. Pero conforme el tiempo ha ido alejando a los jóvenes Estados del calor de la recién adquirida independencia, y los ha ido acercando a las realidades políticas y económicas que deben enfrentar, las posibilidades de una integración política, tal como era concebida al inicio de la vida independiente, han ido languideciendo.

⁶ BOURGINAT, Henri. *Les marchés communs des pays en voie de développement*, pp. 9 y 10 Droz, Ginebra, 1968.

Pero a este languidecer del movimiento de integración política, ha correspondido un fortalecimiento de las ideas de integración económica. En cierta forma existe alguna similitud con lo que pasó en el movimiento de integración europea: la idea de federación política europea que Briand proponía en 1930 fue un fracaso que no significaba que la integración de Europa era imposible; señaló el sendero que debía seguirse para alcanzar la unidad. Así, en el mundo subdesarrollado, a las originarias ideas de unidad política que se han demostrado impracticables, se han ido sustituyendo las ideas y las políticas que buscan la integración económica, y que quizá en última instancia los lleve a la unidad política, pero por vías diferentes a las que se pensaron en la independencia.

Así, el deseo de unidad que parece existir entre los pueblos subdesarrollados, la búsqueda de una solución al dilema de su crecimiento económico y el éxito que han obtenido las Comunidades Europeas se pueden señalar como los principales determinantes del movimiento de integración en las regiones subdesarrolladas.

Si nos atenemos, como índice de desarrollo regional, a la producción de manufacturas entre el número de habitantes, se deberá concluir con Pierre Jalée⁷ que América Latina está a la cabeza del mundo subdesarrollado con 50 por ciento de la producción manufacturera total de los países subdesarrollados y alrededor de 235 millones de habitantes, ya que está cuatro veces menos subindustrializada por habitante que África y el Medio Oriente —20 por ciento y alrededor de 400 millones de habitantes— y seis veces menos subindustrializada que Asia Sudoriental —30 por ciento y 900 millones de habitantes. América Latina, la región del mundo subdesarrollado que más años lleva de vida nacional independiente, es donde parece que se ha progresado más en el movimiento de integración. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano son las dos experiencias, principalmente la segunda, que más han adelantado en materia de integración económica de los países no industrializados.

⁷ JALÉE, Pierre, *op. cit.* p. 53.

II

LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

A. *Las premisas latinoamericanas*

La región del mundo subdesarrollado que más ha avanzado en el camino de la regionalización económica es América Latina. El esfuerzo que representa la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano, parece ser el más trascendente emprendido por Estados no industriales.

América Latina es el área del mundo subdesarrollado donde sus Estados llevan más años de vida independiente. El principal efecto político-social del siglo y medio de vida independiente latinoamericana, comparado con el reciente proceso de independencia en otras regiones subdesarrolladas, es que los Estados que forman América Latina han alcanzado una mayor unificación nacional interna. Los Estados latinoamericanos han llegado a un punto en su evolución política en el que prácticamente las luchas armadas entre sus Estados han desaparecido como instrumento de consolidación.

También hay que considerar que siglo y medio de vida en el que hay que identificarse, en lo cultural, en lo político, en lo económico, con una noción unitaria de Estado, barre con muchos de los obstáculos internos que el Estado tiene para afirmar su soberanía. Las nacionalidades en América Latina tienen, en términos generales, mayor significado que en otros continentes subdesarrollados, donde la pertenencia a unidades preestatales condiciona la vida doméstica del Estado con mayor intensidad que en América Latina, situación que dificulta el acercamiento regional.

Por otro lado, se debe advertir que la lengua, la conformación étnica, y hasta la religión, son elementos culturales mediante los que es factible establecer vinculaciones comunes que facilitan el acercamiento. Se advierte así un notable contraste en la situación latinoamericana con la heterogeneidad étnica, religiosa y geográfica de los Estados del sudeste de Asia, con los conflictos políticos y militares que oponen a los Estados árabes, con el atraso de los países africanos, por lo que América Latina parece ofrecer mejores condiciones para la integración de sus economías.

Lo anterior no quiere decir que existan premisas óptimas para que se desenvuelva un movimiento hacia la integración. Por el contrario, América Latina, a pesar de ciertas ventajas sobre otras regiones del mundo subdesarrollado, no escapa a las condiciones generales que prevalecen en él, impidiendo un movimiento acelerado hacia la unificación. Si bien es cierto que, comparados con otros Estados atrasados, los Estados Latinoamericanos presentan una mayor cohesión interna, también lo es que esta cohesión todavía es de un mínimo grado comparada con la que han alcanzado los países de las Comunidades Europeas. Ciertamente, en las sociedades latinoamericanas el analfabetismo, el hambre, la organización política y económica, mantienen marginados de la vida nacional a vastos sectores de la población. Esto implica que el esfuerzo por una integración doméstica debe ser también un renglón primordial en cualquier programa latinoamericano de desarrollo.

La falta de complementación de las economías latinoamericanas, es también un obstáculo que tiene que vencer el movimiento de regionalización económica latinoamericana. La orientación de las exportaciones latinoamericanas hacia mercados extrarregionales no da un buen índice para apreciar esta falta de complementación. En 1966 sólo el 9.8 por ciento de las exportaciones latinoamericanas tienen un destino dentro de la región.⁸ Además, el grueso del comercio intrarregional está constituido por materias primas, existiendo muchas barreras proteccionistas que impiden el intercambio de los artículos manufacturados entre los países de la zona. La razón inmediata de esta situación es, por un lado, la composición de las exportaciones latinoamericanas que, según cálculos del ILPES publicados en 1967, en 1964 eran de 10.7 por ciento para los bienes manufacturados y el resto para materias primas y alimentos y, por otro, la fuerte tendencia proteccionista que acompaña al desarrollo industrial de la mayoría de los Estados latinoamericanos.

En la misma forma, la heterogeneidad que se advierte en los regímenes políticos y económicos internos de los países latinoamericanos, representa un elemento muy poderoso que actúa directamente en contra de la unificación. Así, por ejemplo, es muy difícil establecer sólidas premisas para una acción

⁸ CEPAL. Estudio, 1966.

sería en pro de la integración si se parte, por un lado, de regímenes sujetos a un alto grado de inestabilidad política y social como Argentina y Brasil, y por el otro, de regímenes que han logrado conseguir permanencia en sus instituciones, como México o Chile. También los diversos niveles de desarrollo económico y los diferentes niveles de vida entre los países latinoamericanos obstaculizan la apertura de barreras nacionales hacia una zona de libre comercio, primero, y hacia un mercado común, con posterioridad. Países como Brasil, Argentina y México, que son los que poseen un mayor desarrollo económico relativo, se encuentran en una posición ventajosa frente a países notablemente más atrasados como el Paraguay o Ecuador. La heterogeneidad también se puede advertir en los diversos regímenes de tenencia de la tierra, en el desarrollo sindical, en los sistemas fiscales y de seguridad social, etcétera.

En esta forma, la regionalización de las economías latinoamericanas en una unidad que englobe prácticamente a un continente y a una población en la actualidad de cerca de 250 millones de personas se presenta como una tarea muy difícil, pero al parecer fundamental, como veremos, si se desea encontrar una solución al desenvolvimiento del área. En esta forma, las premisas de las que tiene que partir, o más bien ha partido, el movimiento hacia la integración, son ambivalentes. Por un lado, los elementos culturales comunes: lengua, composición étnica, religión, resultan débiles si se comparan con los obstáculos que enfrentan, como son la escasa cohesión social interna de los Estados que se traduce en la marginación de sectores mayoritarios de la población, la falta de complementación de las economías latinoamericanas, la inestabilidad política y social, los diversos niveles de desarrollo económico, y las diversas políticas económicas de los Estados latinoamericanos.

El panorama no es muy alentador, pero es sobre estas premisas que se desarrolla el movimiento hacia la integración económica de América Latina, y quizá, en una hipótesis todavía imprevista, hacia la integración política.

B. *La necesidad de la integración económica latinoamericana*

La integración económica latinoamericana se ha contemplado como modelo necesario para asegurar la industrialización, y consecuentemente, el desarrollo económico latinoameri-

cano. La alternativa de desarrollo que ofrece la integración, obviamente, se infiere del panorama presentado por la realidad económica latinoamericana, y que a continuación analizaremos. Sin embargo, como lo señala Sidney Dell en su magnífico estudio, la experiencia en este sentido se ha emprendido más por la sugerencia de intelectuales y economistas a nivel gubernamental, que por presiones de las fuerzas políticas que operan en el contexto latinoamericano.

“Si bien existe un cierto calor político en el programa de integración latinoamericana, no se puede decir que la presión política es en alguna forma comparable con las presiones correspondientes en Europa. Si existen fuerzas que tienden en la dirección de la solidaridad continental en América Latina, existen sentimientos igualmente fuertes de nacionalismo. Entonces la carga que tuvieron que llevar los argumentos intelectuales económicos fue mucho mayor en América Latina que en Europa”.⁹

El peso de la Comisión Económica para América Latina, fue decisivo para que la necesidad de la integración económica latinoamericana fuese comprendida y aceptada por los gobiernos de la región.¹⁰ El antecedente inmediato del Tratado de Montevideo y quizá la causa eficiente, fueron la serie de estudios realizados por la CEPAL a lo largo de la década de los cincuenta y que desembocan en una firme recomendación sobre la constitución de una zona libre de comercio latinoamericana en 1959.¹¹

Para comprender la necesidad de la integración económica latinoamericana, es necesario referirse a algunos índices del desarrollo económico de la región en los últimos años, así como a algunas proyecciones sobre los efectos que pudiera tener el mantener estas tendencias.

Las expectativas de la llamada “década de las Naciones Unidas para el desarrollo” (1960-1970), se han mostrado como un rotundo fracaso en América Latina. El ritmo del crecimiento del producto bruto total promediado de 1960 a 1966 fue el 4.3 por ciento, cifra que se torna muy grave al relacio-

⁹ DELL, S. *A Latin American Common Market?* Oxford University Press, 1966, p. 25. El estudio de Dell es considerado como una de las más completas investigaciones sobre las experiencias de integración en América Latina.

¹⁰ WIONCER, Miguel. *La historia del Tratado de Montevideo*, F.C.E., México, 1964.

¹¹ CEPAL. *El Mercado Común Latinoamericano*, México, 1959.

narla con el crecimiento de la población, pues la tasa promedio de crecimiento del producto bruto por habitante, en el mismo lapso, sólo fue del 1.3 por ciento.¹² Según estimación conservadora sobre estas cifras —hecha por el presidente del Congreso Latinoamericano de Industriales, José Campillo celebrado en México en 1968— “...ello quiere decir que, de no acelerarse este ritmo, América Latina necesitará más de cien años para que su ingreso por habitante sea comparable al que actualmente tienen los países europeos, y más de 150 años para alcanzar el que actualmente tienen los Estados Unidos”.¹³

América Latina ha tenido las exportaciones como principal fuente de financiamiento para su desarrollo. Como todas las regiones del mundo subdesarrollado, las exportaciones latinoamericanas consisten fundamentalmente en materias primas y alimentos. En esta forma, en 1964 la composición de las exportaciones latinoamericanas, de acuerdo con el ILPES, fue la siguiente: los alimentos y las materias primas alcanzaban el 89.3 por ciento (correspondiendo 44.3 por ciento a alimentos, bebidas y tabacos; 18.5 a materias primas no combustibles, y 27.3 a los combustibles), y sólo el 10.7 correspondía a artículos industrializados.

Sin embargo, América Latina tiene necesidad de mantener un elevado índice de importaciones de artículos manufacturados para la consecución de su desarrollo. Así el ILPES calcula la elasticidad de las importaciones latinoamericanas para el periodo 1950-1962 con respecto al uno por ciento de crecimiento del producto bruto, en un 0.85 por ciento, y en tres hipótesis diferentes de proyección de las importaciones, calcula que para 1975 las elasticidades podrían ser alternativamente de 0.85 por ciento, o de 1.2 por ciento.¹⁴ Sin embargo, las dificultades que tienen las exportaciones latinoamericanas por las tendencias al deterioro en los términos del intercambio comercial con los artículos manufacturados, y que se han traducido en una pérdida acumulativa anual del poder adquisitivo de las exportaciones latinoamericanas de 1.7, en los últimos

¹² Estudio de la CEPAL para 1965.

¹³ CAMPILLO, José. “Discurso en la sesión plenaria de apertura del Congreso Latinoamericano de Industriales”. México, 11 de marzo de 1968. Ver *Memorias del Congreso*, vol. 1, p. 11.

¹⁴ ILPES. *La brecha comercial y la integración latinoamericana*. México, 1968, pp. 57, 79 y 80.

quince años, hacen que el desarrollo económico de la región difícilmente aumenten las exportaciones latinoamericanas. El descenso en la tasa de crecimiento del ingreso real por habitante calculados por la CEPAL— que, en términos generales, se ha observado en la región, da un buen índice de la problemática que plantea el sector externo para el desarrollo de los países latinoamericanos: de 1950 a 1955 promedio 2.7 por ciento anual; de 1955 a 1960 fue de 1.7 anual, y de 1960 a 1966 la tasa anual descendió a 1.2 por ciento, siendo sólo de 0.3 para 1965-66.

En esta forma, el crecimiento económico de los países latinoamericanos está íntimamente vinculado a la demanda de artículos manufacturados que constituyen el grueso de sus importaciones, pero el deterioro del poder adquisitivo de las exportaciones latinoamericanas conduce a un ensanchamiento cada vez mayor de lo que los expertos de ILPES han calificado como "brecha comercial", en la hipótesis de que se mantenga el crecimiento económico de la región. La brecha comercial se define como la diferencia entre las necesidades de importación que deben hacer frente al país o región para hacer posible la meta del desarrollo deseado, y los ingresos que se estima podrán obtenerse por las exportaciones; o bien, como la diferencia entre las importaciones y el poder de compra de las exportaciones.¹⁵

En las condiciones actuales, las perspectivas de la evolución de la brecha comercial resultan altamente desfavorables para el crecimiento económico de la región. En una proyección que realizó el ILPES de la evolución de la brecha comercial para 1975 y 1980, basándose en un crecimiento anual acumulativo de las exportaciones de un 3 por ciento, en una elasticidad de la demanda de las importaciones de 0.95 con respecto a un uno por ciento de aumento en el producto bruto, y con éste fijado en un promedio de seis por ciento de incremento anual acumulativo, se llegó a las siguientes conclusiones:

... Se produciría una brecha de comercio que en 1975 ascendería aproximadamente a 4 600 millones de dólares, y para 1980 a 8 300 millones. Estas cifras representan proporciones de 33 y 50 por ciento respectivamente con relación al poder adquisitivo de las exportaciones en ambos años. Es decir, la brecha de comercio sería de magnitud muy apreciable y crecería muy rápidamente tanto en valor absoluto como

¹⁵ ILPES, *op. cit.*, pp. 9 y 87.

en términos relativos. Si en lugar de expresarse esta situación en forma de una brecha comercial se le considera desde el punto de vista de la tasa de crecimiento del producto que sería posible obtener sin ningún desequilibrio sistemático en la balanza comercial, se llegaría a la conclusión de que, para mantener la brecha comercial igual a cero, América Latina debería limitar su crecimiento a tasas inferiores al 4 por ciento anual acumulativo; si se considera que la población latinoamericana crece anualmente a una tasa cercana al 3 por ciento, se comprende fácilmente que este ritmo de crecimiento del producto es insatisfactoria desde todo punto de vista. . .

Contando a Centroamérica como un solo país, la proporción de las importaciones que la brecha representa alrededor de 1975 es la siguiente: sólo dos países tendrían brecha favorable. Otros dos enfrentarían una brecha desfavorable, pero inferior al 10 por ciento del poder adquisitivo de las importaciones. Otras dos naciones deben superar una brecha mayor al 10 por ciento, pero inferior al 30 por ciento de sus exportaciones. Los nueve países restantes tendrán que encarar un problema de brecha desfavorable superior al 30 por ciento del poder adquisitivo de sus ventas exteriores. Esta situación, que en su magnitud relativa contrasta con un déficit de balance de pagos que se produjeron en los últimos quince años, se produciría por tratarse de lograr un uno por ciento adicional en la tasa de crecimiento del producto de la región.¹⁶

Ante esta situación, el financiamiento extrazonal como el elemento complementario al ahorro interno y a las divisas obtenidas por las exportaciones que pudieran satisfacer las necesidades de inversión o de recursos, para mantener una tasa elevada de desarrollo. Al respecto, las palabras que pronunciara Juan Sánchez Navarro resultan muy ilustrativas de una concepción generalmente aceptada por los medios del sector privado latinoamericano sobre el papel de los recursos financieros extrazonales en el financiamiento del desarrollo latinoamericano:

. . . La política oficial, mantenida por las regiones del área coincide en reconocer la contribución y la necesidad del capital extranjero. Se está de acuerdo en que si ni los recursos internos de capital ni la capacidad generadora de ahorro de los pueblos de América Latina, son suficientes por sí solos para cubrir el monto total de la inversión requerida para alcanzar y mantener un ritmo acelerado de desarrollo en la región. . .

La primera fuente de financiación externa, esto es, el comercio exterior, no parece ofrecer grandes perspectivas, en virtud de la inesta-

¹⁶ ILPES, *op. cit.*, pp. 11 y 91.

bilidad que caracteriza a los ingresos de exportación de los países del área, la cual contrasta con las crecientes necesidades de importación de los mismos... En estas condiciones, y dada la poca importancia que revisten las donaciones como fuentes de divisas para los países de la zona, se desprende que el capital excedente indispensable a la prosecución de los planes de desarrollo nacionales y zonales en América Latina no puede venir sino al través de los canales de la inversión extranjera...¹⁷

Sin embargo, la evolución del financiamiento externo en América Latina, durante los últimos años, no permite abrigar esperanza de un ritmo de desarrollo económico apenas aceptable basado en él. Ciertamente, la evolución de la deuda externa de los países latinoamericanos en el periodo 1950-1964 da un índice muy claro de cómo el flujo de recursos financieros provenientes del exterior, tiene una tendencia a la nulificación de sus efectos positivos al desarrollo, al disminuir paulatinamente su capacidad de compra de bienes importados por América Latina, por el pago de servicios del capital recibido. Las entradas brutas de capital extranjero a largo plazo en el periodo 1950-1964 —con exclusión de Venezuela—, son estimadas por el ILPES en 19,251 millones de dólares (a precios de 1960), y el importe de sus servicios totales fue de 15,922 (7,254 de amortizaciones, 2,793 de intereses, 5,875 de utilidades), o sea, que la contribución neta a la capacidad de importación fue, en el periodo considerado, de sólo 3,329 millones de dólares, o sea 17.2 por ciento del total recibido.

Si se incluye a Venezuela en el análisis del periodo 1950-1964, la contribución del capital extranjero al financiamiento del balance de pagos resulta negativo ya que Venezuela recibió en el periodo considerado 2,880 millones de dólares mientras que el pago de servicios ascendió a 10,080 millones. Es decir, con la inclusión de Venezuela, las cifras totales serían de 22,131 millones de entradas brutas de capital, 26,006 de servicios totales y un saldo negativo de 3,875 millones en la contribución neta del financiamiento externo.

Para 1965, la CEPAL calculó que el flujo de fondos extranjeros a la región fue de 1,016.6 millones de dólares y el pago por servicios de 1,893.6, o sea que no hubo un saldo favorable

¹⁷ SÁNCHEZ NAVARRO, Juan. *Inversiones extrazonales directas e indirectas*. Ponencia presentada por la Confederación de Cámaras Industriales de México al Congreso Latinoamericano de Industriales. México, abril de 1968, Memorias, vol. 1, p. 40.

para el financiamiento de las importaciones, sino por el contrario, el pago por servicios excedió en 833 millones de dólares al flujo de capital recibido en 1965.

En las conclusiones que formuló el ILPES sobre las proyecciones de la brecha financiera (que define como la diferencia con capital extranjero, o sea que es igual a la suma de la brecha de comercio, más el total de los pagos por servicios, menos las entradas brutas totales de capital extranjero a largo plazo), se sienta en su estudio:

Las proyecciones conducen a resultados muy reveladores. Muestran con claridad que es imposible cubrir totalmente la brecha comercial proyectada por la sola vía de capital extranjero, no sólo porque la tasa de crecimiento de las entradas necesarias para conseguir este efecto sería demasiado elevada, sino porque los servicios que resultan de estas entradas absorberían proporciones demasiado altas de los ingresos de las exportaciones. En efecto, hacia 1980 los servicios llegarían a absorber un 80 por ciento de las exportaciones y la deuda alcanzaría un monto equivalente a un 600 por ciento de éstas... En conclusión, las proyecciones muestran que si se mantienen las condiciones actuales, el capital extranjero difícilmente podrá desempeñar un papel decisivo en la solución de los problemas del estrangulamiento del sector externo. El monto de capital extranjero acumulado en América Latina ha aumentado tanto en los últimos quinquenios, que sus servicios constituyen un problema gravoso de financiamiento.¹⁸

Es muy difícil prever que las condiciones del financiamiento externo cambien en beneficio de los países receptores de capitales. Las reticencias de los países desarrollados a hacer concesiones efectivas para el desarrollo de los países subdesarrollados, están en la base de esta previsión. El alza progresiva de la tasa de interés en los créditos —en la actualidad se calcula un promedio muy superior al cuatro por ciento— el cambio en la composición de los créditos, en detrimento de los préstamos a largo plazo destinados al desarrollo, la imposibilidad del acceso de las exportaciones de los países subdesarrollados a los mercados de los países industrializados, agravan las perspectivas del sector externo de las economías latinoamericanas, al grado de que autores tan serios como Bell afirmen que:

En esta forma, si los países industrialmente avanzados se mantienen sordos ante las necesidades de los países subdesarrollados de un ma-

¹⁸ ILPES, *op. cit.*, pp. 14 y 134.

yor comercio y una mayor ayuda, están por esto agudizando la opción, que en cualquier caso enfrentan estos últimos países, entre el estancamiento económico y el cambio revolucionario.¹⁹

Ante la condición que entre otras señala Felipe Herrera como esencial para el financiamiento del desarrollo de América Latina: —detener la tendencia en el deterioro del comercio exterior por medio de la cooperación internacional y necesidad de la ayuda pública externa otorgada al través de préstamos a largo plazo y en condiciones adecuadas,²⁰ están las informaciones de la CEPAL:

...Mientras en los años 1960-62 América Latina participaba del financiamiento externo (del total mundial) en alrededor de un tercio, en el periodo 1963-65 absorbía sólo cerca de una séptima parte. Ello indicaría que la disminución de la ayuda oficial de los países desarrollados en relación con su producto nacional bruto, que era en 1961 de 0.65 por ciento y en 1965 de 0.50 por ciento, afectó proporcionalmente en forma más severa a América Latina que a otras regiones en desarrollo. Dicho coeficiente también señala que la consecución de la meta comprometida en la Conferencia de la UNCTAD,²¹ de destinar el uno por ciento de los ingresos nacionales de los países desarrollados a la asistencia neta de los países en desarrollo, no sólo no se ha cumplido sino que ha retrocedido en su consecución. Otro factor de agravamiento que se ha acentuado en los últimos años es la escasez de capitales en los principales centros financieros y el alza de las tasas de interés que dificultan la colocación de valores de los organismos internacionales de financiamiento y hacen más costosos los nuevos préstamos a los países en desarrollo.²²

La problemática que plantea el sector externo de las economías latinoamericanas para el desarrollo se ve agravada si se relaciona con el proceso de industrialización de la región. El ritmo de crecimiento económico de la región está íntimamente vinculado a la importación, ya que la industrialización de América Latina se ha desarrollado sobre las bases de programas nacionales de sustitución de importaciones que han necesitado de la importación de tecnología y maquinaria para sostenerse. En esta forma la intensidad con que la sustitución se realice y consecuentemente el ritmo de desarrollo dependen directamen-

¹⁹ DELL, S., *op. cit.*, p. 13.

²⁰ HERRERA, F., *El desarrollo de América Latina y su financiamiento*, p. 52, Buenos Aires, 1967, ediciones Aguilar.

²¹ De 1964.

²² CEPAL, *Estudio económico de América Latina*, 1966, p. 41.

te del monto de las importaciones provenientes de los países que le pueden proporcionar los bienes para industrializarse. Al no tener América Latina las bases industriales y la tecnología para producir los bienes que se requieren para la implantación de nuevas industrias que vengan a sustituir la oferta de productos provenientes del exterior, necesariamente dependerá de sus importaciones para cualquier incremento ulterior de su desarrollo industrial. Pero, como vimos, el sector externo de las economías latinoamericanas tiende a un "estrangulamiento" —por la gradual pérdida del poder adquisitivo de las exportaciones y por la neutralización del aporte neto del financiamiento externo a la capacidad de importación que necesariamente se refleja en un decrecimiento del ritmo de industrialización.

Por otro lado, debido a las limitaciones que imponen los mercados nacionales latinoamericanos, es prácticamente imposible prever que el proceso de sustitución de importaciones pueda trascender más allá de los bienes de consumo y de algunos bienes intermedios y de capital, esto en las condiciones actuales. Hasta ahora la sustitución de importaciones se ha realizado principalmente en los ramos de los bienes de consumo, y solamente en algunos países, y en mucho menor medida, en bienes intermedios y de capital. A medida que avanza el grado de complejidad requerida para la producción, el proceso de sustitución de importaciones va dando muestras de una tendencia cada vez más intensa hacia el agotamiento, pues la perspectiva de consumo necesario para la economía de escala se hace más raquítica.

Así, el desarrollo industrial que ha experimentado América Latina se ha construido sobre las bases de un mercado nacional por lo general muy protegido, que sólo ha permitido la sustitución de importaciones en manufacturas que requieren poca elaboración y en mucho menor proporción los bienes intermedios y de capital. Las perspectivas para que este proceso de sustitución de importaciones se siga ampliando resultan muy pálidas en los países de mayor desarrollo relativo, esto si continúa actuando sobre condiciones de mercados nacionales. El panorama resulta en cierta forma mejor para los países menos industrializados, en los que los bienes de consumo constituyen todavía proporciones muy significativas en sus importaciones, esto porque la sustitución puede realizarse con base

para los recursos financieros y tecnológicos necesarios para su elaboración.

La situación es diferente para los países más industrializados de la región, en especial Brasil, Argentina y México. En éstos las importaciones de bienes de consumo prácticamente han sido sustituidas en su totalidad. La sustitución, en caso de continuar, deberá realizarse sobre bienes de capital y los intermedios. Sin embargo, las expectativas para la producción de estos bienes son ampliamente desfavorables en las condiciones actuales. Por un lado, los mercados nacionales de la mayoría de los países latinoamericanos no ofrecen en general las condiciones de consumo atractivas para el establecimiento en una economía de mercado de industrias pesadas. Por el otro, la competencia internacional y las barreras impuestas por los países desarrollados, son obstáculos que impiden un crecimiento eventual de la producción de los bienes de capital e intermedios hacia el exterior.

Realizar la sustitución de importaciones sobre las premisas de mercados nacionales implica, cuando ésta trata de crear una industria pesada, estar produciendo a costos muy altos, con escasa productividad y a niveles muy por debajo de la capacidad de producción máxima de los vastos elementos tecnológicos y financieros que representa el establecimiento de una industria pesada. Con la excepción de Brasil, Argentina y México, los mercados nacionales son cuantitativa y cualitativamente reducidos, en toda el área la capacidad de consumo de la gran mayoría de la población no excede las posibilidades de una satisfacción de las necesidades primarias, como son la habitación y la alimentación.

En el conjunto de la región, el proceso de sustitución de importaciones parece que está entrando al límite impuesto por los mercados nacionales. Situación que se debe principalmente a la influencia de los países de mayor desarrollo relativo, que han entrado en una etapa en la que para continuar la sustitución de sus importaciones necesariamente deben dar un salto cualitativo en las características de sus industrias. Es decir, tendrían que comenzar a desarrollar la industria pesada necesaria para la producción de bienes intermedios y de capital. El problema que se presenta a América Latina con el estancamiento en el proceso de sustitución de importaciones experimentado en años

pasados, se puede apreciar en el coeficiente de elasticidad que han representado las mismas con respecto al crecimiento del producto nacional bruto en años pasados, y en la proyección que el ILPES considera como más probable para el futuro. Mientras que desde 1950 hasta la fecha el coeficiente de elasticidad de las importaciones ha sido de 0.85 por cada uno por ciento de aumento del producto bruto, la proyección para el periodo que llega a 1975-1980 manifiesta un coeficiente de 0.95. Es decir, que el coeficiente de sustitución descendería de 0.15 a 0.5 por cada uno por ciento de crecimiento en el producto bruto.

El peso de los países más industrializados, México y Brasil, Argentina, Uruguay y Chile, es determinante en esta tendencia, pues como mencionamos en ellos los márgenes de sustitución cada vez más dan señales de agotamiento y los coeficientes de importación con respecto al ritmo de crecimiento tiende a estabilizarse y a aumentar.²³ La razón de ello reside en las perspectivas de mantener un crecimiento económico que resulte armonizable con sus necesidades mínimas. Si la proyección estuviese basada en los proyectos de desarrollo elaborados por los países, el coeficiente de elasticidad de las importaciones ascendería en la proyección a 1.2 por cada uno por ciento del crecimiento del producto.

Frente a estas condiciones surge la interrogante, ¿cómo podrá América Latina superar el obstáculo que representa para su desarrollo el estrangulamiento del sector externo al que tienen sus economías? Y de esta interrogante ha surgido la necesidad de pensar en un modelo de desarrollo que modifique las tendencias del comercio exterior y abra las puertas a una mayor viabilidad económica en el continente.

La necesidad de la integración económica latinoamericana se presenta así como una empresa a realizar para salvar los obstáculos que se presentan al desenvolvimiento de la región. "Si no se efectúan las inversiones internas que América Latina requiere para aumentar en general su productividad y su capacidad de producción —afirma el profesor Víctor Urquidi—, no se podrá obtener un incremento del ingreso que exceda al de-

²³ El ILPES prevé en el caso de Brasil y México, basado en los planes de realizaciones inmediatas, un coeficiente de importaciones mayor que la unidad. Y para el caso de que se estabilizara la tendencia en Brasil, lo atribuye más a la contención de importaciones que a la sustitución, ver *op. cit.*, pp. 77 y 78.

mográfico, es decir, no podría elevarse apreciablemente el ingreso por habitante y, en consecuencia, el nivel de vida. La integración de las economías latinoamericanas viene entonces a ser en realidad un requisito de la política de desarrollo, y uno tan importante como los de naturaleza puramente interna".²⁴

La necesidad de la integración económica latinoamericana es ahora ampliamente aceptada, no sólo por economistas académicos y técnicos gubernamentales, sino también por el sector privado latinoamericano. Las palabras que pronunciara el presidente del Congreso Latinoamericano de Industriales, celebrado en marzo de 1968, señor José Campillo, dan un indicio del reconocimiento del sector privado de esta necesidad:

La integración económica de América Latina se plantea como un imperativo histórico en estos momentos en que el mundo entero se encamina hacia la creación de unidades económicas multinacionales y es, además, un proceso que puede calificarse como irreversible porque cada día arraiga más profundamente en la conciencia de los latinoamericanos...²⁵

Para apreciar con justicia el valor de la integración económica, como una solución viable para el continente, se debe entender que en sí misma representa un sustitutivo para la implementación de otras políticas que resultan indispensables en la inmensa mayoría de los países latinoamericanos. La integración no puede sustituir la política de reforma agraria que tan urgentemente se necesita en algunos países, y que impide la incorporación de grandes masas campesinas a la economía nacionalmente organizada. La integración no representa ninguna alternativa a las reformas fiscales que deben incorporar las políticas nacionales en su esfuerzo para financiar los programas de inversiones públicas. La integración tampoco puede sustituir la necesidad de un cambio fundamental en la política económica de los países desarrollados que se dirija hacia una mayor apertura de sus mercados, mejores condiciones de la asistencia financiera y tecnológica, y en general para mejorar la deteriorada situación de las exportaciones latinoamericanas. Por el contrario, la integración deberá acompañarse de una serie de reformas que permitan un cambio en las estructuras

²⁴ URQUIDI, Víctor. *Viabilidad económica de América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México, 1962.

²⁵ CAMPILLO, José. *Op. cit.*, p. 12.

económicas actuales, dirigidas hacia la producción y exportación de materias primas, para que puedan actualizarse las expectativas de desarrollo industrial que se desean al pensar en ella.

La necesidad de la integración económica latinoamericana y los demás requisitos de modificaciones en las estructuras interiores y exteriores, así como de una mayor cooperación de los países industrializados, se puede advertir en las ideas de los señores Mayobre, Sanz de Santamaría y Prebisch:

Es imprescindible expandir el comercio y establecer gradualmente una estructura diversificada de producción, cuya demanda trascienda los límites de los mercados nacionales y haga posible, además, el acrecentamiento de las corrientes de importaciones. Es difícil concebir una solución de esta naturaleza, si cada uno de los países latinoamericanos sin excluir a los más avanzados de la región, se enfrentan inermes a los poderosos países industrializados y a los más poderosos bloques regionales y políticos que entre ellos han construido. No disponen los países en vías de desarrollo de los recursos ni de la capacidad técnica para competir con aquéllos en las mismas condiciones en vías de desarrollo, y menos aún en zonas industrializadas. Y, en la medida en que pudieran hacerlo, la experiencia está demostrando que son muy fuertes las resistencias que se levantan para impedirselos. . .

La integración regional en las condiciones actuales de las técnicas de producción de la política económica mundial, aparece como la única solución económica eficaz para crear nuevos impulsos dinámicos y otra estructura nacional de crecimiento más flexible y productiva que la que brindó el proceso de sustitución. No puede interpretarse esta tesis como la expresión de una política alternativa o de una política suficiente por sí misma, ya que es imposible realizar el proceso de integración si no se cuentan con determinados niveles de comercio con otras regiones y una adecuada cooperación técnica y financiera del exterior.²⁶

En síntesis, la necesidad de la integración de las economías latinoamericanas se presenta como la necesidad de remodelar el comercio exterior de la región, y dirigirlo gradualmente a un mercado ampliado regional, debido a las fuertes tendencias hacia el estrangulamiento del sector externo de las economías latinoamericanas y a la limitación de los mercados nacionales que impiden el desarrollo industrial de la región. Pero esta alternativa es limitada, pues solamente toca un punto de la política que se debe emprender para asegurar el desarrollo.

²⁶ MAYOBRE, J. A.; HERRERA, F.; SANZ DE SANTAMARÍA, C.; PREBISCH, R. *Proposiciones a los presidentes latinoamericanos*. "Hacia la integración acelerada de América Latina". F.C.E. México, 1965, pp. 50 y 51.

C. *La lógica de la integración económica*

La justificación teórica de la integración económica latinoamericana, o sea, la integración de una región subdesarrollada, la provee Sidney Dell al criticar la teoría clásica de la integración económica representada por el profesor Jacob Viner, según lo que —afirma Dell— en caso de realizarse la integración en países como los latinoamericanos:

Las uniones aduaneras están obligadas a conducir predominantemente a cambios de fuentes de oferta de las manufacturas en los países industriales de Norteamérica y Europa occidental que operan a bajos costos, hacia fuentes que operan con altos costos dentro de los mismos países subdesarrollados.

En lo que concierne a lo países subdesarrollados, sin embargo, la teoría convencional simplemente olvida el punto básico —prosigue Dell. Al estar destinada a explorar el problema de la localización óptima de recursos dados, bajo condiciones dadas de producción, dentro de una estructura competitiva, no puede alumbrar situaciones, como las que surgen en países subdesarrollados, en los que ni los recursos ni las condiciones de producción pueden ser tomadas como dadas, y en lo que la inmovilidad de los factores de la producción obstruye la operación de las fuerzas de mercado. Para cualquier país subdesarrollado que contemple ligas más cercanas con sus vecinos, la pregunta primaria no es ¿nos permitirá esto usar más eficientemente nuestros recursos actuales? Aún menos es una pregunta de que si tales asociaciones conducirían a una más eficiente utilización de los recursos mundiales considerados como un todo, ya que los países subdesarrollados están seguramente autorizados a cuidarse primero y sobre todo a sí mismos y dejar a los países desarrollados protegerse por sí mismos, como ciertamente están muy capacitados para hacerlo. La pregunta primaria para cualquier grupo potencial de países subdesarrollados es si el estímulo discriminatorio comercial entre sí tenderá a acelerar la tasa de crecimiento o no.²⁷

Por ser el movimiento de integración económica en América Latina una política que busca primordialmente la aceleración del ritmo de crecimiento económico de los países de la región, que tan serios obstáculos tiene que enfrentar en las condiciones actuales, y por ser la industrialización creciente el presupuesto para el incremento económico, el movimiento hacia la integración económica busca sentar las condiciones de viabilidad para una industrialización regional en expansión.

²⁷ DELL, S. *Op. cit.*, pp. 15, 16 y 17.

Como vimos en la sección anterior, bajo las condiciones actuales de las economías nacionales, el proceso de industrialización, y consecuentemente la aceleración del crecimiento económico, no pueden sostenerse en el conjunto de la región. El "estrangulamiento" —empleando el lenguaje de la CEPAL— al que tiende el sector externo de las economías latinoamericanas, por el deterioro de la capacidad de compra de sus exportaciones y por las dificultades que presenta el endeudamiento externo así como por las desfavorables tendencias en las condiciones del financiamiento extrazonal, cada vez se obstaculiza más la obtención de los recursos para importar la tecnología y el equipo necesarios para continuar con la industrialización de las economías, y que la región no puede proporcionar.

Por otra parte, la industrialización que hasta ahora ha alcanzado América Latina, en lo sustancial, se ha logrado mediante la sustitución de manufacturas importadas, sobre todo de bienes de consumo y, en mucho menor grado, de bienes intermedios y de capital.²⁸ Pero al existir una tendencia general al "agotamiento" en el proceso de sustitución de importaciones, y al operar deficientemente la industria pesada que ha sustituido las importaciones de bienes intermedios y de equipo, surge la necesidad de ampliar los estrechos márgenes provistos por los mercados nacionales.

La necesidad de un mercado regional libre y ampliado se hace fundamental para alcanzar dos objetivos que son indispensables para el crecimiento: la expansión de la industria establecida y la creación de nuevas industrias que continúen con el proceso de sustitución de importaciones. Con un mercado potencial de alrededor de 250 millones de personas, que crece a una velocidad muy elevada, mejoran en forma extraordinaria las perspectivas para las inversiones de una economía de escala, muy especialmente para las que están destinadas a la construcción de bienes intermedios y de equipo.

Por lo tanto:

La doctrina de la integración —empleando términos de Miguel

²⁸ Solamente Brasil, Argentina y México tienen una industria pesada considerable. En Brasil, que es el país más industrializado de la región, las importaciones tuvieron los siguientes porcentajes del abastecimiento interno: bienes de consumo 1.5. Fuente: CEPAL. *Estudio económico de América Latina, 1966.*

Wionczek— significa la extensión al ámbito multinacional de la tesis según la cual el desarrollo económico es imposible sin la industrialización. 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 permita adquirir un volumen óptimo de bienes de inversión y de tecnología... En esta condición era lógico que como alternativa al estancamiento —en América Latina— surgiera la idea de integración económica.²⁹

El movimiento hacia la integración, y por consecuencia, las políticas económicas de los Estados que pretenden integrar sus economías, deberán buscar para lograrlo, en primer lugar, el establecimiento de una unión aduanera que permita la libre circulación de mercancías, capitales y recursos laborales. Deberá buscar una planeación regional para las inversiones de infraestructura, y para las que tiendan al establecimiento de nuevas empresas, y crear una complementación industrial de la región. Deberá buscar el establecimiento de una política regional para el trato a la inversión extranjera y para la armonización de los incentivos fiscales a la inversión. Deberá buscar el establecimiento de nuevas empresas y crear una complementación industrial de la región. Deberá buscar el establecimiento de órganos regionales con suficiente competencia para realizar efectivamente la planificación de las inversiones y buscar sistemas que representen mecanismos satisfactorios para los pagos y para el financiamiento regionales.

El instrumento indispensable para la actualización de este esquema lógico-económico de la integración, es el derecho. Es solamente al través de las vías jurídicas que la política de integración económica puede llevarse a la realidad. Ciertamente que el panorama de instrumentos jurídicos que pueden escogerse para dar cauce al movimiento de integración, reviste una gama con diversas intensidades. El derecho de la integración puede agruparse alternativamente dentro del derecho internacional o dentro de un nuevo orden establecido por las Comunidades Europeas, el Derecho comunitario. En esta forma, de acuerdo con el tipo de obligaciones e instituciones que vayan

²⁹ WIONCZEK, M. S. "Condiciones de una integración viable", introducción a la obra *Integración de América Latina: experiencia y perspectivas*, p. xvii. F.C.E. México, 1964.

encauzando el movimiento de la integración económica, se reflejará su mayor o menor aceleración.

Pero hay que tener presente que mientras se mantengan las condiciones políticas, económicas y sociales que impiden la integración, su sistema jurídico se mantendrá inoperante; sus disposiciones estarían afectadas por las taras de esa vieja fórmula colonial: "¡obedézcase, pero no se cumpla!".

En el capítulo siguiente se buscará presentar un esquema que en las condiciones actuales pudiera representar lo fundamental de la política hacia la integración; igualmente, se harán algunas consideraciones sobre lo que de ese esquema ha recogido el derecho positivo de la integración latinoamericana.