

de 1960, sólo por los tres países que participaron en las negociaciones, en una reunión que tuvieron en El Poy. Poco después se ratificó en Guatemala.

De acuerdo con el Tratado de Asociación Económica todo artículo que sea producido en Centroamérica gozará del libre comercio, excepto algunos que estarán incluidos en una lista, conocida como "lista negativa". En febrero de 1961 se puso en vigencia este Tratado y para diciembre de ese mismo año Nicaragua y Costa Rica lo aceptaron, lo que dió origen a la tercer etapa del proceso de integración con el Tratado General de Integración Económica.

Este Tratado General de Integración Económica fue acogido con mucho beneplácito y ya para 1967 se había logrado incluir en el libre comercio al 93.6% de los productos originarios de la región y, para esa misma fecha, el 97% de las importaciones realizadas por Centroamérica estaban comprendidas en una tarifa arancelaria común a todos los países miembros. Se crearon inversiones por valor superior a los mil millones de dólares. Se estableció el Banco Centroamericano, que adoptó al peso centroamericano como unidad monetaria, el cual da impulso a la formación de industrias integradas, entre las que se encuentran la fabricación de llantas y sosa cáustica.

Otra consecuencia del citado Tratado General de Integración Económica fue el impulso dado al comercio intrazonal, pasando de 270 millones de dólares en 1970 a 700 millones siete años después.

A pesar del auge observado en el mercado común centroamericano con la formación del Tratado General, dicho proceso de integración se vió ensombrecido por una serie de contradicciones internas entre sus miembros. Estas contradicciones eran referentes a la distribución de los beneficios entre los países que formaron el mercado común, pues los países más avanzados fueron los que obtuvieron mayores beneficios,

mientras que las ventas de los más pequeños estaban disminuyendo. Esto a la vez condujo a una férrea competencia entre los países miembros por lograr mayores ventas, lo que generó que en 1968 Guatemala y Costa Rica se enfrascaran en problemas por la venta de llantas. Situaciones similares surgieron entre los demás países.

En 1969, producto de estas contradicciones, se generó el conflicto armado entre Honduras y El Salvador, conflicto conocido como la "guerra del fútbol". A raíz de este problema, Honduras decide retirarse del mercado común y se agudizan los problemas de los demás países, y se cerraron mutuamente los mercados. Ya para la década de los setentas el mercado común entró en una etapa de retroceso.

Comunidad del Caribe.

La idea de unir a los países del Caribe había surgido desde antes de la Segunda Guerra Mundial, cuando se pensó conveniente confederar las colonias británicas del Caribe. Este deseo de agrupación se enfrentó a múltiples obstáculos y, después de prolongadas negociaciones, se creó, en 1958, la Federación de las Indias Occidentales que estaba integrada por las islas de la región perteneciente al Commonwealth.

Al cuarto año de establecida la Federación de las Indias Occidentales, se vió obligada a disolverse a consecuencia de varios factores tales como la dispersión geográfica de sus miembros, la ausencia de intereses económicos entre los integrantes de la comunidad y una serie de rivalidades que provenían desde la antigüedad.

Los países del Caribe dieron sus primeros pasos hacia la integración con un interés común a finales de 1965, cuando tres de ellos, Antigua, Barbados y la entonces Guayana Británica, firmaron un tratado para establecer una Asociación de Libre Comercio del Caribe mediante la cual fluirían libremente en la zona algunos productos seleccionados. Posteriormente, en una conferencia que se celebró en Barbados en octubre de 1967, se propuso la formación de una zona de libre comercio más amplia, basada en el convenio que se firmó en 1965 y al que se le hicieron algunas modificaciones para adecuarlo a esa idea de una zona mayor. En febrero de 1968 se aceptó un Tratado en el cual se acordó que para finales de 1980, mediante la eliminación de los aranceles sobre distintos grupos de productos contenidos en las listas separadas, se liberaría una parte considerable del comercio intraregional. Este Tratado fue aceptado por los participantes a una reunión de ministros de comercio efectuada en Guayana. Fue así como en 1968 se estableció la Asociación de Libre Comercio del Caribe y, cinco años más tarde, el 4 de julio de 1973, con la firma del Tratado de Chaguaramas por parte de los cuatro países mayores del área, se transformó fundando así una Comunidad del Caribe y un Mercado Común (CARICOM).

Para 1973 se unieron a los miembros de la Comunidad del Caribe algunos otros países, en su mayoría eran pequeñas islas, con lo cual se formó un grupo bastante heterogéneo cuyos fines primordiales eran lograr el impulso de su desarrollo, afianzar su independencia y asegurar su viabilidad económica. Estos objetivos se pensaban obtener mediante la orientación de las actividades de la CARICOM hacia la integración económica; la cooperación en la organización de los servicios comunes para la educación, salud, deportes, comunicaciones, etc.; y la coordinación de su política exterior.

La integración contó con el apoyo de instituciones independientes como el Banco de Desarrollo del Caribe, establecido en 1969, la

Universidad de las Indias Occidentales, la Corporación Naviera de las Islas Occidentales, la Corporación de Inversiones del Caribe y la Corporación de Alimentos del Caribe.

En los primeros años de la integración, como consecuencia de la euforia provocada por la misma, los países miembros aumentaron las relaciones comerciales entre sí dando lugar a que se incrementara la participación del intercambio intrazonal en el comercio exterior total, habiendo pasado de un 8% en 1967 a un 11% en 1973.

Después de este período de auge en las relaciones comerciales intrazonales se introducen algunos cambios en sus actitudes de intercambio. De 1973 a 1976, a pesar de haber seguido exportando intraregionalmente, las ventas a terceros países se incrementaron en proporción superior al aumento del comercio entre los miembros del CARICOM. Este cambio en la actitud de comercialización, junto con el hecho de que los integrantes de la Comunidad no participaban equitativamente en el intercambio intraregional fueron dos rasgos sobresalientes de la integración en el período 1973-1976.

Se observó que Trinidad y Tobago fue el país con mayor participación en las exportaciones intrazonales, mientras que Barbados fue el que menor parte obtuvo pues su participación fluctuaba entre el 7.5 y 10.1%. Además, hubo países que incrementaron su participación, mientras que otros la disminuyeron. En el primer caso está Guayana, que de 1972 a 1976 pasó del 13.1 al 16.4%; el segundo se refiere a Jamaica que de 21.5% en 1972 disminuyó a 16.3% en 1976.

Como consecuencia de que a finales de 1975 se presentó una serie de acontecimientos internos y externos, el CARICOM llegó a una etapa crítica en la que su existencia peligraba. Entre las dificultades que enfrentó estuvo el problema de balanza de pagos que en esa época tenían Jamaica y Guayana proveniente del alza de precios en

el petróleo y la recesión internacional; además, también fueron generados por la oposición a los modelos de desarrollo adoptados por dichos países, oposición que se produjo tanto interna como externamente pues ambos países encaminaron sus esfuerzos hacia el establecimiento de regímenes izquierdistas. Otro aspecto que influyó en la oposición interna y externa fue el que adoptaron políticas de acercamiento hacia los países socialistas, primordialmente trataron de establecer relaciones más estrechas con Rusia, China y Cuba.

Los problemas de balanza de pagos que tenían Jamaica y Guayana, provocaron que las reservas internacionales del primero se redujeran al pasar del año 1974 a 1976, alcanzando en 1976 a tener sólo un 17% del total de reservas existentes en el año 1974; el segundo país también vio disminuidas sus reservas, pero dicho decremento se presentó en el año 1976.

Las dificultades por las que atravesaban sus balanzas de pagos forzaron a estos dos países a establecer restricciones a las importaciones. Jamaica, que era el que se encontraba en peor situación, se vio obligado a adoptar medidas adicionales y a establecer un sistema dual de tipos de cambio con el fin de resolver su problema al desalentar las importaciones superfluas y alentar las exportaciones. Esto generó que se redujera el comercio intrazonal, pues ambos países disminuyeron sus importaciones provenientes tanto del exterior como del interior de la región.

Otro acontecimiento que trastocó el auge por el que había pasado la integración de los países del Caribe, fue el desaliento de las naciones más pequeñas debido a que los beneficios de la integración no se habían repartido equitativamente, obteniendo mayor participación aquellos países más grandes y desarrollados; esto hizo, obviamente, que disminuyera la euforia que demostraron tener en los primeros años de

la unión. Por último, el hecho considerado como más desfavorable para la integración se refiere a la poca experiencia que tenían en ella y al sentido de individualidad con que deseaban participar los países miembros, pues en lugar de asociarse en proyectos de industrialización con los otros países del Caribe, preferían entablar relaciones en ese aspecto con países que no pertenecían a la zona. Este fue el caso por el que pasó Jamaica, que había entrado en negociaciones con Venezuela y México para abastecer a la primera de bauxita y alúmina, y construir en Veracruz, México una fundición de aluminio con capital México-Jamaicano. Como muestra del reproche hacia las relaciones extrazonales de Jamaica, Trinidad y Tobago decidió llevar a cabo, por sí sola, algunos proyectos industriales que había programado conjuntamente con Jamaica y Guayana.

Todos estos sucesos, aunados a la interrupción del progreso de la Corporación de Alimentos del Caribe, provocaron que el proceso de integración cayera en una etapa crítica que duró desde finales de 1975 hasta junio de 1978.

A partir de junio de 1978 el proceso de integración pasó a una etapa de transición en la que se presentaron ligeros síntomas de mejoría en la unión de los países del Caribe, debido a la ayuda recibida de diversos países del exterior y al incremento en el precio internacional del aluminio.

El análisis hecho hasta aquí de los diversos organismos latinoamericanos integracionistas y las circunstancias que han influido en sus acciones, nos muestra los numerosos esfuerzos realizados en ese sentido por los países del área y las graves dificultades que se les han presentado.

Los múltiples problemas enfrentados por los países latino-americanos han evitado el avance en el proceso de integración que se está gestando en América Latina. Entre las dificultades para lograrlo se encuentran primordialmente el reparto inequitativo de los beneficios de la integración y la vulnerabilidad política de estas naciones.

El primero de estos problemas es susceptible de resolverse, buscando la asociación de pequeños subgrupos compuestos por países de similares características en cuanto a tamaño y nivel de desarrollo. El segundo es difícil de resolver, pues existe mucha efervescencia política en algunos países que generan el cambio repentino de gobierno y por ende variaciones en cuanto al propósito de integración.

La solución planteada por la ALALC, al convertirse en el nuevo organismo ALADI, probablemente rinda frutos, pues los países buscarán libremente con quién asociarse, lo cual posiblemente los conduzca a unirse con otros de características similares.

Hemos intentado hacer, hasta esta parte, una revisión únicamente desde el punto de vista descriptivo sobre los cuatro organismos más importantes que se han creado en Latinoamérica con propósitos integracionistas. A partir de estas líneas, presentamos una serie de consideraciones teóricas que nos parece pertinente formular sobre los citados intentos; comentaremos las ideas que al respecto postuló la CEPAL, los resultados a los que llegaron con los nuevos enfoques de las acciones que pueden incidir en los propósitos comentados, así como un previo planteamiento de las posibilidades de cooperación entre México, España y la Comunidad Económica Europea, dejando las definitivas para las conclusiones de la presente investigación.

A los problemas simultáneos de inflación y desempleo, que padece actualmente la economía mundial, se agrega la distribución desigual de la riqueza en el orbe.

En 1973, el mundo industrializado generaba el 65.7% de la riqueza con sólo el 17.9 por ciento de la población; mientras tanto, los países en desarrollo producían el 14.2% de la riqueza mundial pero con el 50.1 por ciento de la población.

La desigualdad en la distribución mundial de la riqueza es creciente. En apariencia, la prioridad del control de la inflación posterga severamente la solución a una distribución más equitativa del ingreso mundial.

Casi podría asegurarse que esta es la lección que subyace a proyectos como el iniciado a mediados de los sesentas en América Latina: la integración económica.

Pese a esto, visto el fenómeno en retrospectiva y no obstante el fracaso del proyecto, una cosa resulta clara: los bloques en desarrollo y desarrollados del mundo aún no explotan plenamente sus potencialidades de coordinación.

Las Ideas de la CEPAL.

Las ideas de integración tuvieron como centro intelectual la CEPAL, que se alimentaron de la llamada teoría estructuralista. Se pretendía desarrollar una estrategia de crecimiento para la zona que determinara a mediano plazo una mejor posición relativa frente al resto del mundo.

Para entender estas ideas es necesario compararlas con la teoría del comercio internacional.

La teoría pura del comercio postula, en principio, una distribución óptima de los beneficios del comercio relacionada con flujos comerciales libres. La violación de esta norma (en la forma de una unión aduanera por ejemplo) resulta conveniente, siempre y cuando la creación de comercio derivada de la integración sea mayor que la desviación de comercio.

De acuerdo con la teoría pura, considerando las circunstancias de las economías latinoamericanas, se sostenía que la integración no resultaba viable.

Invariablemente, los costos de los bienes en una unión aduanera regional, serían mayores que los derivados de un mercado libre. Por tanto, un resultado seguro sería un fuerte proceso de desviación de comercio.

Al contrario, la posición de la CEPAL fue heterodoxa.

Se basó en: a) consideración normativa de los bienes (limitar la producción de bienes suntuarios), b) un paquete de políticas de industrialización centrado en la sustitución de importaciones, orientado a satisfacer este esquema normativo, y c) la existencia de una unión aduanera como conducto regional para lograr los objetivos de integración.

Los conceptos pertenecen claramente a la escuela estructuralista que sostiene que el atraso económico de la región obedece fundamentalmente a rigideces institucionales (altos coeficientes de importación, baja respuesta del sector explotador y desintegración de mercados).

Así, el proyecto integracionista perseguiría "lograr una estructura institucional deseable en el marco internacional que permita el desarrollo económico de cada país por separado y de la región en su conjunto".*

Los teóricos cepalinos sostenían que el proceso de integración tendería gradualmente a formas más avanzadas.

Primeramente, se liberalizaría el comercio de países con estructuras homogéneas para después pasar a la cooperación en producción y llegar finalmente a una etapa de coordinación de políticas industriales.

Las diferencias en los flujos de comercio intraregionales, decían, obedecen más a diferencias en las dotaciones de tecnología que a diferenciales en las dotaciones de capital y trabajo.

Wionczek, expresaba resumidamente su posición al respecto: "Un programa de integración tendiente a la aceleración del desarrollo tendrá que consistir en un tratado que establezca paulatinamente una unión aduanera, un mecanismo regional de pasos y coordinación de políticas monetarias, un banco regional de desarrollo, un sistema también coordinado de estímulos a la inversión privada regional y externa, un instrumento que propicie procesos de "especialización por acuerdo. Además, el funcionamiento eficaz de todas estas piezas supone que el resto del mundo desarrollado coordine sus políticas de ayuda económica frente al territorio común".**

* Hirosi Kitamura, "La Teoría Económica y la Integración Económica en las Regiones Subdesarrolladas", en Integración Económica de América Latina, Experiencias y Perspectivas, Ed. preparada por Miguel S. Wionczek, F.C.E., México, 1964, p. 29.

** Miguel S. Wionczek, "Condiciones de una Integración Viable", en Integración Económica de América Latina, Experiencias y Perspectivas, F.C.E., México, p. XXVIII.

Pese a que en el corto plazo, se sostenía, era poco factible obtener resultados espectaculares, en el largo plazo, a través de los llamados dinámicos del comercio, los beneficios del proyecto serían mayores a los costos, con lo que aumentaría el mercado regional y, por tanto, disminuiría la dependencia respecto a los mercados mundiales.

Se llegaría a este esquema a través de externalidades en la producción y el consumo.

De tal suerte un esquema de esta naturaleza culminaría en: a) un aumento en el mercado regional, b) un impulso considerable a la industrialización y c) una mejora en los problemas estructurales de la zona, de desocupación, bajos niveles de ingreso y desigualdad regional y factorial del ingreso.

En síntesis, la integración produciría una reasignación de recursos entre empresas y países de tal suerte que aumentaría el bienestar neto de la región a mediano plazo.

La unión aduanera en la zona era necesaria dado que "capacitaría a un país subdesarrollado para mantener restricciones a las importaciones no necesarias desde los países industriales y al mismo tiempo, al ofrecerse las ventajas del libre comercio entre los países de la región, haría con ello más efectivas las restricciones, que serían efectivas incluso que bajo el aislamiento fueran a ser más costosas".*

* Stefan Burgstamler, "Uniones Aduaneras y Desarrollo Económico", en Integración de América Latina, Experiencias y Perspectivas, op. cit., p. 22.

Los Riesgos. Los propugnadores de la integración señalaron los riesgos del proyecto enfatizando sobre la diferente capacidad de absorber beneficios entre los países y la dificultad de establecer mecanismos compensatorios financieros una vez en proceso el proyecto.

Los desequilibrios en los flujos de comercio, señalaban, deberían financiarse temporalmente mediante mecanismos de compensación.

Al respecto se sugirieron varias vías: Un sistema multilateral de pagos basado en márgenes de crédito y sostenido con un fondo de divisas. Un mecanismo de esta naturaleza tendería, en el mediano plazo, a estructurar una organización financiera regional.

El sistema consistiría en la creación de una agencia central dotada con un fondo de capital, cuyos propósitos serían: a) manejar un mecanismo de control de pagos entre los miembros de la ALALC, b) sustituir sistemas bilaterales de pagos entre los miembros, por sistemas multilaterales, c) proporcionar un sistema de crédito para equilibrar el comercio entre los futuros miembros de una zona de libre comercio o un mercado común.

El sistema funcionaría de tal forma que una deuda con un socio bilateral sería una deuda con la esencia y el acreedor recibiría de ella crédito que podría usar para comprar mercancías dentro de la zona.

Los propios propugnadores de la integración señalaron los siguientes riesgos de un proyecto de esta naturaleza:

- a) Problemas para satisfacer el principio de reciprocidad establecido por el Tratado de Montevideo. En una situación de desigualdad dentro de la región en la

capacidad para absorber beneficios y costos sería difícil el financiamiento INTERREGIONAL de los déficit o superávit de la zona.

Por tanto, la región como un todo, enfrentaría problemas para, sobre todo en las primeras etapas del proceso de integración, contar con las divisas necesarias.

- b) Limitaciones a la libre convertibilidad entre las monedas. Como el marco de integración requeriría de que los países cumplieran bilateralmente o multilateralmente, pero dentro de la región, sus compromisos con los miembros restantes, se crearían los problemas para la libre convertibilidad regional de las monedas.

- c) La posibilidad de que la desviación de comercio fuera mayor que la creación de comercio. Ello, argumentaban, una vez que el proceso de sustitución de importaciones se concretara a costos más elevados al instrumentarse la integración; y, por otro lado, a la escasa creación marginal de comercio (por el escaso mercado) derivado de la integración.

Como consecuencia de lo anterior, aumentaría el déficit cambiario del área. Ante la prevalencia de tipos de cambio fijos, se originaría una situación de sobrevaluación en los mercados cambiarios del área.

Como una situación de este tipo no podría sostenerse en el largo plazo, las monedas del área tenderían a perder posición relativa frente a las del resto del mundo.

- d) La desgravación arancelaria, requerida para la integración, podría darse a niveles REALES bajos, si la inflación mundial fuera MENOR a la regional.

La CEPAL consideró también importante la instrumentación de mecanismos de financiamiento a las exportaciones para la zona.

Finalmente, este marco de coordinación financiera sería apoyado por la ayuda del exterior.

Los Resultados

Es un hecho que la integración no significó un marco apropiado para el crecimiento del comercio de la zona respecto al resto del mundo y que el proceso de sustitución de importaciones fracasó.

El comercio latinoamericano perdió dinamismo en la década de los sesentas respecto al comercio mundial. De 1950 a 1960 la participación relativa respecto al comercio mundial bajó de un 11.1% a un 4%. Los términos de intercambio de la región durante este período sufrieron aumentos escasamente significativos. La brecha comercial aumentó tanto dentro como fuera de la zona.

Institucionalmente, con el Pacto Andino, la cobertura de integración sufrió una baja drástica.

Los propugnadores de la integración, como Miguel S. Wionczek, señalan que: "La integración está condicionada a una ayuda externa sustancial y una modernización social y política en América Latina, pues de otro modo la integración latinoamericana seguirá siendo un sueño." *

* Miguel S. Wionczek, op. cit., p. XXI.

Los planteamientos originales de la integración han sido fuertemente criticados. Gerardo Bueno, destaca las siguientes críticas:

- a) Se subestimaron las estimaciones de demanda en la región. En otros términos esto significa que la absorción de las economías creció considerablemente y, de paso, los niveles de importaciones.
- b) Se subestimó también el comportamiento de los términos de intercambio de la zona respecto al resto del mundo.
- c) Se supusieron invariables las políticas generales de los países desarrollados.

Las críticas más importantes giran alrededor de la política de sustitución de importaciones.

Esta, se estableció discriminadamente favoreciendo los sectores secundarios. Se aceleró la distorsión sectorial y factorial, lo que condujo a una industrialización deficiente.

También, los gobiernos carecieron de la decisión política suficiente para darle solidez al marco de integración.

En síntesis, América Latina no contaba con las bases para hacer viable un proyecto de tal magnitud: "A diferencia de América Latina, Europa ya poseía una integración previa: comercio exterior, transportes, comunicaciones, movimientos de personas y capitales, etc. O sea, exactamente lo contrario que en Latinoamérica, donde tradicionalmente los países están aislados en compartimientos estancos, sin comunicaciones, ni transportes comunes, con escaso comercio entre sí y con estructuras económicas que dificultan la más mínima armonización de sus políticas económicas".*

* Gerardo Bueno, "Los Posibles Efectos de la Integración Sobre el Comercio de los Países Latinoamericanos en la Década de los Setentas", El Trimestre Económico, México, Vol. 39, No. 153, p. 42.