



Crisis en la cooperación económica regional

La integración entre
países subdesarrollados

50-3716

Constantino V. Vaitsos

Traducción: Fernando Molina

BIBLIOTECA PUBLICA DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
DONACION . ILET
INVENTARIO . 152.328
FECHA . 6-10-79

INDICE

El marco de la integración y su significado: introducción	7
I. Los intereses socioeconómicos y políticos a los que sirve la integración	13
A. Alianzas nacionales de grupos hegemónicos y tipos de integración	16
B. Alianzas conflictivas entre los grupos hegemónicos y reversión de papeles en la integración	21
C. Los intereses de clase en la integración económica	24
D. Cambios en el poder relativo de los grupos hegemónicos, cambios en la definición de interés nacional y cambios en las posiciones nacionales sobre la integración	27
II. La influencia de los intereses extranjeros	31
A. El papel de los gobiernos extranjeros en el proceso de integración	31
B. El papel de las empresas transnacionales en la integración económica	42
III. Características estructurales y selección del modelo de cooperación regional: significado y objetivos de la integración económica	61

A. La producción oligopólica dirigida al comercio extrarregional	65
B. Integración regional, desintegración nacional y efectos distributivos desiguales	67
C. Las relaciones económicas intrarregionales antes de la integración	73
IV. Algunas cuestiones claves en la integración económica	83
A. El problema del tiempo	84
B. El significado del comercio en la integración	87
C. La distribución entre países	94
V. Conclusiones	105
Apéndice. Producción de conceptos y desviaciones en la teoría económica de la integración	107
Referencias bibliográficas	111

EL MARCO DE LA INTEGRACION Y SU SIGNIFICADO: INTRODUCCION

El término "integración" económica ha sido usado muchas veces en forma valorativa y se le ha considerado un concepto normativo, como "progreso" o "bienestar". No se han hecho, por cierto, muchas propuestas que recomienden la "desintegración".¹ Aún más, dada la cantidad de esfuerzos tendientes a la cooperación económica regional realizados en los años de posguerra, esta época fue incluso llamada "la era de la integración".² Sin embargo, los procesos específicos de integración económica —ya sea en Africa, Asia, el Caribe o América Latina— se encuentran hoy en distintos grados de crisis, estancados o en procesos de disociación. Dada la incuestionable necesidad de intensificar algunas de las relaciones entre los países del "Sur" para mejorar las posibilidades de desarrollo, cobra considerable urgencia, tanto política como económica, la apreciación adecuada de los diferentes fenómenos que encierra la integración económica en el Tercer Mundo.

Como conclusión general, podemos decir que gran parte de la literatura económica sobre integración se caracteriza por un elevado grado de fetichismo: se ha puesto más énfasis en la evaluación aislada de los medios o instrumentos usados (por ejemplo, libre comercio y unificación de mercados, armonización de políticas, etc.),

Constantino V. Vaitos, profesor de la Universidad de Sussex, es consultor del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales.

Este trabajo fue preparado y escrito durante el periodo en que el autor tuvo una beca como Investigador Asociado otorgada por el International Development Research Centre. Las opiniones expresadas aquí no representan las de la institución mencionada ni son necesariamente compartidas por ésta. La versión en inglés de este trabajo fue publicada en World Development.

1) Véase un análisis del tema en P. Streeten (1961), pp. 13 y ss.
2) Véase G. Haberler (1964), citado por P. Robson (1968), p. 11

que en el análisis de las condiciones específicas y los objetivos que podrían perseguir los países subdesarrollados en sus procesos de cooperación económica y la consiguiente adecuación de los instrumentos correspondientes. Tampoco ha habido un análisis sistemático de los factores económicos y políticos que promueven —y a cuyos intereses sirve— la cooperación económica regional. Se ha planteado frecuentemente que las políticas económicas de integración no guardan relación con las condiciones impuestas por el medio económico y político dentro del cual se supone que deben operar. Incluso la evaluación de los instrumentos está influida muchas veces por extrapolaciones y paradigmas provenientes de un razonamiento económico y de experiencias prácticas relacionadas con la actividad y las necesidades de las economías desarrolladas.³

La integración: algunos enfoques y definiciones

Existen varias definiciones o significados atribuidos a la integración económica, que se relacionan básicamente con los siguientes criterios⁴: a) la movilidad de factores, productos y servicios, así como la movilidad social; b) la identidad o la similitud de los estímulos económicos provenientes de las políticas (arancelaria, fiscal, monetaria, etc.), y también la similitud de reacciones (en cuanto a intensidad y forma) de los actores económicos; c) los aspectos institucionales de las entidades “supranacionales”; y d) el uso colectivo del poder en las relaciones con el resto del mundo.

Los criterios utilizados para definir el grado de integración económica se han vinculado, en gran medida, con las interacciones referidas a *intercambios* de bienes, servicios y sus insumos. Habitualmente, tales intercambios se evalúan con referencia a las condiciones que determinan los precios, las cantidades y las políticas que los afectan. Sin embargo, la representación más apropiada de un sistema económico (ya sea a nivel nacional o internacional) debe tener en cuenta la existencia de, por lo menos, tres diferentes tipos de interacciones⁵:

- 3) Sobre el uso de paradigmas y su impacto sobre la comprensión, véase A. O. Hirschman (1970).
- 4) Véase, por ejemplo, G. Myrdal (1956), pp. 11 y ss.; también J. Tinbergen (1965); E.G. Haas y P.C. Schmitter (1966); C.N. Vakil y P.R. Brahamananda (1960).
- 5) Véase F. Perroux (1967), pp. 9-39.

- i) interacciones entre sistemas de *poder*;
- ii) interacciones entre sistemas de *información y conocimientos*; y
- iii) interacciones entre sistemas de *intercambios*.

No puede suponerse que los elementos de poder e información sean los mismos para todos los participantes. Tampoco es realista la hipótesis de que la dinámica del poder y de los conocimientos derivará hacia condiciones de equilibrio. Por el contrario, las propiedades inherentes a estos últimos sistemas, a lo largo del tiempo, tienden a acentuar más que a reducir las diferencias. De aquí que la aplicación de condiciones de optimización simplemente sobre la base de los intercambios y dejando de lado los otros dos elementos, como plantea la teoría de “sub-óptimos” (*lesser bests*), podría acentuar las diferencias desintegrantes, en lugar de tender a cierto grado de similitud en el rendimiento, la equidad y el aumento de los vínculos.

En la teoría de la integración es fundamental, por lo tanto, analizar no solamente los instrumentos o políticas usados (como se hace generalmente en la literatura), sino también preguntar *quiénes* se integran y en beneficio de *quién*.⁶ Debido a que el poder y el conocimiento se encuentran desigualmente distribuidos (y a que su desarrollo es costoso), a menudo las fuerzas integradoras tienen la capacidad (y ciertamente la propensión) de transformar las estructuras subyacentes de acuerdo con su propio interés, dentro de un espacio económico integrado. Después de todo, la “satelitización” económica y política es también una forma de integración. En consecuencia, tiene muy poca significación interpretativa y práctica definir simplemente la integración de una manera abstracta, como por ejemplo: “... se puede decir que dos unidades económicas se encuentran más integradas cuando las transacciones entre dos (actores económicos), uno en cada unidad, se asemejan más a las transacciones entre dos (actores) en la misma unidad”.⁷ Más bien se necesita primero comprender las condiciones específicas dentro de las cuales se desarrolla la integración, y las razones o las fuerzas que existen detrás de ésta.

6) *Ibid.*, p. 32.

7) Véase R. Aaron (1953), p. 1.

Hay asimismo múltiples enfoques o estilos de integración.⁸ Algunos persiguen una *integración mediante proyectos*. Estos promueven la interdependencia mediante acciones concretas para obtener un beneficio común, aunque no conducen necesariamente a una unidad más ampliamente integrada. Otros plantean *un enfoque más global, por medio de la integración de mercados*. Este ha sido el más buscado por los países subdesarrollados y el que menos ha contribuido a resolver sus problemas. Más bien ha ayudado a acentuar el subdesarrollo y las estructuras productivas y de ingresos duales, y ha conducido a la actual desilusión con relación a la integración misma.

Su justificación teórica parte del trabajo de Viner⁹ y de la evolución posterior de la teoría. (En páginas posteriores se hace una revisión crítica de esta literatura.) Este enfoque comprende varias modalidades o grados de integración de mercados: zonas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes y uniones económicas.¹⁰ Existe un tercer enfoque, que está relacionado con *distintos grados de desarrollo integrado*. Se refiere a la prosecución de políticas comunes de desarrollo económico basadas en la programación de objetivos específicos, por medio del uso de múltiples tipos de interacciones no necesariamente basadas en el sistema de mercado. Cuando se usa este último como instrumento de integración, se pueden aplicar distintos mecanismos de intervención en el mercado para dirigir o inducir la selección de actividades y la asignación de recursos. La mayoría de los movimientos de integración poseen elementos de los tres enfoques mencionados, pero generalmente uno se convierte en predominante.¹¹

Un cuarto enfoque, algo distinto a los anteriores, se refiere a la racionalidad que está detrás de la comprensión y la solución de los problemas de *interdependencia* que enfrentan los países a nivel mundial, sin incluir necesariamente las implicaciones globalizantes y de agregación que se atribuyen tradicionalmente a la integración. Se enfatizan las implicaciones de la interdependencia en condicio-

nes de considerable complejidad social e incertidumbre. Los "campos turbulentos", como se les llama en la literatura correspondiente, aparecen en experiencias recientes tales como el diálogo Norte-Sur, las negociaciones sobre el "nuevo orden económico internacional", la energía, el medio ambiente, etc.¹² La complejidad y la incertidumbre de la interdependencia provienen de: a) el número de actores; b) los múltiples objetivos que persigue cada actor, con *trade-offs* inciertos entre objetivos conflictivos; c) expectativas inciertas acerca de la evaluación que hagan los otros de los resultados (o incluso de la propia) y por lo tanto, acerca de la forma como reaccionarían los participantes frente a una situación determinada; y d) la conciencia de que los objetivos de cada uno de los participantes no pueden alcanzarse sin la cooperación de los otros.¹³

Todas las teorías de integración hacen alguna referencia o están relacionadas con el problema del tamaño y sus implicaciones sobre las economías (externas e internas), el poder de negociación, la diversificación del riesgo y la absorción del impacto económico, una mayor autonomía, etc. Sin embargo, no pueden sacarse conclusiones definitivas acerca de si las condiciones de un espacio económico menor son siempre peores que las de uno mayor o viceversa, o acerca de si el tamaño de un país es un problema sin importancia.¹⁴ Todo depende de: a) la definición de tamaño (geográfico, de la dotación de recursos, de la población, del nivel y la distribución del ingreso, del capital físico y humano acumulado, etc.); b) el grado de diversificación de los recursos y de las capacidades ó habilidades técnicas, y otras consideraciones pertinentes sobre la oferta; c) la proximidad (geográfica, económica, cultural) con el resto del mundo; y, obviamente, d) los objetivos que se persiguen y las características de la demanda.

8) Para un análisis de las tres primeras categorías, véase G. Rosenthal e I. Cohen (1976), pp. 3 y ss.

9) J. Viner (1950).

10) Véase B. Balassa (1961).

11) Para un análisis de cómo la experiencia centroamericana se adapta a estas tres categorías, véase Rosenthal y Cohen (1976), pp. 13 y ss.

12) Véase R.O. Keohane y J.S. Nye (1975); también E.B. Haas (1975a) y B. Haas (1975b).

13) Para una clasificación alternativa de los enfoques de la integración, basada en teorías sociopolíticas de los fenómenos sociales, véase la literatura sobre el "incrementismo" (funcionalistas, neo-funcionalistas y pluralistas) y el "cambio programático fundamental". Entre otros, véase A.J.R. Groom y P. Taylor (1974); P.C. Schmitter (1970); A. Etzioni (1968); L.N. Lindberg y S.A. Scheingold (1970).

14) Véase C.N. Vakil y P.R. Brahmananda (1960), pp. 134 y ss. También C. Thomas (1975) y G. Marcy (1960), pp. 265-281.

En las páginas siguientes analizaremos el marco particular y el significado de las formas específicas de integración económica entre países subdesarrollados. Esta sección se dividirá en tres partes: I) Los intereses socioeconómicos y políticos locales a los cuales sirve la integración económica; II) La influencia de gobiernos y de intereses privados extranjeros en el proceso de integración; y III) Algunas características estructurales de los países subdesarrollados y sus implicaciones sobre la adecuación de los diferentes tipos de esquemas de integración. Sólo sobre la base de algunas de las conclusiones claves a que se llegue sobre lo anterior, será posible evaluar críticamente el contenido y la relevancia de la teoría económica y de los instrumentos de política más importantes usados en la integración económica (capítulo IV y Apéndice).

I. LOS INTERESES SOCIOECONOMICOS Y POLITICOS A LOS QUE SIRVE LA INTEGRACION

El proceso de integración económica es un fenómeno social, que se produce en situaciones concretas y que, en consecuencia, beneficia o perjudica a intereses económicos y políticos específicos.¹⁵ Más aún, la integración económica no surge en forma espontánea en cualquier marco económico, sino que es promovida por realidades económicas específicas y estructurada por actores socioeconómicos y políticos, para obtener objetivos particulares o proteger determinados intereses.

Como tales, los resultados de la integración económica no están libres de juicios de valor. Su legitimidad social dependerá de los resultados socioeconómicos y políticos que produzca.¹⁶ En este contexto, conceptos tales como "interés nacional" o "interés de grupo" siguen siendo bastante generales, ya que esconden los conflictos internos y la oposición de intereses en el seno de cada país o grupo en el proceso de elaboración de posiciones sobre la cooperación regional, que posteriormente se interpretan como "posiciones nacionales" o "posiciones de grupo". Al enfocar la atención en los actores principales es posible comprender, en primer lugar, los *elementos constitutivos de un proceso de integración* y la influencia que ejerce cada actor sobre el resultado final, dados los objetivos específicos que persigue cada uno de ellos.¹⁷

Existen varias combinaciones posibles de alianzas entre grupos nacionales y extranjeros que fomentan procesos de integración, que pueden acentuar la dependencia externa o generar beneficios que irán básicamente a las empresas transnacionales. Reducir la dependencia externa requeriría diseñar movimientos de integración dife-

15) Véase el estimulante análisis de G. Fernández (1975), pp. 1-37.

16) Véase J. Moncada Sánchez (1975).

17) Véase G. Rosenthal e I. Cohen (1976), p. 42.

rentes. (Véase, por ejemplo, los intentos realizados en este sentido por el Grupo del Pacto Andino con respecto a la inversión y a la tecnología extranjeras.)¹⁸ Algunas combinaciones podrían fomentar estructuras internas de dominación por grupos privilegiados, mientras que otras, a través de la "externalización" de presiones dentro de un grupo regional, pueden diluir el poder de ciertos grupos hegemónicos locales.¹⁹ Hay algunos casos en que la cooperación económica regional puede servir a ciertos intereses nacionales predominantes.²⁰

Finalmente, son imaginables ciertas formas de integración mediante las cuales, a través de esfuerzos colectivos, se logren algunos "saltos" económicos y tecnológicos críticos. Por medio de esfuerzos conjuntos los países pueden alcanzar niveles de actividad *cualitativamente* superiores, imposibles de alcanzar a través de una acción unilateral,²¹ y donde las posibilidades del conjunto son mayores y cualitativamente superiores a las de la suma de sus partes.²²

Como se mencionó, la comprensión previa del papel que juegan los actores principales y las fuerzas específicas que se mueven detrás de la integración, permite obtener conclusiones muy significativas acerca de la evolución de cada proceso de cooperación regional, así como de la selección y eficacia de los instrumentos de política utilizados.²³ En las páginas siguientes no referiremos a algunos grupos hegemónicos nacionales dentro de los países subdesa-

18) Véase las Decisiones 24, 84 y 85 de la Comisión del Pacto Andino.

19) Un alto funcionario del gobierno venezolano comentó recientemente que dados los grupos de presión internos (locales y extranjeros), habría sido imposible para el país tener una política adecuada de regulación de la inversión extranjera en el sector manufacturero si el país no hubiera pertenecido al Pacto Andino.

20) Este fue el caso de la entrada de Bolivia al Pacto Andino. Muchos de los argumentos más importantes a favor o en contra de la participación regional se referían no solamente a consideraciones económicas, sino a las aspiraciones del país de lograr acceso al Océano Pacífico y a las repercusiones sobre sus relaciones con Chile. Véase J.L. Roca (1974).

21) Véase G. Salgado (1974).

22) Véase H. Brewster y C.V. Thomas (1973), pp. 1-8.

23) Un estudio reciente sobre la política arancelaria de los Estados Unidos ha demostrado que detrás de las políticas gubernamentales sobre este tema no hay una racionalidad económica abstracta, sino más bien la presencia de intereses específicos relacionados básicamente con grupos empresariales de ese país, y en algunos casos en los que no existían ma-

rollados; las influencias extranjeras serán analizadas en el capítulo II. Para presentar nuestras principales conclusiones hemos elegido, en esta parte, un enfoque descriptivo. A pesar de los esfuerzos realizados para acortar el texto, este método exigió el estudio de varios casos históricos para analizar adecuadamente algunos de los conceptos fundamentales que intervienen. En nuestra opinión, esta forma de análisis es necesaria a pesar de su extensión. El razonamiento económico sufre muchas veces la consecuencia de la pugna entre el rigor y la relevancia. Hemos preferido un sesgo hacia esta última.

Desde el comienzo mismo de los esfuerzos integracionistas de las economías subdesarrolladas, durante el período colonial, quedó claro que la presencia y las posiciones de algunos grupos locales hegemónicos, junto con los intereses de los poderes coloniales, fueron fundamentales para moldear la cooperación económica regional. Tal fue el caso de los colonos europeos en las primeras etapas de la integración económica en África.²⁴ En las páginas si-

yores conflictos con las industrias establecidas, vinculados con intereses sindicales específicos. Véanse las conclusiones sobre política arancelaria obtenidas por G.K. Helleiner (1977), a partir del análisis de las votaciones del Congreso norteamericano y de las fuerzas detrás de este.

24) Durante la primera etapa de la integración centroafricana, los intereses de los colonos europeos en la entonces Rhodesia del Sur determinaron las características de la federación con Nyassalandia (Malawi) y Rhodesia del Norte (Zambia). Véase R.I. Rotberg (1964), y también A. Hazlewood (1967).

En forma similar, las propuestas que hizo en 1929 el gobierno laborista británico, para administrar por medio de un Alto Comisionado los servicios comunes en África Oriental y para regular las actividades de los gobiernos territoriales de los que posteriormente serían los Estados independientes de Kenya, Tanzania y Uganda, tuvieron la oposición de los representantes de estos dos últimos territorios. A pesar de los argumentos británicos de que este esquema aboliría la discriminación racial, las objeciones se apoyaban en el temor a que la cooperación interterritorial beneficiaría los intereses de los colonos blancos. (Véase A. Hazlewood, 1975, p. 30.) Esta y otras objeciones posteriores a la integración regional, no se basaban simplemente en las ventajas económicas que hubieran favorecido a Kenya (la época era muy anterior a la independencia), sino en los beneficios discriminatorios obtenidos por los colonos europeos (*Ibid*, p. 31. También M.D. McWilliam, 1959). Estos últimos se oponían, entre otras medidas políticas, a la representación equitativa de africanos, asiáticos y europeos en la Asamblea Legislativa de África Oriental. El esquema final, que confirmó los temores de los africanos negros, dejó de lado la representación equitativa en esa Asamblea. Véase Reino Unido-Colonial Office (1947).

güentes analizaremos cuatro conceptos claves relacionados con el ejercicio del poder por parte de grupos sociales locales. La mayor parte de nuestras conclusiones provendrá de experiencias recientes referidas a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y al Pacto Andino.

La conclusión principal será que los mecanismos e instrumentos de los procesos de integración corresponden a los intereses, a la ideología y a la concepción del desarrollo económico que tienen los grupos sociales que obtienen las mayores ventajas de este proceso. La evolución de la integración se modifica cuando nuevas clases y grupos participan en el sistema de integración económica. ²⁵

A. ALIANZAS NACIONALES DE GRUPOS HEGEMONICOS Y TIPOS DE INTEGRACION

En la ALALC existían distintas fuerzas sociales locales, cuyos intereses ayudan a explicar la estructura del grupo, los instrumentos de política aplicados, la falta de mayores logros y su actual estancamiento.

En los tres países más grandes (Argentina, Brasil y México), no existía ningún grupo industrial significativo interesado en un mercado latinoamericano más amplio, más competitivo, o en uno que, por medio de una programación sectorial, pudiera asignar actividades y plantas a nivel regional. Se objetó la primera posibilidad argumentando que los mercados existentes, bien protegidos y relativamente grandes, ofrecían niveles satisfactorios de ganancia y de rendimiento. La segunda acarrea el riesgo de una intervención gubernamental o institucional (a nivel de la comunidad) sobre la iniciativa privada. ²⁶

25) Véase también G. Fernández (1975), p. 9.

26) El sector privado de Brasil realizó una intensa campaña contra la participación en la ALALC, mientras que la Unión Industrial Argentina sostuvo que entrar en competencia abierta con otros países que disponían de fuentes de energía más económicas y con costos de mano de obra más bajos, sería altamente perjudicial para las posibilidades de desarrollo de Argentina. Para referencias sobre la actitud del sector privado brasileño, véase C. Ianni (1971), pp. 1119-1126.

Los grupos industriales más importantes de los países de tamaño medio (especialmente Colombia y Chile), miraban con considerable escepticismo el proyecto de un mercado regional abierto y competitivo. Este hubiera podido significar una amenaza a su propia existencia, a causa de las exportaciones provenientes de las estructuras industriales mayores y (en muchos casos) más desarrolladas de Argentina, Brasil y México. Los países medianos presionaban por una forma suave de política industrial común a través de la iniciativa de las instituciones comunitarias. Este intento fue bloqueado constantemente por los tres países latinoamericanos más grandes que, a su vez, reflejaban las preferencias de sus propios sectores industriales privados. ²⁷

Los países más pequeños y mucho menos desarrollados (especialmente Bolivia, Ecuador y Paraguay), intentaban obtener algún tipo de tratamiento preferencial en los mercados de los países más grandes. Las clases industriales de las naciones más pequeñas se encontraban en los primeros peldaños de su formación, y enfrentaban el antagonismo de otros grupos hegemónicos dentro de sus propios países, tales como los intereses tradicionales agrícolas o mineros y los importadores. De esta forma, las posiciones "nacionales" de los países más pequeños no estaban bien desarrolladas y muchas veces eran inconsistentes. En consecuencia, se vieron obligados a entrar en continuas negociaciones con el fin de obtener un tratamiento preferencial limitado y transitorio para un número pequeño de productos, a cambio de abrir sus mercados a las exportaciones de los grupos industriales de los países más grandes. ²⁸

Para el caso de Argentina, véase el artículo del presidente de la Unión Industrial Argentina, M. Oneto Gaona (1966).

Para un análisis tanto de la actitud brasileña como de la argentina en sectores específicos tales como la industria automotriz, y de las razones de su desinterés en la integración, véase J.N. Behrman (1972), pp. 112 y ss.

27) El hombre que, en su carácter de ministro de Relaciones Exteriores de Chile, encabezó en la ALALC la posición de los países medianos, escribió algunos años después: "Todos los esfuerzos chilenos por dar comienzo a la supranacionalidad de la ALALC, y aún aquellos destinados a darle a la ALALC una personalidad como institución, fueron refutados continuamente". Véase G. Valdéz (1974), p. 265. (Los textos citados en este trabajo y escritos originalmente en español, son traducciones de la versión en inglés del autor. *N. del T.*)

28) Véase F. Salazar Santos (1976). Es interesante notar otros tres grupos de presión locales:

Aún más, en todos los países latinoamericanos, algunos de los grupos industriales más importantes, así como "influyentes representantes de la opinión pública, independientemente de sus tendencias políticas, se han referido a la integración (de la ALALC) como un 'caballo de Troya' por medio del cual las compañías extranjeras podrían sortear las restricciones nacionales a las importaciones y a la inversión, socavando y eventualmente destruyendo a los productores industriales locales... Un documento de la OEA se ha referido al miedo a la dominación por parte de intereses industriales extranjeros como 'uno de los obstáculos más serios para la creación del Mercado Común Latinoamericano'".²⁹

Así es que, en efecto, ningún grupo industrial local de importancia quiso una liberalización efectiva del comercio. (Como veremos más adelante, las empresas transnacionales, por razones propias,

a) En los países más grandes, particularmente en Argentina y Brasil, existía una fuerte corriente, que alcanzaba las posiciones políticas más elevadas, que favorecía la integración nacional como condición previa para la integración regional. Enfatizaba también la importancia de la seguridad nacional como consideración fundamental en cuanto tuviera que ver con el tema de la complementación industrial. Véase R. Frigerio (1968). La posición frente a estos problemas del presidente de Argentina, A. Frondizi, apareció en un artículo publicado en 1968 en *Estudios Internacionales*. Una actitud similar fue adoptada en algunos casos por el ex presidente A. Lanusse, quien expresaba también la opinión de las fuerzas armadas argentinas. Véase el discurso de Lanusse (1969). Para una aproximación distinta a la integración nacional a través de agrupamientos regionales, expresada por un representante de los países de mediano tamaño, véase F. Herrera (1966).

b) El sector agrícola tradicional, campesinos y terratenientes, no desempeñó ningún papel y ni siquiera prestó atención al esquema de integración regional. En forma similar, las empresas del Estado permanecían relativamente indiferentes, si no contrarias a la ALALC. Véase G. Fernández (1975), pp. 21 y ss., como también C. Ianni (1971), p. 1120.

c) Los técnicos fueron quizá una de las fuerzas catalizadoras principales detrás de la concepción inicial y más amplia de integración. Se ha dicho que la ALALC es una "conspiración de los técnicos". Sin embargo, éstos no pudieron controlar las implicaciones políticas de sus propuestas, y sus recomendaciones (particularmente las de CEPAL) fueron modificadas y sobrepasadas por el poder de los intereses de clase y las presiones políticas dentro de los países miembros. Véase G. D. Landau (1970), pp. 566-567. Para comentarios similares acerca del papel de los técnicos como iniciadores, aunque sin apoyo político, en el caso de la integración centroamericana, véase la parte II-A de este trabajo.

29) Véase Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (1970), p. 4.

tampoco deseaban una unión de mercados efectiva). La palabra competencia no aparece ni una sola vez en el Tratado de Montevideo, a pesar de que el instrumento clave que caracteriza el enfoque de la integración que tiene la ALALC es la asignación de recursos por medio de las fuerzas del mercado. (Un ejecutivo de una empresa transnacional norteamericana que opera en el área se refirió a la ALALC como "un club social dedicado a impedir la integración".)³⁰

En las zonas donde se realizó el comercio interregional, o donde la producción se orientó hacia el mercado de la ALALC, se consideraron fundamentales para el funcionamiento de la integración los tres principios siguientes³¹:

Primero, la integración debía basarse en la *iniciativa privada*, con una mínima participación de los gobiernos. Segundo, la aplicación de aranceles adecuados es el mecanismo más eficaz para la cooperación regional. Tercero, la integración económica sólo puede alcanzarse por medio de la máxima absorción de *capital extranjero*.

El efecto conjunto de estos principios condujo a una selección de instrumentos de política que contribuyeron al estancamiento de la ALALC. *Al interpretar las relaciones causales, es importante enfatizar que no fue la selección de instrumentos de política la que provocó la pobre actuación de la ALALC. Lo que ocurrió fue que grupos sociales poderosos, que hubieran sido afectados por la integración, presionaron a través de sus gobiernos para que se adoptaran medidas y políticas acordes con sus intereses de grupo.*

Como resultado, la integración en la ALALC asumió las siguientes características:

- i) Mediante un sistema de negociación de reducciones arancelarias producto por producto, con grupos de productos reservados para supuestas complementariedades sectoriales y excepciones, más las restricciones que impusieron las empresas a las transacciones regionales, se creó un bloqueo comercial efectivo disfrazado de liberalización del comercio.³²

30) Para comentarios sobre este tema, véase C. Ianni (1972),

31) Véase CEPAL (1959), pp. 24, 83 y ss.

32) De 11,000 artículos cuya reducción arancelaria se negoció en la ALALC hasta 1970, menos de un tercio ocasionó algún flujo comercial. A co-

- ii) La ALALC carece de una autoridad institucional supranacional, con poder para proponer, iniciar o coordinar políticas comunes.³³
- iii) El vacío creado se compenizó con mecanismos institucionales basados en estrechos criterios comerciales, mediante la participación activa del sector privado. Con frecuencia, los representantes de subsidiarias extranjeras pertenecientes a la misma empresa transnacional, eran quienes llevaban a cabo negociaciones que suponían compromisos nacionales.³⁴
- iv) Existe una "conspiración de silencio sobre el fracaso de la ALALC"³⁵: la decisión política, en especial la de los gobiernos de los tres países más grandes, de no asumir compromisos serios en el marco del Tratado de Montevideo, implicó que la planeación y ejecución directa del desarrollo regional de los sectores industriales clave se transfiriera a centros de decisión extranjeros, precisamente a las casas matrices de las empresas transnacionales.
- v) En las pocas áreas donde hubo una efectiva liberalización del comercio y se promovieron las exportaciones,³⁶ el flujo comercial favoreció a los países más grandes y avanzados, acentuando así las desigualdades intrarregionales.³⁷
- vi) La aplicación de criterios puramente comerciales (que fueron reforzados por ciertos principios de comercio internacional

mienzos de la década de los setenta, las exportaciones intrarregionales de productos manufacturados, no todos los cuales eran beneficiarios de la liberalización comercial de la ALALC, representaron menos del uno por ciento de la producción industrial total.

- 33) "La falta de un 'sistema político' que regule el papel de la ALALC ha limitado su acción y quizá condenó a la institución a una vida vegetativa de la cual es difícil que salga". Véase G. Valdés (1974), p. 265.
- 34) Véase J. Campos (1973), pp. 147-186. También N. W. Ruocco (1972), pp. 36-61.
- 35) Véase C. Ianni (1971), p. 1119.
- 36) Véase el estudio de INTAL presentado por J. C. Casas (1973).
- 37) Las exportaciones intrarregionales de Argentina, Brasil y México fueron el 46 por ciento del total del América Latina en 1961. En 1970, crecieron al 60 por ciento y en 1973 al 66 por ciento. Las exportaciones de los países más grandes tenían además un elemento cualitativo importante: eran básicamente productos manufacturados.

como los del GATT), fue considerada por los países medianos como un peligro para sus propios grupos industriales.

La falta de viabilidad política y económica de la ALALC generó las fuerzas que, a su vez, dieron origen al Pacto Andino. Este, a diferencia de la ALALC, se basó en: a) el principio del desarrollo armónico (sobre su eficacia véase el análisis que se hace más adelante, en la sección III-B); b) el requisito de una programación industrial común y de políticas comunes respecto a las empresas extranjeras, como elementos fundamentales de la integración; y c) la existencia de una institución comunitaria independiente con poderes de proposición y de una institución intergubernamental supranacional con poderes de aprobación.³⁸ Los objetivos políticos y los intereses de grupo fueron una vez más (como en el caso de la ALALC) los determinantes de tales políticas. Volvamos ahora a la historia de esta experiencia, para analizar nuevos conceptos relacionados con las fuerzas sociales que están detrás de la integración.

B. ALIANZAS CONFLICTIVAS ENTRE LOS GRUPOS HEGEMONICOS Y REVERSION DE PAPELES EN LA INTEGRACION

"Durante el período 1965-1968... (los esfuerzos de integración en lo que después se convirtió en el Pacto Andino) correspondieron claramente a los intereses y expectativas de las burguesías industriales de Colombia y Chile, interpretados y expresados por los dirigentes políticos de estos países".³⁹ Para Bolivia, Ecuador y Perú, el interés inicial fue más bien de naturaleza histórica, militar y política, que económica. Los intereses de la clase industrial venezolana eran contrarios a participar en la integración. Su posición prevaleció finalmente, y Venezuela no suscribió el acuerdo andino original a pesar de la opinión de los dirigentes políticos venezolanos.

Los sectores industriales colombianos y chilenos aplicaron una estrategia a tres puntas. En primer lugar, a pesar de haber asumido

38) Véase JUNAC (1974a).

39) Véase G. Fernández (1975), pp. 8-9.

una posición contraria a cualquier tipo de liberalización significativa del comercio dentro de la ALALC, cambiaron su posición y apoyaron, en el Pacto Andino, una reducción de aranceles acelerada, automática y amplia. (En 1975 este instrumento, como veremos más adelante, benefició mucho al sector privado colombiano.) En segundo lugar, como el Pacto Andino debía promover una serie de actividades industriales que no existían en ninguno de los países miembros, Colombia y Chile también estuvieron a favor de cierto tipo de programación industrial en algunos sectores. En tercer lugar, puesto que la industria controlada nacionalmente (en particular la colombiana) había alcanzado un nivel de desarrollo de cierta importancia, tuvo que enfrentar serias presiones de las empresas transnacionales que (por medio de adquisiciones, una gran publicidad, etc.) amenazaban o desplazaban a los grupos industriales nacionales. Había apoyo, por lo tanto, para una política común frente a los inversionistas extranjeros.⁴⁰

La clase industrial de los países más pequeños (Bolivia y Ecuador) reflejaba sus propios intereses en la siguiente estrategia dual. En primer lugar, quería minimizar toda política comercial basada en una reducción de aranceles intrarregionales, ya que ésta hubiera discriminado y perpetuado su propia industria menos desarrollada.⁴¹ Tenía una fuerte preferencia por la programación industrial.⁴² Al defender la programación a nivel regional, las clases industriales de Bolivia y Ecuador cambiaron completamente sus preferencias y actitudes hacia el papel del Estado y de la planificación en el desarrollo económico, ya que a nivel nacional mantenían posiciones opuestas en estas cuestiones.⁴³ Quedó probado que la rivalidad entre empresas era más fuerte que las simples posiciones ideológicas sobre el papel del Estado.⁴⁴

40) Véase C.V. Vaitos (1973).

41) La Asamblea General de la Asociación de Empresas Ecuatorianas, en su reunión del 8 de julio de 1968, en Quito, declaró: "Objetamos el esquema propuesto (para la integración andina) ya que fue diseñado básicamente para obtener una reducción de aranceles acelerada, lo que dará como resultado el empobrecimiento de nuestra industria". Véase *La Industria* (1968).

42) Para referencias acerca de la posición de algunos industriales en Bolivia, véase J.L. Roca (1974), pp. 192 y ss.

43) Véase J. Moncada Sánchez (1974), pp. 33-34. También G. Fernández (1975).

44) La Asamblea General de la Asociación de Empresas Ecuatorianas declaró que la integración sólo puede concebirse sobre la base de actividades

El segundo elemento de la estrategia de los industriales de los países más pequeños era que no sentían aversión, y sí muchas veces interés, por asociarse con inversionistas extranjeros. En la medida en que estaban aún en sus años de formación como clase, no tenían posiciones competitivas con las empresas transnacionales. Más bien esperaban que, con el apoyo financiero y tecnológico de las empresas extranjeras, podrían ponerse a la altura de sus contrapartes de Colombia y Chile. Estas preferencias tuvieron implicaciones directas en la forma, generalmente elástica, en que los gobiernos de Bolivia y Ecuador aplicaron en sus territorios el código andino sobre inversión extranjera y tecnología.⁴⁵

Existía un tercer conjunto de grupos industriales, mismos que a fines de 1960 se oponía a la integración andina: los venezolanos y los peruanos. Los primeros no querían la liberalización del comercio por miedo a la competencia externa, particularmente la de los colombianos, y tampoco aceptaban la programación industrial, ya que ésta implicaba la intervención estatal.⁴⁶ Como se dijo anteriormente, durante los años sesenta el sector industrial venezolano pudo determinar la política nacional, y el país no entró en el Pacto Andino. A comienzos de los setenta el gobierno, con el fin de diluir el poder político de la clase industrial con respecto al tema, estimuló un debate público sobre éste y logró introducir al país en el proceso de integración. Fue la primera vez en la historia de la integración latinoamericana que se llevaba a cabo una discusión pública tan amplia. En todos los otros casos, la evaluación y la crítica de los diferentes procesos de integración se mantuvieron estrictamente dentro de los grupos gubernamentales, industriales y técnicos. (La experiencia peruana será analizada en la última parte de esta sección.)

La síntesis de todas estas posiciones e intereses contrastantes entre los grupos industriales sobre la liberalización del comercio y la programación sectorial, se resolvió en forma salomónica al consti-

que incluyan primero la programación y la asignación sectorial de industrias y, en una segunda etapa, políticas arancelarias. Véase *La Industria* (1968).

45) Véase información y análisis acerca de la aplicación de la Decisión 24 del Pacto Andino, en JUNAC (1976).

46) Véase la posición del sector privado venezolano expresada por la FEDECAMARAS, en INTAL (1969), pp. 31 y ss.

tuirse el Pacto Andino: éste incluía tanto políticas industriales como reducciones arancelarias intrarregionales. Se encontró un equilibrio entre los distintos instrumentos de política que hizo posible el proceso de integración. Sin embargo, los conflictos subyacentes salieron a flote nuevamente, seis años después de haberse establecido el Pacto, cuando se acercaba el plazo para la aprobación de los programas industriales y cuando todavía quedaban muchos pendientes de resolución. La Junta del Acuerdo de Cartagena concluía en su evaluación oficial del proceso de integración: "la primera prioridad en la conducta del proceso de integración sigue siendo la necesidad de mantener los mecanismos centrales del Acuerdo —liberalización del comercio intrarregional y programación industrial— funcionando en forma coordinada y armónica...".⁴⁷

En realidad, esto significaba que, a menos que los dos mecanismos rindieran los beneficios correspondientes, que compensaran los dos tipos de intereses de grupo en conflicto detrás de la integración andina, el proceso iría hacia un serio desequilibrio, y se correría el riesgo de la disociación.⁴⁸

C. LOS INTERESES DE CLASE EN LA INTEGRACION ECONOMICA

Como se deduce del análisis precedente, los distintos grupos o clases intentan, con el proceso de integración económica, favorecer sus propios intereses mediante la selección de determinados instrumentos de política y sus implicaciones. Más aún, en la medida en

que las actividades comprendidas en la integración generan considerables economías externas, los diferentes grupos pueden obtener beneficios diferenciales de acuerdo con su capacidad relativa de internalizar tales efectos.

Tanto en los países subdesarrollados como en los desarrollados, los grupos sociales asumieron posiciones divergentes sobre la integración debido a sus posibles efectos discriminatorios.⁴⁹ En los párrafos siguientes haremos una breve síntesis de algunas repercusiones de la integración económica sobre la formación de clases en Ecuador, y del apoyo dado a algunos grupos sociales de ese país durante los cinco primeros años de actividad del Pacto Andino.⁵⁰

Durante este período, Ecuador experimentó un aumento muy significativo de sus exportaciones en relación con el resto de los países miembros. Parte de estas exportaciones pueden atribuirse directamente a las medidas de liberalización del comercio del Pacto.⁵¹ Las oportunidades de aumentar las actividades comerciales y las exportaciones, según el antiguo director de la Junta Nacional de Planificación de Ecuador, fueron aprovechadas básicamente por "ciertos grupos hegemónicos... Su poder socioeconómico indudablemente se ha afirmado, creando evidentes rigideces capaces de bloquear o condicionar las políticas que en el futuro persigan una mejor distribución del ingreso, y que (a su vez) podrían dar mayor dinamismo y equilibrio social al funcionamiento del sistema económico (del país)".⁵² Un análisis de los productos más importantes (excluyendo el petróleo) fomentados por la integración andina, concluyó que básicamente resultaron beneficiadas diecisiete familias empresariales de Ecuador, más un cierto número de empresas industriales menores en el caso de fibras y textiles, así como seis empresas transnacionales y un grupo financiero multinacional extranjero (ADELA).

47) Véase JUNAC (1976a) p. 158. Para un análisis más profundo, véase JUNAC (1976b).

48) En la Comunidad Económica de Africa Oriental, el debate equivalente acerca de los efectos distributivos de la integración reflejaba, en nombre de posiciones nacionales, la presencia, por un lado, de los intereses industriales de Kenya, y por el otro, la de los grupos industriales (y también otros intereses) de Tanzania y Uganda. Para consultar una parte de la literatura existente sobre esta cuestión en Africa Oriental, véase D. Ghai (1964), así como W.T. Newlyn (1965) y R.H. Green (1972). Para una crítica de esta literatura y una presentación sumaria de muchos de sus artículos acerca de este tema, véase A. Hazlewood (1975), pp. 34-55.

49) Por ejemplo, en el caso de la integración europea, muchos socialistas anteriormente internacionalistas se transformaron en fuertes opositores, ya que veían a la Comunidad Económica Europea como expresión de las posiciones de poder del capital, y no de las posiciones de los trabajadores y consumidores. Véase también el reciente debate acerca de la integración europea entre Jean Paul Sartre y otros socialistas franceses, en *Le Monde* en varios números del mes de febrero de 1977.

50) A menos que se indique otra cosa, el material presentado sobre Ecuador proviene de J. Moncada Sánchez (1975), pp. 1-84.

51) Véase F. Salazar (1976) y JUNAC (1976a y 1976b).

52) J. Moncada (1975), p. 29.

Los grupos de propiedad nacional habían coordinado sus acciones durante varios años con el fin de crear en Ecuador una base industrial más dinámica, y habían competido o habían enfrentado el grave antagonismo de los otros grupos hegemónicos, particularmente los agroexportadores y los importadores.⁵³ Dentro de este contexto, las oportunidades y efectos modernizantes generados por el Pacto Andino "... contribuyeron a la afirmación de la presencia hegemónica de un estrato social que durante los últimos 20 años había luchado para conquistar un lugar importante dentro de los sectores dominantes de Ecuador".⁵⁴

Como en cualquier otra área de política, no se puede considerar a la integración económica como la panacea que solucionará los múltiples y a menudo conflictivos problemas del subdesarrollo.

Una estrategia de desarrollo más compleja requiere una multiplicidad de instrumentos de política así como la complementariedad de actividades. En este contexto, es interesante señalar que las fuerzas sindicales, así como otros grupos relacionados con problemas sociales, estuvieron prácticamente ausentes de las negociaciones, la aprobación y la aplicación del Pacto Andino y de sus instrumentos de política.⁵⁵ "... Resulta claro que el Pacto Andino no ha significado cambio alguno en el nivel de ingresos o en las condiciones de participación social de los trabajadores y campesinos de la región, cuya situación permanece inalterada *por razones que no dependen de los instrumentos de integración*. Sin embargo, conviene reiterar que no se han realizado esfuerzos de ningún tipo por utilizar la capacidad resultante de la unión económica entre los países andinos, para ejecutar proyectos dirigidos básicamente a aumentar la participación de los trabajadores y campesinos en la vida económica y social de los países andinos."⁵⁶

53) He llegado a estas conclusiones a partir de entrevistas con representantes de las Cámaras de Industria y Comercio de Quito y Guayaquil. Los resultados serán presentados en C.V. Vaitos (1977).

54) J. Moncada (1975), p. 34.

55) La inexistencia de posiciones de los dirigentes sindicales de los países miembros durante la evaluación de las negociaciones y cuando se aprobó el Pacto Andino puede verse en cada capítulo de los estudios de caso por país, incluidos en *Variables Políticas de la Integración Andina* (1974).

56) G. Fernández (1975), p. 37. (Las cursivas son nuestras.)

D. CAMBIOS EN EL PODER RELATIVO DE LOS GRUPOS HEGEMONICOS, CAMBIOS EN LA DEFINICION DE INTERES NACIONAL Y CAMBIOS EN LAS POSICIONES NACIONALES SOBRE LA INTEGRACION

Este problema será ejemplificado mediante un esquemático estudio de la dinámica de la política peruana durante los últimos diez años.⁵⁷ Perú, durante la pasada década y hasta 1968, siempre manifestó rechazo a la integración económica, ya fuera dentro de la ALALC o del Pacto Andino. Las razones se basaban en los intereses económicos y sociales del grupo hegemónico agroindustrial. Dentro de un mercado seguro y protegido, este grupo obtenía ganancias satisfactorias y desconfiaba de cualquier "infiltración" por parte de influencias políticas o económicas modernizantes.^{58,59}

Cuando los militares llegaron al poder en 1968, la posición de Perú dio un giro de 180 grados. Durante el primer año del nuevo gobierno, había dos razones fundamentales para explicar la ansiedad peruana por participar en el proceso de integración, ninguna de las cuales tenía relación directa con el contenido económico del Pacto Andino. Pesaron mucho, sin embargo, los intereses generales y la seguridad de Perú. En primer lugar y principalmente, la decisión de nacionalizar una subsidiaria de la Exxon y el enfrentamiento con el gobierno de los Estados Unidos, pusieron a Perú ante el grave riesgo del aislamiento económico a nivel internacional.⁶⁰ El Pacto Andino le daba a Perú una presencia internacional. Este país se hubiera adaptado a varios tipos o procesos de integración económica.⁶¹ En segundo lugar, como en el caso de la presencia de Bo-

57) Véase E. Bernal R. (1974), pp. 201-231.

58) Véase J. Cotler (1971), pp. 122 y ss.

59) Como decía un portavoz de este grupo: "Perú debe cuidar por sus propios intereses, que no son necesariamente compatibles con los de sus vecinos... Perú no está preparado para procesos de integración, puesto que su primera necesidad es mejorar su estructura económica y asegurar, por medio de un acuerdo previo entre los sectores público y privado, el futuro de la industria peruana". Véase *Revista Industrial Peruana* (1968).

60) Véase L. Einaudi (1972), pp. 84 y ss.

61) Uno de los principales negociadores de otro país andino durante la firma del Tratado de Cartagena comentó en una entrevista concedida al autor: "... En esa época, Perú hubiera aceptado prácticamente cualquier tipo de integración dentro del Pacto Andino".

livia en el Pacto Andino, Perú debía tomar en cuenta importantes consideraciones militares: a) el petróleo por entonces descubierto en Ecuador, y b) el problema de su frontera sur con Chile. Al promover lazos de unión y una interdependencia económica con sus vecinos, Perú podría reducir ciertos riesgos militares capaces de afectar su seguridad.

Después de 1970, Perú vio en el Grupo Andino algunos factores económicos importantes y la posibilidad de ciertos beneficios. Mediante la adopción de una política común frente a la inversión extranjera, los otros países miembros presentaban un frente unido en políticas muy importantes para los dirigentes peruanos.⁶² Aún más, el énfasis andino en la programación sectorial para el desarrollo industrial como alternativa frente a la dependencia de las fuerzas del mercado, era coherente con las nuevas prioridades económicas y con la reestructuración institucional, establecidas durante ese período en el Perú.⁶³

La evolución del liderazgo político y de la estructura de poder en Perú durante la vigencia del Pacto Andino, también tuvo importantes consecuencias sobre el papel y la actitud del sector privado frente a la integración económica. Esto puede sintetizarse de la siguiente manera:

- i) En el período anterior a 1968, como se planteó, los industriales peruanos se opusieron a la integración y determinaron la posición del país respecto a este problema.
- ii) Después que los militares llegaron al poder, y cuando se hizo evidente que Perú entraría en el Pacto Andino, los industriales comprendieron que "... el sector privado (peruano) no puede correr el riesgo de quedar al margen de las negociaciones y, por el contrario, debe participar intensamente en las deliberaciones sobre de la integración".⁶⁴ Con base en esta decisión, el sector privado cambió la actitud expresada previamente a nivel nacional respecto al papel de la programación y

62) Véase J. Velasco A. (1972). También L. Barandiarán P. (1975) y M. Wionczek (1971).

63) Véase J. Velasco A. (1972), pp. 163-177.

64) Véase Ch. Dibós, ed. (1969b), p. 8.

del Estado en el desarrollo industrial. Los peruanos se unieron a los bolivianos y ecuatorianos en el apoyo a los programas sectoriales y a los instrumentos de política para la ubicación y los tipos de actividades industriales.⁶⁵

- iii) A través del Pacto Andino, los industriales de Perú vieron la posibilidad de influir sobre la orientación general de su gobierno frente al sector privado, particularmente después de la incertidumbre que creó en sus círculos la Ley de Industrias.⁶⁶
- iv) Finalmente, en los últimos años y a medida que decaía el papel del sector privado en Perú, una parte de los industriales se opuso nuevamente a la integración andina. Plantearon objeciones sobre la poca importancia que se daba al Comité Consultor Económico y Social, donde participaba el sector privado. También criticaron a la Junta del Acuerdo de Cartagena, sugiriendo que "sus funcionarios tenían actitudes que favorecían al Estado y estaban sujetos a la influencia de las autoridades públicas peruanas".⁶⁷

65) El entonces presidente de la Sociedad Nacional de Industrias de Perú (SNI) escribió al respecto: "Debe tomarse en cuenta que la aplicación del Acuerdo Subregional, en las condiciones actuales, representa la aceptación de la posición del sector privado, al otorgarle preferencia a la programación de industrias antes que confiar exclusivamente en la liberalización del comercio intrarregional". Véase Ch. Dibós, ed. (1969), p. 8.

66) Véase E. Bernal R. (1974), pp. 236-237.

67) *Ibid.*, p. 242.

II. LA INFLUENCIA DE LOS INTERESES EXTRANJEROS

A. EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS EXTRANJEROS EN EL PROCESO DE INTEGRACION

La afirmación de la propia existencia es un acto político. Esto, dentro del contexto del tema que nos ocupa, se vincula tanto con los distintos juicios de valor sobre el significado del desarrollo y de los caminos para alcanzarlo, como con las realidades de la división internacional del trabajo y la estructura de relaciones con el resto del mundo. No puede sorprender, entonces, que los gobiernos de los países desarrollados, presentes de varias maneras y en distintos grados en las zonas menos desarrolladas del planeta, tuvieran un interés definido y desempeñaran un papel importante, moldeando los procesos de cooperación económica regional en el Tercer Mundo.⁶⁸

A lo largo de la historia, los gobiernos de los poderes hegemónicos han mostrado, en muchos casos, una notoria oposición a la efectiva cooperación económica regional entre las áreas menos desarrolladas. Las relaciones bilaterales pueden reforzar y asegurar el

68) La participación de consideraciones políticas fundamentales en la integración económica no es exclusiva de los países subdesarrollados. Un personaje clave en la integración europea dijo hace unos años: "No estamos simplemente en el mundo de los negocios. Estamos mucho en política". Véase discurso del profesor W. Hallstein ante la Reunión Conjunta de Harvard y M.I.T., 22 de mayo de 1961, citado por S. Dell (1969), p. 66. Un importante intelectual latinoamericano y miembro del gobierno de Goulart en Brasil, afirmó: "La integración (de América Latina) debe definirse abandonando toda idea de 'armonía de intereses' con los Estados Unidos y asumiendo clara conciencia de que existe un conflicto frontal entre los objetivos de los dos proyectos (de integración)". Véanse los comentarios de Celso Furtado citados en INTAL (1969), p. 24. Véase también C. Furtado (1966) y (1977), y S. Dell (1969), pp. 61-71.

control ejercido por los intereses extranjeros.⁶⁹ En otros casos, han existido múltiples intentos de integrar formalmente economías menos desarrolladas con ciertos países hegemónicos mediante uniones aduaneras o zonas de libre comercio (u otros convenios comerciales especiales).

Tales esfuerzos tenían el doble objetivo de aumentar la dependencia de los primeros frente a los segundos y de impedir que otros poderes interfirieran en sus zonas establecidas de influencia.⁷⁰ Por último, hubo esfuerzos de gobiernos de países desarrollados para influir o incluso dictar los términos de la integración

69) Esta actitud se ha manifestado de múltiples maneras: desde el "dividir para reinar" de los romanos, hasta la posición de Gran Bretaña en la integración de América Latina hasta fines de la década de los cincuenta, etcétera.

Para el caso de Gran Bretaña, véase F. Perroux (1967), p. 33; para el papel de Estados Unidos, véase J. Grunwald, M. Wionczek y M. Carnoy (1972). Para las objeciones de Francia a la integración africana, que comprendía Estados asociados y no asociados a la CEE, véase R.H. Green y K.G.V. Krishna (1977), pp. 72-87.

70) Por ejemplo, en 1971 Alexander Hamilton usaba prácticamente los mismos argumentos que hoy emplean los países subdesarrollados cuando Gran Bretaña intentaba integrar, por medio de arreglos comerciales especiales, la entonces subdesarrollada economía de Norteamérica con su propia estructura productiva. Véase S. Dell (1963), pp. 19-22. Experiencias similares ocurrieron con las antiguas colonias inglesas en África Oriental. (Véanse las propuestas del gobierno británico para los servicios comunes coloniales en África Oriental en A. Hazlewood, 1975, pp. 30 y ss.)

Estados Unidos hizo ciertos intentos de integrar formalmente a los países del continente americano en uniones aduaneras bajo su égida. Véase la primera propuesta oficial de formar un sistema económico inamericano, que excluía a los intereses europeos en favor de los de Estados Unidos, hecha por el secretario de estado James G. Blaine bajo las presidencias de Garfield y Harrison, en J.W. Pratt, 1936, pp. 22-27. También Grunwald, Wionczek y Carnoy, 1972, pp. 65 y ss., así como I.M. Laredo, 1968, pp. 67 y ss.)

Hoy en día, la República de Sudáfrica usa con sus vecinos negros un esquema de uniones aduaneras que no solamente refuerza ciertas estructuras de dependencia, sino que también fomenta la aplicación del *apartheid* dentro de Sudáfrica. Por ejemplo, a fines de marzo de 1977 la República de Sudáfrica, en contra de los deseos de los miembros africanos negros de la unión aduanera de África del Sur, presionó para conseguir la participación de Transkei en esa unión, de acuerdo con su proyecto de crear los *homelands* y apoyar la aplicación del *apartheid* en su propio territorio.

entre países subdesarrollados, de modo que esa cooperación regional sirviera a los intereses de los poderes extranjeros. (Véase más adelante un análisis de este caso.) Estas formas de intervención contradecían los objetivos específicos de los países subdesarrollados, que se esforzaban por reducir su dependencia económica y no económica mediante la "fusión" de las soberanías, y por aumentar su eficacia por medio de la acción conjunta o de la cooperación regional.⁷¹

En las páginas siguientes veremos con más detalle el papel del gobierno de Estados Unidos en el proceso de integración económica de América Central. Tal como hicimos en el capítulo anterior con respecto a los grupos hegemónicos locales, concluiremos en éste que *la integración económica y su evaluación no pueden comprenderse correctamente sin un análisis previo de las fuerzas constitutivas que están detrás de tales esquemas de relaciones económicas internacionales. Estas relaciones son el resultado directo de dichas fuerzas constitutivas.* El caso de la interferencia de Estados Unidos en América Central representa una de las influencias extranjeras más importantes en los procesos de integración de los últimos tiempos. "Incluso se podría poner en duda el *status* 'externo' de Estados Unidos en este sistema regional".⁷² El caso es instructivo por su carácter extremo, ya que presenta varios de los elementos que, en menor grado, podrían caracterizar la interferencia extranjera en otras áreas del mundo en las que se intenta alcanzar la cooperación regional.

Hasta 1960, Estados Unidos se opuso a la integración latinoamericana⁷³ debido a que: i) afectaría en forma negativa sus intereses mediante la desviación del comercio;⁷⁴ ii) se crearían otras corrientes intelectuales sobre las estrategias de desarrollo como, por ejemplo, las de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas;⁷⁵ y iii) Estados Unidos estaba más preocupado por problemas políticos y militares y por la "conspiración internacional comunista", como planteaba el Secretario

71) Véase R.H. Green (1972), pp. 45-87. en D. Ghai, ed. (1972).

72) Véase P.C. Schmitter (1972), p. 11. También K. Deutsch (1966), pp. 5-7.

73) Véase L. Harrison (1965), pp. 100-110, así como P.C. Schmitter (1972), p. 21.

74) Véase Grunwald, Wionczek y Carnoy (1972), pp. 65 y ss.

75) Véase Wionczek (1964), p. 81.

de Estado, J. Foster Dulles, que por el futuro económico de América Latina (siempre que estuviese asegurado el acceso a minerales y materias primas).^{76,77} La indiferencia u hostilidad de Estados Unidos respecto a la integración en la década de los cincuenta, tuvo un efecto positivo en América Central, ya que permitió al proceso de integración económica de la región tener, en sus comienzos, un contenido técnico y una imagen "auténticamente autónomos".⁷⁸ Cuando ese país se decidió a intervenir, la situación cambió completamente.⁷⁹

Hacia fines de la década de los cincuenta y comienzos de la siguiente, ocurrieron dos fenómenos importantes que cambiaron completamente la posición de Estados Unidos respecto a los movimientos de integración de América Latina en general y de América Central en particular. En primer lugar, se había llevado a cabo la Revolución cubana. Fue necesario cambiar rápidamente el contenido de la política exterior de Estados Unidos, incorporando consideraciones sobre desarrollo económico como parte de los asuntos militares y políticos de "seguridad continental". El desarrollo era necesario para prevenir cambios revolucionarios drásticos y movimientos subversivos,⁸⁰ y para "detener el deterioro continuo de las relaciones continentales".⁸¹ En segundo lugar, las empresas manufactureras transnacionales de Estados Unidos habían intensi-

ficado o entrado en una nueva fase de expansión internacional en América Latina. Sustituyeron la exportación de bienes manufacturados por la inversión extranjera directa y por la exportación de bienes intermedios y de capital. Por lo tanto, la desviación del comercio ocasionada por los convenios regionales ya no era motivo de preocupación. Asimismo, la inversión extranjera directa, reforzada por la ayuda oficial, podría contrarrestar la interferencia cada vez mayor de las empresas transnacionales europeas y japonesas, ya recuperadas de la guerra.^{82,83}

En América Central no existía casi ningún grupo económico local de importancia seriamente interesado en la integración. La tenencia altamente desigual de la tierra era, y sigue siendo en muchos casos, el determinante fundamental de la estructura social. El ímpetu por la integración provino de los técnicos de la CEPAL y de los tecnócratas centroamericanos. Su estrategia y razonamientos económicos⁸⁴ se basaban en la necesidad de industrializar para superar el deterioro de los términos de intercambio y el subdesa-

- 76) Véase I. M. Laredo (1968), p. 68. Para una descripción franca y muy informativa de algunos de los intereses y papeles representados por Estados Unidos en América Latina, véase A. Lowenthal (1976).
- 77) Es interesante subrayar que hasta comienzos de la década de los sesenta, con muy pocas excepciones (como, por ejemplo, el trabajo de R.F. Mikesell), no existía en Estados Unidos prácticamente ningún estudio sobre problemas de integración económica en América Latina. Una gran cantidad de trabajos económicos y políticos comenzó a aparecer después de que el Council on Foreign Relations realizó, en esa época, una evaluación del Tratado de Montevideo. Véase M. Wionczek (1963), pp. 409-412.
- 78) Véase P.C. Schmitter (1972), pp. 21 y ss. "... Afortunadamente para la propia experiencia (centroamericana)... durante los trabajos preparatorios... Estados Unidos no se interesó en el proyecto hasta 1959"; véase M. Wionczek (1968), p. 96.
- 79) Véase R.E. Denham (1969), pp. 199-216.
- 80) Véase Organización de Estados Americanos (1964), pp. 9-10, así como referencias en anteriores notas de este capítulo que tratan sobre el papel de Estados Unidos en la integración latinoamericana.
- 81) Véase el artículo del senador estadounidense M. Mansfield (1960), p. 9. También I.M. Laredo (1968), pp. 72-73.

- 82) Véase David Tobis (1970), p. 4; también P.C. Schmitter (1972), pp. 16 y ss.
- 83) A comienzos de la década de los sesenta, varios grupos que representaban distintos intereses dentro de Estados Unidos comenzaron a expresar públicamente su apoyo a la integración latinoamericana: a) La comunidad empresarial, a través del Committee for Economic Development (Comité para el Desarrollo Económico) y otros foros y de declaraciones de dirigentes empresariales, comenzó a apoyar abiertamente la integración latinoamericana. Por ejemplo, el presidente del First National City Bank, George S. Moore, declaró: "Si no conseguimos acelerar el crecimiento económico de América Latina, puedo predecir que el problema que hemos tenido durante los últimos diez años será mínimo comparado con el que nos espera en la próxima década". Véase Estados Unidos-U.S. Congress (1965) p. 75, y también Committee for Economic Development (1961), p. 35. b) Algunos círculos de intelectuales norteamericanos relacionaban el apoyo al movimiento de integración latinoamericana con los esfuerzos para obtener la integración racial dentro de su país. Véase J. Reston (1967), p. 38. c) Para las posiciones oficiales acerca de la integración, véase secretario de Estado Dean Rusk (1967), p. 28. Algunos años después de constituido el Mercado Común Centroamericano, el presidente L. B. Johnson hizo la siguiente (extraordinaria) declaración oficial: "La experiencia centroamericana reafirma la europea. Mercados más amplios —la caída de las barreras arancelarias— conduce a aumentar el comercio y ... a la prosperidad". Véase Estados Unidos-U.S. Government (1965), p. 887.
- 84) Hay buenas presentaciones de estos temas en A. Fuentes Mohr (1973), pp. 75-121, y en I. Cohen Orantes (1972), pp. 15-21.

rollo. Para lograrlo, proponían una aproximación programada y gradual que promovía una "integración limitada, acompañada de una política de reciprocidad industrial y comercial".⁸⁵ En este esquema se habrían seleccionado solamente un número reducido de actividades importantes, para lograr beneficios equilibrados entre todos los países miembros. Es importante notar que, antes de la intervención norteamericana, se consideraba que "no era suficiente una política de . . . libre comercio dirigida a aumentar el intercambio entre los países".⁸⁶ Se concebía más bien ". . . el concepto de una política comercial que trascienda los aspectos puramente arancelarios y requiera la adopción de fórmulas que garanticen el acceso a los mercados para los cuales se ha planificado la industria".⁸⁷

Esta es una concepción bastante extraordinaria del funcionamiento de la integración entre los países subdesarrollados en una etapa tan temprana de la experiencia de integración.⁸⁸

La receta estadounidense para la integración cambió completamente las recomendaciones y el pensamiento de los técnicos cepalinos y centroamericanos, que durante la década de los cincuenta habían trabajado en la misma dirección. Las condiciones de Estados Unidos fueron presentadas formalmente en un discurso del subsecretario de Estado Douglas Dillon en febrero de 1959, durante la reunión en Washington del Comité de los Veintiuno de la OEA.⁸⁹ Estas incluían: a) la exigencia de aumentar el comercio mediante un programa definitivo que eliminara virtualmente todas las barreras para el comercio intrarregional de *todos* los productos; b) la adhesión a los principios del GATT y la aprobación por éste de los reglamentos de la integración centroamericana; c) el estímulo a la inversión privada; d) la seguridad de un libre flujo de capital y trabajo; y e) el financiamiento exclusivo del comercio in-

85) CEPAL (1952), p. 37.

86) I. Cohen (1972), p. 19.

87) CEPAL (1952), p. 42.

88) Para algunos de los supuestos poco realistas de la CEPAL, particularmente la supuesta "separación entre política y economía" y la estrategia de promover la integración "sin herir a nadie y a un costo mínimo para los gobiernos miembros" (enfoque que, en la práctica, implica una invitación a la interferencia norteamericana), véanse las referencias de llamada 93.

89) Estados Unidos-U.S. Congress, Senate (1960), pp. 64 y ss.

trarregional por medio de monedas convertibles. Paralelamente a estas reglas de integración económica, Estados Unidos promovía y coordinaba una "integración" en la cooperación militar.⁹⁰

¿Cómo intervino el gobierno de Estados Unidos para reestructurar la integración de América Central y para que ésta se amoldara a la ideología y a los intereses norteamericanos?

Interferencia directa de Estados Unidos durante el período de formación del Mercado Común Centroamericano

En 1959, después de una visita de Lemus, presidente de El Salvador, a Washington,⁹¹ la administración Eisenhower encontró su oportunidad y, a través del secretario adjunto para Asuntos Interamericanos, presionó para que se creara un "verdadero Mercado Común".⁹² Este se basaría en las condiciones de Dillon, mencionadas anteriormente, para constituir un "sistema de integración económicamente sólido".⁹³ Se envió a dos funcionarios del Departamento de Estado y al vicepresidente del Export-Import Bank a recorrer América Central, presentando el plan estadounidense para la integración centroamericana, respaldado por una promesa de

90) La nueva Carta de 1962 de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) contenía indicaciones para la formación del Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA), que abarcaba: (i) el establecimiento de una Secretaría permanente; (ii) la formación de un servicio de inteligencia que intercambiaría información sobre los movimientos "subversivos" de cada país; y (iii) entrenamiento militar común para oficiales, en el centro de entrenamiento antiguerrillero de la Zona del Canal "Escuela de las Américas" y en el Army Special Warfare Center en Fort Bragg, Carolina del Norte. Véase W. Barder y C.N. Ronnings (1966), así como un artículo sin firma en *NACLA Newsletter* (1973), pp. 22-26.

91) De los cinco países centroamericanos, El Salvador era el que tenía problemas de población más urgentes. Su élite económica fue la única que vió en la integración una salida para ellos. Las élites económicas de los otros países estaban más preocupadas por preservar sus privilegios de tenencia de tierra. Lemus visitó Washington para pedir a Estados Unidos asistencia para la integración económica de América Central. Véase S.J. Bodenheimer (1973), pp. 3-21, y también I. Cohen (1972), pp. 31 y ss.

92) Estados Unidos-U.S. Congress, House (1966), p. 24.

93) Véase S.J. Bodenheimer (1973), p. 5. También I. Cohen (1972), p. 31; P.C. Schmitter (1972), pp. 12 y ss.; J.D. Cochrane (1969); y P.C. Schmitter (1970), pp. 32-37.

ayuda de 100 millones de dólares.⁹⁴ A El Salvador y Honduras se les presionó para que procediesen, en caso necesario, en forma bilateral (para romper el plan centroamericano basado en las proposiciones de la CEPAL).

Finalmente, y en gran medida como resultado de la "tentación" financiera, se firmó un acuerdo tripartito entre los dos países arriba mencionados y Guatemala, excluyendo así a Costa Rica y Nicaragua, y dejando completamente de lado las recomendaciones de la CEPAL.⁹⁵ En términos de instrumentos de política, la primera víctima fue el proyecto de desarrollo industrial planificado y recíproco, propuesto por la CEPAL.^{96,97}

Varios industriales locales han comentado que la estructura de la integración y la rapidez con que fue aprobada "... fueron forzadas por la presión de Estados Unidos".⁹⁸ Estos fueron, en síntesis, los orígenes de la integración económica en América Central.

Penetración en las instituciones del MCCA

Virtualmente todas las organizaciones regionales y las instituciones de América Central recibieron ayuda financiera de Estados Unidos,⁹⁹ que a menudo llegó a constituir el 50 por ciento o más

- 94) Véase Estados Unidos-U.S. AID (1966). También M.S. Eisenhower (1973), así como las referencias de la nota anterior.
- 95) Para más detalles, véase la presentación hecha por un participante en las negociaciones tripartitas, J.A. Bennaton (1964). También J.S. Nye (1967), pp. 52 y ss.
- 96) Es interesante subrayar que, a pesar de que Honduras se había negado a ratificar todas las propuestas de integración anteriores, con el argumento de que no tomaban en cuenta su desarrollo relativamente inferior, aceptó con una "rapidez sorprendente" el sistema de libre comercio intrarregional recomendado por Estados Unidos, incluso cuando éste parecía ser el más inconveniente para su condición de economía menos desarrollada. Véase I. Cohen (1972), p. 33.
- 97) Se ha informado que el original de la declaración oficial de los tres países "estaba escrita en inglés y tuyo que ser traducida al español" después. Véase M. Levine (1965), p. 10, y S.J. Bodenheimer (1973), p. 6.
- 98) Véase S.J. Bodenheimer (1973), p. 6, así como I. Cohen (1972), p. 33, que también contiene referencias a otras fuentes.
- 99) En el caso del Pacto Andino, algunos representantes de la AID se quejaban de la renuencia del secretario de ese (Junta del Acuerdo de Cartagena) a recibir apoyo financiero norteamericano.

de sus presupuestos.¹⁰⁰ Este fue uno de los medios principales por los que Estados Unidos ejerció un control directo sobre la marcha de la integración centroamericana.¹⁰¹ Gracias a estos fondos, controlaba al equipo técnico contratado y tenía poder de veto sobre las actitudes de funcionarios centroamericanos en materia de relaciones interamericanas.¹⁰² Finalmente, para contrarrestar cualquier tipo de resistencia por parte del personal local, la AID, por medio de su oficina regional (ROCAP), financió ampliamente un centro de integración rival, ODECA, que sirvió como contrapeso institucional de la Secretaría del Mercado Común Centroamericano (SIECA).¹⁰³

Como declararon los funcionarios de ROCAP, "en un comienzo nuestra asistencia se limitaba a estudios estadísticos y de armonización aduanera... Ahora que se encuentran atados financieramente, nos estamos metiendo en otras áreas en las que ROCAP puede e intenta ejercer una influencia estratégica más general".¹⁰⁴

En el caso del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la intervención de Estados Unidos fue aún más importante. Los lineamientos principales para el establecimiento del Banco se prepararon, según una declaración de Departamento de Estado, en una reunión llevada a cabo en Washington entre representantes gubernamentales y financieros de Estados Unidos y Centroamérica.¹⁰⁵

El anteproyecto, preparado bajo la influencia estadounidense, hizo caso omiso de las recomendaciones previas de la CEPAL y no mencionó en absoluto ni la lista de prioridades industriales planificada a nivel regional, ni el esquema de integración industrial. De hecho fue parte de la política del BCIE, admitiendo la condición planteada por Estados Unidos, no usar fondos externos para asistir financieramente a las actividades relacionadas con la integración industrial. Además de las condiciones (similares a las impuestas al

100) Véase SIECA (1970). También J.S. Nye (1967), p. 35.

101) Para el caso de la ayuda extranjera a la integración regional en partes de Africa, véase L. Mytelka (1973a) sobre la experiencia de la UDEAC.

102) Véase S.J. Bodenheimer (1973), p. 7.

103) Véase P.C. Schmitter (1972), p. 26.

104) Véase J.S. Nye (1967), citado por P.C. Schmitter (1972), p. 25.

105) Estados Unidos-Department of State (1960), pp. 782 y ss.

SIECA)¹⁰⁶ y de la presencia de asesores estadounidenses en puestos claves (incluso en la delicada área de selección de personal), la AID tenía poder de veto sobre los nuevos préstamos pedidos por el Banco,¹⁰⁷ lo presionó para que sirviera a los intereses de la política exterior de Estados Unidos,¹⁰⁸ e interfirió en las luchas internas entre los gobernantes y los directores del Banco por dirigir la planificación estratégica.¹⁰⁹

La penetración de la AID en el SIECA y en el BCIE cumplía con decisiones deliberadas de la política estadounidense, como se expresaba en el informe *AID Task Force Report*: "Estamos comprometidos con ayudar al movimiento... Si se lleva adelante en forma correcta, puede servir a muchos de los intereses de Estados Unidos en la región... *La presencia y la ayuda norteamericanas deben usarse para impulsar los desarrollos que favorecemos (y) para bloquear los otros...*"^{110,111}

Presiones directas del gobierno de Estados Unidos durante la evolución del MCCA

Las implicaciones de las condiciones mencionadas anteriormente tuvieron efectos importantes en la evolución del proceso de integración, en un esfuerzo por bloquear una fuente de ideas consideradas "heréticas y estatistas" así como contradictorias al "compromiso con el libre comercio y la libre empresa". La batalla entre la CEPAL y el gobierno de Estados Unidos por conseguir una influencia intelectual en la integración centroamericana fue fácilmente ganada por la panoplia de este último. "No dudó en invocar la doctrina Monroe o la existencia de instituciones interamericanas para oponerse a las actividades de la CEPAL. Esto... se inspiró en

106) Véase R. Mikesell (1966), en M. Wionczek, ed., pp. 213 y ss.

107) Véase Estados Unidos-U.S. Development Loan Fund (1961), p. 7.

108) Cuando el cambio de gobierno de Honduras en 1965, se bloquearon los préstamos del Banco debido a que Estados Unidos no reconoció en un comienzo al nuevo gobierno. La situación es particularmente interesante porque la casa matriz del Banco se encontraba en la capital de Honduras. Véase Cochrane (1969), p. 220, y J.S. Nye (1967), p. 55.

109) Véase Bodenheimer (1973), p. 8.

110) J. Jacobson (1962), pp. 10-11.

111) Para una comparación entre la ayuda bilateral norteamericana y la regional, véase Grunwald, Wionczek y Carnoy (1972), pp. 83-107.

el deseo de aislar al istmo de influencias extrañas distintas de las suyas, y se caracterizó por la invocación de las responsabilidades regionales o de las universales, según conviniera".¹¹²

En segundo lugar, Estados Unidos intervino constantemente en contra de la programación industrial en Centroamérica mediante múltiples presiones para anular el esquema de "industrias de integración", incluido en el Tratado General del MCCA. Como se dijo antes, estaba prohibido que el BCIE usara fondos para apoyar tales industrias.¹¹³ Hubo también pronunciamientos públicos oficiales del gobierno de Estados Unidos contrarios a las industrias de integración, que fueron caracterizadas como "arbitrarias... creadoras de monopolios... innecesarias e... inhibidoras de la inversión industrial."¹¹⁴ Además, se ejercieron presiones directas sobre los gobiernos centroamericanos, amenazándolos con bloquear la ayuda norteamericana regional o incluso bilateral si impulsaban las industrias de integración.¹¹⁵ Por último, los inversionistas norteamericanos se oponían al esquema de programación industrial, sosteniendo que "limitaba los derechos u oportunidades de inversión de las empresas así como su libertad de ubicación, restringía el libre comercio y representaba una interferencia innecesaria en el libre juego de las fuerzas de mercado".¹¹⁶

La experiencia centroamericana demuestra cómo un poder hegemónico extranjero se apoderó de un movimiento de integración pensado e iniciado por otros, reestructuró sus instrumentos de política y su funcionamiento para que sirviera a los intereses del poder hegemónico y, al hacerlo, creó un proceso de integración no viable.

112) Véase I. Cohen (1972), pp. 39-40.

113) Véase M. Wionczek (1968), pp. 14-22. También J.D. Cochrane (1964), pp. 84 y ss.

114) Estados Unidos-U.S. AID (1963).

115) Véase S.J. Bodenheimer (1973), pp. 10-12, y Arthur Marget *et al.* (1962), p. 21.

116) Véanse referencias a declaraciones de empresarios en las notas 38 y 39 de Bodenheimer (1975). También H. Brewster (1966)

B. EL PAPEL DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA INTEGRACION ECONOMICA ¹¹⁷

La actitud de las empresas transnacionales (ET) respecto a la integración económica depende de: a) el tipo de integración que se persigue, así como de b) si, antes de la integración, estas empresas se habían establecido en los países que luego promovieron la cooperación regional. Algunos procesos de integración refuerzan en gran medida los intereses de las ET (como ocurrió hasta ahora con gran parte de los movimientos de integración), mientras que otros pueden representar la antítesis de los objetivos de estas empresas. Aún más, los procesos de integración tienen repercusiones distintas en las diferentes ET, por cuanto estas compiten por los mercados dentro de estructuras oligopólicas. Las empresas ya establecidas en muchos de los mercados nacionales sujetos a la integración muestran importantes diferencias de conducta con respecto a las recién llegadas. Por esto, las ET no son neutrales respecto a los procesos de integración económica entre países subdesarrollados. De hecho, se convierten en uno de los actores más importantes de la cooperación regional. Influyen en las políticas, participan o hasta dominan su ejecución y, en la búsqueda de sus objetivos corporativos, pueden convertirse en fuerzas críticas integradoras o desintegradoras. En todos estos procesos, es pertinente analizar los argumentos presentados de acuerdo con las siguientes consideraciones básicas:

- i) ¿Quién se integra y con quién? Hay que distinguir si el proceso de integración se da: a) entre las estructuras productivas de los países miembros; b) dentro de las relaciones entre las filiales de un sistema corporativo originado en el extranjero; y/o c) entre las casas matrices de las ET y un grupo de países, más que entre estos últimos. En síntesis: ¿la integración conduce, en términos de producción, hacia un desarrollo nacional y regional, o implica un proceso de desnacionalización en favor de los países no miembros y de los intereses extranjeros?
- ii) ¿Qué significa la permanente discusión, explícita o implícita, sobre los papeles de los sectores privado y estatal en la integración económica? Como veremos más adelante, muchas ve-

117) Para un análisis más exhaustivo de algunos de estos problemas, véase C.V. Vaitos (1977).

ces esta discusión implica una elección entre el Estado de los países miembros (en sus funciones de planificador industrial y elaborador de políticas, así como en las de productor de bienes y servicios) y las ET extranjeras.

- iii) ¿Quién se apropia de los beneficios de la integración económica y quién paga sus costos? El resultado dependerá del papel relativo de cada actor *durante* el proceso de integración económica, así como del grado de desarrollo alcanzado antes de la integración. Aún más, ni la estructura de la cooperación regional permanece constante, ni los beneficios (privados y sociales) se otorgan *a priori*. Todo depende de quién se integre y cómo lo haga. Las ET desempeñan un papel muy definido, tanto en la estructuración de los beneficios netos globales como en su distribución. ¹¹⁸

La presencia de las ET hace que los actuales procesos de integración en el Tercer Mundo sean muy diferentes de los intentos anteriores en la historia de las uniones aduaneras o la cooperación regional. En otros períodos de la historia económica, la exclusión de los productos de terceros países mediante barreras regionales de protección arancelaria, también significaba a menudo la exclusión física de actores económicos extranjeros. Actualmente, las ET están en condiciones de reforzar su posición, precisamente porque pueden ubicar sus actividades detrás de esas barreras protectoras en mercados distintos a los de su país de origen. Más aún, en el contexto de las ET, el caso de los actuales movimientos de integración del Tercer Mundo es, en gran medida, diferente al del Mercado Común Europeo. Este tenía varias ET propias antes que se firmara el Tratado de Roma. Promovió además, en forma deliberada, fusiones de empresas ya existentes bajo control local, ¹¹⁹ para hacer frente en forma adecuada a *le défi américain*. En el caso de los países subdesarrollados, las fusiones necesarias para cumplir con la integración de los sectores industriales comprenderían a menudo a diversas subsidiarias pertenecientes a una misma empresa extranjera. (Estos últimos casos también ocurren, obviamente, en

118) Véase el discurso del presidente J. Nyerere (1972), citado por A. Hazlewood (1975), p. 76. Véase también la Declaración de los Presidentes americanos en Punta del Este, Uruguay, 1967, citada por J. N. Behrman (1972), p. 2..

119) Véase D. Swann y D.L. McLochlan (1967), pp. 38-59, y C.P. Kindleberger (1966), p. 27.

los procesos de integración de los países desarrollados.)

La relación entre el tema de la integración económica y el de las ET es tan estrecha, que uno de los aspectos primordiales de los procesos de integración contemporáneos es el de las políticas comunes respecto a estas empresas.¹²⁰ Además, tales políticas respecto a las ET pueden estar relacionadas, tanto a nivel regional como nacional, con algunos de los problemas básicos del desarrollo.¹²¹ La siguiente afirmación es característica de la interdependencia entre las políticas comunes sobre inversión extranjera e integración económica: "... Si en 1974 las empresas extranjeras realizan casi la mitad de las exportaciones intrarregionales (del Pacto Andino), entonces *todas* las políticas de integración deberían elaborarse y aplicarse como parte de una política global sobre inversión extranjera".¹²² Examinemos ahora algunos de los aspectos

- 120) "Sería muy difícil armonizar políticas (sobre inversión extranjera) después de la introducción de los otros mecanismos (programación industrial y armonización de políticas comerciales). Incluso la aplicación inicial de estos otros mecanismos podría haberse retardado seriamente, si no se hubiera introducido antes esa armonización (de políticas sobre la inversión extranjera),... particularmente si se considera el compromiso de los países de que los nacionales de la sub-región (andina) reciban los beneficios de la integración". Véase JUNAC (1976a), p. 7.
- 121) Por ejemplo, en el Mercado Común del Caribe, dadas las características especiales de esa región, una política común sobre inversión extranjera se vincula con problemas tan fundamentales como: a) la enajenación y la zonificación de la tierra en la competencia entre la agricultura y el turismo por las tierras escasas; b) el control extranjero sobre los sectores dinámicos de la economía (manufactura, turismo, finanzas); y c) las estrategias alternativas entre el desplazamiento de las importaciones y su sustitución, para aliviar los problemas locales de subdesarrollo y miseria. Véase A. McIntyre y B. Watson (1970) y (1972). Es interesante destacar que algunos de los problemas que actualmente enfrentan los países del Caribe debido a las inversiones extranjeras realizadas por colonos (por oposición a las efectuadas por ET), son muy similares a experiencias anteriores ocurridas con las inversiones de los colonos en África Central, África Oriental y África del Sur. Véase McIntyre y Watson (1972), pp. 2-4.
- 122) Véase E. Tironi (1976a), p. 223. Tironi señala correctamente que, en el pasado, las políticas sobre inversión extranjera se limitaban a considerar sólo las restricciones de balanza de pagos e inversión (o ahorro) del desarrollo. En cambio, un enfoque más adecuado debe incorporar aspectos de políticas arancelarias, programación industrial, medidas contra los "trusts" y contra las prácticas comerciales restrictivas, de marcas y patentes, etc. Véase también C.V. Vaitos (1973), pp. 643 y ss.

fundamentales de la injerencia de las ET en la integración regional.

El poder de las ET y sus ventajas sobre las empresas locales en la integración económica

Hay una cantidad considerable de trabajos que analizan las fuentes del poder económico y no económico de las ET como resultado de su tamaño y su expansión mundial, su dominio de ciertos bienes estratégicos específicos de la empresa (tecnología, habilidad gerencial, planificación y control corporativos), su presencia comercial a nivel internacional (publicidad, marcas comerciales, amplias salidas para sus productos), su acceso a los recursos básicos y a los mercados internacionales, etc.¹²³ Junto a éstas hay otras características específicas relacionadas con el proceso de integración, que refuerzan aún más el poder de estas empresas. Nos referiremos brevemente sólo a algunas de las más importantes:

a) Si se busca la cooperación regional tan sólo sobre la base de la integración comercial (por ejemplo, mediante la reducción de las barreras comerciales intrarregionales y la armonización de algunos otros instrumentos de política orientados hacia el mercado, con o sin aranceles externos comunes), ello implica, por definición, un aumento del poder de negociación de las ET. La fusión de varios mercados domésticos, al tiempo que se mantienen distintas autoridades gubernamentales autónomas con el poder de aceptar o rechazar contratos en forma independiente con los inversionistas extranjeros, implica que las ET promoverán la inversión en el país que ofrezca condiciones más favorables.¹²⁴ Por lo tanto, los países miembros entran en una competencia por ofrecer los términos más favorables a las empresas extranjeras, competencia conocida con el nombre de "guerra de incentivos".¹²⁵

b) Hay un conjunto de características tecnológicas sectoriales vinculadas con las estrategias comerciales de las ET que, en un esquema de integración económica, refuerza la posición de estas empresas y debilita la de las nacionales. Por ejemplo, en la industria

123) Véase R.S. Newfarmer y W.F. Mueller (1975), y C.V. Vaitos (1976).

124) Véase R. French Davis (1975), p. 7.

125) Para el caso de América Central, véase C. Castillo (1966) y A. Fuentes Mohr (1973).

de automotores los mayores beneficiarios de la integración suelen ser las ensambladoras, que aprovechan las economías de escala y que pertenecen en general a las ET. Los proveedores de muchos componentes, frecuentemente nacionales, no son los principales beneficiarios de la integración (con unas pocas excepciones, como en la producción de motores). Por lo tanto, a menos que se tomen medidas específicas, en un proceso de integración de la producción las ET pueden absorber o dominar a los proveedores a través de las fronteras nacionales. Hay casos equivalentes en la petroquímica.¹²⁶ En otros sectores, la integración y una profundización de la producción local podrían reforzar aún más la posición de algunas ET debido a su tecnología cautiva y especializada; es el caso de los equipos de telecomunicaciones.¹²⁷ Incluso en otros sectores, no sólo la liberalización del comercio sino también la programación industrial tradicional (simplemente vinculada a los convenios de producción), son insuficientes para proteger los intereses de las empresas locales. Tal es el caso del sector farmacéutico donde, para proteger los intereses nacionales, una política de integración adecuada debe incorporar elementos de producción, habituar a las entidades estatales de salubridad a determinadas prácticas de compra-venta de medicamentos, establecer pautas para la diferenciación de productos, imponer nombres genéricos sobre los nombres comerciales, tomar medidas respecto a marcas y patentes, contar con centros de control de calidad y con normas para la introducción de productos, etc.¹²⁸ Finalmente, en algunos sectores, las prácticas estandarizadas de comercialización regional y las intensas campañas propagandísticas de las ET provocan no sólo el debilitamiento de los productores nacionales, sino el desplazamiento de los productos locales. Esto último tiene efectos culturales significativos, así como un importante efecto negativo "hacia atrás" en cuanto al uso de productos intermedios y de otros insumos.¹²⁹

c) La presencia, en un gran número de países, de empresas transnacionales subsidiarias de la misma casa matriz, ofrece a las ET ventajas significativas sobre las empresas nacionales. Esto sucede

126) Para un análisis bastante detallado de los sectores petroquímico y automotriz en los esquemas de integración y el papel de las ET, véase J.N. Behrman (1972), pp. 80 y ss.

127) Véase JUNAC (1975).

128) JUNAC (documento interno no publicado).

129) Al respecto véase el trabajo de S. Landgon (1975), que trata el caso de Kenya, miembro de la Comunidad Económica de Africa Oriental.

fundamentalmente en el caso de los procesos de integración que delegan en el sector privado un papel importante, como ocurrió en la ALALC.¹³⁰ Durante sus primeros once años de existencia, se llevaron a cabo 194 reuniones para negociar los acuerdos sobre concesiones arancelarias industriales. De los 7 896 participantes en estas reuniones, menos de un 23 por ciento provenía de círculos no relacionados con los negocios, mientras que los restantes representaban a 3 026 empresas privadas. De las minutas de las sesiones se deduce que el 50 por ciento de los participantes eran representantes de subsidiarias de ET, mientras que en sectores tales como productos eléctricos y electrónicos, equipos de oficinas y en el químico-farmacéutico, la participación extranjera alcanzó un 80 por ciento o más.¹³¹

Se llegó a conclusiones muy importantes al analizar conjuntamente dos estudios, uno referido a la participación de empresas en el comercio intrarregional de los países de la ALALC,¹³² y otro sobre la participación en las reuniones para lograr acuerdos sobre concesiones arancelarias.¹³³ Las empresas que más tendían a participar en este instrumento de integración, eran fundamentalmente las más grandes, las empresas transnacionales y, entre éstas, aquellas cuya casa matriz se encontraba fuera de América Latina.¹³⁴

Aún más importante que eso es el hecho de que la propensión a asistir a las negociaciones era mucho más fuerte en las empresas que no exportaban una parte significativa de sus ventas totales. Por lo tanto, *un instrumento planificado de integración cuyo objetivo era racionalizar la producción, se convirtió en un mecanismo para regular la segmentación existente del mercado latinoamericano.* Las empresas que exportaban una parte significativa de sus ventas, y que por lo tanto promovían la integración del mercado, tuvieron un grado relativamente inferior de participación en las negociaciones (véase el cuadro 2).

130) Véase J. Campos (1973), C. Ianni (1971) y N.W. Ruocco (1972).

131) Véase J. Campos (1973), p. 166, y ALALC (1972), pp 18-19. En determinadas reuniones la Cyanamid estuvo representada por seis subsidiarias; Pfizer por cinco; Ciba-Geigy, Sandoz y Wyeth por cuatro; Bayer, Hoechst, Johnson & Johnson, Rhodia, Merck y Eli Lilly por tres. Véase J. Campos (1973), p. 171.

132) Véase J.C. Casas (1973).

133) J. Campos (1973).

134) El siguiente cuadro fue elaborado a partir del trabajo de J. Campos (1973).

La última conclusión nos lleva a examinar un problema fundamental: *contrariamente a ciertas concepciones muy difundidas, y a pesar de sus reconocidas ventajas sobre las empresas nacionales en la integración de mercados, las ET no promueven (o no desean) una integración económica efectiva entre los países subdesarrollados si éstos tienen mercados de tamaño mediano o grande y alguna (aunque mínima) capacidad industrial desarrollada localmente.*

Cuadro 1

Participación porcentual por empresas en las negociaciones sobre concesiones arancelarias de la ALALC: tamaño de las empresas, estructura de propiedad, transnacionalidad y ubicación de las casas matrices

Participación	Tamaño		Estructura de propiedad			Transnacionalidad y ubicación de las matrices		
	A ₁	A ₂	B ₁	B ₂	B ₃	C ₁	C ₂	C ₃
Si	43	78	77,4	60	56	59	65	78
No	57	22	22,6	40	44	41	35	22
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

- Indice: A₁: Empresas con total de ventas inferior a 2,5 millones de dólares
 A₂: Empresas con total de ventas superior a 2,5 millones de dólares
 B₁: Empresas de capital mayoritario extranjero
 B₂: Empresas de capital minoritario extranjero
 B₃: Empresas nacionales
 C₁: Empresas sin filiales
 C₂: Empresas con filiales cuya casa matriz se encontraba en América Latina
 C₃: Empresas con filiales cuya casa matriz se encontraba fuera de América Latina.

Cuadro 2

Propensión a exportar y participación porcentual en las negociaciones

	Participación	
Empresas manufactureras cuyas exportaciones fueron menos de un 30 por ciento del total de sus ventas	Si	71
	No	29
	Total	100
Empresas manufactureras cuyas exportaciones fueron más del 30 por ciento del total de sus ventas	Si	33
	No	67
	Total	100

Por qué las ET no promueven procesos de integración efectivos entre los países subdesarrollados

Existe una falacia muchas veces aceptada: que "... la preocupación de las compañías internacionales consiste en lograr una producción con el menor costo posible en el mundo".¹³⁵ En cambio, son dos los principios de "maximización" interrelacionados que están presentes en la conducta y en el rendimiento de las ET. El primero se refiere a la maximización del excedente a largo plazo. Esta maximización puede resultar no solamente de la minimización de los costos, sino también de la diferencia entre éstos últimos y las ventas generadas. La segmentación del mercado puede dar lugar a ineficiencias de la producción que son más que compensadas por el aumento de las ventas. El segundo principio de "maximización" interrelacionado es la seguridad de tener una participación aceptable o creciente en el mercado. Esto requiere evitar

135) Véase J.N. Behrman (1972), p. 81.

o suprimir los riesgos que pueden provenir de políticas gubernamentales, de la aparición de productos alternativos o de compañías locales en los países anfitriones, así como de las actividades de otras ET.

Estas consideraciones tienen las siguientes consecuencias en el comportamiento de las ET frente a la integración:

a) Un número significativo, si no la mayor parte, de las inversiones extranjeras de las ET en el sector manufacturero de los países subdesarrollados de tamaño mediano o mayor, fue realizado en base a *actividades paralelas de las subsidiarias* en cada uno de los mercados nacionales anfitriones. La integración se establece generalmente con la casa matriz y con otras empresas, más que con otras filiales en países subdesarrollados vecinos. Se busca exportar algo desde el país anfitrión una vez que el mercado local está asegurado, siempre y cuando tales exportaciones no compitan con otras empresas filiales en otros países. Por ejemplo, para países de mediano tamaño, como los del Pacto Andino, de 513 subsidiarias norteamericanas que operaban a fines de la década del sesenta, (cuando se creó el Pacto), 362 tenían filiales en por lo menos uno de los otros países miembros, y 258 en por lo menos dos.¹³⁶ Estos números subestiman seriamente el grado de paralelismo de las estructuras de producción, ya que la mayor parte de las operaciones se encuentra concentrada en unas cuantas grandes empresas cuyas subsidiarias también están presentes en otros países miembros.¹³⁷

La existencia de estas inversiones repetitivas limitan seriamente el interés en la integración de las ET ya establecidas. Una síntesis franca y precisa de la actitud de dichas empresas respecto a la integración económica fue hecha, durante una entrevista, por el gerente general de una de las subsidiarias extranjeras de automóviles más

136) Cifras de J.L. Angel (1969), citadas por E. Tironi (1976a), p. 205.

137) Por ejemplo, en petroquímica, la Dow Chemicals y la Exxon tenían 5 subsidiarias en los seis países del Pacto Andino y la Dupont tenía 4. En electrónica y equipos eléctricos, la ITT tenía 5, Westinghouse 4 y General Electric 3. En equipos de transporte, la General Motors, Ford Motor Co. y Chrysler tenían 3. En farmacéuticos, Sydney Ross, Parke Davis, Pfizer, Squibb y Wyeth tenían 4 subsidiarias. Véase Tironi (1976a), p. 208. Para períodos anteriores y países mucho más pequeños, como las naciones centroamericanas en 1950, la situación es diferente, como veremos más adelante en este trabajo.

grandes de México. Dijo: "... Podría tener mucho sentido económico, a largo plazo, fusionar nuestras actividades en la región e introducir cierto grado de especialización por empresa con respecto a productos finales, refacciones y accesorios, en vez de trabajar para una docena de mercados que absorben anualmente entre 10 000 y 130 000 automóviles cada uno. Sin embargo, esto implicaría una revisión completa de nuestras instalaciones productivas o de ensamblaje en el área, y una inversión de quizás varios cientos de millones de dólares... No hay muchas razones para que nos comprometamos en tan gigantescas operaciones financieras y tecnológicas, mientras podamos obtener ganancias medianamente satisfactorias de nuestras actuales inversiones, con pocos desembolsos nuevos de capital y con un ajuste tecnológico adaptado al lento crecimiento de los mercados locales y de las exigencias de los consumidores y de los gobiernos".¹³⁸

La evidencia empírica corrobora lo dicho. Un estudio hecho en 1967 por INTAL, que cubría 100 ET que representaban más del 20 por ciento de la inversión extranjera en América Latina, llegaba a las siguientes conclusiones: i) de las 100 empresas entrevistadas, 37 habían aprovechado las concesiones arancelarias de la ALALC para sus productos, 17 estaban tratando de obtenerlas para sus propios productos y 46 estaban comprometidas en exportaciones intrarregionales; ii) sin embargo, a pesar de que hasta 1967 la ALALC había acordado 5 000 concesiones arancelarias, las exportaciones intrarregionales de estas 100 ET cubrían sólo 70 productos.¹³⁹ En otro estudio se informó que en una reunión llevada a cabo en 1969 entre 19 de las principales ET, nadie pudo mencionar una sola inversión realizada por empresas privadas para servir a un mercado regionalmente integrado en América del Sur.¹⁴⁰ Sólo en casos muy particulares, como la iniciativa de la IBM en el primer acuerdo de complementación de la ALALC, se elaboraron planes regionales y se llevaron a cabo inversiones.

Las ET recién llegadas a un mercado regional tienen actitudes más flexibles que las ya establecidas. Sin embargo, su comportamiento está condicionado por consideraciones oligopólicas globales (y no solamente regionales), que son interdependientes con los

138) Véase Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (1970), p. 8.

139) *Ibid.*, p. 11.

140) Véase J.N. Behrman (1972), p. 116.

intereses de las otras ET (más adelante se profundiza el análisis de este punto).

b) Una integración efectiva implica la racionalización de una industria y la reducción del número de empresas, y quizás una protección arancelaria externa inferior. La primera consecuencia sería la exclusión de varias compañías de la producción destinada a un grupo regional (en especial si participan nuevas empresas), con repercusiones significativas en la participación del mercado que a largo plazo tendrían en esa área las compañías excluidas. Por lo tanto, ninguna empresa promoverá la integración, por temor a quedar fuera. Cuanto más grande sea el volumen de producción de una empresa antes de la integración, tanto más la resistirá. (En Vaitzos, 1977, puede verse un análisis detallado del papel desempeñado por la Chrysler para impedir la programación sectorial en la industria automotriz en el Pacto Andino, dado su significativo nivel de producción antes de la integración.) Aún más, las protecciones arancelarias y no arancelarias externas más bajas, así como la reducción de las barreras comerciales intrarregionales, podrían significar, aún para un menor número de productores, menores ganancias y menores posibilidades de ejercer prácticas discriminatorias de fijación de precios monopólicos.

c) El proceso de integración económica también podría reforzar el temor de las *empresas locales* en cuanto a su capacidad de competir con las ET.¹⁴¹ Dicha posición, asumida por grupos de presión locales, podría encontrar en la integración una nueva salida institucional para promover medidas protectoras que regularan o restringieran las operaciones de las ET. Una intervención efectiva en el flujo de capital privado extranjero es un anatema para las ET.

d) Finalmente, quizás el riesgo más grande que enfrentan las empresas en la integración económica sea la posibilidad de que *los gobiernos anfitriones asuman un papel cada vez más importante* en la conducción de la actividad económica, especialmente la industrial. El compromiso de integrar ciertos mercados y operaciones con las de los vecinos, generalmente lleva a los gobiernos a reevaluar algu-

nas de las condiciones estructurales que afectan la actividad económica. Tal reevaluación podría dar lugar a una mayor racionalización de la actividad, a una interferencia en el flujo de factores de producción (particularmente capital extranjero y tecnología), y a una mejor gestión administrativa gubernamental. También podría dar lugar a que el gobierno asumiera un papel más importante como productor de bienes y servicios por medio de las empresas estatales.

A pesar de estas poderosas razones que explican la aversión de las ET a la integración económica, éstas parecerían ser las principales participantes y beneficiarias de muchos esquemas existentes de cooperación económica regional entre países subdesarrollados.¹⁴² Surge así una interrogante válida: ¿qué tipo de "integración" promueven y apoyan las ET?

Los tipos de "integración" que apoyan las ET

Las ET generalmente promueven (lo que no significa participar) determinados tipos de "integración" entre países subdesarrollados solo si los mercados de éstos son suficientemente pequeños y si esas empresas no estaban ya involucradas, *antes* de plantearse la cooperación regional, en inversiones paralelas en estos países. Si se dan estas dos condiciones, los tipos de "integración" que promueven las empresas extranjeras significan: a) un aumento de los vínculos de producción y de insumos con el país donde se encuentra su casa matriz, bajo formas que son económica y tecnológicamente mucho más significativas que las interconexiones de mercado establecidas entre los miembros del grupo regional correspondiente;¹⁴³ b) una preferencia exclusiva por el libre comercio intrarregional de bienes y algunos servicios, mientras se mantiene una gran protección externa para los productos de las subsidiarias; y c) una aversión a cualquier tipo de intervención del gobierno local, tanto en el campo de la programación industrial como en el establecimiento de políticas comunes con respecto a los flujos de factores externos (por ejemplo, "aranceles" sobre insumos extrarre-

141) "La ampliación (potencial) del mercado (por medio de la integración) tiende a acentuar los temores y resentimientos que han aparecido en primer plano, en particular con respecto al capital privado extranjero". Véase UNCTAD (1967), p. 43.

142) Véase C.V. Vaitzos (1977).

143) Existen algunas excepciones en los casos de sectores que se basan en recursos locales como, por ejemplo, partes para la industria de elaboración de alimentos.

gionales). *Las condiciones (a) y (c) implican que la "integración", en estos casos, conduce a la desnacionalización o a la desintegración económica nacional.*

Analizaremos en primer lugar los casos que concuerdan con estas condiciones, y después nos referiremos a otros en los que los países son de tamaño mediano o grande, donde las empresas extranjeras tenían subsidiarias antes de la integración, y en donde los gobiernos anfitriones intentan introducir políticas no comerciales en la integración económica. Las características de los países y de las empresas del primer tipo de casos son aplicables a los países centroamericanos¹⁴⁴ y caribeños¹⁴⁵, así como a algunos de los países africanos más pequeños, especialmente los francófonos.¹⁴⁶

Respecto a los problemas que conciernen a las ET, el caso de Centroamérica es bastante ilustrativo.¹⁴⁷ Antes de la integración, la inversión extranjera se limitaba a la exportación de productos tradicionales en tanto que prácticamente no había subsidiarias manufactureras. Los productos industriales, en su forma final, se importaban de las filiales extranjeras de la ET, sobre todo de su casa matriz. *El impulso para crear un Mercado Común Centroamericano demostró ser quizás la razón más poderosa para promover las inversiones extranjeras en la industria manufacturera de la región.*¹⁴⁸

La integración y las inversiones extranjeras en América Central tuvieron las siguientes características:

144) Véase A. Fuentes Mohr (1973).

145) Véase H. Brewster y C.V. Thomas (1973).

146) Véase P. Robson (1968) y A. Hazlewood, ed. (1967).

147) A menos que se indique lo contrario, las cifras que se presentan a continuación sobre Centroamérica son o han sido estimadas a partir de datos que aparecen en G. Rosenthal (inédito).

148) El valor contable de las inversiones norteamericanas en América Central era aproximadamente 206 millones de dólares en 1929, y 255 millones de dólares en 1950. Durante la década de los años cincuenta, cuando se discutían los planes de integración, la presencia norteamericana subió a 350 millones de dólares. Diez años más tarde y después de haberse aprobado el tratado de integración, el valor en libros de las inversiones norteamericanas, que durante el proceso se había concentrado en el sector manufacturero, llegó a ser de 859 millones de dólares en 1969. Fuente: varias publicaciones del *Survey of Current Business*, citadas en G. Rosenthal (inédito).

- a) La eliminación progresiva de las barreras comerciales intrarregionales condujo a un aumento significativo de aquellas transacciones en las que las ET desempeñaban un papel clave.¹⁴⁹
- b) Los aranceles externos (comunes) que estimularon la inversión extranjera, fueron mucho más altos después que antes de la integración para los productos finales en que se concentraban las empresas extranjeras. Para los bienes de capital e intermedios las tarifas nominales fueron casi las mismas, mientras que en muchos casos se redujeron debido a los "drawbacks" y subsidios que se otorgaban a nivel nacional.¹⁵⁰
- c) El comercio intrarregional de productos manufacturados fue dominado por subsidiarias extranjeras, que veían al área centroamericana como un sólo mercado. Esto fue el resultado de la ausencia de inversiones extranjeras en el sector manufacturero antes de la integración, y del reducido tamaño de los mercados nacionales.¹⁵¹
- d) Las operaciones de las ET y el comercio intrarregional resultante, tuvieron un alto contenido de importaciones extrarregionales. Como resultado:

- i) el comercio intrarregional *neto* fue marcadamente inferior a las estimaciones brutas mencionadas en (a);

149) Las exportaciones intrarregionales (brutas) llegaron, hacia fines de la década del 60, a más o menos el 25 por ciento del total de las exportaciones de Centroamérica, y los productos manufacturados representaron alrededor del 80 por ciento del comercio intrarregional. (Calculado a partir de varias estadísticas sobre comercio entre los años 1960 y 1971, publicadas por SIECA). Las ET controlaban entre 40 y 60 por ciento del comercio internacional.

150) Antes de la integración, el promedio de la tasa arancelaria *ad valorem* para bienes de consumo no durables fue del 68 por ciento y después de la integración llegó a 122 por ciento. Las cifras correspondientes para los durables fueron de 27 por ciento y 42 por ciento; para los intermedios, de 31 y 35 por ciento, y para los de capital, de 9 y 11 por ciento.

151) Contrariamente a lo que antes indicamos para los países de tamaño mediano como los del Pacto Andino, en los países de Centroamérica, de unas 255 subsidiarias manufactureras extranjeras, sólo 10 establecieron más de una planta en el área después de iniciada la integración.

- ii) *la cooperación regional dió lugar a un grado mucho mayor de integración efectiva con los mercados de los países de origen de las ET, que entre los países miembros.* Por ejemplo, en el caso de Guatemala, que fue la principal beneficiaria de inversiones industriales extranjeras, la información recogida sobre las operaciones de 68 empresas de esa clase indica lo siguiente: por cada dólar de ventas que estas empresas realizaron en América Central (si se las calcula a precios internacionales y suponiendo un arancel promedio común externo *ad valorem* de un 80 por ciento), más de 85 centavos fueron pagados directa o indirectamente al resto del mundo por concepto de bienes intermedios, insumos de factores extranjeros, etcétera;
- iii) *después de la integración, América Central en su conjunto se hizo más dependiente del resto del mundo. Esto fue el resultado de las altas tasas de crecimiento de la producción industrial de las ET, y del aumento del comercio intrarregional bruto con significativo contenido de importaciones extrarregionales;*

El déficit global de América Central en la cuenta corriente de la balanza de pagos subió de 77,5 millones de dólares en 1960 a 250,6 millones en 1971. El excedente en la cuenta de capitales aumentó de 55,4 millones de dólares a 293,4 millones durante el mismo período, mientras que las remesas por pagos de factores extranjeros subió de 14,1 millones de dólares a 138,5 millones. Estos últimos pagos crecieron a una tasa anual promedio de más de un 23 por ciento.

- e) Las empresas extranjeras, junto con las intervenciones del gobierno norteamericano, como se planteó en páginas anteriores, desempeñaron un papel muy importante para bloquear cualquier intento de las autoridades públicas centroamericanas por introducir esquemas de programación industrial o un tratamiento común a las inversiones extranjeras. (Para un análisis detallado de cómo las empresas violaron el espíritu y la letra de las industrias de integración centroamericanas, véase C.V. Vaitsos, 1977.)

Los casos de los países subdesarrollados de tamaño mediano y grande son, en varios aspectos, diferentes a los mencionados. Salvo

en algunas circunstancias especiales (como el caso mencionado de la IBM en la ALALC), las ET no promueven la creación de esquemas de integración entre países subdesarrollados cuyo tamaño no sea muy pequeño (de acuerdo con los patrones del Tercer Mundo). Sin embargo, incluyen en su planificación corporativa consideraciones sobre cooperación regional y participan en esos esquemas sólo cuando se ven confrontadas con resoluciones gubernamentales ineludibles que las obligan a participar en un proceso de integración. La participación de las ET comprende el uso de su poder económico y no económico: a) para moldear la concepción y estructura de la integración de acuerdo con sus intereses; b) para participar directa e indirectamente en las negociaciones (“intergubernamentales”) sobre los instrumentos de integración y su contenido; y c) para controlar la ejecución y aplicación de la cooperación regional.

En todas estas actividades, la racionalización de sus propios métodos de producción (dado el aumento de los mercados) no es la principal preocupación de las ET. De hecho, en muchos casos la racionalización puede estar completamente excluida, o puede incluso ser totalmente contraria a los intereses de estas empresas. En cambio, es importante reiterar los tres tipos de consideraciones claves que originan una actitud negativa de las ET hacia la integración regional efectiva. En primer lugar, desean evitar que los gobiernos locales “externalicen” la integración por medio de la creación de frentes comunes respecto al flujo de factores extranjeros, y que intervengan a través de la planificación industrial y el control efectivo en la decisión sobre los bienes que se deben producir, en la asignación y composición geográfica de los recursos, y en la estructura de los patrones de consumo. En segundo lugar, desean evitar una racionalización de la estructura productiva inducida por el gobierno.¹⁵² En tercer lugar, desean impedir la integración entre países de tamaño mediano y grande ya que, al menos hoy en día, es muy posible que en ellos estén presentes múltiples subsidiarias extranjeras paralelas que pertenecen, muchas

152) La cooperación entre distintas ET para cumplir con los requisitos de una racionalización de la producción mediante convenios para compartir el mercado, podría contravenir la legislación “antitrust” de sus países de origen. Esto es particularmente importante para las transnacionales norteamericanas.

veces, a la misma casa matriz.¹⁵³ Al respecto, no es sorprendente que "... en una reunión sobre un acuerdo de complementación propuesto (en la ALALC), los representantes de las empresas internacionales más importantes recibieron instrucciones de cerrar los mercados nacionales a las importaciones".¹⁵⁴ *Podríamos incluso sostener que la expansión mundial de las ET en los últimos 15-20 años, con inversiones en casi todos los países subdesarrollados, constituirá en el futuro uno de los impedimentos más importantes para una efectiva cooperación regional entre dichos países. La ruta Sur-Sur deberá enfrentar el obstáculo de las actividades de inversión paralelas de las ET.*

Finalmente, deberíamos referirnos brevemente a los serios y múltiples intentos de las ET (en general bastante exitosos) para impedir o neutralizar la acción intergubernamental en la programación industrial y el tratamiento común a las inversiones extranjeras y a la importación de tecnología. Quizá el caso más importante de enfrentamiento entre un grupo económico regional y las ET haya sido el del Pacto Andino.

En el caso de la programación industrial, las ET han mostrado actitudes muy diferentes según su grado de presencia anterior a la integración. Las ET que no tienen subsidiarias en los mercados nacionales de un grupo de países, aprovechan la oportunidad que brinda la programación regional para aumentar su participación en el mercado de los países miembros, mediante una entrada directa en el mercado regional. (Tal fue el caso, por ejemplo, de Atlas Copco, Volvo y otras en el Pacto Andino.) Por el contrario, las ET que ya tienen subsidiarias intervienen enérgicamente para bloquear la integración, no solamente porque la intervención de los gobiernos locales haría cambiar las reglas del juego, sino (y quizá más aún) por el choque de sus intereses con los de otras ET. Es interesante subrayar que tales conflictos oligopólicos provienen en gran

153) Incluso en economías muy pequeñas, la existencia de productores (nacionales o extranjeros) anteriores a la integración podría resultar ser uno de los mayores obstáculos para la evolución posterior de la integración regional. Véanse, por ejemplo, los comentarios sobre el impacto de unidades muy pequeñas de procesamiento, reparación y manufactura en el bloqueo de una cooperación económica más seria entre Nigeria y Dahomey, en R. H. Green y K.G.V. Krishna (1967), p. 81.

154) Véase J. N. Behrman (1972), p. 116.

medida de la programación industrial intergubernamental, y no tanto de los esquemas de integración que se limitan a reducir simplemente las barreras comerciales intrarregionales. En el primer caso, las empresas recién llegadas tienen una oportunidad real y legítima de usufructuar la programación industrial regional y la invitación de los gobiernos miembros, como pretexto o razón para expandir sus mercados. En el caso de una simple liberalización del comercio, la competencia oligopólica entre las ET en un grupo regional particular está más condicionada por la interdependencia mundial de las empresas. Por lo tanto, *en cuanto al comportamiento de las ET, la programación industrial puede llevar a una competencia mayor que las medidas de simple liberalización regional del comercio.*

La intervención gubernamental regional, ya sea por medio de la programación industrial o mediante el establecimiento de políticas comunes respecto a la importación de factores extranjeros, ha generado una reacción muy enérgica de las ET. Esta ha incluido medios tanto legales como ilegales, algunos coercitivos y otros persuasivos, algunos llevados a cabo por compañías individuales y otros por grupos de empresas; pero éstas no han permanecido jamás neutrales o pasivas frente al papel de los gobiernos en la integración económica.¹⁵⁵

Los distintos efectos de las inversiones extranjeras directas sobre los países anfitriones como resultado de los procesos de integración han sido analizados en la literatura correspondiente. Esta incluye referencias al comercio (J.C. Casas, 1973); a la asignación de recursos y a la distribución del ingreso (E. Tironi, 1976a); a las adquisiciones de empresas nacionales (G. Rosenthal, inédito); al sector financiero (Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 1970); a la estructura de propiedad (J.N. Behrman, 1972); a los efectos fiscales y a la composición del ahorro y de la inversión (G. Rosenthal, inédito); a los efectos del monopolio y de la concentración (E. Tironi, 1975). Para estudios regionales sobre estos problemas, véase, para América Latina, C.V. Vaitos (1977), y para países de la UDEAC, L. Mytelka (de próxima aparición).

155) Véase C.V. Vaitos (1977) y (1973). También M.S. Wionczek (1971); *The Economist* (1971); H. C. Petersen (1971), pp. 29-33; A. Ferrer (1971), pp. 157 y ss.; E. Tironi (1976a), pp. 239 y ss.

III. CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES Y SELECCION DEL MODELO DE COOPERACION REGIONAL: SIGNIFICADO Y OBJETIVOS DE LA INTEGRACION ECONOMICA

La integración económica, en cuanto instrumento de desarrollo, no puede concebirse como un caso para seleccionar ciertos instrumentos de política y para crear un conjunto de mecanismos institucionales cuya validez e interrelaciones tengan siempre vigencia para cualquier grupo de países, y para cada uno de ellos en todo momento. ¹⁵⁶ Más bien, la integración económica debe interpretarse como un proceso dinámico, cuyos contenidos y legitimidad social dependen de: a) las estructuras socioeconómicas y políticas creadas en el pasado para un grupo de países; b) los objetivos fijados en el presente con respecto a las necesidades del desarrollo; y c) las nuevas condiciones que pueden resultar en el futuro, incluyendo la dinámica interna y los efectos de la integración.

En los dos capítulos anteriores examinamos los elementos de poder subyacentes y las implicaciones de diferentes actores hegemónicos, nacionales y extranjeros, en la integración económica. En esta parte analizaremos algunas condiciones estructurales que parecen caracterizar a casi todos los países subdesarrollados. Las repercusiones de estas condiciones afectan tanto la viabilidad de la integración económica como instrumento para colaborar en el mediano plazo con el proceso de desarrollo, como su capacidad real de hacerlo en el largo plazo. Se considera que el efecto de dichas condiciones estructurales en la cooperación regional tiene una validez muy general. Es necesario, por tanto, tomar en cuenta las ca-

156) Véase el estimulante análisis de R. H. Green y K.G.V. Krishna (1967), pp. 56 y ss.

racterísticas particulares específicas de cada grupo de países, para poder analizar adecuadamente cada caso individual.¹⁵⁷ Sin embargo, los elementos estructurales básicos y muy generales que se mencionan más adelante, esbozan y circunscriben el significado y el contenido general de la integración económica entre países subdesarrollados.

Nuestras conclusiones principales en este capítulo no se basan en un concepto de integración limitado simplemente a formas o procesos físicos de asociación económica internacional. Por el contrario, entendemos la integración en un sentido mucho más orgánico: a) como "la difusión de los atributos de fortaleza y debilidad en todas las partes integrantes de un sistema";¹⁵⁸ y b) como un aumento en las posibilidades generales de lograr el desarrollo, donde el todo excede y es cualitativamente superior a la suma de las partes. Los temas analizados, así como las conclusiones más importantes del siguiente capítulo, nos conducirán a interpretar que las formas significativas y perdurables de la cooperación regional entre países subdesarrollados tendrán que considerar lo siguiente:

En primer lugar, la integración económica no deberá contemplar, al menos en un futuro próximo, todos los esquemas posibles de cooperación y armonización de políticas. En cambio, es necesario que se concentre sectorial o intersectorialmente en el cumplimiento funcional de objetivos y tareas específicos. (La integración no se valora como un fin en sí misma.)

En segundo lugar, un enfoque no totalizante de la integración implica que cualquier política de armonización que se plante debe ser parcial y dirigida a tareas específicas. Empero, como en la interacción económica (particularmente a nivel macro) todo depende de todo, dicho enfoque conducirá necesariamente a ciertas inconsistencias. Sin embargo, si se las coordina adecuadamente y se las programa oportunamente, quizá estas inconsistencias tengan un costo menos negativo para la cooperación re-

157) Por ejemplo, se ha demostrado que es posible la cooperación continua en el campo monetario en el África Occidental de habla francesa y en la pequeña región de Entente, mientras que en la Comunidad del África Oriental surgieron serios problemas en este sector. Véase P. Robson (1968), p. 17, y A. Hazlewood (1975), p. 81.

158) Véase H. Brewster y C. Thomas (1967), p. 1.

gional que las fuerzas desintegradoras que estarán presentes en los intentos de integración totalizantes.

En tercer lugar, la integración económica necesita seleccionar, y en muchos casos concentrarse, en áreas donde existen posibilidades de una expansión masiva o significativa de la frontera de producción del grupo y de replantear las relaciones económicas con el resto del mundo, especialmente con las empresas transnacionales.¹⁵⁹ Tales posibilidades de expansión "masiva" generarán o estimularán el compromiso de ciertos grupos locales. El poder y el apoyo de estos últimos será un elemento necesario para que la esencia de la integración se mantenga a pesar de la oposición de fuerzas e intereses locales y extranjeros.

En cuarto lugar, las posibilidades de lograr los objetivos principales, así como las de eludir ciertas fuerzas desintegradoras endémicas, dependerán en gran medida de la búsqueda de actividades con un fuerte componente no mercantil. Esto no implica que los costos y la eficiencia productiva no sean relevantes. Por el contrario, en la medida en que los vehículos más importantes de la integración requerirán importantes definiciones de política, y muchas veces compromisos irreversibles de proyectos con grandes inversiones globales, una programación y ejecución adecuadas deberán tomar muy en cuenta la eficiencia. Sin embargo, las mayores ventajas de la integración provendrán de sectores donde el sistema de mercado no es un mecanismo eficiente para lograr resultados económicos. En este contexto, hay tres sub-categorías de consideraciones relevantes: i) más que considerar las externalidades y la existencia de "bienes públicos" originados por la integración como imperfecciones del mercado, es necesario invertir el proceso de evaluación y concentrarse en estos elementos como la clave de la cooperación regional. Al mismo tiempo, se deben reconocer las serias limitaciones que tiene el sistema de mercado para tomar en cuenta dichos efectos de la actividad económica; ii) contrariamente a las conclusiones a que se llega por la teoría tradicional de la integración, tanto en su versión estática como en la dinámica, los beneficios principales de la integración no provendrán simplemente de la especialización¹⁶⁰ y del "aumento de la eficiencia logrado

159) Véase S. Dell (1969).

160) Véase P. Robson (1968), pp. 45 y ss.

mediante la eliminación de la discriminación económica".¹⁶¹ En cambio, se podrían alcanzar logros significativos a partir de las oportunidades que ofrecen la programación y la selección conjuntas de nuevas actividades¹⁶² y de las expectativas generadas,¹⁶³ de la rapidez y eficiencia en la toma de decisiones y de los actores que las podrán en práctica;¹⁶⁴ iii) un elemento fundamental para la viabilidad y el éxito de la integración, es intervenir (o evitar) el sistema de mercado, no solamente para cumplir con las condiciones planteadas en (i) y (ii), sino también para tomar en cuenta la cuestión básica de los efectos distributivos (es decir, las tendencias de polarización en el seno del grupo).¹⁶⁵

En quinto lugar, el contenido y el papel asignados a la integración, traen al centro de la escena a los *gobiernos* de los países miembros, así como a las *instituciones regionales "supranacionales"*. Confiar en que el sector privado realice los esfuerzos regionales implica, en muchos casos, delegar responsabilidades en las empresas transnacionales, reforzar su control sobre las políticas nacionales y permitirles que cosechen todos los beneficios de la integración.

Por último, el carácter dinámico de la integración económica, así como las razones presentadas en los párrafos precedentes, subrayan la *naturaleza integralmente política del proceso*.¹⁶⁶ El compromiso político y el apoyo político continuo son necesarios para sostener el ritmo progresivo de las decisiones y para contener la tendencia inherente hacia los conflictos y crisis periódicas.

Las características estructurales y los factores que se analizarán en este capítulo son:

- 1) *La producción monopolística u oligoplística dirigida al comercio extrarregional* y sus efectos sobre las posibilidades de integración intrarregional.

161) Para una crítica de este argumento, véase H. Brewster y C. Thomas (1967), p. 7.

162) Véase G. Salgado (1974).

163) Véase R. F. Mikesell (1963), pp. 205-229.

164) Véase R. H. Green (1974), pp. 16 y ss.

165) Véase G. Myrdal (1957) y A. O. Hirschman (1958).

166) Véase R. H. Green y K.G.V. Krishna (1967), p. 58.

- 2) La búsqueda de la integración regional en presencia de fuerzas que conducen a la *desintegración económica* nacional y a impactos desiguales sobre la distribución nacional.
- 3) Las implicaciones de un comercio *intrarregional limitado* antes de la integración sobre la futura cooperación regional.

A. LA PRODUCCION OLIGOPOLICA DIRIGIDA AL COMERCIO EXTRARREGIONAL

Con frecuencia los países subdesarrollados deben enfrentar en su sector externo una gran dependencia de uno o de muy pocos productos básicos y/o minerales y servicios, que determinan su disponibilidad de divisas, su tipo de cambio, la generación de ahorro (particularmente el ahorro gubernamental), sus tasas de inflación relativas y las posibilidades concomitantes para los proyectos de desarrollo. Entre los países que han intentado o experimentado sistemas de integración, se pueden citar, en el caso del Caribe: Jamaica (bauxita); Trinidad-Tobago (petróleo) y otras islas (azúcar y turismo); en Africa Ecuatorial: Camerún (cacao y café), Chad (algodón), Congo (Brazzaville) (madera y diamantes), Gabón (petróleo); en el Pacto Andino: Chile (cobre), Venezuela (petróleo), Perú (pesca y cobre), Colombia (café), Ecuador (plátano y después petróleo), etcétera.

Algunas de las características de esta producción oligopólica y de las exportaciones son las siguientes: en primer lugar, los productos involucrados suelen ser distintos, incluso entre países vecinos; en segundo lugar, sus precios y los ingresos globales correspondientes son bastantes volátiles, y la única "constancia" muchas veces consiste en un continuo estado de inestabilidad; en tercer lugar, ningún país particular puede influir sobre el precio internacional de estos bienes; en cuarto lugar, los productos involucrados no constituyen el objetivo del sistema de integración regional ni pueden verse afectados por él.

Por otro lado, los sistemas de integración resultan muy afectados por las estructuras de producción oligopólica, aún cuando éstas no se ven influidas (al menos a mediano plazo) por aquéllas. El

funcionamiento del comercio intrarregional dependerá de los tipos de cambio entre los países miembros y de su disponibilidad global de divisas; ambos dependen de los patrones de comercio extrarregional que no están relacionados con la integración. Aún más: las políticas económicas de los gobiernos y los costos monetarios de las empresas, ambos vinculados con la cooperación regional, también resultan afectados y muchas veces son determinados por las estructuras no regionales de producción oligopólica. Como resultado, aparecen continuas divergencias y conflictos entre los esfuerzos orientados a la integración y las implicaciones estructurales de la producción oligopólica. (Por ejemplo, en el caso de Venezuela, sus transacciones industriales en el Pacto Andino reclamaban una devaluación del bolívar, política que difícilmente podría aplicarse dadas la balanza de pagos global y la tasa de inflación causada por los ingresos petroleros.)

En vista de esto, se plantean dos preguntas importantes para los países subdesarrollados: ¿en qué medida es posible tomar decisiones sobre políticas de integración considerando en forma separada los precios y las cantidades, o incluso si se les divorcia totalmente? ¿Hasta dónde sería realista —o aún recomendable— intentar políticas de armonización orientadas al mercado para hacer avanzar la integración, si los elementos constitutivos de tales políticas se encuentran afectados en gran medida, a nivel macroeconómico, por relaciones económicas extrarregionales? En el caso de la Comunidad Económica Europea, la armonización monetaria (o sea, el esquema europeo de la “serpiente” monetaria) ha resultado ser un elemento importante para diferenciar los factores de productividad o de eficiencia que afectan a la especialización y al comercio intrarregionales, de las influencias provenientes de cambios puramente monetarios.¹⁶⁷ En las ocasiones en que este mecanismo monetario no pudo funcionar (dadas las crisis globales de divisas ocurridas en determinados países), la integración europea sufrió tensiones muy serias. En los países subdesarrollados, estas crisis a menudo constituyen la regla, más que la excepción.

Para mantener sistemas viables de integración, en la etapa en que se presenta este problema estructural que es la producción

167) Para ejemplos específicos sobre la importancia que tienen, para la integración industrial, la armonización y/o estabilidad del tipo de cambio véase J. N. Behrman (1972), pp. 96 y ss.

oligopólica vinculada con el comercio extrarregional, parecen surgir dos importantes conclusiones.

En primer lugar, es necesario seleccionar proyectos regionales cuyo contenido y atractivo para cada país miembro no resultan muy afectados por cambios en los precios de mercado, y en los cuales otras consideraciones (por ejemplo, economías externas, disminución por país de costos fijos en infraestructura y servicios —*overhead sharing*— constituyan el principal incentivo para la cooperación económica. En segundo lugar, es conveniente evitar las políticas regionales de armonización orientadas al mercado, que son, en efecto, inoperantes o conflictivas con otros aspectos económicos cruciales. Esto último puede estar relacionado con el manejo gubernamental de los recursos económicos globales de cada país, en el cual la integración puede desempeñar un papel bastante mínimo, al menos durante las etapas iniciales de la cooperación económica. (Las políticas de integración no deben provocar el desinterés o el rechazo de los gobiernos generando conflictos con otras realidades económicas más acuciantes.)

B. INTEGRACION REGIONAL, DESINTEGRACION NACIONAL Y EFECTOS DISTRIBUTIVOS DESIGUALES

Uno de los elementos más notables en la estructura interna de los países subdesarrollados es la distribución tan desigual del ingreso, la riqueza y las oportunidades; con frecuencia esta situación se ve agravada, más que mejorada, por ciertos patrones de crecimiento. En este contexto, las economías nacionales presentan serias fallas y no se integran internamente, aún cuando persigan esquemas de integración entre países.¹⁶⁸ ¿Cuál es, entonces, la función de la cooperación regional en el marco de esas características estructurales de la composición interna de los países? O, para expresarlo de otro modo, ¿cuál es el significado y el contenido del desarrollo al que debe contribuir la integración económica regional?¹⁶⁹

168) Al comienzo de la década de los setenta, el uno por ciento de la población ocupada de Ecuador obtenía el 21 por ciento de todo el ingreso. Tenía también un nivel de ingresos per cápita 100 veces mayor que el de la mitad inferior —en términos de ingreso— de la población económicamente activa. Véase J. Moncada S. (1975), p. 7.

169) Véase D. Seers (1964).

Existen tres grandes cuestiones de distribución que se relacionan con el proceso de integración. El primero es el analizado en el capítulo precedente, que se refiere a las relaciones entre un grupo de países y las empresas extranjeras que intervienen en la cooperación regional de aquéllos. El segundo se refiere a la distribución entre los países miembros de un sistema de integración. Debido a su especial importancia, dedicaremos a este problema una sección especial en el próximo capítulo, con referencias empíricas y analíticas provenientes de la Comunidad Económica de África Oriental y del Pacto Andino. Aquí trataremos básicamente un tercer problema, que se refiere a las implicaciones de la integración económica sobre los efectos distributivos dentro de cada país miembro. Indudablemente, hay distintas interrelaciones entre estas tres clases de consideraciones sobre la distribución.

Por lo general, la integración económica regional no es un instrumento que reduzca por sí mismo las desigualdades de ingreso y de riqueza. "Más aún, el éxito económico de un mercado común podría reducir el apoyo político al uso de instrumentos de redistribución necesarios para el logro de la igualdad".¹⁷⁰ Los argumentos de que el mercado común y la intensificación del comercio (como representantes claves de la cooperación regional) crearán una mayor equidad, se basan en varias teorías, muchas de las cuales no resisten la confrontación de la realidad.¹⁷¹ Estas teorías pueden agruparse en tres categorías:

- i) Los aumentos en el ingreso nacional global (debidos a la integración o a otras razones) conducirán a una mayor igualdad.¹⁷²
- ii) La intensificación del comercio, mediante la reducción de la disparidad entre los precios de los factores, ayudará a igualar los ingresos a nivel regional o internacional.¹⁷³
- iii) La existencia de mercados comunes, al crear nuevas oportunidades, induce un más amplio reparto de la riqueza.

170) Véase M. Edel (1969), p. 186.

171) *Ibid.*, pp. 186 y ss.

172) Véase P. Samuelson (1967), p. 111.

173) Véase P. Samuelson (1949), pp. 181-197.

El caso (i) se cumplió en algunos países desarrollados que seguían distintos esquemas de integración económica y en otros no. En algunos la igualdad aumentó, mientras que en otros, como en Alemania después de la unificación, la desigualdad se acentuó.¹⁷⁴ Para los países subdesarrollados, con o sin esfuerzos de cooperación económica regional, ciertos patrones de crecimiento han sido concomitantes con serias implicaciones de profundas desigualdades.¹⁷⁵ El caso (ii) es teóricamente correcto, pero sólo bajo ciertos supuestos muy restrictivos. Si se introducen elementos monopolísticos, particularmente en un contexto de distribución desigual del poder económico, del conocimiento técnico, del capital y de la tierra, entonces el aumento del comercio puede conducir, por medio de intercambios desiguales, a mayores disparidades entre los países y dentro de cada uno de ellos.¹⁷⁶ El caso (iii) ignora la importancia teóricamente evaluada y empíricamente confirmada de la "polarización"¹⁷⁷ o efectos *backwash*¹⁷⁸ en el desarrollo económico, también en ambos niveles: entre países y dentro de cada país.

Dadas las implicaciones de los procesos de integración económica de los países subdesarrollados sobre sus desigualdades internas, se ha afirmado que tales esquemas de integración "tenderán a intensificar el proceso de concentración espacial de las actividades no-agrícolas".¹⁷⁹ Algunos severos críticos de la cooperación regional han planteado preguntas retóricas como las siguientes: "dado que es posible ampliar realmente el mercado latinoamericano mediante la reforma agraria —como alternativa a la integración regional— ¿por qué los técnicos-planificadores han preferido hacer hincapié en este último enfoque?".¹⁸⁰ Otros han concluido que "... el regionalismo ofrece una salida a los dilemas sociopolíticos vinculados con el proceso de creación de una nueva demanda sufi-

174) Véase S. Kuznets (1955), pp. 1-28.

175) Para el caso de la India, véase S. Subramanian (1967), pp. 155-174; para el de México, I. Navarrete M. (1960); para el de Brasil, A. Fishlow (1972).

176) Véase M. Edel (1969), pp. 188-189. El texto reciente más importante sobre intercambio desigual es A. Emmanuel (1969).

177) Véase A.O. Hirschman (1958), p. 184.

178) Véase G. Myrdal (1956), p. 24.

179) Véase P. Odell (1968), p. 281.

180) Véase D. Solar (1969), p. 123.

ciente entre las empobrecidas masas de los países involucrados". 181

En el capítulo I, cuando tratamos el problema de los grupos hegemónicos locales en el proceso de integración económica, llegamos a la conclusión que éste proceso no puede ser considerado como una panacea que solucione cada uno de los múltiples problemas del proceso de desarrollo. Se debe usar una combinación de diferentes instrumentos de política para lograr objetivos de desarrollo real, que contemplen al mismo tiempo el crecimiento y la igualdad. 182

El aumento de los lazos económicos entre los países del Sur es un elemento necesario para la estrategia de desarrollo del Tercer Mundo. Lograrlo, sin embargo, requiere identificar ciertos objetivos específicos que tiendan a aliviar algunas de las principales limitaciones de la estructura económica y social de los países miembros, y que por lo tanto conduzcan indirectamente al logro de objetivos de desarrollo más profundos. Para lograr esto y compensar las repercusiones directas y muchas veces negativas de la integración sobre la desigualdad (particularmente por el énfasis predominante en la cooperación industrial regional), llegamos una vez más a la íntima relación que hay entre los procesos de integración significativos y perdurables y los fenómenos económicos que no se reflejan adecuadamente en y por el mecanismo del mercado: externalidades, cambios cualitativos en las estructuras tecnológica y productiva por medio de la profundización selectiva de actividades, economías de escala específicas, diversificación de los recursos y riesgos económicos, "bienes públicos" inducidos por la integración, y frentes comunes para tratar con el resto del mundo.

En la sección A del presente capítulo, donde analizamos las implicaciones de las estructuras de producción oligopólicas en rela-

181) Véase J. Moncada (1975), p. 128. Se ha dicho también que "los efectos regresivos (a través de la integración económica) . . . aumentan la desigualdad de los ingresos. Estos efectos y la desigualdad ya existente deben ser combatidos con otras armas de política, distintas de las de la integración. El que el mercado común pueda eliminar una fuente de apoyo para la reforma redistributiva, hace más difícil la lucha por esta reforma". Véase M. Edel (1969), p. 198.

182) Véase H. Chenery, M.S.A. Ahluwalia, C.L.G. Bell, J.H. Culoy y R. Jolly (1974).

ción con el comercio extrarregional, concluimos que existen razones poderosas para intentar esquemas de integración selectivos, no totalizantes, y que otorguen muy especial importancia a los resultados que no son reflejados o inducidos por las fuerzas del mercado. La conveniencia de este enfoque de la integración regional se hace aún más evidente cuando se toman en cuenta las implicaciones de la cooperación regional en las desigualdades nacionales y en la desintegración económica local.

Aún más, existen políticas que en muchos aspectos pueden llevarse adelante de modo más eficaz a escala regional, y que directamente satisfacen ciertas necesidades sociales (por ejemplo, las actividades conjuntas tecnológicas, productivas y de compra en los sectores de salud y alimentación). En la mayoría, la intervención del gobierno y/o su interferencia en el funcionamiento de los mercados existentes es una condición *sine qua non* para obtener resultados significativos.

Para concluir esta sección, daremos algunas referencias empíricas sobre la relación *directa*, negativa o neutral (pero pocas veces positiva), entre la cooperación regional y las desigualdades internas en el país. Usaremos el caso del Pacto Andino, un agrupamiento regional que: a) en su constitución hizo consideraciones sobre la distribución (entre países) más explícitas que cualquier otro grupo regional del Tercer Mundo; b) tuvo, durante los primeros años de su aplicación, una mayoría de gobiernos inclinados hacia la izquierda y con preocupaciones sociales; y c) introdujo, como su primera medida política importante sobre la integración, un tratamiento común a la inversión y a la tecnología extranjeras. 183

A fines de la década del 60 y comienzos de la del 70, alrededor de un 40 por ciento de la población del Pacto Andino obtenía de 9 a 13 por ciento del ingreso total, mientras que un 5 por ciento recibía el 40 por ciento de dicho ingreso. El primer grupo apenas cubría con mucha dificultad sus necesidades básicas. 184 Si el nivel de consumo de subsistencia anual per cápita se calcula en 400 dólares, más del 70 por ciento de la población andina no alcanzaba un consumo de subsistencia. Solamente del 7 al 10 por ciento de la

183) Véase, por ejemplo, R. Ffrench-Davis (1974), C. Díaz-Alejandro (1968), y D. Morawets (1974).

184) Véase A. Figueroa y R. Weisskoff (1974).

población concentrada en las ciudades alcanzaba niveles de ingreso que les permitían participar en el consumo de bienes "modernos". 185, 186

Dados el nivel y la distribución del ingreso en los países del Pacto Andino, el 80 por ciento de los gastos de consumo familiar se realizan para cubrir necesidades primarias (alimentación, vivienda, vestido) y servicios básicos (salud, educación). 187 Casi todos estos productos y servicios, o no son objeto de comercio exterior (por ejemplo, la agricultura de subsistencia, la salud, la vivienda), o están en la lista de excepciones al intercambio que limitan las transacciones intrarregionales (por ejemplo, algunos alimentos elaborados, los textiles, etc.). Aún más, alrededor del 80 por ciento de la población total no tiene acceso a casi ninguno de los productos que pueden incluirse en la programación industrial (por ejemplo, la industria automotriz, la electrónica y parte de la petroquímica). La mayoría de los productos de la programación industrial son bienes "no tradicionales", aunque algunos intermedios (por ejemplo, los fertilizantes) alcanzan a algunos bienes consumidos por estratos de bajos ingresos. 188 Finalmente, la estructura de producción, que se promueve, sobre todo, por medio de programas industriales conjuntos, podría agravar aún más la desigual distribución del ingreso en la región porque: a) muchas de las actividades son excesivamente intensivas en capital, como por ejemplo la petroquímica, donde la relación capital-trabajo llega a superar los 250 000 dólares; 189 b) el volumen promedio de la producción aumentará significativamente en distintos sectores —para lograr economías de escala— y como resultado decrecerá la participación de los salarios en el valor agregado; 190 c) en algunos casos aumentará la concentración industrial y las consiguientes oportunidades de ganancias monopólicas.

Tomando en cuenta estas consideraciones, la creación del comercio y la intensificación de la actividad económica inducidas por

185) Véase C. Penaranda (1976), p. 32-44, y A. Arellano (1975).

186) Para información y referencias sobre la desigualdad en la Comunidad Económica de África Oriental, véase B. van Arkadie y D. Ghai (1969), A. Hazlewood (1975), y East African Statistical Department (1971).

187) C. Penaranda (1976), p. 16.

188) *Ibid.*, p. 4.

189) Véase JUNAC (1974).

190) Véase C. V. Vaitos (1976).

la integración económica difícilmente podrían cumplir con los objetivos del desarrollo. La justificación de la cooperación regional debe buscarse en otras áreas, algunas de las cuales se analizan en la siguiente sección.

C. LAS RELACIONES ECONOMICAS INTRARREGIONALES ANTES DE LA INTEGRACION

A pesar de su proximidad geográfica, los países subdesarrollados que intentan institucionalizar procesos de cooperación económica confrontan una estructura comercial que, en muchos casos, presenta muy escasos vínculos económicos preexistentes entre ellos si se los compara con sus contactos con el resto del mundo. Incluso si el comercio intrarregional se intensifica en algunos casos como resultado de la cooperación económica, su volumen y su valor siguen siendo una parte muy pequeña del producto económico total y de la actividad de los países miembros.

Por ejemplo, en el caso del Caribe, las exportaciones intrarregionales (que no sólo incluyen estimaciones de valor agregado sino también el valor de los productos intermedios), llegaron a representar en 1957 el 2,7 por ciento de la producción de la región. En 1963, la cifra correspondiente fue de 2,8 por ciento. Para Jamaica, sus exportaciones e importaciones intrarregionales representaron el 1,4 por ciento de su comercio total. En muchos aspectos, las economías del Caribe no eran complementarias ni competitivas entre sí: no estaban económicamente relacionadas. 191 En el caso de África, en 1961 el comercio intrarregional era menos del 10 por ciento de su comercio global y, en muchos casos, las transacciones incluían el intercambio de productos agrícolas tradicionales, petróleo, etc., que era más o menos independiente de los sistemas de cooperación regional. (Sin embargo, en algunas zonas, como en los tres países de la Comunidad de África Oriental, existían relaciones comerciales más serias para ciertos productos.) 192 En el caso del

191) De todo el comercio intrarregional de las Indias Occidentales en 1963, dos países (Trinidad-Tobago y Guyana) y dos productos (petróleo y arroz), significaron el 76 y el 50 por ciento, respectivamente, de las transacciones regionales globales. Véase H. Brewster y C. Thomas (1967), pp. 13 y ss.

192) Para información sobre países determinados, véase Naciones Unidas (1964), citado por P. Robson (1968), p. 70 y ss.

Pacto Andino, en el año de su constitución (1969) las exportaciones intrarregionales fueron de un 2,9 por ciento, y las importaciones de un 4 por ciento del total de las exportaciones e importaciones respectivamente. En 1973, las cifras correspondientes fueron de 3,2 y 4 por ciento.¹⁹³

Las relaciones entre los países subdesarrollados contrastan en forma aguda con las de la Comunidad Económica Europea, donde las transacciones intrarregionales representaron, en 1958, alrededor de un 25 por ciento de su comercio global.¹⁹⁴ Incluso en los casos donde la integración en el Tercer Mundo condujo a un aumento significativo de las exportaciones intrarregionales (como en América Central, donde significaron en 1971 alrededor del 22 por ciento del total de las exportaciones), el valor del intercambio entre los países miembros sólo llegó a ser un porcentaje muy reducido del PNB.¹⁹⁵ Para empeorar la situación, las transacciones regionales inducidas por simples mecanismos de liberalización del comercio, a pesar de que las tasas iniciales de crecimiento fueran altas, podrían terminar por estancarse o incluso disminuir. Este es el resultado de la sustitución intrarregional de importaciones. Cuando un país crece, el tamaño de su propio mercado nacional le permite sustituir las importaciones de otros países miembros. (Este fenómeno ocurrió en América Central, donde el PNB de Guatemala en 1975 fue similar al PNB de toda Centroamérica en 1955. Guatemala está actualmente sustituyendo sus importaciones del resto de América Central.¹⁹⁶ Un fenómeno similar ha ocurrido en la Comunidad Económica de África Oriental.^{196a}

Estas condiciones económicas estructurales (muchas veces acentuadas por la falta de adecuados vínculos de infraestructura física y por las tarifas discriminatorias de transporte internacional), tie-

193) Véase JUNAC (1976a) y JUNAC (1976b).

194) Véase G. Salgado (1974).

195) En 1975, el valor bruto de las exportaciones intrarregionales en América Central (incluyendo productos intermedios y otros bienes y servicios comprados a otras empresas, predominantemente extrarregionales) varió, como porcentaje del PNB, de un escaso 2,1 por ciento para Honduras a un 5,6 por ciento para Nicaragua. Si se excluyen los productos intermedios, etc., para lograr estimaciones de valor agregado comparables, estas cifras pueden reducirse a menos de la mitad.

196) Véase Rosenthal y Cohen (1967), pp. 19-21.

196a) Véase A. Hazlewood (1975), p. 110.

nen dos importantes repercusiones corolarias, provenientes de la limitación de los contactos Sur-Sur. En primer lugar, los gobiernos no desean (y con razón) comprometerse a adoptar y aplicar decisiones de *naturaleza global* que, en aras de la integración económica regional, implicarían: i) ceder su soberanía en áreas donde otros intereses económicos nacionales (mucho más vitales, al menos a mediano plazo) podrían verse afectados negativamente, o reducir su futura libertad de acción en estas áreas; y ii) condicionar importantes instrumentos de política económica, afectando así al resto de la economía en proyectos que, dado lo reducido de su base inicial, podrían tener largos períodos de gestación y/o resultados dudosos. A pesar de la retórica pública en favor de la integración económica regional, esta última apenas y sólo ocasionalmente entra como variable en los planes de desarrollo nacional de los países pertenecientes a distintos agrupamientos económicos regionales.¹⁹⁷ En segundo lugar, los limitados contactos intrarregionales al comienzo de los procesos de integración, también implican que la efectiva cooperación regional: i) es en gran medida proteccionista por naturaleza (*trade diverting*); y ii) debería comprender, en áreas específicas, mecanismos para reducir o cortar (*de-linking*) los lazos con los países industrializados o para replantear las relaciones Norte-Sur.

Dadas las conclusiones principales alcanzadas en cada sección de este capítulo (es decir, que la integración entre los países subdesarrollados no debería, en muchos casos, seguir estrategias totalizantes, sino concentrarse en sectores o proyectos específicamente identificados), queda aún por contestar una pregunta fundamental: ¿cuáles son las actividades conjuntas para las cuales una región geográfica *más grande y protegida* (no solamente un mercado) puede: i) proporcionar importantes beneficios imposibles de lograr con mercados individuales y con estrategias de promoción de las exportaciones; y ii) fomentar estrategias de desarrollo amplias, basadas en un incremento de las interacciones Sur-Sur?

197) En América Central, la Misión Conjunta de Planificación, que fue creada para promover la cooperación en la planificación regional, terminó ayudando a cada país por separado a desarrollar su plan nacional para tener acceso y usar los fondos del programa de la Alianza para el Progreso. Véase Comité de los Nueve de la Alianza para el Progreso (1966). Para el caso del Pacto Andino, véase JUNAC (1976a).

Parece haber dos categorías de actividades que cumplen con estos criterios. En primer lugar, hay algunas actividades que requieren una masa crítica de poder económico, así como un tamaño económico y una diversidad de recursos, que pueden asignarse en una forma mucho más segura y estable (o permanente) que aquellas que pueden lograrse por medio de formas más sueltas de transacciones internacionales. Tales actividades incluyen economías de escala, aunque no deberían limitarse a su contenido tradicional. En segundo lugar, existe un conjunto de actividades claves cuyo valor de producción y contribución al desarrollo no dependen simplemente de los bienes y servicios que generan. Tales actividades pueden comprender externalidades importante (especialmente tecnológicas más que simplemente "pecuniarias",¹⁹⁸ al menos durante las primeras etapas de desarrollo), ciertos bienes públicos, cambios cualitativos en la estructura de producción y en la estructura tecnológica para adquirir ciertas capacidades para cumplir con tareas específicas, etcétera.¹⁹⁹

La cooperación económica tendría que concentrarse en dichas áreas y buscar el apoyo de la buena voluntad política y de la limitada experiencia instrumental y administrativa de alto nivel existentes. De otro modo, la cooperación regional se verá caracterizada por juicios como éste: "... (el mercado común) no hizo prácticamente nada para fomentar un desarrollo a largo plazo, ya que sólo sirvió para abrir el África Oriental a una explotación mucho más eficaz por parte del capital extranjero, sin hacer nada para resolver las causas básicas de nuestra pobreza... No podemos proclamar la creación de una unión aduanera como un paso adelante si tiene el efecto de hundirnos aún más en... la pobreza... o si requiere comprometer nuestras políticas de ... (mayor) autonomía (*self-reliance*)".²⁰⁰

El tipo de actividades recomendadas aquí para una cooperación regional pone énfasis especial en: a) *su proceso de selección*; b) *los mecanismos de toma de decisión para acuerdos entre países y su aplicación*; c) *los actores económicos que participarán en su ejecución*; y d) *los problemas de localización de operaciones*. En cada uno de estos casos la integración del mercado es relevan-

198) Véase T. Scitovsky (1958).

199) Véase JUNAC-IDRC (1976).

200) Véase A. J. Nsekela (1974).

te, pero no es ciertamente el factor determinante para el logro de objetivos de integración más amplios. Aún más, depender solamente de principios y políticas de integración de mercado podría afectar en forma negativa el logro de tales objetivos.

Podría ser conveniente referirse aquí a algunas experiencias concretas. En el caso de la Comunidad Económica Europea, había una premisa básica que estimulaba la acción conjunta para producir bienes públicos o colectivos: la seguridad continental frente al Este y la defensa económica frente a Estados Unidos.²⁰¹ Esto se intentó en el campo industrial, en gran medida, a través del mecanismo del mercado, que muchas veces condujo a un proceso de desespecialización en la producción²⁰² mediante la consolidación nacional de actividades, la concentración de operaciones y las fusiones de empresas,²⁰³ mientras se usaba el mercado regional más grande como base común. En ciertas áreas (por ejemplo la electrónica, aviación y computadoras) también se utilizaron programas sectoriales conjuntos para el desarrollo tecnológico e industrial, respaldados por un serio compromiso de los gobiernos con respecto a las prácticas de compras públicas.

En los países subdesarrollados existen por lo menos dos diferencias importantes en el sector industrial. En primer lugar, el tamaño total del mercado, tanto el nacional como el regional, es mucho menor; en segundo lugar, y más importante aún, la base productiva y tecnológica (si existe) es limitada. Por lo tanto, no es posible la consolidación, excepto en el caso de una racionalización limitada de ciertas actividades ya existentes que pudieran conducir a ciertos ahorros de costos. Sin embargo, su importancia para el desarrollo será más bien pequeña, si tales operaciones afectan simplemente los márgenes de costo y/o de precio de bienes consumidos por una pequeña parte de la población (los que ya son ricos), o si incrementan los márgenes de ganancia de los productores oligopólicos restantes, en particular las empresas extranjeras. Podrían desarrollarse, sin embargo, algunas oportunidades de exportación.

Deben buscarse beneficios mucho más importantes en otras partes, al menos en el sector manufacturero. Un enfoque que intentó

201) Véase E. Haas (1958), L. Lindberg (1963), y L.K. Mytelka (1974).

202) Véase G. Salgado (1974), citando a Wolfgang Renner.

203) Véase P. Streeten (1961), p. 32

el Pacto Andino, pero que aún no se ha aplicado, es el fomento de ciertas especializaciones *intraindustriales* para crear en *cada uno* de los países miembros determinadas capacidades tecnológicas, administrativas e institucionales.²⁰⁴ Por ejemplo, un grupo de países puede usar los sectores metalmecánico y automotriz como instrumentos para crear unidades productivas con las capacidades tecnológicas de fundición, forja, maquinado y montaje. Del mismo modo, ciertas industrias de procesos continuos pueden elegirse para que dominen, en un sentido tecnológico y productivo, los procesos de fermentación, cristalización y transmisión de calor y de flúidos, así como la capacidad de ingeniería y organización para montar procesos y plantas integradas e interdependientes.

De este enfoque de la integración surgen varias consideraciones:

- 1) El énfasis no se pone en los beneficios de la especialización como resultado de ahorros y costos comparativos. La integración trata de lograr, más bien, la creación de nuevas fronteras productivas basadas en "saltos" económicos y tecnológicos, mediante un cambio cualitativo en la estructura productiva y organizativa. Esta estructura usa a la integración como un instrumento, por medio de una estrategia mixta de especialización intraindustrial y de concentración de actividades en cada uno de los países miembros.
- 2) Las actividades que se llevan a cabo y las técnicas que se crean tienen muchos usos posibles en la economía, y su valor no puede ser captado exclusivamente por las empresas que participan en ellas.²⁰⁵
- 3) La justificación de la integración económica proviene, en este caso, de los efectos productivos y tecnológicos en la actividad económica general. La disponibilidad de factores de producción y su calidad, se encuentran en un estado de mutación a consecuencia de la cooperación regional.²⁰⁶
- 4) El papel directo o indirecto del Estado es fundamental en todas las etapas principales de decisión y operación.

204) Véase JUNAC (1976a) y (1976b).

205) Véase Ch. Cooper y Ph. Maxwell (1975).

206) Véase G. Salgado (1974).

- 5) El problema de la localización es crítico para cada país miembro, ya que gran parte de los beneficios se obtiene mediante el aprendizaje por la acción, y no mediante flujos financieros compensatorios.
- 6) Los flujos comerciales no crean por sí mismos una especialización intraindustrial. El comercio es el resultado y se le usa para ese cambio programado en las estructuras sectoriales.

En todas estas consideraciones parece estar siempre presente un elemento clave: *el papel de los mecanismos de programación dirigida de actividades*. En el contexto de la integración, dicha programación tiene un límite superior y uno inferior. El superior proviene del carácter no totalizante de la cooperación regional aquí propuesta. El proceso de programación debe orientarse hacia áreas o tareas específicas y sus interrelaciones, para lograr objetivos sectoriales concretos. Sería poco realista y contraproducente suponer que existirá la voluntad política o las posibilidades técnicas para producir planes eficaces de desarrollo regional global. (Ya existen bastantes problemas con los mecanismos de planificación nacional y considerables discrepancias políticas y económicas entre países vecinos, lo cual reduce a una utopía cualquier intento de "armonizar" la planificación entre países.)²⁰⁷ Como se señala antes, la programación parcial de actividades implicará, por su naturaleza, ciertas contradicciones con algunos de los objetivos más amplios de la planificación nacional. Las ventajas y desventajas (*trade-offs*) correspondientes necesitan evaluarse (a nivel nacional), para apreciar en un sentido tanto técnico como político, los costos de la integración.

El límite inferior proviene de la necesidad de establecer un grado mínimo de coordinación entre ciertas técnicas e instrumentos de política a nivel de sectores o de actividades. No se puede dejar librada la evolución de la integración a un proceso *ad hoc*, ni a la existencia no programada de instituciones, de iniciativas de polí-

207) Los directores de los Departamentos de Planificación Nacional de los países del Pacto Andino, en una reunión conjunta formal, acordaron elaborar y presentar estrategias de desarrollo nacionales tomando en cuenta los mecanismos de la integración regional. La mayoría de los países nunca presentó dichas estrategias, y aquellos que lo hicieron nunca incluyeron explícitamente el factor de integración en sus planes nacionales. Véase JUNAC (1976a), pp. 122-124.

tica y de requisitos para la aplicación. ²⁰⁸ El progreso en uno de los campos de la integración podría tener efectos regresivos en otros, bloqueando intentos ulteriores de cooperación regional. Estos efectos negativos indirectos tienen relevancia particular en los casos de países con niveles de desarrollo heterogéneo y regímenes políticos cambiantes. ²⁰⁹

¿Cuales serían algunos de los requisitos institucionales de este proceso de programación parcial? Pueden ser agrupados en las siguientes categorías:

Primero: la *identificación en cada país* y la negociación intergubernamental de las *áreas* de objetivos, sectores y actividades prioritarias que deben buscarse a través de la cooperación regional. (Con el avance del proceso de integración, parte de la identificación podría delegarse en una institución de la comunidad.)

Segundo: delegación de la *iniciativa de proposición* en una institución de la comunidad que se hará cargo de la programación específica de sectores, de políticas o de actividades siguiendo criterios regionales. (El poder de proposición otorgado a dicho cuerpo comunitario tiene gran importancia institucional, ya que la acción intergubernamental en esta área podría ser ineficiente debido al predominio de criterios nacionales sobre los regionales, y a las demoras que implican las negociaciones entre países cuando se trata de programar actividades.)

Tercero: establecer *criterios de evaluación* para: i) la localización de las actividades; ii) el cálculo de costos/beneficios entre el desa-

208) Las inconsistencias acumuladas de la integración centroamericana, llevaron a que G. Rosenthal e I. Cohen (1976) sugirieran, como mecanismo correctivo, la liberación y la multiplicación de iniciativas y mecanismos institucionales para lograr una cooperación regional sectorial y no totalizante. Sin embargo, un conjunto aleatorio de proyectos y áreas de política, aunque potencialmente útil, es inadecuado. Como plantean R.H. Green y K.G.V. Krishna (1967), p. 62, "no solamente la importancia cuantitativa total (de los proyectos y las políticas) . . . debe ser tal que la integración tenga un contenido serio, sino que su papel en la economía de los miembros debe tener tal peso que cree una interdependencia cada vez mayor y refuerce la conveniencia de la integración económica ulterior".

209) Véase R. French-Davis (1975a), p. 4.

rollo local y los factores de producción extranjeros necesarios; iii) el equilibrio (*trade-off*) entre la eficiencia y la equidad en relación con la localización de actividades; y iv) el equilibrio entre externalidades y otros productos del proceso de integración no provenientes del mercado, y los efectos negativos de este proceso sobre otros objetivos nacionales (por ejemplo, la creación de empleo, la distribución del ingreso, etc.).

Cuarto: *proceso de toma de decisiones* a nivel intergubernamental sobre propuestas hechas por la(s) institución(es) de la comunidad. (El cuerpo intergubernamental supranacional correspondiente debe estar integrado por representantes de los niveles políticos más altos, para asegurar la credibilidad, la autoridad y la estabilidad de las decisiones frente a las decisiones conflictivas de otras agencias gubernamentales y de las empresas de los países miembros.)

Quinto: mecanismos para una *rápida aplicación* de las decisiones. (El proceso de integración significa una carrera contra el tiempo, en tanto cada país trate de adaptar medidas previas a las decisiones de la comunidad, para crear situaciones de hecho y así ganar terreno en las negociaciones subsiguientes.)

Sexto: *programación de la aplicación de las decisiones*, para asegurar que tanto los actores como las actividades que se realicen cumplan con los objetivos de la integración, que muchas veces no se reflejan en los precios de mercado.

IV. ALGUNAS CUESTIONES CLAVES EN LA INTEGRACION ECONOMICA

Dado que la cooperación regional afecta a todas las áreas principales de la actividad económica y de la organización, el estudio adecuado de los problemas existentes exige un análisis exhaustivo de prácticamente toda la teoría económica y sus correspondientes requisitos institucionales y de política. Los trabajos escritos en este campo incluyen estudios sobre cooperación industrial ²¹⁰ y en la agricultura, ²¹¹ sobre distribución de beneficios, ²¹² requisitos institucionales, ²¹³ el papel de las instituciones financieras multilaterales, ²¹⁴ la armonización fiscal, ²¹⁵ la integración monetaria, ²¹⁶ la armonización de la planificación, ²¹⁷ el alcance de la integración económica, ²¹⁸ los acuerdos sobre créditos y pagos, ²¹⁹ las empresas públicas, ²²⁰ los proyectos de infraestructura, ²²¹ las finanzas del desarrollo, ²²² etcétera.

Debido a la amplitud del tema, nos limitaremos en este capítulo a hacer una breve referencia sobre tres problemas estratégicos que se encuentran presentes en todos los procesos de cooperación regional entre los países subdesarrollados:

-
- 210) H. Brewster (1972).
 - 211) J. Ponce (1972).
 - 212) E. Lizano (1973).
 - 213) D. Sidjanki (1974).
 - 214) A. Fuentes Mohr (1975).
 - 215) G.S. Shoup, ed. (1967).
 - 216) Hay referencias al respecto en P. Robson (1968), R.A. Mundell (1961), R.I. McKinnon (1963).
 - 217) Véase G. Salgado (1974) y G. Kansu (1974).
 - 218) Véase UNCTAD (1967) y BIRF (1974).
 - 219) UNCTAD (1970).
 - 220) F. Mateo y G. White (1973).
 - 221) D. Morawets (1974) y T. Curtin (1973).
 - 222) J. White (1974).

- 1) el problema del tiempo;
- 2) el significado del comercio intrarregional; y
- 3) los requisitos de la distribución entre países.

En el Apéndice de este trabajo concluiremos con un balance crítico de la relevancia de la teoría económica básica sobre cooperación regional entre países subdesarrollados.

A. EL PROBLEMA DEL TIEMPO

No tiene sentido estudiar la integración económica como un caso de estática comparada, es decir, como el análisis de las oportunidades y los resultados anteriores y posteriores a cada etapa de la interdependencia económica. *El proceso* por el cual se alcanza cada etapa específica *y su duración* son un eje sobre el cual giran tanto la composición de la etapa, como las perspectivas de avances futuros. El tiempo y la dinámica del cambio son elementos cruciales que deben considerarse en forma explícita en la programación de la integración económica.

Como se señaló antes, la única legitimidad de la integración económica es la que alcanzaría o podría alcanzar como resultado del logro de objetivos específicos de desarrollo.²²³ Bajo esta perspectiva, el factor tiempo desempeña un papel clave en varios sentidos. Dado que los países subdesarrollados parten de una base muy pequeña de interrelaciones económicas y de otro tipo, el período de gestación para construir una masa crítica de interacciones podría ser, en muchos casos, bastante prolongado y enfrentarse con la inercia o el antagonismo de relaciones económicas internacionales ya existentes. Como resultado, los logros provenientes de la integración económica son muchas veces "menos obvios y a más largo plazo que los costos y las presiones".²²⁴ Por lo tanto, es importante programar y seleccionar ciertas políticas y proyectos que mantengan vivo, en forma periódica, el interés por la integración hasta que se logren los beneficios de largo plazo. Por ejemplo, el establecimiento de un tratamiento común de la inversión extranjera (Decisión 24) en el Pacto Andino, fue el elemento más impor-

tante para la cohesión de este grupo y para su viabilidad política durante sus cuatro o cinco años de existencia. Ese resultado se obtuvo a pesar de que los beneficios efectivos a nivel macroeconómico de la Decisión 24, no se materializarán sino hasta dentro de un número de años considerable.

El equivalente negativo de la consideración anterior se refiere a las actividades, eventos o proyectos que a largo plazo pueden no ser tan importantes para los efectos potenciales netos de la integración, pero que podrían ser fundamentales para la dinámica que permitiría alcanzar ciertas etapas de la cooperación (particularmente las iniciales). En consecuencia, resultan cruciales para la evolución del proceso de integración en su conjunto. Nos referiremos nuevamente a la experiencia del Pacto Andino. Una vez concluida su primera etapa de existencia (la "etapa de la Decisión 24"), fue fundamental dar a la integración un nuevo ímpetu, mediante la aprobación de varios programas industriales comunes. El más importante fue quizás el de la industria automotriz. Este programa ha sufrido grandes demoras en su proceso de negociación y todavía no se aprueba. Un factor importante de este retraso fue la reacción negativa hacia el programa de la Chrysler Corporation, empresa que ya había establecido importantes actividades productivas en varios países miembros. En forma algo exagerada pero con muchos elementos de verdad, el representante de Chrysler en uno de los países dijo: "Pudimos bloquear todo el proceso de integración del Pacto Andino".

Otra implicación importante del tiempo en los agrupamientos regionales, es su efecto sobre los dirigentes locales. Los dirigentes políticos nacionales que "constituyen el agente principal de la integración entre la mayoría de los países subdesarrollados",²²⁵ suelen ser muy pocos. Su interés continuo y su capacidad para sobreponerse a las presiones contrarias de intereses políticos y económicos dependen: a) de la selección de algunos proyectos de integración que no sólo sean "cuantitativamente significativos en su conjunto, (sino cuyos) . . . beneficios sean sustancialmente alcanzables en el corto plazo o al menos en una fecha futura definible",²²⁶ y b) de eludir "los patrones acumulativos de desacuerdo," mediante la selección de proyectos que, al menos en las etapas ini-

223) Véase L. Mytelka (1973), pp. 241 y ss.

224) A. Hazlewood (1975), p. 143.

225) L. Mytelka (1973), p. 240.

226) R.H. Green y K.G.V. Krishna (1967), p. 62.

ciales, se orienten hacia la obtención de beneficios conjuntos globales, reduciendo al mínimo los conflictos sobre la distribución de las ganancias. ²²⁷ La identificación explícita de los aliados o de los grupos de presión que están a favor de la integración es parte de la estrategia para lograr procesos de integración venturosos.

Hay dos consideraciones finales sobre el tiempo y sus implicaciones. En primer lugar, la cooperación regional debe ser entendida como un "paquete", que ofrece distintos beneficios a los diferentes Estados socios. El valor del "paquete", sin embargo, nunca es constante, a medida que los regímenes nacionales cambian y/o los procesos de integración evolucionan. ²²⁸ La naturaleza cambiante de los beneficios y costos, así como los distintos criterios de evaluación que utiliza cada socio en el transcurso del tiempo, se vuelven críticos para la viabilidad del proceso, particularmente "cuando las ventajas se dan cada vez más por sentado y se acumula la frustración por las desventajas". ²²⁹ En segundo lugar, los cambios políticos significativos, que son endémicos en muchos países subdesarrollados, ponen ciertos límites a las perspectivas y a la evolución de la cooperación regional. ²³⁰ (Por ejemplo, en los primeros seis años del Pacto Andino hubo diecisiete cambios de gobiernos, algunos de los cuales fueron bastante drásticos.) Por razones tanto técnicas como ideológicas, ciertos cambios fundamentales en los gobiernos conducen también a procesos de disociación, como ocurrió recientemente en el caso de Chile. ²³¹ Aún más, ciertos procesos de integración podrían implicar un serio costo para las naciones recientemente independizadas que se encuentran en proceso de "construcción nacional", debido al efecto de dispersión que dicha integración podría tener sobre las primeras etapas de creación de una conciencia y de las instituciones de una nueva nación.

227) Para referencias específicas sobre estos problemas en la Comunidad Económica de Africa Oriental, véase R.H. Green y K.G.V. Krishna (1967), pp. 53 y ss.

228) Para una descripción de la experiencia histórica de Africa Oriental desde la época de los colonos blancos hasta los años de la independencia y el momento actual, véase A. Hazlewood (1975).

229) J. Galtung (1968), p. 386.

230) Véase el análisis de JUNAC (1976a).

231) Véase E. Tironi (1977).

B. EL SIGNIFICADO DEL COMERCIO EN LA INTEGRACION

La mayoría de los procesos de cooperación regional comprenden cierto grado de integración de mercados. Ya sea en el caso de las estrategias internas que promueven la especialización intraindustrial, ya en aquéllos en que el énfasis se pone en la "externalización de la integración" (por ejemplo, en el establecimiento de frentes comunes respecto al resto del mundo), el tamaño agregado de un mercado regional y el alcance de las relaciones comerciales internas afectan el carácter y las posibilidades de integración. Por lo tanto, el problema no consiste en si el comercio intrarregional es relevante, sino más bien en: a) cuánto comercio es necesario para sostener un proceso de integración; b) cuáles son las políticas necesarias para promover dicho proceso, y cómo esas políticas afectan al resto del sistema económico y a sus múltiples objetivos; y c) si el comercio será la fuerza principal de integración o si se utilizará en áreas específicas como instrumento de otras opciones de política más significativas en el contexto de la cooperación regional.

En cada una de las secciones del capítulo III, concluíamos que las condiciones estructurales subyacentes en los países subdesarrollados exigen procesos de integración orientados hacia tareas o sectores muy específicos, con especial énfasis en aquellos resultados que no refleja adecuadamente el mecanismo de mercado. Este enfoque contrasta con las experiencias de agrupamientos tales como la Comunidad Económica de Africa Oriental después de la independencia, y el Mercado Común Centroamericano. En éstos casos, las políticas de integración se orientaban fundamentalmente hacia el sistema de mercado, con el objetivo básico de lograr relaciones comerciales intrarregionales globales, sujetas a determinadas medidas correctivas (poco eficaces) para compensar los efectos distributivos indeseables. ¿Qué se puede aprender con respecto al comercio en estos dos procesos de integración? Las lecciones pueden agruparse en las siguientes categorías:

a) Durante las fases iniciales de la integración, fue administrativamente más fácil llevar a cabo una liberalización comercial bastante extensa (en comparación con las arduas negociaciones sobre programación industrial del Pacto Andino), y los procedimientos

de negociación fueron ciertamente más eficientes que el sistema de negociar producto por producto y de reducciones arancelarias no extensivas, empleado en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

b) Durante los primeros años el flujo comercial aumentó considerablemente, en particular en el sector de exportaciones intrarregionales de productos manufacturados, en comparación con el total de las exportaciones manufacturadas de los países miembros. (En el caso de América Central, esta relación en el sector manufacturero superó el 80 por ciento.)

c) Sin embargo, los países miembros pronto llegaron al límite de sus exportaciones intrarregionales, con oportunidades de expansión limitadas.²³² Esto se debió a dos factores. En primer lugar, los países miembros no introdujeron cambios tecnológicos o de producción significativos. Básicamente, lo que se obtuvo mediante la liberalización comercial fue la posibilidad de realizar con antelación ciertas actividades "superficiales" de sustitución de importaciones que, en muchos casos, los países podrían haber hecho algunos años más tarde, apoyándose en sus mercados nacionales. En segundo lugar, se probó que no era difícil revertir el comercio, tanto por razones económicas (ya que la sustitución de importaciones avanzaba en cada país miembro)²³³ o como resultado de discrepancias y conflictos políticos.

d) El aumento del comercio intrarregional (especialmente en África Oriental) se debió básicamente a un número muy reducido de productos. (Más del 82 por ciento del aumento de las exportaciones de Tanzania a Kenya desde 1967 hasta 1973 se debieron a sólo ocho productos, mientras que más de la mitad de las exportaciones de Kenya a Tanzania durante el mismo período se concentraron en tres grupos de productos: leche procesada, subproductos del petróleo y materiales de hierro y acero).²³⁴

e) A pesar del crecimiento inicial de las exportaciones intrarregionales, las extrarregionales globales crecieron más rápidamente,

232) Para la experiencia de África Oriental, véase Hazlewood (1975), p. 116. Para América Central, véase A. Fuentes Mohr (1973) y C. Castillo (1966).

233) Véanse las referencias de las notas 196 y 196a.

234) A. Hazlewood (1975), p. 113.

en alguna medida como resultado del componente importado de las primeras. Por lo tanto, la parte importada de otros países miembros tendió a declinar, en comparación con las importaciones totales.²³⁵

f) La liberalización comercial acentuó todas las diferencias distributivas: i) la producción se concentró en los países relativamente más avanzados; ii) estuvo dominada, en el sector manufacturero, por las empresas extranjeras; y iii) comprendía, en el caso de los productos finales, bienes consumidos por los estratos de mayores ingresos, requiriendo muchas veces métodos de producción intensivos en capital.²³⁶

g) Los casos en que se presentaron aumentos significativos del comercio intrarregional, como en Centroamérica, fueron quizá más el reflejo de un fenómeno estadístico que un aumento del comercio neto efectivo. Este resultado se debe al fuerte contenido de importación extrarregional que tiene el comercio intrarregional cuando se basa en simples mecanismos de liberalización.²³⁷ Por lo tanto, el aumento del comercio intrarregional ha contribuido muy poco al crecimiento económico. La intensificación de la "integración" mediante el comercio generalmente se ha asociado con (o seguido de) una prosperidad inducida exógenamente, debida, por ejemplo, a un aumento de las exportaciones tradicionales, y no ha provocado crecimiento y prosperidad general.²³⁸

Las consideraciones y experiencias mencionadas nos llevan a concluir que los efectos de una simple liberalización del comercio sobre la estructura de producción y sobre la distribución del ingreso en agrupamientos regionales de países subdesarrollados, muy posiblemente *no* conducirían a procesos de crecimiento y de desarrollo acumulativos y profundos. "La integración, en cualquier sentido real del término, no puede ocurrir en... ninguna región

235) Para África Oriental, véase A. Hazlewood (1975), cuadro 8.10, p. 110.

236) Para referencias similares sobre el Caribe, véase W.G. Demas (1966).

237) Véase el análisis de S. Dell (1969).

238) Para comentarios sobre este tema, véase P.C. Schmitter (1972), p. 31, en especial la llamada 45. Para la contribución directa e indirecta y relativamente reducida del Mercado Común Centroamericano a las tasas de crecimiento de los países miembros, véase D.H. McClelland (1969), pp. 508-536. Este autor estima que dicha contribución ha variado de un 0,75 a un 1,2 por ciento. Para una proyección anterior respecto al caso de un país desarrollado como Gran Bretaña, véase H.G. Johnson (1958).

subdesarrollada por un simple proceso de reducción de las barreras comerciales (intrarregionales)".²³⁹ En la experiencia europea, los países miembros de la CEE ya estaban industrializados y tenían contactos económicos significativos antes del Tratado de Roma. En el caso de los países menos desarrollados, al menos durante las etapas iniciales, el objetivo principal de la integración orientada hacia adentro consiste, como se hace notar en el capítulo III, no solamente en aumentar la eficiencia y reducir los costos por medio de la especialización, sino fundamentalmente en generar ciertas condiciones nuevas que permitan una expansión masiva y una profundización acumulativa de solo ciertas actividades.

En lugar de promover la cooperación económica, la liberalización indiscriminada del comercio podría constituir uno de los elementos más graves de desintegración regional. Existen cuatro razones fundamentales para que esto ocurra:

En primer lugar, la liberalización del comercio acentuará los efectos de polarización entre países, dando lugar así a serios conflictos políticos y económicos entre los países miembros. Las nuevas inversiones y actividades promovidas por la integración de mercados se dirigen, generalmente, a las zonas o países que ya tienen los mercados más grandes y una infraestructura humana y física más desarrollada.²⁴⁰

En segundo lugar, la liberalización comercial total constituye uno de los mayores impedimentos para los intentos de promover un desarrollo sectorial mediante la programación regional y la intervención de los mercados dirigida a promover actividades adecuadas y el desarrollo de los actores locales.²⁴¹ "A pesar de que un comercio más libre resultaba lógicamente coherente para los procesos de integración clásicos, es aún sorprendente el grado en que estas fórmulas de integración han reducido, casi siempre, toda posibilidad (efectiva) de iniciativa de la comunidad y, por supuesto, de programar con propósitos de desarrollo industrial... Casi todos los instrumentos de política resultantes (de un comercio más libre) tienen como función facilitar y regular las negociaciones (comerciales) re-

239) S. Dell (1969), p. 62.

240) Véase en este capítulo la parte C para el caso de Africa Oriental.

241) El ejemplo que sobresale más en este caso es el de América Central. Véanse las referencias en la nota 231.

sultantes, sin ninguna referencia a las necesidades y prioridades del desarrollo conjunto".²⁴²

En tercer lugar, la reducción de los aranceles regionales aumenta significativamente la importancia de las barreras no arancelarias como instrumentos de las políticas de desarrollo nacional.²⁴³ Estas barreras pueden crear las condiciones para lo que hemos llamado "patrones acumulativos de desacuerdo" de los diversos grupos de presión económica y política, creando así muchos enemigos del proceso de integración. La liberalización del comercio en el Pacto Andino creó fricciones y rechazos importantes hacia la cooperación regional, como resultado del creciente peso que adquirieron diversas barreras no arancelarias, como por ejemplo las siguientes: dificultades administrativas y demoras en las aduanas, los sistemas de compra estatales, diferencias en el tratamiento fiscal, diferencias en los esquemas de seguros y de garantías para la circulación de bienes, normas de financiamiento del comercio recíproco (créditos, pagos, plazos), regulaciones de calidad y sanitarias, así como certificados de normas, requisitos de origen, definición y armonización de prácticas para controlar el *dumping*, etcétera.²⁴⁴

En cuarto lugar, la liberalización efectiva del comercio también requerirá, como en el caso anterior, la armonización de algunas normas o políticas claves que afectan directa o indirectamente la competencia comercial.²⁴⁵ Sin embargo, las naciones se fijan múltiples objetivos para promover el desarrollo, de los cuales la integración no es más que uno. La interdependencia de los instrumentos de política y sus efectos, convierte en simplista cualquier pretensión de hacer corresponder unívoca y aisladamente objetivos e instrumentos.²⁴⁶ Por lo tanto, la armonización de políticas para facilitar el comercio en los agrupamientos de integración podría contraponerse a otros objetivos nacionales de desarrollo

242) Véase G. Salgado (1974), p. 23.

243) Véase G. y V. Curzon (1970).

244) Véase JUNAC, (1976b), pp. 3 y ss.

245) Para un análisis del tema, así como de las distinciones entre distintos tipos de políticas de armonización orientadas hacia el funcionamiento del sistema de mercado, en contraste con políticas macroeconómicas amplias dentro de los procesos de integración, véase Ricardo Ffrench-Davis (1975), D. Morawetz (1974), A. Aninat (1975) y H.G. Johnson, P. Wonnacott y H. Shibata (1968).

246) Véase P. Robson (1971), capítulo introductorio.

y/o condicionar innecesariamente el grado de libertad de los gobiernos miembros para estructurar políticas futuras. Estos costos de la integración podrían ser particularmente altos para los países que enfrentan las condiciones estructurales analizadas en el capítulo anterior. Como se ha dicho, "... cuanto más lejos de la integración total se encuentre un grupo de países, tanto más probable es que alguna forma de estímulo a la armonización, de movilidad o de unificación de mercados (especialmente si se utiliza la liberalización indiscriminada) provoque efectos negativos importantes". Esta aseveración podría calificarse como una extensión ulterior de la idea de la mejor alternativa (*second best*) a la teoría de la integración. Su implicación es que la frecuente opinión de que la integración se intensifica con la liberalización del comercio recíproco, o con la unificación de instituciones y políticas, es una simplificación excesiva: el marco general, la programación y la relación de las etapas son elementos cruciales para las consecuencias políticas y económicas de cualquier acción en este campo. ²⁴⁷

La importancia fundamental de este último punto, sin embargo, se ha dejado de lado, no solamente por los teóricos de la integración tradicional, sino también por otros analistas quienes, a pesar de su sensibilidad hacia los problemas del subdesarrollo, caen en el fetichismo de los instrumentos de la teoría de la integración (véase la referencia en la primera página de este trabajo). Por lo general, los saltos del razonamiento económico en este tema siguen los siguientes pasos: i) "La armonización de políticas económicas desempeña un papel crucial en la creación de un mercado común". (Se identifica así a la integración con los mercados comunes.) ii) "La zona prioritaria de coordinación, cuando se crea un mercado común, parecería ser la política arancelaria; es el factor que afecta en forma más clara y directa la composición del comercio". iii) "El funcionamiento adecuado de los aranceles externos comunes, requiere una armonización simultánea de las restricciones no arancelarias y de las políticas cambiarias". ¿Cuánta consistencia teórica tienen estas tres aseveraciones, y qué lejos se encuentran de los problemas estructurales subyacentes de la integración y el subdesarrollo! ²⁴⁸

247) Véase R. French-Davis (1975a), p. 4.

248) Después de seis años de integración en el Pacto Andino, menos del uno por ciento del comercio total de los países fue inducido por incentivos regionales. Parte de este comercio regional podría haber existido de to-

Dada la tesis presentada en este trabajo, de que un proceso de integración significativo y sostenido entre países subdesarrollados debe aspirar a objetivos económicos no totalizantes y que debe concentrarse en estrategias de actividades específicas o sectoriales, hemos completado el círculo para volver a la formulación de política comercial mencionada en la llamada 87. Es conveniente citarla nuevamente: "... el concepto de política comercial (debe trascender) sus aspectos puramente arancelarios y requiere la adopción de fórmulas que garanticen el acceso a los mercados para los cuales se ha planificado la industria". Aún más, la armonización de políticas tendría que ser bastante parcial y específica en cuanto a las actividades, reconociendo al mismo tiempo las limitaciones e inconsistencias que resultan de dicha parcialidad. Se debería tratar de minimizar lo más posible los conflictos de esa armonización con el resto del sistema económico en el nivel nacional. También deberían explorarse nuevas áreas para la armonización de políticas en temas que no son cubiertos por la teoría económica tradicional. Estos podrían ser, por ejemplo, nuevas políticas para la promoción de empresas multinacionales regionales, políticas comunes sobre el desarrollo tecnológico, políticas sobre flujos de factores extranjeros, medidas para superar el limitado rendimiento actual de las empresas estatales y de las prácticas de compras estatales a nivel regional, etc. Finalmente, como los principales beneficios derivados de la integración probablemente no sean reflejados de manera adecuada por el sistema de mercado, al menos en sus etapas iniciales, las inconsistencias de las políticas parciales de armonización de la actividad del mercado no implican necesariamente serias limitaciones a la evolución de la integración. Esto será particularmente cierto si se destacan los beneficios sociales de la integración.

Sin embargo, debe señalarse que en áreas específicas donde existen exceso de capacidad industrial no competitiva o excedentes agrícolas, la liberalización rápida del comercio entre países subdesarrollados en esos campos seleccionados podría crear flujos relativamente importantes, que fortalecerían el conjunto del proceso de integración. Tal fue el caso de los derivados del cacao en el Pacto Andino (Ecuador) y del arroz en el Caribe (Guyana). ^{248a}

dos modos. ¿Justifica esta base comercial una armonización macro o micro, que podría afectar otros aspectos económicos de los países?.

248a) En esta sección no consideramos problemas de economías de escala, tamaño del mercado y procesos de integración. Para análisis y referen-

C. LA DISTRIBUCION ENTRE PAISES

La integración económica es, por su misma naturaleza, un proceso proclive a conflictos y tensiones. Una de las fuentes más importantes de tales conflictos son los efectos distributivos entre países. Gran parte de las crisis más serias en las distintas experiencias de cooperación regional se centran alrededor de este problema, muchas veces polémico.

Existen tres grandes conclusiones de la economía espacial o regional en la fase de desigualdades regionales dentro del proceso de desarrollo. Se aplican tanto a relaciones entre países, como entre distintas regiones del mismo país. En primer lugar, la estructura, la conducta y el desempeño de los sistemas económicos que forman parte de una región, muchas veces reflejan la influencia de poderosas fuerzas *polarizantes*. Esta no sólo aparece en las estructuras de poder y de conocimiento (a las que nos referimos en las primeras páginas de este trabajo), sino también en las de producción y de intercambio.²⁴⁹ En segundo lugar, las fuerzas polarizantes se ven acentuadas por los *efectos acumulativos* en el tiempo. Cuanto mayores sean las diferencias absolutas (más que las proporcionales) en las tasas de crecimiento, cuánto más acentuadas sean las diferencias cualitativas entre los diversos grupos pertenecientes a una región, más severos serán los efectos acumulativos sobre esas desigualdades regionales.²⁵⁰ En tercer lugar, las medidas correctivas requieren una *intervención directa*, no solamente en el funcionamiento del mercado sino también en los determinantes cualitativos de las capacidades productivas.²⁵¹

Los efectos distributivos sólo serán aleatorios (y por lo tanto las diversas regiones podrían encaminarse hacia una mayor igualdad) si los sistemas económicos operan en condiciones de rendimientos decrecientes, si no existen economías y deseconomías externas, si son muy divisibles las actividades, los factores y los productos, si hay sólo "pequeñas desviaciones de las condiciones de equilibrio",

cias, véase J.S. Bain (1954); T. Scitovsky (1960), pp. 282-290; G. Marcy (1960), pp. 265-281; J. Jewkes (1960), pp. 95-116; P. Streeten (1961); y M. Corden (1972).

249) Véase W. Isard (1962), A.O. Hirshman (1958) y G. Myrdal (1957).

250) Véase P. Streeten (1961), pp. 55 y ss.

251) Véase G. Salgado (1974).

si el poder está distribuido equitativamente y el conocimiento al alcance de todos. Si se les compara con la situación económica efectiva, estas condiciones son obviamente poco realistas. Son también contrarias a casi todos los objetivos que persigue la integración económica y a los instrumentos que utiliza. Para conciliar la integración con las exigencias de equidad entre países, sería necesaria (como se afirma antes) la intervención directa en el proceso de integración. De otro modo, existirán poderosas fuerzas de disociación o desintegradoras. Además, como los procesos de integración no sólo comprenden resultados distribuibles, sino también relaciones de "sumas" positivas y negativas, algunos costos importantes para las regiones menos desarrolladas no implican necesariamente beneficios para las otras. Más bien podrían afectar negativamente las perspectivas y las posibilidades generales de integración del conjunto de los grupos.²⁵² Este ha sido el caso de Uganda en África Oriental, de Bolivia en el Pacto Andino y de Honduras en América Central.²⁵³

Hay algunos problemas inherentes que dificultan bastante el manejo adecuado de la cuestión distributiva. En primer lugar, el concepto de beneficios y de costos, así como su evaluación, varían entre los miembros de un grupo regional, y pueden cambiar con el tiempo como resultado de la rotación en el poder de diferentes grupos hegemónicos, cuyos intereses se presentan como objetivos "nacionales".

En segundo lugar, muchos de los beneficios de la integración (particularmente como se la concibe en este trabajo), no consisten en los resultados mensurables y directos de la cooperación regional, sino que provienen más bien de la capacidad potencial que genera para realizar otras actividades. Estas actividades dependen, a su vez, del desempeño ulterior de los actores económicos nacionales y de las políticas gubernamentales.

En tercer lugar, son múltiples los resultados distributivos directos, debido a la cantidad de mecanismos de integración disponibles,

252) Véase CEPAL (1974), p. 8, y G. Rosenthal e I. Cohen (1976), pp. 23-24.

253) Estas formas de interrelaciones caracterizan las interacciones entre diferentes espacios o actores económicos. Para estos últimos, las relaciones de suma negativa son de particular importancia, ya que la movilidad entre trabajos podría ser más difícil, en muchos casos, que la movilidad espacial. Véase R. Bird (1965).

a sus efectos interdependientes, a sus interrelaciones con otras políticas nacionales, y a los diferentes resultados posibles en el tiempo. ²⁵⁴ Por ejemplo, en el caso del tiempo, los resultados distributivos a corto plazo comprenden consideraciones comerciales (los efectos en los términos de intercambio inducidos por el proceso de integración, la estructura y el volumen del comercio recíproco), ²⁵⁵ así como los efectos generales en la balanza de pagos, los cambios en la recaudación fiscal y en los niveles de precios. A mediano y largo plazo, los problemas distributivos provienen de los cambios diferenciales en la capacidad de producir y comerciar, los factores de concentración y las repercusiones acumulativas de una explotación desigual de las externalidades, así como de las cambiantes relaciones de (inter)dependencia entre miembros de un grupo regional, etcétera.

En cuarto lugar, hay dificultades significativas por nuestra incapacidad de medir el efecto distributivo real, que se debe a: a) la limitación de las técnicas analíticas (algunas son parciales, otras son generales pero irreales, y muchas no consideran algunas de las repercusiones más importantes de la integración, al centrarse más en los síntomas que en las causas profundas); b) el problema de la información disponible y el hecho de que los eventos se suceden más rápido que nuestra capacidad de percibirlos y de cuantificar sus implicaciones; y c) la complejidad de las evaluaciones intertemporales y de los juicios de valor.

A pesar de estos problemas, hay tres tipos de conclusiones que parecen tener una validez general y bien establecida:

i) En el proceso de cooperación regional entre países subdesarrollados, el "libre" comercio tiende a acentuar las desigualdades. La polarización resultante aumenta las diferencias en cuanto a distribución, tanto a corto como a largo plazos. (Considérese, por ejemplo, el caso del Pacto Andino. Este ha sido el grupo regional que ha aplicado las medidas distributivas más eficaces y profundas, otorgando una atención particular a la necesidad de ayudar a los países relativamente menos desarrollados. ²⁵⁶ Durante los primeros cuatro o cinco años del Pacto Andino, en tanto que las relacio-

nes comerciales aumentaron, las industrias que habrían de programarse regionalmente requerían tiempo para su negociación y para construir las plantas, y los flujos comerciales resultantes beneficiaron básicamente a la industria colombiana, que era ya la más avanzada.) ^{257,258}

Cuadro 3

Participación porcentual anual en las exportaciones de acuerdo con los regímenes comerciales aplicables en el Pacto Andino (1973 - 1974)

Categorías comerciales		Bolivia	Chile	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	Pacto Andino
Bienes con reducciones arancelarias automáticas sin excepciones permitidas (excluye energéticos, azúcar y carne)	1973	5,0	29,6	31,3	13,0	18,4	n.i.	100
	1974	2,4	17,6	47,9	8,9	20,8	n.i.	100
Bienes con reducciones arancelarias automáticas con excepciones permitidas	1973	—	11,5	37,5	—	47,4	3,6	100
	1974	—	19,1	58,4	—	21,0	1,5	100
Bienes con reducciones arancelarias totales en beneficio de Bolivia y Ecuador.	1973	31,0	—	—	69,0	—	—	100
	1974	27,0	—	—	73,0	—	—	100

257) Colombia ha dominado en todas las categorías comerciales aplicables a los mecanismos de integración del Pacto Andino. Su participación en el comercio regional ha aumentado continuamente, y en 1974 esta participación (excluyendo energéticos, azúcar y carne) estaba un poco por debajo de la participación total de los otros cinco países miembros. Véase el cuadro 3.

258) Colombia ha tenido las exportaciones más significativas y diversificadas de productos manufacturados, ayudada por políticas gubernamentales que promovieron exportaciones específicas. Esta capacidad de exportación le dió a Colombia muchas ventajas para fortalecer su posición dentro del comercio manufacturero intraandino. Véase el cuadro 4.

254) Para una presentación bastante completa, véase E. Lizano (1973).

255) Véase R. French-Davis (1976), pp. 10 y ss.

256) Véase F. Salazar (1976).

		Bolivia	Chile	Colom- bia	Ecu- dor	Perú	Vene- zuela	Pacto Andino
Productos reser- vados a la progra- mación industrial	1973	1,3	8,6	43,2	0,8	16,0	30,1	100
	1974	-	20,8	38,2	2,0	12,4	26,6	100
Productos metal- mecánicos inclui- dos en el progra- ma sectorial correspondiente	1973	-	5,0	83,4	-	10,6	-	100
	1974	-	6,9	85,7	-	7,4	-	100
Exportaciones a Bolivia y Ecuador sin liberalización comercial (exclu- ye energéticos, a- zúcar y carne).	1973	-	4,2	70,0	0,6	23,3	1,9	100
	1974	0,2	7,7	65,8	0,3	24,0	2,0	100
Flujos intrarregio- nales totales (ex- cluyendo energé- ticos, azúcar y carne)	1973	4,2	12,6	37,5	16,2	23,7	5,8	100
	1974	2,3	18,1	43,8	12,3	18,6	4,9	100

Fuente: Datos obtenidos de la información estadística que aparece en JUNAC (1976b), Anexo VI.

n.i.: no incluidos

ii) A pesar de que hay muchos instrumentos que pueden usarse en forma directa o indirecta con propósitos distributivos, muchos de ellos han demostrado, en la práctica, ser incapaces de contrarrestar los efectos polarizantes que crean las fuerzas de mercado en la integración económica.²⁵⁹ Las compensaciones fiscales, a pesar de que la teoría económica tradicional las considera el mecanismo de redistribución más eficiente (porque no afectan la asignación de

259) Para una descripción detallada de la eficiencia de los mecanismos distributivos en cada uno de los agrupamientos regionales entre países subdesarrollados, véase E. Lizano (1973).

recursos), han demostrado ser, en muchos casos, uno de los instrumentos menos apropiados y políticamente menos aceptables. En contraste, el problema que repetidamente aparece en el centro de los conflictos distributivos es el de la localización de las actividades productivas. Su validez se ve particularmente fortalecida por el enfoque de la integración que apoyamos en este trabajo, el cual enfatiza los problemas de las externalidades, la capacitación de factores y los cambios cualitativos que ocurren al "aprender haciendo" (*learning by doing*). Tales consideraciones le otorgan una prioridad muy grande a la localización de actividades, actores y decisio-

Cuadro 4

Exportación de manufacturas en el Pacto Andino (1974)
(en millones de dólares)

	Total de las exportaciones manufacture- ras	Exportaciones manufacture- ras en el total de las exporta- ciones (o/o)	Total de las exportaciones intra-andinas	Participación en las exporta- ciones manu- factureras in- tra-andinas (o/o)
Bolivia	1	0,2	0,6	0,23
Chile	262	11	50,0	19,38
Colombia	447	33	134,0	51,93
Ecuador	42	4	20,4	7,91
Perú	122	8	45,0	17,44
Venezuela	100	0,7	8,0	2,58
Total Pacto Andino	947	4,5	258,0	100

Fuente: Datos obtenidos de la información estadística que aparece en JUNAC (1976a).

nes. 260.261 También es relevante señalar que, con respecto a los problemas de localización, la atención se ha centrado casi exclusivamente en el tamaño óptimo de las empresas, y se ha dicho muy poco sobre la *distribución* óptima por tamaño de planta o empresa en una industria. Esto tiene una gran importancia dado el gran número de pequeñas empresas que se agrupan alrededor de las grandes, debido a los requerimientos de integración intraindustrial del proceso productivo. El tamaño individual de las empresas más pequeñas puede estar muy por debajo de los requerimientos del mercado nacional y, por lo tanto, pueden considerarse equivocadamente como no sujetas a los requisitos de la integración regional. Sin embargo, estas empresas tienden a concentrarse, casi exclusivamente, cerca de las grandes plantas que pueden abastecer a un mercado regional. 262

260) Muchos escritores han destacado la importancia fundamental de la localización de actividades como el elemento principal de una distribución efectiva. Se ha dicho, por ejemplo, que "... el modo más apropiado de aumentar las oportunidades de inversión para favorecer a los países menos desarrollados, consiste en asignarles las industrias de integración regional que puedan convertirse en polos de desarrollo. Sólo entonces los incentivos diferenciales (mediante otros instrumentos de política) pueden ser efectivos". Véase F. Salazar (1976), pp. 15 y ss., y B.I. Watson (1973), pp. 18 y ss.

261) La importancia de la localización programada de actividades en el desarrollo sectorial puede apreciarse en las siguientes estadísticas, elaboradas para la experiencia del Pacto Andino. Si se aprobaran los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial del Pacto y funcionaran en el tiempo previsto, en 1990 el valor agregado de las industrias asignadas contribuiría con cerca del 11 por ciento del valor agregado industrial total. (Lo relativamente reducido de este porcentaje podría justificar políticas de armonización sectoriales, sin necesidad de constreñir a todo el sistema económico con políticas macroeconómicas armonizadas.) Sin embargo, para algunos sectores determinados los programas industriales constituirán la base del desarrollo futuro general. En el caso de las industrias metalmeccánica, automotriz, eléctrica, y las industrias procesadoras vinculadas con ellas, los programas asignados significarán el 43 por ciento del valor agregado del Pacto Andino en estos sectores. Para los dos países menos desarrollados (Bolivia y Ecuador), la cifra correspondiente será de más del 90 por ciento. Estos datos provienen de estadísticas aparecidas en JUNAC (1976a) y (1976b).

Solamente dos proyectos asignados a Bolivia en el programa metalmeccánico podrían generar una capacidad exportadora de alrededor de 45 millones de dólares. El país exportó en 1974 alrededor de un millón de dólares en productos manufacturados. Véase G. Fernández (1975).

262) En 1947, en la industria automotriz estadounidense había ocho empresas con 130 plantas, que tenían en conjunto un valor agregado de 2 150 millones de dólares. 771 empresas con 883 plantas, que proveían de in-

iii) En los países menos desarrollados, no solamente las preferencias comerciales son ineficientes, sino que también las reparticiones industriales asignadas podrían no ser suficientes por sí mismas para impulsar el desarrollo y hacer más equitativa la distribución. Estos países deben enfrentar serios problemas en la elaboración, promoción y ejecución de proyectos, debido a que la infraestructura existente es inadecuada, a la falta de voluntad o de empresarios locales con experiencia, y a la falta de interés o a las tácticas dilatorias de los inversionistas extranjeros. 263 La asignación de una industria a un país no implica que en realidad eventualmente se establezca allí. 264 Por estas razones es necesario introducir medidas complementarias adicionales para ayudar a los países menos desarrollados. Tales medidas incluyen la preparación de estudios de infraestructura, ayuda financiera para construir instalaciones de infraestructura productivas para las industrias asignadas, estudios de factibilidad, ayuda organizativa para que las empresas locales ejecuten los proyectos, inversiones en asimilación de tecnología, desarrollo de habilidades técnicas y administrativas, estudios de mercado, asistencia para movilizar recursos financieros internos, etcétera. 265

La literatura más amplia sobre la computación empírica y el análisis del impacto distributivo en un agrupamiento regional, ha sido quizá la que se elaboró sobre la experiencia de Africa Oriental. Todos los instrumentos principales de cooperación regional (por ejemplo, las políticas de mercado común en agricultura e industria, los servicios comunes, las Corporaciones de Africa Oriental, el Banco de Desarrollo de Africa Oriental, etc.), así como aquellos introducidos básicamente con propósitos distributivos (por ejemplo, impuestos de transferencia, el sistema de licencias indus-

sumos y componentes a las ensambladoras, tenían un valor agregado total de 1 427 millones de dólares. El valor agregado promedio creado por cada planta ensambladora era diez veces mayor que el de los proveedores, y el valor agregado promedio por empresa era ciento cuarenta y cinco veces mayor que el de las empresas proveedoras. Véase J. Jewkes (1960), p. 101.

263) Ecuador y en especial Bolivia, tuvieron serias dificultades para poner en práctica las labores industriales que les había asignado la integración andina. Estas requerían la participación directa del Estado (muchas veces, como en Ecuador, involuntaria) para poder cubrir la brecha conjuntamente con empresas extranjeras. Véase JUNAC (1976a), pp. 137 y ss.

264) Véase Wionczek (1966), p. 489.

265) Véase F. Salazar Santos (1976), pp. 76-77.

452.329

triales, el financiamiento de los servicios del fondo general, los desembolsos del Banco de Desarrollo de Africa Oriental, etc.), han sido analizados en forma conjunta o separada. Todos los escritores han llegado a la conclusión de que los reguladores basados en el mercado (como, por ejemplo, el sistema de impuestos de transferencia), eran inadecuados para corregir los desequilibrios distributivos en Africa Oriental. Las compensaciones fiscales tampoco son muy significativas, ya que los países buscan el desarrollo y no solamente ingresos. El desarrollo depende mucho de la localización de las actividades. Por último, tampoco los bancos de desarrollo regional (como también sucedió con el Pacto Andino y con América Central) tienen en realidad recursos suficientes como para influir significativamente en el proceso de integración y en los problemas de distribución. Como resultado de lo anterior, las disparidades regionales —como en el caso de Kenya en Africa Oriental— han sido un problema constante en el proceso de integración. ²⁶⁶

Casi todos los autores han llegado a la conclusión de que en el caso de Africa Oriental, Tanzania fue un perdedor neto absoluto. ²⁶⁷ Algunos concluyen que Uganda perdió también debido a la integración (aunque en una medida menor que Tanzania), ²⁶⁸ mientras que otros encontraron que la posición neta de Uganda era positiva, pero tan reducida que estaba dentro del margen de error de las técnicas de estimación usadas. ²⁶⁹ Solamente dos de los principales autores sobre el tema llegaron a la conclusión de que los tres países tenían ganancias totales netas. ²⁷⁰ Ambos, sin embargo, pensaron que las ganancias relativas de Kenya eran mayores y que había campo para una mejor distribución.

Los criterios usados para juzgar el rendimiento en términos de distribución son bastante diversos, y muchos de ellos parciales. Comprenden los efectos sobre el comercio debidos a las tasas de protección diferenciales (D. Ghai, 1964), la localización de actividades industriales (W. T. Newlyn, 1965, y las críticas de P. Robson,

1968b, y A. Hazlewood, 1966), consideraciones fiscales (P. Robson, 1971), los efectos de los servicios comunes, (P. Robson, 1968a) y los efectos multiplicadores e indirectos (R. H. Green, 1964, citado por A. Hazlewood, 1975, p. 54). El único estudio disponible sobre efectos distributivos totales (privados, públicos, servicios comunes, agricultura, industria, invisibles, etc.), requirió de algunos supuestos heroicos para poder computar la información estadística existente. Fue hecho por R. H. Green (1974), quien llegó también a la conclusión de que el productor principal de ganancias regionales netas en Africa Oriental ha sido el sistema de servicios comunes.

266) Véase por ejemplo, B.F. Massel (1963).

267) Véase D. Ghai (1964), W.T. Newlyn (1965), P. Robson (1968), y R.H. Green (1966) y (1974).

268) D. Ghai (1964) y P. Robson (1968).

269) W.T. Newlyn (1965), R.H. Green (1966).

270) P. Ndegwa (1969) y A. Hazlewood (1966a), (1966b), (1969) y (1975). Este último autor analizó y contestó en sus trabajos a todos los que habían concluido que Tanzania era un perdedor neto.

V. CONCLUSIONES

La integración económica entre países subdesarrollados debe comenzar por definir, en forma precisa, sus objetivos específicos y los intereses económicos y políticos a los que servirá. También es necesaria una comprensión adecuada de las condiciones estructurales claves que afectan las actividades generales de los países que intervienen. Este enfoque reducirá el peligro del fetichismo al asignar a los instrumentos de política un papel ahistórico y "neutral". Servirá también para definir los límites de lo que puede lograrse mediante la cooperación regional.

En este trabajo hemos partido de suponer que la integración económica es un medio importante para lograr ciertos objetivos de desarrollo y no un fin en sí misma, y llegamos a concluir que la cooperación regional debe ser muy específica en cuanto a tareas o políticas, y debe eludir el enfoque totalizante que hasta ahora se ha intentado. En este sentido, incluso el término "integración" es confuso, ya que retrata en forma inadecuada las posibles áreas de cooperación regional significativa y viable. Hay incluso algunas áreas en las que los esfuerzos conjuntos o armonizados no solamente pueden producir resultados más bien marginales, sino también reducir la buena voluntad política y las posibilidades técnicas de lograr una cooperación en otros campos.

Dentro de las opciones posibles para intensificar el contacto regional entre los países del Sur, es necesario concentrarse, al menos en un principio, en aspectos que el sistema de mercado no refleja adecuadamente y que por lo tanto requieren de una intervención gubernamental directa. La simple integración de mercados ha demostrado ser, en muchos casos, una fuerza desintegradora. En cambio, los objetivos de cooperación regional a mediano y largo plazos deben concentrarse en:

a) Ampliar el contenido y el alcance de la estructura tecnológica y productiva, por medio de una profundización de la producción

programada y conjunta y de cambios cualitativos en las capacidades locales.

b) Ampliar la soberanía e intensificar la capacidad de tomar decisiones frente al resto del mundo (es decir, la externalización de la integración).

c) Ampliar las oportunidades y las expectativas, y la capacidad de ponerlas en práctica con eficacia.

Para llevar a cabo estos esfuerzos, es necesario concentrarse, al menos inicialmente, en políticas y proyectos que tengan resultados significativos y mensurables, para así inducir a las fuerzas locales a que apoyen y protejan el proceso de cooperación regional frente a los intereses opositores nacionales y extranjeros que trabajan en sentido opuesto. Es necesario estar alerta, sin embargo, para que el éxito en este terreno no se convierta en un elemento entorpecedor y disolvente de otras estrategias fundamentales de cambio y desarrollo a nivel nacional.

Como la cooperación regional es, por naturaleza, proclive a suscitarse conflictos y está sujeta a poderosas fuerzas polarizantes, y como, además, muchas decisiones y medidas correctivas deben ser llevadas a cabo en forma progresiva, en el tiempo la viabilidad del proceso depende de la existencia de continuas manifestaciones de apoyo político por parte de los gobiernos participantes.

APENDICE

PRODUCCION DE CONCEPTOS Y DESVIACIONES EN LA TEORIA ECONOMICA DE LA INTEGRACION

Cuando comenzamos este proyecto no nos imaginábamos que el análisis de la teoría económica básica sobre integración económica terminaría en un apéndice. Sin embargo, tanto el análisis conceptual de los requisitos del desarrollo por medio de la cooperación regional, así como la confrontación con los diversos descubrimientos empíricos y las experiencias de integración en el Tercer Mundo, nos llevaron a concluir que la teoría básica sobre este tema podría caracterizarse como desviada y, en gran medida, irrelevante. La teoría tradicional sobre economía y comercio internacional, cuando se la aplica a la integración económica entre países subdesarrollados, parecería ser, en el mejor de los casos, estéril, o simplemente una racionalización de posiciones normativas e intereses externos. De hecho, los postulados provenientes de la teoría tradicional conducen a la conclusión que los países subdesarrollados "deberían formar uniones aduaneras, cuando mucho, con algunos países industrializados".²⁷¹

La teoría más relevante para la integración económica Sur-Sur no se origina en el análisis del comercio, sino en las teorías del desarrollo y de la programación orientadas hacia el cambio de las estructuras productivas y tecnológicas, y en la literatura que explora las relaciones de dependencia de los países subdesarrollados con el resto del mundo. Más aún, "pocas áreas del análisis económico son menos susceptibles de que se les abstraiga de todo contenido político que la integración económica".²⁷² A pesar de que algunos escritores han reconocido la falta de relevancia de la teoría tradicio-

271) Véase P. Robson (1968a), pp. 32-33.

272) Véase R.H. Green (1974), p. 3.

nal sobre la integración en relación con los problemas que enfrentan los países subdesarrollados, el pensamiento económico todavía utiliza ampliamente los paradigmas provenientes de esa teoría.²⁷³

¿Cuáles son los postulados básicos y la evolución del pensamiento sobre la teoría económica de la integración?²⁷⁴

La teoría (pura) básica sobre integración se origina en el trabajo de Viner.²⁷⁵ Trata fundamentalmente de la eficiencia relativa en la asignación de los recursos y de las ganancias provenientes del comercio, bajo el prisma del análisis estático de las ventajas comparativas (consideraciones sobre creación de comercio versus desviación de comercio). Sus supuestos restrictivos incluyen: i) la constancia de los términos de intercambio; ii) la constancia de los costos de producción; y iii) elasticidades de demanda cero para los productos.

Estos supuestos restrictivos de la teoría de Viner se superaron mediante la elaboración posterior de su análisis. Dicha elaboración incluye la supresión del supuesto sobre costos constantes, la incorporación de la sustitución entre productos conducente a la expansión y a la construcción del comercio (además de su creación y desviación), así como consideraciones sobre el consumo (además de las de producción).²⁷⁶ A pesar de que existían variaciones en la forma de análisis —análisis de equilibrio parcial y supuestos de bienestar cardinales (Meade), frente a un enfoque del equilibrio general utilizando curvas de indiferencia comunitaria ordinales (Lipsey)— las conclusiones básicas de estas elaboraciones se referían a la posibilidad de compensar los efectos de la desviación del comercio mediante su expansión. Posteriores elaboraciones de la teoría de Viner incorporaron el argumento de los términos de inter-

cambio.²⁷⁷ Otros la extendieron a las zonas de libre comercio por medio del análisis de la "desviación del comercio".²⁷⁸

Las limitaciones de la teoría básica, que no explicaba por qué se crean las uniones aduaneras si los efectos de desviación del comercio podrían haberse evitado mediante la liberalización del comercio y algunas reducciones arancelarias no-preferenciales, llevaron a incorporar consideraciones sobre las economías de escala,²⁷⁹ y al análisis de las "distorsiones" locales.²⁸⁰ Este análisis incluía: i) el argumento de la actividad industrial incipiente; ii) la preferencia del planificador por la industrialización; y iii) el fracaso del sistema de mercado para dar cuenta de las externalidades, de los costos de oportunidad de los factores de producción y de las sobrevaluaciones de los tipos de cambio. Finalmente, la teoría básica se completó mediante un análisis de los problemas generales de la armonización de políticas,²⁸¹ así como de los requerimientos específicos para la armonización en determinados sectores.²⁸²

El análisis de la teoría tradicional sobre la integración y sus ramificaciones enfoca su atención sobre la eficiencia en la asignación de recursos y hace algunas referencias a los términos de intercambio. Las herramientas de análisis y los supuestos, así como su énfasis en la competencia y en las ganancias provenientes del comercio, son una mezcla de la teoría ricardiana sobre las ventajas comparativas y de las formulaciones teóricas neoclásicas. El enfoque es básicamente estático o de estática comparativa. Por lo tanto, esta teoría tradicional no estudia los problemas más interesantes del desarrollo, fundamentalmente el proceso de integración como fuerza capaz de cambiar dinámicamente las condiciones estructurales de producción y tecnología, el proceso de sustitución entre productos y entre actividades (más que simplemente entre países), la dinámica de la diversificación de recursos más allá de los problemas de especialización, la composición de las inversiones y las expectativas, la capacidad de absorber externalidades, etcétera.

273) Véase, por ejemplo, A. Hazlewood (1975), p. 11, R.F. Mikesell (1963), y P. Robson (1968), pp. 26-40.

274) Uno de los trabajos críticos más completos sobre la teoría básica de la integración es el capítulo introductorio de P. Robson (1971). El análisis que sigue se apoya mucho en este capítulo.

275) Véase J. Viner (1950).

276) Véase E.J. Meade (1956), F. Gehrels (1956), R.G. Lipsey (1960), y M. Michaely (1965).

277) Véase J. Vanek (1965), M.C. Kump (1965), y R.A. Mundell (1961).

278) Véase H. Shibata, en P. Robson (1971), Lectura No. 4.

279) H.G. Johnson, en P. Robson (1971), Cooper y Massel (1965), y T. Scitovsky (1958) y (1960).

280) Véase D.C. Mead (1968), y A. Dutta (1969).

281) Véase Johnson, Wonnacott y Shibata (1968).

282) Véanse las llamadas 210 a 222 de este trabajo.

Además, la teoría tradicional no dice prácticamente nada sobre el problema fundamental de la distribución de costos y beneficios y su impacto sobre la evolución del proceso de integración. Tampoco se refiere a las diferentes configuraciones de grupos de poder (locales y extranjeros) cuyos intereses y aspiraciones determinan la estructura de la integración. Finalmente, a excepción de algunos tratamientos bastante abstractos sobre "distorsiones de la actividad industrial incipiente", se abstiene de analizar la dinámica del proceso de integración y cómo afecta los resultados finales la evolución del papel desempeñado por los actores económicos claves.

La desilusión con respecto a la teoría tradicional sobre integración condujo a algunas nuevas formulaciones, que se plantearon como una extensión o una rama de la teoría del desarrollo, más que como de la teoría del comercio internacional.²⁸³ Las premisas básicas de este análisis sobre el desarrollo fueron dos: a) los insumos son variables y su composición, así como su efectividad, no están dadas sino limitadas por el carácter de la producción; y b) el flujo comercial existente es en gran medida irrelevante para las oportunidades de cooperación regional, ya que no representa las potencialidades de ésta. "Las proposiciones puramente estáticas son prácticamente irrelevantes, cuando no conducen a conclusiones erróneas".²⁸⁴ Por lo tanto, la desviación del comercio podría ser fuente de ganancias más que de pérdidas en la integración de los países subdesarrollados. Sin embargo, como correctamente hizo notar Robson,²⁸⁵ estos argumentos válidos se refieren a los efectos dinámicos de la protección, y no a la integración en sí misma. La teoría del desarrollo no ha evaluado correctamente en qué forma los grupos de países subdesarrollados pueden influir en conjunto sobre la dinámica de su desarrollo por medio de la composición, la velocidad de aplicación y la localización de actividades, decisiones y actores económicos.

En las páginas y referencias de este trabajo esperamos haber proporcionado algunas respuestas a estas preguntas.

283) Para un análisis de los estudios de Nurske, Seers, Myrdal, Prebisch y otros, véase P. Robson (1971), pp. 30 y ss.

284) Véase D. Seers (1963), p. 83.

285) P. Robson (1971), pp. 34 y ss.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AARON, R. (1953): "Problems of European Integration", en *Lloyds Bank Review*, April, p. 1.
- AHMADI, J. (1972): "Trade Liberalisation and Structural Changes in Latin America", en *Journal of Common Market Studies*, Vol. XI, No. 1, September.
- ALALC (1972): *Tratamientos aplicables al capital extranjero*, ALALC/Sec/PA/35, Montevideo.
- ALLEN, R.L. (1961): "Integration in Less Developed Areas", en *Kyklos*, Vol. 14, pp. 315 - 334.
- AMIN, S. (1971): *Afrique de l'ouest bloquée*, IFAN, Dakar.
- ANDIC, F. y S. y D. DOSSER (1971): *A Theory of Economic Integration for Developing Countries*, Allen and Unwin, London.
- ANGEL, J. L. (1969): *Directory of American Firms Operating in Foreign Countries*, 7th. ed., Simon and Schuster, New York.
- ANINAT, A. (1975): "El programa de liberación y el arancel externo común en el Acuerdo de Cartagena", CINDA, mimeo.
- ARELLANO, Aquiles (1975): "Hacia una canasta de consumo mínimo", Depto. de Economía, Universidad de Chile, agosto, mimeo.
- van ARKADIE, B. y D. GHAI (1969): "The East African Economies", en P. Robson y D.A. Lury, eds., *The Economics of Africa*, Allen and Unwin, London.
- BAIN, J.S. (1954): "Economies of Scale, Concentration and Entry", en *American Economic Review*, March.

- BARANDIARAN P., Luis (1975): "Antecedentes políticos de la integración andina", trabajo presentado al Seminario sobre el Papel de las Empresas Transnacionales en la Integración Andina, organizado por el Instituto de Comercio Exterior de Venezuela.
- BARANZON, J. (1968): "Integrated Automobiles for Latin America", en *Finance and Development*, No. 4.
- BAERRESEN, D.W. (1965): "A Method for Planning Economic Integration for Specified Industries", en *Journal of Common Market Studies*, Vol. VI, No. 1, September.
- BARDER, W. y C.N. RONNINGS (1966): *International Security and Military Power*, Ohio State University Press, Columbus.
- BEHRMAN, Jack N. (1972): *The Role of International Companies in Latin American Integration*, Lexington Books, Lexington, Mass.
- BALASSA, Bela (1961): *The Theory of Economic Integration*, R. D. Irwin, Homewood, Ill.
- BENNATON, J. Abraham (1964): *El Mercado Común Centroamericano: su evolución y perspectivas*, tesis presentada a la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Autónoma de Honduras, Tegucigalpa.
- BERNALES R., Enrique (1974): "Perú: actores y agentes políticos internos del proceso de integración andina", en *Variables Políticas de la Integración Andina*, Ediciones Nueva Universidad Católica de Chile, Santiago, pp. 201-231.
- BHAMBRI, R. S. (1962): "Customs Unions and Underdeveloped Countries", en *Economía Internazionale*, Vol. 15, pp. 235 - 258.
- BIRD, R. (1965): "The Need for Regional Policy in a Common Market", en *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 12, pp. 225-242.
- BIRF (1974): "Economic Integration Among Developing Coun-

tries", Bank Staff Working Paper No. 186, Washington, D.C., September.

- BODENHEIMER, S.J. (1973): "Masterminding the Mini-Market: U.S. Aid to the Central American Common Market", en *NACLA Newsletter*, Vol. 5, No. 5, May-June.
- BREWSTER, H. (1966): "The Central American Program for Integrated Industrial Development", en *Public and International Affairs*, Spring.
- (1972): "Industrial Integration Systems", en UNCTAD, *Current Problems in Economic Integration*, TD/B/374, New York, March.
- y C.V. THOMAS (1967): *The Dynamics of West Indian Economic Integration*, Institute of Social and Economic Research, University of the West Indies, Jamaica.
- BROWN, A.J. (1961): "Customs Union versus Economic Separatism in Developing Countries", en *Yorkshire Bulletin of Economic and Social Research*, Part II, Vol. 13, No. 2, November.
- CAMPOS, Jaime (1973): "La participación empresarial en el proceso de integración: las reuniones sectoriales de la ALALC".
- CASAS, Juan Carlos (1973): "Las multinacionales y el comercio latinoamericano", Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México.
- CASTILLO, Carlos (1966): *Growth and Integration in Central America*, Praeger, New York.
- CEPAL (1959): *Mercado Común Latinoamericano*, Santiago de Chile.
- (1974): *Planteamientos y posibles medidas en torno al problema del desarrollo equilibrado en Centroamérica*, CEPAL/MEX/74/22, México, noviembre.
- CHENERY, H., M.S.A. AHLUWALIA, C.L.G.BELL, J.H.CULLOY y R. JOLLY (1974): *Redistribution with Growth*, Oxford University Press, London.

COCHRANE, J.D. (1964): "U.S. Attitudes towards Central American Economic Integration", en *Inter-American Economic Affairs*, No. 18, August.

——— (1969): *The Politics of Regional Integration: The Central American Case*, Tulane University Press, New Orleans.

COHEN ORANTES, Isaac (1972): *Regional Integration in Central America*, Lexington Books, Lexington, Mass.

COMITE DE LOS NUEVE DE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO (1966): *Informe sobre los planes nacionales*.

COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT (1961): *Cooperation for Progress in Latin America*, New York.

COOPER, Ch. y Ph. MAXWELL (1975): *Machinery Suppliers and the Transfer of Technology to Latin America: A View of 'Packaging' and 'Learning by Doing'*, estudio preparado para la Organización de Estados Americanos.

COOPER, Richard N. (1968): *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community*, McGraw-Hill, New York.

CORDEN, M. (1972): "Economies of Scale and Customs Union Theory", en *Journal of Political Economy*, June.

COTLER, Julio (1971): "Crisis política y populismo militar", en *Perú Hoy*, Siglo XXI, México.

CURTIN, T. (1973): "Modifying the distribution of costs and benefits of economic integration through the development of multinational infrastructure undertakings, with special reference to East and Central Africa", UNCTAD TD/EI/SEN.2/1, Geneva, October.

CURZON, G. y V. (1970): *Hidden Barriers to International Trade*, Trade Policy Research Centre.

DELL, S. (1969): "Obstacles to Latin American Integration", en R. Hilton, ed., *The Movement Toward Latin American Unity*,

Praeger, New York, pp. 61-71.

——— (1963): *Trade Blocks and Common Markets*, New York.

DEMAS, W.G. (1966): "Planning and the Price Mechanism in the Context of Caribbean Economic Integration", trabajo presentado en Third Conference of Caribbean Scholars, Georgetown, Guyana, April.

DENHAM, Robert E. (1969): "The Role of the U.S. as an External Actor in the Integration of Latin America", en *Journal of Common Market Studies*, VII, March.

DEUTSCH, Karl (1966): "External Influences on the Internal Behaviour of States", en R. Barry Farrell, ed., *Approaches to Comparative and International Politics*, Northwestern University Press, Evanston, Ill.

DIAZ-ALEJANDRO, Carlos (1968): "El Grupo Andino en el proceso de integración latinoamericana", en *Estudios Internacionales*, Buenos Aires, julio - septiembre.

DIBOS, Ch. (1969a): *¿Qué es el Grupo Andino?*, Sociedad Nacional de Industrias, Lima.

———, ed. (1969b): *Memoria presidencial de la SNI*, Lima.

DUTTA, A. (1969): "Domestic distortions and customs union: a geometrical analysis", en *Journal of Development Studies*, Vol. 5, pp. 87 - 103.

EAST AFRICAN STATISTICAL DEPARTMENT (1971): *Economic and Statistical Review*, Nairobi.

ECONOMIST, *The* (1971), May.

EDEL, Mathew (1969): "Regional Integration and Income Redistribution: Complements or Substitutes", en R. Hilton, ed., *The Movement Toward Latin American Unity*, Praeger, New York, pp. 185-202.

EINAUDI, Luigi (1972): "Las relaciones de Estados Unidos con

- los militares peruanos", en D.A. Sharp, ed., *Estados Unidos y la Revolución Peruana*, Ed. Sudamericana, pp. 84 y ss.
- EISENHOWER, Milton S. (1963): *The Wine is Bitter*, Doubleday, New York.
- EMMANUEL, Arghiri (1969): *L'échange inégal*, F. Masperó, Paris.
- Estados Unidos - U.S. AID, ROCAP (1966): "A Report on Central America's Common Market and its Economic Integration Movement", reproducido en U.S. House of Representatives, Committee on Inter-American Affairs, Government Printing Office, Washington, D.C., August 4.
- Estados Unidos - U.S. CONGRESS (1965): "Latin American Development and Western Hemisphere Trade", in *Hearing before the Sub-Committee on Inter-American Economic Relationships of the Joint Economic Committee*, 89th Congress, Washington, D.C., September 8-10.
- Estados Unidos - U.S. DEVELOPMENT LOAN FUND (1961): "Proposal and Recommendation of the Managing Director", Loan Paper for Loan DLF-210 (A - 001 to BCIE, P-266/2), Project Analysis, Washington.
- Estados Unidos - U.S. GOVERNMENT (1965): *Public Papers of the Presidents of the United States: Lyndon B. Johnson*, Bk.2.
- ETZIONI, Amitai (1968): *The Active Society*, The Free Press, New York.
- FERNANDEZ, Gustavo (1975): "Integración latinoamericana: esquema de interpretación", Lima, enero, mimeo., pp. 1-37.
- FERRER, Aldo (1971): "El capital extranjero en la economía argentina", en *El Trimestre Económico*, No. 150, México, abril - junio.
- FFRENCH - DAVIS, Ricardo (1974): "El Pacto Andino: un modelo original de integración", Docto. No. 42, CEPLAN, Santiago de Chile, pp. 1-31.
- _____ (1975): "The Degree of Progress of Economic Integration", comentario durante el Cuarto Congreso Mundial de Economistas, International Economic Association.
- _____ (1975): "La armonización de políticas económicas en países en desarrollo: el caso andino", trabajo presentado al Seminario sobre Problemas y Perspectivas de la Integración y Desarrollo Nacional de los Países Andinos, organizado por CINDA-ILPES, La Paz, Bolivia, abril.
- _____ (1976): "Distribución de los beneficios de la integración económica entre países en desarrollo", CIEPLAN, Santiago de Chile, octubre, mimeo.
- FIGUEROA, A. y R. WEISSKOFF (1974): "Visión de las pirámides sociales: distribución del ingreso en América Latina", en *Ensayos ECIEL*, No. 1, noviembre.
- FISHLOW, A. (1972): "Income and Wealth in Brazil", en *American Economic Review*, May.
- FRIGERIO, Rogelio (1968): *La integración regional, instrumento de monopolio*, Ed. Hernández, Buenos Aires.
- FRONDIZI, A. (1968): comentarios publicados en *Estudios Internacionales*, No. 3 - 4, Buenos Aires.
- FUENTES MOHR, Alberto (1973): *La creación de un mercado común: apuntes históricos sobre la experiencia de Centroamérica*, BID-INTAL, Buenos Aires.
- _____ (1975): "The role of multilateral financial institutions in promoting integration among developing countries", en UNCTAD, *Current Problems of Economic Integration*, TD/B/531, UNCTAD, New York.
- FURTADO, C. (1966): *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*, EUDEBA, Buenos Aires.
- _____ (1967): "La concentración del poder en los Estados

- Unidos y sus proyecciones en América Latina", en *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, No. 3 - 4.
- GALTUNG, J. (1968): "Structural Theory of Integration", en *Journal of Peace Research*, Vol. V. No. 4.
- GEHRELS, F. (1956): "Customs union from a single-country viewpoint", en *Review of Economic Studies*, Vol. 24.
- GREEN, R. H. (1966): "East African Economic Union - An Approximate Balance Sheet", Economic Development Research Project, Paper 93, Makerere University College.
- (1968): *Stages in Economic Development: Changes in the Structures of Production, Demand and International Trade*, Bank of Sudan, Khartoum.
- (1973): "Economic Independence and Economic Co-operation", en D. Ghai, ed., *Economic Independence in Africa*, East African Literature Bureau, Nairobi - Kampala - Dar Es Salaam.
- (1974): "East African Economic Integration: Benefits, Costs, Priorities", versión revisada del trabajo presentado en 1972 al East African Community Seminar on Integration and Regional Development Planning, Kampala.
- y K.G.V. KRISHNA (1967): *Economic Co-operation in Africa. Retrospect and Prospect*, Oxford University Press, London.
- GHAI, D. (1964): "Territorial Distribution of the Benefits and Costs of the East African Common Market", en *East African Economic Review*, June.
- , ed. (1973): *Economic Independence in Africa*, East African Literature Bureau, Nairobi (especialmente los artículos de D. Ghai, B. van Arkadie, J. Saul y R. H. Green).
- GROOM, A.J.R. y P. TAYLOR (1974): *Functionalism: Theory and Practice in International Relations*, University of London Press, London.
- GRUNWALD, J., M. WIONCZEK y M. CARNOY (1972): *Latin American Economic Integration and U.S. Policy*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- HAAS, E.B. (1975): "¿Is there a Hole in the Whole?", en J.G. Ruggie y E. B. Haas, eds., *International Responses to Technology*, special issue of *International Organization*, Summer.
- (1975): *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Research Series No. 25, Institute of International Studies, University of California, Berkeley.
- y P.C. SCHMITTER (1966): "Economic and Differential Patterns of Political Integration: Projection about Unity in Latin America", en *International Political Communities: An Anthology*, Anchor Books, New York.
- HABERLER, G. (1964): "Integration and Growth in the World Economy in Historical Perspective", en *American Economic Review*, March.
- HARRISON, Lorenzo (1965): "Central American Dilemma: National Sovereignty of Unification", en *International Review of History and Political Science*, No. 2, December.
- HAZLEWOOD, A. (1965): "The Territorial Incidence of the East African Common Services", en *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, Vol. 27, No. 23. August.
- (1966a): "The East African Common Market: Importance and Effects", en *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, February.
- (1966b): "The 'Shiftability' of Industry and the Measurement of Gains and Losses in the East African Common Market", en *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, May.
- (1967): "The Economics of Federation and Dissolution in Central Africa", en A. Hazlewood, ed., *African Integration and Disintegration*, Oxford University Press, London.

———, ed. (1967): *African Integration and Disintegration: Case Studies in Economic and Political Union*, Oxford University Press, London.

——— (1969): "An Approach to the Analysis of the Spatial Distribution of the Market in East Africa", en *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, Noviembre.

——— (1975): *Economic Integration: The East African Experience*, Heinemann, London.

HELLEINER, G.K. (1977): "Transnational Enterprises and the New Political Economy of U.S. Trade Policy", en *Oxford Economic Papers*, Vol. 29, No. 1, March.

HERRERA, Felipe (1966): "Towards a Latin American Common Market", conferencia en Cornell University, 20 de mayo.

HESS, R. (1968): "Análisis de las pérdidas fiscales atribuibles al proceso de integración económica", en *Boletín Mensual del CEMLA*, febrero.

HIRSCHMAN, A.O. (1958): *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven, Conn.

——— (1970): "La búsqueda de paradigmas como un impedimento de la comprensión", en *Desarrollo Económico*, Vol. 10, No. 39.

IANNI, Constantino (1971): "La crisis de la ALALC y las corporaciones transnacionales", en *Comercio Exterior*, México, pp. 1119 - 1126.

INDUSTRIA, La (1968), Quito.

INTAL (1969): "Actitudes contrarias a la integración: inventario de las principales tendencias", Part. INTAL 22/dt.1 (documento de circulación restringida), Buenos Aires, 3 de mayo.

ISARD, W. (1960): *Methods of Regional Analysis*, MIT Press, Cambridge, Mass.

——— y SMITH (1966): *On the Resolution of Conflicts among Regions of a System*, Regional Science Association, Papers, Vol. XVII, University of Pennsylvania, Philadelphia.

JACOBSON, J. (1962): "Developing Policies and Programs for Central American Economic Integration", en Arthur Marget et al., *Task Force Report on Economic Integration in Central America*, AID, Washington, D.C., February 15.

JEWKES, J. (1960): "Are the Economies of Scale Unlimited?" en E.A.G. Robinson, ed., *Consequences of the Size of Nations*, Macmillan, London, pp. 95-116.

JOHNSON, H.G. (1958): "The Gains from Freer Trade with Europe: An Estimate", Manchester School, September.

JOHNSON, H.G., P. WONNACOTT y H. SHIBATA (1968), *Harmonisation of National Economic Policies under Free Trade*, University of Toronto Press, Toronto.

JUNAC (1974): *Propuesta de la Junta sobre el programa sectorial de desarrollo industrial de la petroquímica*, Lima

——— (1974a): *Historia documental del Acuerdo de Cartagena*, Lima.

——— (1975): *Propuesta de la Junta sobre el programa sectorial de desarrollo de la industria electrónica y de telecomunicaciones*, JUN/Propuesta 69, Lima, 27 de diciembre.

——— (1976a): *Evaluación de la marcha del proceso de integración*, JUN/DI, Lima, Marzo.

——— (1976b): *Anexos técnicos al documento de evaluación de la marcha del proceso de integración*, JUN/DI 196, Lima, 25 de marzo.

——— (inédito): "Antecedentes para el programa sectorial de desarrollo de la industria farmacéutica", Lima, mimeo.

JUNAC - IDRC (1976): *Technology Policy and Economic Development*, IDRC-061e, Ottawa.

- KAHNERT, F., P. RICHARDS, E. STOUTJESDIJK y P. THOMOPOULOS (1969): *Economic Integration Among Developing Countries*, Development Centre Studies, OECD, Paris.
- KANSU, G. (1974): "Some issues of planning and industrial integration among developing countries", UNCTAD, Geneva, mimeo.
- KEOHANE, R.O. y J.S. NYE (1975): "International Interdependence and Integration", en F. Greenstein y N. Polsdy, eds., *Handbook of Political Science*, Addison-Wesley.
- KINDLEBERGER, C.P. (1966): "European Integration and the International Corporation", en su libro *Europe and the Dollar*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- KUMP, M.C. (1969): *A Contribution to the General Equilibrium Theory of Preferential Trading*, North Holland.
- KUZNETS, S. (1955): "Economic Growth and Income Inequality", en *American Economic Review*, XLV 1, March, pp. 1-28.
- LANDAU, George D. (1970): "O factor administrativo na integração económica da América Latina", en *Los procesos de integración en América Latina y Europa*, Instituto Italo-Latinoamericano, Roma, pp. 566-567.
- LANGDON, Steven (1975): "Multinational Corporations, Taste Transfer and Underdevelopment: A Case Study from Kenya", en *Review of African Political Economy*, November 2.
- LANUSSE, A. (1969): discurso publicado en *Confirmada*, Buenos Aires, noviembre.
- LAREDO, Iris Mabel (1968): "Posición de los Estados Unidos frente a la integración de América Latina: afirmaciones y tendencias", en *Revista de la Integración*, No. 3, noviembre.
- LEVINE, Meldon (1965): "The Private Sector and the Common Market", Woodrow Wilson School, Princeton University, mimeo.

- LINDBERG, L.N. y S.A. SCHEINGOLD (1970): *Europe's Would-Be Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N. J.
- LIPSEY, R. G. (1960): "The Theory of Customs Union: A General Survey", en *Economic Journal*, Vol. 70, pp. 496-513.
- LITTLE, I.M.D. (1966): "Regional International Companies as an Approach to Economic Integration", en *Journal of Common Market Studies*, December.
- LIZANO, E. (1973): "The distribution of costs and benefits in economic integration among developing countries", en UNCTAD, *Current Problems of Economic Integration*, TD/B/394, New York.
- LOWENTHAL, A.F. (1976): "The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption", en *Foreign Affairs*, October.
- McINTYRE, A. y B. WATSON (1970): *Studies in Foreign Investment in the Commonwealth: Trinidad and Tobago*, Vol. 1, ISER, Kingston.
- (1972): "Supplementary Notes on Foreign Investment in the Commonwealth Caribbean: Barbados, Dominica and Guyana", document of restricted circulation, Commonwealth Caribbean Regional Secretariat, HGC 13/72 Add. 1, Bridgetown, October.
- McWILLIAM, M.D. (1959): "Is there a case for an East African Central Bank?", en *East African Economic Review*, January.
- MANSFIELD, Mike (1960): "Common Market for Latin America", en *The New Leader*, New York.
- MARCY, G. (1960): "How far can foreign trade and customs agreements confer upon small nations the advantages of large nations?", en E.A.G. Robinson, ed., *Economic Consequences of the Size of Nations*, Macmillan, London, pp. 265-281.
- MARGET, Arthur *et al.*, (1962): *Task Force Report on Economic Integration in Central America*, U.S. AID, Washington, D.C.

- MASSEL, F.F. (1963): *East African Economic Union: An Evaluation and Some Implications for Policy*, RAND Corporation, Santa Barbara, Cal.
- MATEO, F. y E. WHITE, (1973): "Public corporations as a means of distributing costs and benefits within a framework of integration", INTAL, Buenos Aires, mimeo.
- McCLELLAND, D.H. (1969): "The Common Market's Contribution to Central American Economic Growth: A First Approximation", en R. Hilton, ed., *The Movement Toward Latin American Unity*, Praeger, New York, pp. 508-536.
- McKINNON, R.I. (1963): "Optimum Currency Areas", en *American Economic Review*, Vol. 53, pp. 717-724.
- MEAD, D.C. (1968): "The Distribution of Gains in Customs Unions between Developing Countries", en *Kyklos*, Vol. XXI, Fasc. 4, pp. 713-736.
- MEADE, E.J. (1956): *The Theory of Customs Unions*, North Holland.
- MICHAELY, M. (1965): "On customs unions and the gains from trade", en *Economic Journal*, Vol. 75, pp. 577-583.
- MIKESELL, R.F. (1963): "The Theory of Common Markets as Applied to Regional Arrangements among Developing Countries", en R.F. Harrod y D.C. Hague, eds., *International Trade Theory in a Developing World*, MacMillan, London, pp. 205-229.
- (1966): "External Financial and Regional Integration", en M. Wionczek, ed., *Latin American Economic Integration*, Praeger, New York.
- MONCADA SANCHEZ, José (1975): "Integración andina y desarrollo económico: el caso ecuatoriano", documento de trabajo No. 3, ILDIS-Fundación Friederich Ebert, Caracas.
- MORAWETZ, David (1974): *The Andean Group: A Case Study in Economic Integration among Developing Countries*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- MUNDELL, R.A. (1961): "A theory of optimum currency area", en *American Economic Review*, Vol. 51, pp. 657-664.
- MYRDAL, G. (1957): *Economic Theory and Underdeveloped Regions*.
- MYTELKA, L.K. (1974): "Regional Integration in the Third World: Some Internal Factors", en *Proceedings of the 5th International Conference of the I.C.I.*
- (1973a): "Foreign Aid and Regional Integration: The UDEAC Case", en *Journal of Common Market Studies*, Vol. XII, No. 2, December.
- (1973b): "The Salience of Gains in Third World Integrative Systems", en *World Politics*, Vol. XXV, No. 2, January, pp. 236 y ss.
- (en preparación): "Transnational Enterprises and Integration of the UDEAC Countries".
- NACIONES UNIDAS, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (1970): "Latin American Economic Integration and Foreign Private Investment", trabajo presentado al Panel sobre Inversión Extranjera en América Latina, Medellín, Colombia, junio.
- NACLA NEWSLETTER (1973): "Integrating the Big Guns: The Central American Defense Council", Vol. III, May-June.
- NAVARRETE M., I. (1960): *La Distribución del ingreso y el desarrollo económico de México*, México.
- NDEGWA, P. (1969): *The Common Market and Development in East Africa*, revised edition, East African Publishing Co. Nairobi.
- NEWFARMER, R.S. y MUELLER, W.F. (1975): *Multinational Corporations in Brazil and Mexico: Structural Sources of Eco-*

- conomic and Non-economic Power*, United States Senate, Committee on Foreign Relations, Washington, D.C., August.
- NEWLIN, W.T. (1965): "Gains and Losses in the East African Common Market", en *Yorkshire Bulletin of Economic and Social Research*, November.
- NSEKELA, A.J. (1974): *African Development*, East African Community Special Survey, p. 17.
- NYE, J.S. (1967): "Central American Regional Integration", en *International Conciliation*, No. 562, March.
- NYERERE, J. (1972): discurso citado en *The Standard*, Dar es Salaam, 9 de febrero.
- ODELL, P. (1968): "Economic Integration and Spatial Patterns of Economic Development in Latin America", en *Journal of Common Market Studies*, March.
- ONETO GAONA, Martín (1966): artículo publicado en *La Prensa*, Buenos Aires, 9 de septiembre.
- ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS (1964): *XI Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para servir de Organo de Consulta en la aplicación del TIAR*, Washington, D.C., julio.
- PERROUX, François (1967): "¿Quién integra? ¿En beneficio de quién se realiza la integración?", en *Revista de la Integración*, No. 1, Buenos Aires, noviembre, pp. 9-39.
- PETERSEN, H.C. (1971): "Ancom: An Andean Paradox", en *Columbia Journal of World Business*, Vol. 6, No. 4, August, pp. 29-33.
- PENARANDA, César (1976): "Integración andina: dimensionamiento del mercado subregional y distribución del ingreso", mimeo.
- PONCE, J. (1972): "Expansion of agricultural trade in groupings of developing countries", en UNCTAD, *Current Problems of Economic Integration*, TD/B/374, New York.
- PRATT, J.W. (1936): *Expansionists of 1898 - The Acquisition of Hawaii and the Spanish Islands*, Johns Hopkins Press.
- Reino Unido - COLONIAL OFFICE (1947): *Inter-Territorial Organisation in East Africa - Revised Proposals*, Col. 210, HMSO, London.
- RESTON, James (1967): "The Role of President Johnson in the Conference of Punta del Este", en *The New York Times*, April 14.
- ROBSON, P. (1968a): *Economic Integration in Africa*, Allen and Unwin, London.
- (1968b): "The Shiftability of Industry and the Measurement of Gains and Losses in the East African Common Market: Some Further Considerations", en *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, May.
- (1971): "Introduction", en P. Robson, ed., *International Economic Integration*, Penguin Books, London, pp. 9-27.
- , ed. (1971): *International Economic Integration: Selected Readings*, Penguin Books, London.
- (1971a): "Fiscal Compensation and the Distribution of Benefits in Economic Groupings of Developing Countries", UNCTAD document, TD/B/322/Rev. 1, June.
- ROCA, José Luis (1974): "Bolivia: actores y agentes políticos internos del proceso de integración andina", en *Variables Políticas de la integración andina*, Ediciones Nueva Universidad Católica de Chile, Santiago, pp. 189-199.
- ROSENTHAL, G. e I. COHEN (1976): "Algunas reflexiones en torno al marco conceptual de la integración económica centroamericana", CEPAL, México, mimeo., pp. 3 y ss.
- ROTBURG, R.I. (1964): "The Federation Movement in the Brit-

- ish East and Central Africa, 1889-1953", en *Journal of Commonwealth Political Studies*, May.
- RUOCCO, Néstor W. (1972): "La problemática de las negociaciones comerciales en la ALALC", en *Revista de la Integración*, Buenos Aires.
- RUSK, Dean (1967): "Latin American Summit Conference", en *Hearing before the Senate Committee on Foreign Relations*, 90th Congress, Washington, D.C.
- SAKAMOTO, J. (1969): "Industrial Development and Integration of Under-developed Countries", en *Journal of Common Market Studies*, Vol. VII, No. 4, June.
- SALAZAR, F. Santos (1976): "El problema de las desigualdades", trabajo preparado para el Instituto Latinoamericano de Integración, Buenos Aires, mimeo.
- SALGADO, Germánico (1974): "La integración económica de países en desarrollo y la función de una planificación industrial conjunta", trabajo preparado para el Comité de Planificación del Desarrollo de Naciones Unidas, mimeo.
- SAMUELSON, Paul (1967): *Economics: An Introductory Analysis*, 7th edition, McGraw Hill, New York.
- (1949): "International Factor-Price Equalisation. Once Again", en *Economic Journal*, LIX, June, pp. 181-197.
- SCHMITTER, Philipp C. (1972): *Autonomy or Dependence as Regional Integration Outcomes: Central America*, Research Series No. 17, Institute of International Studies, University of California, Berkeley.
- (1970): "Central American Integration: Spill-Over, Spill-Around or Encapsulation", en *Journal of Common Market Studies*, Vol. IX, No. 1, September.
- (1960): "Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration", en *International Organisation*, XXIII, No. 1.
- SCHYDLOWSKY, D.M. (1971): "Allocating Integration Industries in the Andean Group", en *Journal of Common Market Studies*, Vol. IX, No. 4, June.
- SCITOVSKY, T. (1958): *Economic Theory and Western European Integration*, Allen and Unwin, London.
- (1960): "International Trade and Economic Integration as a means of Overcoming the Disadvantages of a Small Nation", en E.A.G. Robinson, ed., *Consequences of the Size of Nations*, Macmillan London, pp. 282-290.
- SEERS, D. (1963): "The Limitations of the Special Case", en *Bulletin of the Oxford Institute of Economics and Statistics*, May.
- (1964): "The Stages of Economic Development of a Primary Producer in the Middle of the Twentieth Century", en *Economic Bulletin of Ghana*, Accra.
- SHOUP, C.S., ed. (1967): *Fiscal Harmonisation in Common Markets*, Vol. 1 and 2, Columbia University Press.
- SIDJANKI, D. (1974): "The role of institutions in regional integration among developing countries", en UNCTAD, *Current Problems of Economic Integration*, TD/B/422, New York.
- SIECA (1970): *Presupuesto de Ingresos y Egresos para el Año 1970*, Guatemala.
- SOLAR, D. (1969): "The Case Against Latin American Integration: Economic and Political Factors", en R. Hilton, ed., *The Movement Toward Latin American Unity*, Praeger, New York, pp. 110-132.
- STREETEN, P. (1961): *Economic Integration: Aspects and Problems*, A.W. Sythoff, Leyden.
- SUBRAMANIAN, S. (1967): "Structural Change and the Distribution of Income by Size: The Case of India", en *The Review of Income and Wealth*, Series XXI, 2, June, pp. 155-174.

SWANN, D. y C. L. McLACHLAN (1967): *Concentration or Competition: A European Dilemma?*, Chatham House, London.

THOMAS, Clive (1975): *Dependence and Transformation: Economics of the Transition to Socialism*, Monthly Review, Jamaica.

TINBERGEN, J. (1965): *International Economic Integration*, Elsevier Publishing Co., Amsterdam.

TIRONI, Ernesto (1975): "Aspectos teóricos del comportamiento de corporaciones transnacionales frente a un proceso de integración", en *Publicaciones CEPLAN*, No. 48, septiembre, pp. 1-61.

———— (1976b): "Policies towards Foreign Direct Investment in the Andean Group", CIEPLAN, Santiago de Chile, noviembre, mimeo.

———— (1977): "Estrategias de desarrollo e integración: divergencias en el caso andino", en *Estudios CIEPLAN*, No. 7, Santiago, febrero.

TOBIS, David (1960): "The Central American Common Market: The Integration of Underdevelopment", en *NACLA Newsletter*, III, January.

UNCTAD (1967): *Trade Expansion and Economic Integration Among Developing Countries*, TD/B/85/Rev. 1, New York.

———— (1970): "International policies on payments arrangements among developing countries", Report of UNCTAD Secretariat, TD/B/AC.10/3, Geneva, August 8.

VAITSOS, C.V. (1973): "Foreign Investment Policies and Economic Development in Latin America", en *Journal of World Trade Law*, Vol. 7, No. 6.

———— (1976): "Employment Problems and Transnational En-

terprises in Developing Countries: Distortions and Inequality", en *World Employment Programme Research: Working Papers*, International Labour Office, Geneva.

———— (1976): "Power, Knowledge and Development Policy: Relation between Transnational Enterprises and Developing Countries", en G.K. Helleiner, *A World Divided: The Less Developed Countries in the International Economy*, Cambridge University Press.

———— (1977): "Latin American Economic Integration and Transnational Enterprises", UNCTAD (en preparación).

VAKIL, C.N. y P.R. BRAHAMANANDA (1960): "The Problems of Developing Countries", en E.A.G. Robinson, ed., *Economic Consequences of the Size of Nations*, Macmillan, London, pp. 95-116.

VALDEZ S., G. (1974): "El sistema político latinoamericano como condición de la integración", en *Variables Políticas de la Integración Andina*, Ediciones Nueva Universidad Católica de Chile, Santiago, marzo, pp. 261-272.

VANEK, J. (1965): *General Equilibrium of International Discrimination*, Harvard University Press.

VELASCO A., J. (1972): "Mensaje a la Nación", en *La voz de la Revolución: Colección Documentos Revolucionarios*, Publicaciones SINAMOS, Lima.

VINER, J. (1950): *The Customs Union Issue*, The Carnegie Endowment for International Peace, New York.

WATSON, B.I. (1973): "Role of Fiscal Incentives in the Modification of Disequilibria in the Distribution of Costs and Benefits in the Plans of Regional Integration among Developing Countries", en UNCTAD, *Problemas Actuales de la Integración Económica*, TD/B/518, New York.

WHITE, John (1974): "Promotion of economic integration through development finance institutions: three case studies", UNCTAD document TAD/EI/MFI/R.2, Geneva, July.

WIONCZEK, M. (1963): "Estados Unidos de América ante la integración de América Latina", en Banco Nacional de Comercio Exterior, ed., *La integración económica de América Latina*, México.

——— (1964): "La historia del Tratado de Montevideo", en M. Wionczek, ed., *Integración de América Latina. Experiencias y Perspectivas*, Fondo de Cultura Económica, México.

——— (1966): "Integración económica y distribución regional de las actividades industriales: estudio comparativo de las experiencias de Centroamérica y el África Oriental", en *El Trimestre Económico*, Vol. XXXIII (3), No. 131, México, julio-septiembre.

——— (1968): "Latin American Integration and United States Economic Policies", en R.W. Gregg, ed., *International Organization in the Western Hemisphere*, Syracuse University Press, Syracuse.

——— (1968): "Experiences of the Central American Economic Integration Program as Applied to East Africa", en *Industrialisation and Productivity*, No. 11.

——— (1971): "La reacción norteamericana ante el tratamiento común a los capitales extranjeros en el grupo andino", en *Comercio Exterior*, México, mayo.



Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales

Director Ejecutivo: Juan Somavía

Director de la División de Estudios Económicos: Raúl Trajtenberg

Director de la División de Estudios de la Comunicación: Fernando Reyes Matta

PUBLICACIONES DEL ILET 1977-1978

División de Estudios Económicos

DEE/E/1: VAITSOS, Constantino V.: *Crisis en la cooperación económica regional: la integración entre países subdesarrollados*, ILET, México, 1978 (134 pp.)

DEE/E/2: TRAJTENBERG, Raúl: *Transnacionales y fuerza de trabajo en la periferia: tendencias recientes en la internacionalización de la producción*, ILET, México, 1978 (62 pp.)

DEE/E/3: GOROSTIAGA, Xabier: *Los centros financieros internacionales en los países subdesarrollados*, ILET, México (en preparación).

DEE/L/1: LIFSCHITZ, Edagardo et al.: *Empresas transnacionales: bibliografía analítica*, ILET, México (en preparación).

DEE/L/2: SOMAVIA, Juan; Raúl TRAJTENBERG y Juan Gabriel VALDES (eds): *Movimiento sindical y empresas transnacionales*, ILET, México (en preparación).

División de Estudios de la Comunicación

DEC/L/1: REYES MATTÁ, Fernando (ed.): *La información en el nuevo orden internacional*, ILET, México, 1977.

DEC/I/1: *La noticia internacional*, ILET, México, 1977.

DEC/L/2: RONCAGLILOLO, Rafael y Fernando REYES MATTÁ: *Iglesia, prensa y militares: el caso Riobamba y los obispos latinoamericanos*, ILET, México, 1978.

Para informes sobre las publicaciones del ILET, dirigirse al Apartado Postal 85-025, México 20, D.F.



Los documentos que integran la Biblioteca PLACTED fueron reunidos por la [Cátedra Libre Ciencia, Política y Sociedad \(CPS\). Contribuciones a un Pensamiento Latinoamericano](#), que depende de la Universidad Nacional de La Plata. Algunos ya se encontraban disponibles en la web y otros fueron adquiridos y digitalizados especialmente para ser incluidos aquí.

Mediante esta iniciativa ofrecemos al público de forma abierta y gratuita obras representativas de autores/as del **Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología, Desarrollo y Dependencia (PLACTED)** con la intención de que sean utilizadas tanto en la investigación histórica, como en el análisis teórico-metodológico y en los debates sobre políticas científicas y tecnológicas. Creemos fundamental la recuperación no solo de la dimensión conceptual de estos/as autores/as, sino también su posicionamiento ético-político y su compromiso con proyectos que hicieran posible utilizar las capacidades CyT en la resolución de las necesidades y problemas de nuestros países.

PLACTED abarca la obra de autores/as que abordaron las relaciones entre ciencia, tecnología, desarrollo y dependencia en América Latina entre las décadas de 1960 y 1980. La Biblioteca PLACTED por lo tanto busca particularmente poner a disposición la bibliografía de este período fundacional para los estudios sobre CyT en nuestra región, y también recoge la obra posterior de algunos de los exponentes más destacados del PLACTED, así como investigaciones contemporáneas sobre esta corriente de ideas, sobre alguno/a de sus integrantes o que utilizan explícitamente instrumentos analíticos elaborados por estos.

Derechos y permisos

En la Cátedra CPS creemos fervientemente en la necesidad de liberar la comunicación científica de las barreras que se le han impuesto en las últimas décadas producto del avance de diferentes formas de privatización del conocimiento.

Frente a la imposibilidad de consultar personalmente a cada uno/a de los/as autores/as, sus herederos/as o los/as editores/as de las obras aquí compartidas, pero con el convencimiento de que esta iniciativa abierta y sin fines de lucro sería del agrado de los/as pensadores/as del PLACTED, ***requerimos hacer un uso justo y respetuoso de las obras, reconociendo y citando adecuadamente los textos cada vez que se utilicen, así como no realizar obras derivadas a partir de ellos y evitar su comercialización.***

A fin de ampliar su alcance y difusión, la Biblioteca PLACTED se suma en 2021 al repositorio ESOCITE, con quien compartimos el objetivo de "recopilar y garantizar el acceso abierto a la producción académica iberoamericana en el campo de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología".

Ante cualquier consulta en relación con los textos aportados, por favor contactar a la cátedra CPS por mail: catedra.cienciaypolitica@presi.unlp.edu.ar