

INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LAS ACTIVIDADES INDUSTRIALES *

(Estudio comparativo de las experiencias de Centroamérica
y el África Oriental)

Miguel S. Wionczek

(MÉXICO)

Hay un acuerdo general respecto a que en el África de hoy, descolonizada en gran parte, tiene carácter de urgente la industrialización como medio básico de acelerar el desarrollo económico de ese Continente. También se percibe, en grado cada vez mayor, que, debido al tamaño de los mercados, la ausencia de capacidad administrativa y empresarial, y el elevado costo de la tecnología moderna, la mayor parte de los estados africanos independientes no se encuentran en situación de acometer esfuerzos de industrialización en escala nacional. Por consiguiente, están realizándose numerosas tentativas para introducir en varias subregiones africanas acuerdos de cooperación comercial y de integración industrial. Además del Mercado Común del África Oriental, existen mecanismos como el programa de cooperación económica en el Maghreb (Túnez, Argelia y Marruecos), la Unión Económica y Aduanera Centroafricana, y además los proyectos de una Zona de Libre Comercio del África Occidental y de un Mercado Común del África Oriental más amplio que abarcaría la parte del Continente desde Etiopía y Somalia hasta Malawi y Zambia.

Las experiencias de otras regiones en desarrollo, que han precedido al reciente movimiento orientado hacia la integración económica en el África, indican de manera inequívoca, que uno de los problemas más difíciles a resolver va a ser el de la distribución multinacional equitativa de los beneficios y las cargas de la integración, sobre todo en el sector industrial. En este estudio, por lo tanto, se analizan con cierto detalle y comparan dos mecanismos concretos subregionales de política indus-

* Este trabajo fue escrito, en respuesta a la invitación del Centro de Desarrollo Industrial de la ONU, para ser presentado y discutido en el Simposio Industrial Africano que se celebró en El Cairo a fines de enero de 1966. Se reproduce aquí su versión española con permiso expreso de la Secretaría de la ONU. Las opiniones contenidas en el ensayo son exclusivamente del autor.

trial: el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración y el Acuerdo de Kampala, del África Oriental, sobre la distribución regional de las industrias. La parte final del ensayo contiene algunas propuestas de carácter tentativo para abordar desde un nuevo ángulo los problemas de la integración industrial regional que se consideran especialmente pertinentes no sólo para las condiciones africanas, sino también a las agrupaciones de los países en desarrollo en otros continentes.

I

El primer caso a tratar es el del mecanismo de la integración industrial establecido en 1958 en la fecha de la ratificación del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana. El sistema propuesto tuvo el apoyo de cuatro repúblicas centroamericanas (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) firmantes del Tratado Multilateral, a las cuales se unió más tarde Costa Rica. El propio Tratado Multilateral, si bien creaba una zona de libre comercio para una lista especificada de productos originarios de cada uno de los países citados, se fundaba en la idea de que la liberalización del comercio y la industrialización sobre una base regional constituyen los dos aspectos clave del proceso de industrialización y, por consiguiente, el Tratado requería que los países miembros contrajeran un compromiso específico en el sentido de que

Los Estados signatarios, para promover un desarrollo industrial congruente con los propósitos de este Tratado, adoptarán de común acuerdo medidas para estimular al establecimiento o ampliación de *industrias regionales* [subrayado del autor], con vistas al mercado centroamericano de conjunto y que sean de particular interés para la integración económica centroamericana.¹

El subsiguiente Tratado General de Integración Económica Centroamericana, firmado en 1960, y al cual también se adhirió posteriormente Costa Rica, transformó de hecho la zona limitada de libre comercio original en un Mercado Común Centroamericano y dedicó más atención todavía al aspecto de la integración industrial. Ese Tratado suscribió la

¹ Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana (Tegucigalpa, 10 de junio de 1958), Artículo XXI, reproducido en *La Cooperación Económica Multilateral en América Latina*, vol. I. Textos y documentos. Naciones Unidas, México, D. F., diciembre de 1961. N° de venta: 62.II.G.3.

eláusula expuesta en el anterior acuerdo con respecto a la integración industrial centroamericana; pidió el establecimiento de un Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) “como instrumento de financiamiento y promoción del crecimiento económico integrado sobre una base de equilibrio regional” (estipulando además que los miembros del Banco no podrían obtener garantías o préstamos de dicha institución, si no hubieran depositado previamente los instrumentos de ratificación del Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, de 1958); y fijaba asimismo el compromiso para los países signatarios de “alcanzar en el menor plazo posible una equiparación razonable de las leyes y disposiciones vigentes sobre esta materia” con la finalidad de establecer en el futuro incentivos fiscales uniformes para el desarrollo industrial. El Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica declaraba, por su parte, que el objeto de la institución sería “promover la integración económica y el desarrollo económico equilibrado de los países miembros” y que sus actividades se orientarían primordialmente a promover y financiar, entre otros,

Proyectos de inversión a largo plazo en industrias de carácter regional o de interés para el mercado centroamericano, que contribuyan a incrementar los bienes disponibles para intercambio centroamericano o para éste y el sector exportador. Quedará fuera de las actividades del Banco la inversión en industrias de carácter esencialmente local.²

Así, en el intervalo de algunos años después de haberse iniciado el programa de integración regional, cinco repúblicas centroamericanas suscribieron conjuntamente una serie de instrumentos jurídicos relacionados entre sí y dieron su apoyo a varias instituciones regionales orientadas a ampliar el comercio zonal, a financiar nuevos proyectos regionales de infraestructura e industriales, a promover la afluencia de recursos de capital del exterior y a coordinar otras actividades importantes para acelerar el proceso de industrialización sobre una base regional. Además del Tratado General de 1960, del Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, y de un banco de integración regional, los elementos más importantes del sistema fueron: la equiparación de gravámenes a la importación (1959), el establecimiento de estímulos fiscales uniformes al desarrollo industrial (1962), y la creación —todavía a mediados

² Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica (Managua, 13 de diciembre de 1960), Artículo 2, b), *op. cit.*, pp. 33-8.

de la década de los cincuentas— de un instituto de investigación industrial centroamericano, ICAITI.

La mayor parte de las políticas e instituciones de integración centroamericana han estado actuando de manera satisfactoria. Durante los siete años que siguieron a la firma del primer tratado multilateral el comercio intra-centroamericano (importaciones *cif*) aumentó en más de seis veces, de 20 millones de dólares en 1958 a unos 128 millones en 1965. La participación de este comercio en el comercio exterior global de la región creció de menos de 5 % a más de 20 %. Para el otoño de 1965 ya existía la unión aduanera de los cinco países para todos los fines prácticos, y un arancel común uniforme externo abarcaba el 97 % de los artículos de comercio internacional. La estructura del comercio intrarregional experimentó una considerable diversificación: en 1964 las manufacturas representaban el 40 % del intercambio regional. Las fluctuaciones en exportaciones e importaciones que, hasta fines de la década pasada, reflejaban la índole marginal y estacional del comercio intrarregional, desaparecieron en gran medida. Además, desde el establecimiento en 1961 de la cámara de la compensación multilateral de pagos se ha logrado un amplio grado de cooperación entre las autoridades monetarias y los sistemas de banca privados en la zona. El banco de integración, bien dotado de recursos zonales y exteriores y respaldado financieramente por el Banco Interamericano de Desarrollo y el gobierno de los Estados Unidos, otorgó, durante sus cuatro primeros años de existencia, créditos por un total de 34 millones de dólares para proyectos públicos y privados “de interés para el programa de integración”. El proceso de liberalización del comercio estimuló aparentemente en la zona un aumento de la inversión nacional y del exterior. Se calcula, en principio, que la afluencia inducida de capital extranjero ascendió en 1961-1964 a la no desdeñable suma de 100 millones de dólares.

Todo esto contrasta con los cambios sumamente lentos ocurridos en la estructura industrial de la zona, todavía limitada principalmente, como a mediados de la década de los cincuentas, a empresas productoras de bienes de consumo livianos. Tal situación se ha debido en parte a la ausencia de nuevos proyectos industriales dinámicos que sirvieran a toda la zona y al poco impresionante funcionamiento del Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración. Por lo tanto, se plantea una serie de cuestiones: ¿El problema de la distribución equitativa de las industrias en una zona multinacional en proceso de integración, tiene una importancia fundamental o sólo secundaria? ¿Fue bien elegida la base para la dis-

tribución de las industrias de interés zonal en Centroamérica? ¿El aparente fracaso del Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración tuvo algún efecto negativo sobre el desarrollo económico de la zona? Y, finalmente, ¿pueden otras zonas en desarrollo que están preparando sus propios sistemas de integración regionales aprender algo de la experiencia centroamericana?

La idea en que se basa el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, se originó a principios de la década de los cincuentas entre los expertos de la CEPAL, quienes pensaban en varios objetivos a la vez: *a*) estimular o inducir el establecimiento o expansión de industrias que pudieran necesitar acceso libre inmediato a todo el mercado regional con el fin de operar en condiciones económicas y competitivas razonables; *b*) promover la utilización —más racional que en el pasado— del capital disponible, conocimientos técnicos y recursos naturales; y *c*) lograr que el desarrollo industrial fuera distribuido con relativa equidad por toda la región. Los técnicos de la CEPAL, sin cuya ayuda el programa de integración centroamericana no se hubiera iniciado nunca, conocían muy bien los antecedentes históricos de las fricciones políticas y económicas intrazonales desde la desintegración del imperio colonial español acaecida a principios del siglo XIX, y también los fracasos de numerosas tentativas anteriores por alcanzar cierto grado de unificación política y económica y llegar a lo que, por breve tiempo, hace casi 150 años, fue una unidad política: la República Centroamericana.³ Tampoco desconocían las deficientes perspectivas de desarrollo económico en los cinco países minúsculos y subdesarrollados que comprenden la zona; ni las considerables diferencias en el ingreso *per capita* y el acervo de riquezas naturales; ni el carácter orientado hacia el exterior de las cinco economías agrícolas fuertemente vinculadas a la de los Estados Unidos; ni la falta de complementariedad económica y la ausencia de vínculos comerciales y financieros dentro de la zona. Por último, dichos técnicos sospechaban, y de hecho temían, que con el crecimiento del comercio como respuesta a la desaparición progresiva de barreras aduaneras intrazonales, surgirían a la larga graves fricciones entre los países miembros debido a los efectos de la liberalización del comercio, sobre todo: *a*) pérdidas de ingresos fiscales como consecuencia del creciente volumen de bienes que entraría en cada país procedente de los demás libre de derechos; *b*) el efecto destructivo que se ejercería

³ Véanse detalles en Thomas L. Karnes, *The Failure of Union-Central America, 1824-1960*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1961.

sobre las industrias ligeras de bienes de consumo existentes resultante de un incremento en la competencia intrarregional; y *c*) la concentración de las actividades inducidas por un régimen de libre comercio en unos pocos centros industriales existentes en las repúblicas más desarrolladas, que ofrecen economías externas mayores que las demás. En resumen, los técnicos de la CEPAL, así como los miembros más avezados de las *élites* políticas y económicas centroamericanas se percataban de que la viabilidad del sistema de integración regional dependería, en grado muy considerable, de la solución satisfactoria que se diera al complicado y crucial problema de encontrar la manera de distribuir con relativa equidad los beneficios y cargas de la integración económica entre los posibles miembros futuros del mercado común centroamericano.

Como quiera que las economías de la zona son, en términos generales, de libre empresa y las *élites* políticas tienen actitudes bastante conservadoras, por decirlo así, cualquier tentativa de introducir en Centroamérica a finales de la década de los cincuenta —ya fuera a nivel nacional o regional— la planificación o el *dirigismo* económico por parte del Estado, hubiera equivalido a un ejercicio inútil. Así, se concibió un sistema que dejaba a los medios de producción existentes que creceran de manera más o menos espontánea bajo la influencia de las fuerzas del mercado, pero que al mismo tiempo preparaba el camino para la “asignación racional de recursos” en nuevos campos de las industrias pesada e intermedia. Debido al tamaño de los mercados nacionales considerados individualmente, las actividades industriales básicas se encontraban virtualmente ausentes en Centroamérica hace una década. Por lo tanto, el Convenio de 1958 definía como “industrias de integración” a las que *“se compongan de una o más plantas cuya capacidad mínima requiera que tengan acceso al mercado centroamericano para operar en condiciones razonablemente económicas y competitivas”* (cursivas del autor). De acuerdo con varias investigaciones de mercados efectuadas posteriormente, esta definición se aplicaba a productos tales como fertilizantes, insecticidas y fungicidas; diversos artículos farmacéuticos; llantas y cámaras; pinturas, barnices y tintes; recipientes de vidrio y de plástico; productos de papel y celulosa; acero laminado; petróleo y sus derivados, y fibras artificiales, entre otros.

El Régimen ofrecía protección y varios otros beneficios a empresas que operaran como “industrias de integración”. La ventaja principal radicaba en el acceso inmediato y libre a todo el mercado centroamericano aunado a la seguridad de que los productos competitivos —incluyendo

aquellos producidos por empresas que entraran más tarde a la zona sin el beneficio de este acuerdo especial— recibirían un trato igual sólo al cabo de diez años, en el curso de los cuales se llevaron a cabo reducciones graduales y sucesivas de un 10 % al año. Además, a las empresas calificadas como “industrias de integración”, se les otorgaron amplios incentivos fiscales, independientemente del país en que decidieran establecerse, así como la suficiente protección exterior que les permitiera competir con bienes importados en condiciones favorables y la prioridad como proveedores de los gobiernos y de otros organismos del Estado en la zona.

El proceso comprendido en la designación de una industria como de “integración”, iba a asumir la forma de un protocolo firmado y ratificado por *todos* los estados miembros. Ese protocolo especificaría la localización de la industria, la capacidad mínima de la planta y las condiciones de una demanda zonal creciente; las normas de calidad de los productos; las medidas “consideradas convenientes para protección de los consumidores”; los reglamentos relativos a la participación del capital centroamericano y el nivel del arancel común exterior. Con objeto de asegurar la distribución equitativa de estas industrias en la zona se convino que “los Estados Contratantes no otorgarán permiso para establecer una segunda planta a ningún país hasta que a los cinco países centroamericanos se les haya asignado una planta de conformidad con los protocolos”.

La iniciativa de establecer “industrias de integración” debería proceder de particulares o de corporaciones, y no de los gobiernos o de las autoridades de integración regionales. Las solicitudes deberían someterse —con toda la información pertinente— a la Secretaría de la Comisión para la Integración Industrial de Centroamérica creada bajo la autoridad del Consejo Económico Centroamericano, el máximo organismo de integración regional. Las solicitudes se tramitarían mediante la firma de un protocolo sólo después de que se recibiera un dictamen técnico favorable ya fuera del Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), “o de cualquiera otra persona o entidad que la Comisión considere competente”. El examen habría de comprender todos los aspectos tecnológicos y económicos de importancia de cada proyecto y, en particular, las perspectivas de mercado a más largo plazo para la industria que solicitara los beneficios del Régimen.

Las líneas generales del esquema muestran de manera clara que, al proceder de acuerdo con la iniciativa de los asesores de la CEPAL, las cinco repúblicas centroamericanas estimaban conveniente el reservar el merca-

do regional para determinadas industrias con el fin de evitar que se crearan situaciones en las que la proliferación de varias plantas de elevado costo y en pequeña escala, al competir entre sí en un mercado regional reducido, pudieran representar un fuerte desgaste de recursos escasos (como capital, mano de obra especializada, capacidad empresarial y tecnología) y que pudiera extender a nuevos campos los patrones de industrialización antieconómica ya existentes en el sector de bienes de consumo ligeros. Además, se esperaba que al abrir el camino para la integración, tanto horizontal como vertical, de nuevas actividades de la industria, el Régimen alentaría la especialización por productos y el establecimiento de plantas de tamaño relativamente grande.

Dando por supuesto un desarrollo paralelo de la infraestructura, se esperaba que las industrias de integración pudieran convertirse, en un plazo relativamente breve, en los principales polos de desarrollo de la zona y que, a su vez, atrajeran industrias subsidiarias y nuevas actividades terciarias a cada país miembro. Así, apoyándose en la creación de incentivos para una localización económica de las nuevas industrias con respecto a los recursos naturales existentes y la disponibilidad de mano de obra y tecnología y en el control aportado por el principio de las negociaciones multilaterales anteriores al establecimiento de nuevas empresas, se pensó que podría evitarse el peligro potencial de una excesiva concentración de industria dinámica en la zona. La cláusula del Régimen que estipula (si bien en lenguaje un tanto oscuro) la distribución de las "industrias de integración" por medio de negociaciones, tuvo en cuenta no solamente el efecto que fuera a ejercerse sobre el empleo y el ingreso nacional de cada uno de los países miembros y las corrientes futuras de comercio intrazonal, sino también el elevado prestigio político que se concede al proceso de industrialización en cualquier sociedad subdesarrollada. En cierto sentido el Régimen representaba un intento de introducir en la zona un *mecanismo multilateral de licencias industriales* que respondiera tanto a consideraciones de índole económica como política. Su objetivo final era evitar fricciones políticas futuras que pudieran surgir si uno o dos países (por ejemplo, Guatemala y El Salvador) llegaran a convertirse en centros de crecimiento industrial regional, dejando las actividades primarias tradicionales a los miembros menos desarrollados del grupo (por ejemplo, Honduras y Nicaragua).

El Régimen refleja con claridad la creencia sostenida por la mayoría de economistas latinoamericanos de que el libre juego de las fuerzas de mercado difícilmente puede promover un grado suficiente convenido de

desarrollo industrial en la región, ni tampoco impedir que sigan aumentando las disparidades existentes en los niveles de desarrollo que pudieran ocasionar graves complicaciones de orden político. Sin hacer a un lado por completo la función que desempeñan las fuerzas del mercado, los expertos de la CEPAL consideraron conveniente someterlos (tanto en el caso del programa de integración centroamericano como en el de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), a una serie de medidas correctivas en forma de reglamentos, concesiones especiales, excepciones a las reglas tradicionales de libre comercio, etc. En el caso de Centroamérica, tiempo antes de que se firmara el Tratado Multilateral en 1958, los miembros del personal de la CEPAL habían propuesto un plan muy detallado de distribución de nuevas actividades industriales dentro de la zona. Este plan, sin embargo, se vino por tierra debido a que por aquel entonces los gobiernos centroamericanos no pudieron ponerse de acuerdo en cuanto a sus detalles y también por la interferencia de intereses creados tanto nacionales como extranjeros. En consecuencia, el Convenio de 1958 sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración fue redactado en términos generales y en lenguaje un tanto oscuro, lo que condujo, de manera casi inmediata, a interpretaciones contradictorias.

Cuando a fines de 1961 se iniciaron las primeras negociaciones sobre la aplicación del Régimen, la política más bien que los aspectos económicos de la distribución de las industrias de integración se convirtió en la cuestión principal en la reunión inicial del Grupo *ad hoc* de trabajo sobre Desarrollo Industrial celebrada en Managua, Nicaragua. El propósito de la reunión fue seleccionar el primer grupo de industrias de integración y redactar los protocolos necesarios. En ella estuvieron presentes delegaciones oficiales de cuatro de las cinco repúblicas centroamericanas (Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua), pero dicha reunión, debido a que no había orientación basada en la experiencia práctica observada en circunstancias similares en otras partes, fue en gran parte una tentativa de probar a ver qué sale. La designación preliminar, hecha amistosamente, por cada país, de una industria de integración, constituyó el primer paso dado hacia adelante. Guatemala eligió su planta ya existente de llantas y cámaras; El Salvador —la fabricación de alambre de cobre por extrusión; Nicaragua— la producción de sosa cáustica y de insecticidas; y Honduras —un pequeño proyecto de industria química basado en productos petroquímicos básicos importados, con opción a sustituirlo, en un plazo de seis meses, por una planta de fabricación de recipientes de vidrio. A juicio de algunos observadores, la reunión de

1961 del Grupo *ad hoc* procedió con considerable desdén hacia los principios económicos básicos pertinentes para la programación de la industrialización regional. La actitud general pareció ser la de que si un gobierno elegía una industria particular de integración como resultado de exploraciones realizadas por presuntos o presentes inversionistas locales o extranjeros, entonces no se discutiría la prudencia de la decisión sino nada más los detalles del protocolo que se firmaría conjuntamente en una fecha posterior. Prácticamente no se hizo uso alguno de los estudios industriales ya existentes realizados por la CEPAL relacionando proyectos individuales con las necesidades de la región (salvo en la medida en que éstos concernían a una escala de producción y al nivel de protección requeridos), y se prestó poca atención a los aspectos económicos de la ubicación. (Sólo un país participante insistió en vano en que sometieran a discusión las miras y objetivos a largo plazo del Régimen de Industria Centroamericana de Integración.)

La reunión mostró, por otra parte, la preocupación de los países miembros por la doble cuestión de la función del capital extranjero en las “industrias de integración”, y el principio de la equitativa distribución de éstas por toda la zona. Llegó a ser evidente —hecho que fue confirmado en años siguientes—, que los países centroamericanos insistirían en la propiedad mayoritaria de todas las nuevas empresas manufactureras de importancia establecidas en la zona, y también que los países menos desarrollados del grupo insistirían en el principio de negociaciones “por turno”, en virtud de lo cual cada país recibiría un número similar de proyectos. La discusión reveló, asimismo, que las repúblicas menos desarrolladas relacionaban el principio de la distribución equitativa con el volumen de la inversión correspondiente, así como con el número de proyectos, criterio difícil de sostener con argumentos estrictamente económicos. Además, rápidamente se hizo evidente que los grupos inversionistas interesados insistirían en un elevado nivel de protección para las “industrias de integración”. Para cualquiera que fuese testigo de estas primeras discusiones relacionadas con la aplicación del Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, era totalmente obvio que el aspecto económico de la integración industrial estaba estrechamente entrelazado con las políticas de cooperación económica, y que cualquier tentativa de separar las dos cuestiones sometería a una seria tensión el funcionamiento ordenado del sistema del mercado común centroamericano.

En los años transcurridos desde esta primera reunión el Régimen no

ha avanzado de manera espectacular. Aunque el primer protocolo firmado por los cinco gobiernos en 1963 dictaba providencias para el establecimiento de una planta de llantas y cámaras en Guatemala, y otra de sosa cáustica e insecticidas en Nicaragua, como las primeras "industrias de integración" centroamericanas, dos años más tarde, en el otoño de 1965, el protocolo tenía que ratificarse todavía por uno de los cinco países miembros, Honduras. Se ha ofrecido algún aliciente a Honduras, para que se una al acuerdo, en forma de una reciente asignación a ese país de un proyecto de instalación de una industria para la fabricación de vidrio plano, con la firma del correspondiente protocolo en la Quinta Reunión del Consejo Económico Centroamericano celebrada en noviembre de 1955 en San Salvador. La decisión pendiente de asignar a Costa Rica otra planta para la producción de llantas y cámaras sigue siendo tema de controversia, y El Salvador ha decidido no promover el significativo proyecto de industria metalúrgica que le ha sido signado por su propia iniciativa.

Por otra parte, en 1963 los signatarios del Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración crearon otro mecanismo de promoción industrial regional (que se contradice en parte con el propio Régimen) que dicta medidas para la creación de un sistema especial de promoción de nuevas actividades productivas. Ésta prevé la elaboración periódica conjunta de listas de nuevas manufacturas centroamericanas a las que debe otorgarse protección arancelaria especial en la zona desde el momento en que comprueben tener capacidad de suministrar por lo menos el 50 % de la demanda regional. Las dos listas aprobadas entre 1963 y 1965 incluyen, entre otros productos, ciertos artículos de vidrio, bulbos eléctricos, papel sanitario y ácido sulfúrico. El nuevo sistema está orientado a eliminar las supuestas consecuencias monopolísticas del acuerdo sobre industrias de integración formado en 1958, pero su desempeño apenas si es más impresionante que el de aquel Régimen.

La incapacidad, hasta el momento actual, del Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración para actuar como factor dinámico en el proceso de integración económica centroamericana ha sido admitida por Carlos Manuel Castillo, uno de los principales expertos de la CEPAL activo en asuntos económicos regionales. Éste, de todos modos, sigue defendiendo la tesis de que el logro de un crecimiento industrial regional equilibrado por medio de una política conjunta de desarrollo, representa la condición básica previa para el éxito del mercado común centroamericano. Según opinión de Castillo, varios instrumentos incorporados

en una serie de mecanismos de integración regionales, incluyendo el Régimen de Industrias de Integración

...se ajustan bien al proceso de equilibrio y desarrollo. Son componentes indispensables más bien que incompatibles en este proceso. La necesidad de establecer incentivos arancelarios uniformes para el desarrollo industrial, y la acción equilibradora de una política selectiva con respecto a la inversión por parte del BCIE fueron generalmente aceptados. *En cuanto al régimen de las industrias no ha sido posible hasta la fecha llegar a un consenso operante para su aplicación* [cursivas añadidas por el autor de este ensayo].⁴

La ausencia de un consenso operante en la zona, con respecto al Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, refleja la incapacidad de los países centroamericanos para lograr la diversificación de la estructura industrial en la zona y para pasar de la etapa de producción de bienes de consumo ligeros a la de manufacturas industriales más pesadas. Este fenómeno, a su vez, difícilmente puede ser explicado por el tamaño del mercado recién surgido y por el hecho de no hallarse disponibles factores de producción, salvo, quizá, tecnología. Así, la persistencia de la estructura industrial tradicional parece deberse no sólo a factores económicos, sino también a las condiciones sociopolíticas existentes tanto dentro como fuera de la zona.

El Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración ha sido tema de numerosas críticas basadas en la teoría económica tradicional y diversos criterios de bienestar regional, por un lado, y promovidas por ciertos inversionistas privados y los organismos de ayuda de los Estados Unidos, que operan en la zona, por otro. Las principales críticas giran en torno a supuestas incertidumbres entre inversionistas potenciales las cuales inhiben la inversión industrial en la zona retardando así el crecimiento económico; el proceso arbitrario de designar cuáles son "industrias de integración" lo que entraña un grave peligro de favoritismo político; las supuestas consecuencias monopolísticas del sistema; su redundancia en vista de la existencia del Banco Centroamericano de Integración Económica y de incentivos fiscales uniformes (sosteniéndose que estos dos últimos son más fáciles de administrar que el propio régimen industrial); y, finalmente, su interferencia con la "decisión de las fuerzas del mercado".⁵

⁴ Carlos M. Castillo, *Growth and Integration in Central America* (manuscrito), México, 1965, p. 151.

⁵ AIT, "Comments on the Regime of Integration Industries of the Central American Common Market". (Washington, agosto de 1963.) Memorandum.

A un nivel un tanto más elevado de sofisticación, se ha criticado al Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración debido a su supuesto básico de que las economías de escala son decisivas para la industrialización de los países en desarrollo habida cuenta de la escasez de capital y del efecto de estas economías de escala en los costos y precios unitarios. Se arguye que en condiciones monopolísticas u oligopolísticas, fomentadas por el Régimen, los precios se fijarían en relación con la protección arancelaria de que se dispusiera, y no sobre la base de los costos, y que, por consiguiente, no podría esperarse aumento alguno en el bienestar del consumidor. Por el contrario, una política alternativa de libre entrada para cualquier firma industrial al mercado centroamericano, aunada a un esfuerzo conjunto para crear una infraestructura regional produciría (o eso es lo que se sostiene) mucho mejores resultados en cuanto a desarrollo y bienestar. Política de tal naturaleza eliminaría el peligro de los "precios administrados" y permitiría nuevas facilidades productivas para aprovechar al máximo las economías externas creadas por una red de transportes ampliada, un sistema regional de energía eléctrica, el suministro de mano de obra especializada, servicios financieros más avanzados, etcétera.⁶

En vista del progreso sumamente limitado del Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, el examen de las ventajas relativas de las economías de escala y de las economías externas en un programa de integración centroamericana sigue siendo un ejercicio más bien académico. No hay pruebas de que el Régimen mantuviera alejados a inversionistas potenciales, ni tampoco que no permitiera a los inversionistas industriales presentes aprovechar las ventajas de las economías externas nacidas de la inversión pública en infraestructura en cada país miembro y a nivel regional. Empero, persiste la situación que los patrones de industrialización apenas cambiaron en Centroamérica entre 1958 y 1965.

En lo que concierne al propio Régimen, la información de que se dispone indica con bastante claridad que la actitud negativa proveniente de los Estados Unidos es responsable en parte de su fracaso. Se sabe, por ejemplo, que el gobierno de los Estados Unidos, que comenzó en 1960 por comprometer considerables recursos de ayuda para el programa de integración económica centroamericana —tanto directamente por medio de la Agencia de Desarrollo Internacional y de préstamos al CABEI—, no se limitó a una desaprobación tácita del programa. De acuerdo con

⁶ Joseph Pincus, "Algunos efectos de la integración económica centroamericana en los precios de consumo", Guatemala, julio de 1962 (mimeografiado).

una buena autoridad, con acceso directo a organismos estadounidenses de ayuda al exterior

...tanto el Banco Interamericano de Desarrollo [financiado en parte con dinero de los Estados Unidos] y la Agencia de Desarrollo Internacional se han negado a que el Banco Centroamericano de Integración Económica haga uso de sus fondos para que éste otorgue préstamos a firmas designadas como "industrias de integración" y, por lo tanto, se les haya dado tratamiento preferencial en el Mercado Común Centroamericano.⁷

La oposición de los Estados Unidos al Régimen se explica por los siguientes hechos: descontento por parte del Departamento de Justicia de los Estados Unidos por sus cláusulas que implican el control monopolístico del mercado; la actitud negativa de algunas corporaciones norteamericanas, tanto aquellas empresas establecidas en la región como las que están considerando emprender nuevas operaciones industriales en la zona; y temor por parte del Departamento de Estado de tener dificultades con el programa de ayuda al exterior en el Congreso en caso de que los fondos públicos de este país se utilizaran para financiar un sistema que interfiriera claramente con la libertad de los inversionistas privados.⁸ Sería demasiado sencillo, sin embargo, echar la culpa a la política de negación de recursos financieros seguida por los Estados Unidos del fracaso del Régimen.

Habida cuenta de la influencia política y económica que tienen los Estados Unidos en Centroamérica, cabría esperar que las actitudes negativas de este país fueran razón suficiente para que el Régimen desapareciera completamente del escenario. Pero el Régimen no se ha desvanecido. La explicación de que se ha mantenido vivo pero inactivo merced a las repúblicas centroamericanas con el fin de complacer a sus autores (los expertos de la CEPAL), y para demostrar independencia de las presiones exteriores (el gobierno de los Estados Unidos y los inversionistas

⁷ Raymond, F. Mikesell, "External Financing and Latin American Integration" en Miguel Wionczek (ed.), *Latin American Economic Integration*, Nueva York, Frederick A. Praeger, Inc. 1966.

⁸ James D. Cochrane, "U.S. Attitudes Towards Central American Economic Integration", *Inter-American Economic Affairs* (Washington, D. C.), vol. 18, N° 2. Otoño de 1964. Con respecto al segundo punto Cochrane escribió que: "Aunque no hay pruebas de que los inversionistas de los Estados Unidos hayan expresado desaprobación alguna a los funcionarios del gobierno en lo tocante a las "industrias de integración", es muy posible que esto se haya manifestado de manera privada. El hecho de que las 'industrias de integración' tengan varias características que pudieran ser inconvenientes para los inversionistas de los Estados Unidos puede, incluso en el caso de que no se ejerzan presiones manifiestas, haber influido en la posición adoptada por el Gobierno de los Estados Unidos." *Op. cit.*, p. 85.

privados) es ingeniosa pero dista mucho de ser convincente.⁹ Es más probable que se haya llegado a alguna clase de acuerdo informal entre los países centroamericanos y los expertos de la CEPAL en el sentido de que, por mal diseñado o inoportuno que pudiera haber sido el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración en 1958, pudiera llegar a convertirse en el futuro en un útil instrumento de industrialización. Con el progreso de la cooperación regional en campos no industriales, parece ser que hay un número creciente de centroamericanos que convienen en la posición de la CEPAL de que el crecimiento equilibrado y la distribución equitativa de los beneficios de la industrialización, a la larga —una vez que se ponga en marcha un programa intensivo de industrialización— representaría la mejor garantía contra la desorganización del proceso de integración por medio de coaliciones de intereses creados nacionales y extranjeros en que cada país seguiría lineamientos señaladamente “nacionalistas” en sus esfuerzos por obtener la parte del león de los beneficios del mercado común a expensas de sus asociados.

En una mirada retrospectiva parece que el Régimen no estaba bien diseñado y además que la ocasión no era la mejor por razones ajenas al control de sus autores. Como quiera que no se contaba con experiencias similares en otras partes, era, necesariamente, un ejercicio experimental. La debilidad principal del sistema consiste en la función pasiva que adscribía a las autoridades del mercado común en la designación de las “industrias de integración”, en sus procedimientos engorrosos y en la limitación —de hecho, no de palabra— del concepto de industrias de integración a empresas en sectores particulares sin relación con las necesidades globales de industrialización de la zona. Pero estas debilidades reflejan la etapa de industrialización centroamericana cuando se firmó en 1958 el Tratado Multilateral.¹⁰ También reflejan la ausencia de proyecciones básicas de las tendencias a largo plazo de la oferta

⁹ Esta explicación la ofrece James D. Cochrane en otro ensayo titulado “Central American Economic Integration: The ‘Integrated Industries’ Scheme”. *Inter-American Economic Affairs* (Washington, D. C.), vol. 19, N° 2. Otoño de 1965, p. 70.

¹⁰ La sustitución del Tratado Multilateral de 1958 por el Tratado General de Integración de 1960 creando un mercado común complicó los aspectos jurídicos del Régimen. De acuerdo con el primer Tratado era fácil ofrecer protección arancelaria exclusiva para las nuevas industrias puesto que el libre comercio abarcaba solamente productos seleccionados. De conformidad con el Tratado General de Integración, cuando los países signatarios se comprometían a ejercer el libre comercio en prácticamente todos los productos y a establecer un arancel común externo para mediados de 1966, la oferta de un tratamiento arancelario especial a las plantas designadas como “industrias de integración” pudiera considerarse como un paso de retroceso del compromiso global de los países centroamericanos en tanto se adopte la actitud tradicional de que un arancel común en una unión aduanera no debe ser

y la demanda fuera de los sectores agrícolas y de bienes de consumo ligeros; la inexistencia de planificación industrial, ya sea a escala nacional o regional; la suma escasez de capacidad empresarial nacional; y, por último, la falta de experiencia de las instituciones creadas para apoyar la integración, como el centro regional de investigación industrial (ICATTI), que a fines de la década de los cincuentas aún seguía llevando una vida sumamente precaria.

Ninguno de los gobiernos interesados, como lo demostró en forma manifiesta la reunión de 1961 del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Industrial, comprendía de manera clara en aquel entonces lo que querían lograr el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración en el campo industrial, y de cómo la estructura productiva de la región resultaría afectada por la liberación relativamente rápida del comercio. Esto explica la elección hecha al azar por miembros del mercado común, durante la primera serie de negociaciones, de cuatro proyectos industriales sin relación entre sí y, desde el punto de vista de la zona, insignificantes. La continuación de negociaciones multilaterales con respecto a proyectos similares nunca hubiera podido llegar a tener más que una importancia marginal para el proceso de industrialización regional, pero los logros muy escasos alcanzados por el Régimen no invalida su premisa básica: que la innecesaria duplicación de pequeñas plantas industriales de elevado costo y la aglomeración de nuevas actividades manufactureras en algunos países miembros resultarían dañosas para el proceso de integración que tendría lugar dentro de una estructura política que asume la existencia continuada de cinco estados soberanos.

En el escenario centroamericano están surgiendo nuevos factores económicos y no económicos que sugieren que si bien en estado todavía latente, el Régimen revisado y ampliado aún puede llegar a ser un medio útil de asegurar el desarrollo equilibrado de industrias de producción de bienes intermedios y de capital capaces de abastecer el mercado regional con insumos cuya entrada desde los terceros países está limitada por el lento crecimiento de la capacidad de importación de Centroamérica. Muy bien pudiera ser que el Régimen, conteniendo, como es el caso, una cláusula relativa a la participación del capital nacional y extranjero en las

más elevado que el establecido anteriormente en cada país. Éste no es el caso, evidentemente, con respecto a las necesidades de los sistemas de integración en las regiones en desarrollo donde las *nuevas* industrias que surgen después del establecimiento de una unión aduanera tienen derecho a ser consideradas como "industrias regionales incipientes" elegibles para recibir protección.

“industrias de integración”, sea el único mecanismo capaz de disipar el temor —existente tanto en el sector público como en el privado de Centroamérica— de que una proporción indebida de los beneficios de la integración irá a parar a manos de empresas industriales extranjeras. Esta preocupación, paradójicamente, es el resultado del rápido crecimiento económico regional registrado desde 1958 y del surgimiento que este hecho ha producido de nuevos grupos nacionales de empresarios, aunado al cambio político-social generado por el movimiento de integración.

Estos nuevos grupos, con acceso a recursos de capital que anteriormente se transferían al extranjero o se invertían en bienes raíces, no pueden, en manera alguna, ponerse a la par con los recursos financieros y tecnológicos que tienen a su disposición las grandes corporaciones internacionales que entran a una zona cuyo mercado potencial apenas supera el de repúblicas latinoamericanas de tamaño medio como Colombia, Chile y Venezuela.¹¹ Aunque durante la primera etapa de integración las “fuerzas de mercado” actuaron ampliamente en favor de empresas manufactureras extranjeras, y condujeron a crecientes fricciones y al surgimiento del nacionalismo económico centroamericano, los extranjeros introdujeron un importante efecto de demostración en las filas de los empresarios centroamericanos. Ahora, cuando el proceso de sustitución regional de importaciones en lo que se relaciona con industrias de bienes de consumo ligeros está llegando a su fin, tanto el capital nacional como el extranjero están comenzando a competir por oportunidades industriales comprendidas claramente en el Régimen de Industrias de Integración. Si se ajustara el sistema a las nuevas condiciones, y si se recibiera el apoyo técnico necesario del instituto de investigación industrial regional en forma de proyectos concretos bien elaborados, vinculados a planes nacionales de industrialización, y atractivos en cada caso particular para grupos de inversionistas de varios países centroamericanos, los gobiernos de la región pudieran reconsiderar sus tibias actitudes y comenzar a negociar la distribución de tales proyectos por todo el mercado común. En ese caso las negociaciones no podrían comprender, como en el pasado, las plantas individuales, de una importancia marginal para la industrialización regional, sino proyectos industriales más amplios, con participación conjunta de empresarios latinoamericanos, concebidos con la

¹¹ Véase un análisis de los problemas resultantes del choque entre el nacionalismo económico latinoamericano que surge dentro de la estructura de los sistemas de integración económica, y el capital privado extranjero, en el ensayo de Miguel S. Wionczek “A Latin American Point of View”, en *How Latin America Views the US Investor*, Raymond Vernon (ed.). Nueva York, Frederick A. Praeger, Inc. 1966.

idea de restablecer algún equilibrio en la zona entre el capital regional y el extrazonal y, al mismo tiempo, distribuir económicamente y de manera equitativa entre todos los países miembros los proyectos de mayor importancia.¹² El hecho de que el ICAITI, junto con el BCIE, patrocinara a mediados de 1965 la primera reunión regional sobre oportunidades de inversión, indicando que era factible desde el punto de vista económico la realización de unos 70 proyectos industriales nuevos, sugiere que el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, si se revisa adecuadamente, tiene la posibilidad de recuperar, en no largo plazo, su posición como un mecanismo importante del proceso de integración centroamericana.

Otra señal de que está surgiendo en la región la conciencia sobre la necesidad de reestructurar y fortalecer el Régimen, la representan los debates y las decisiones de la última reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo, celebrada en Guatemala en enero de 1966. En esta ocasión varias delegaciones manifestaron su preocupación por la lentitud de los procedimientos para calificar e incorporar nuevas industrias al Régimen y por las dificultades para procurar su financiamiento y, en general, para coordinar los esfuerzos regionales en este campo y asegurar la participación activa de los sectores empresariales de la zona. Con el fin de hacer ágil al Régimen se aprobó la creación de una Comisión Centroamericana de Coordinación Industrial, como entidad asesora de los órganos del Tratado General. La nueva comisión, constituida por representantes al nivel de directores de las instituciones nacionales de fomento o de oficinas de planeación, formularía una lista ampliada de proyectos industriales de importancia regional; opinaría sobre las industrias que deberían establecerse dentro del Régimen de Industrias y del sistema arancelario especial, según el caso. La Comisión de Coordinación Industrial actuará en contacto estrecho con la ICAITI que quedó encargado de acelerar sus trabajos técnicos en el campo de preparación y evaluación de proyectos industriales de carácter regional, y con el Banco Centroamericano, al que se solicitó dé muy alta prioridad al financiamiento y promoción de las industrias que serían elegibles para los tratamientos previstos bajo el Régimen de Industrias de Integración. Sin embargo, es demasiado temprano todavía para opinar sobre los posibles efectos prác-

¹² Véase al respecto las consideraciones contenidas en el documento presentado por la Secretaría de la CEPAL a la novena reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Americano, celebrada en Guatemala en enero de 1966. *Evaluación de la integración económica en Centroamérica*, pp. 68-78.

ticos de estas nuevas decisiones de los gobiernos del Mercado Común Centroamericano.

II

El segundo caso que ilustra las dificultades de los acuerdos multilaterales que estipulan la distribución equitativa de las cargas y beneficios de los sistemas de integración económica en el contexto de los países en desarrollo, es el del Acuerdo de Kampala-Mbale, nacido muerto, y que fue negociado entre los tres miembros del Mercado Común del África Oriental (Kenia, Uganda y Tanzania), entre abril de 1964 y enero de 1965. Aunque este Acuerdo no ha entrado nunca en vigor, y solamente se ha hecho pública extraoficialmente una de sus subsecuentes versiones,¹³ se sabe lo suficiente acerca de este sistema y de los acontecimientos subsiguientes como para permitir examinar las razones de su fracaso.

No fue por accidente que las negociaciones conducentes al Acuerdo de Kampala-Mbale comenzaran casi inmediatamente después de que el último territorio británico en el África Oriental, Kenia, alcanzara la independencia en diciembre de 1963. Como lo indica la voluminosa literatura sobre las vicisitudes y tribulaciones del Mercado Común del África Oriental, establecido en la década de los veintes, durante mucho tiempo han estado de acuerdo las *élites* locales del África Oriental, los funcionarios británicos en la Organización de Servicios Comunes del África Oriental (EACSO), y varios expertos internacionales y misiones visitadoras de la región, sobre dos puntos principales: *a*) que las diferencias entre los niveles de desarrollo de los tres antiguos territorios británicos no sólo son considerables sino que además están aumentando en forma consistente, y *b*) que la distribución de los beneficios derivados de un mecanismo de mercado común se efectuaba favoreciendo mucho al miembro más desarrollado: Kenia. Aquí, sin embargo, termina el consenso de opinión entre los expertos de dentro y fuera de los países del Mercado Común del África Oriental, debiéndose ello, en gran medida, a que hasta ahora no se ha elaborado en ninguna parte una medida generalmente aceptable de los beneficios de la integración económica regional y, asimismo, porque la forma tradicional de medir la distribución de pérdidas o beneficios entre los países participantes basada en datos sobre las corrientes comerciales tiene serias deficiencias teóricas. Con respecto a las consecuencias del Mercado Común del África Oriental pueden distinguir-

¹³ "The Kampala Agreement", *East Africa Journal*, Nairobi (Kenia), vol. 2, N° 1, abril de 1965, pp. 24-32.

se tres opiniones alternativas y divergentes: a) Kenia es el beneficiario neto más grande de la unión, pero los otros dos países también reciben algunos beneficios —si bien mucho más reducidos y quizá marginales— de la participación, sobre todo a través del efecto de diseminación de la industrialización desde Kenia a sus vecinos menos desarrollados, el acceso de ellos al creciente mercado de Kenia para ciertos productos primarios y las economías externas ofrecidas a Uganda y Tanzania por medio de servicios de mercado común conjuntos en campos como el de transporte y comunicaciones;¹⁴ b) Kenia es el mayor beneficiario, Uganda (en conjunto) ha ganado más bien que perdido, y Tangañica ha experimentado una ligera *pérdida neta*;¹⁵ y c) Kenia se beneficia del mercado común *a expensas* de sus vecinos mucho más pobres. Aunque no hay pruebas disponibles en cuanto a los hechos que apoyen la tercera posición, no puede hacerse a un lado a la ligera, si bien es ampliamente aceptada en lo que hoy es la República Federal de Tanzania, lo cual explica en grado considerable la reciente política de este país hacia el Mercado Común del África Oriental.

Las tres diferentes evaluaciones de la distribución de beneficios derivados del programa de integración económica del África Oriental vinculan la desigualdad de la distribución con la mayor atracción que ofrece Kenia con respecto a la ubicación de nuevas actividades industriales, situación atribuible a la política económica británica en el África Oriental durante el periodo colonial. Un ensayo escrito en 1963 por un economista de Uganda, desconocedor de los problemas similares a que se enfrentaban los economistas de la CEPAL al tratar de crear un mercado común viable en Centroamérica, contiene un párrafo que describe de manera sucinta la naturaleza de las dificultades que enfrentan ambas zonas:

La localización de la industria está determinada por un complejo de factores históricos y económicos. En una economía de *laissez-faire* donde las fuerzas del mercado rigen la actividad, las industrias gravitarán hacia zonas que posean determinadas ventajas económicas. Éstas incluyen, *inter alia*, la proximidad de los mercados para los productos, disponibilidad y costo de nuevos insumos, un sistema eficiente y desarrollado de trans-

¹⁴ Benton F. Massel en su obra *East-African Economic Union: An Evaluation and Some Implication for Policy* (The Rand Corporation, Santa Mónica, California, diciembre de 1963) parece inclinarse hacia este modo de pensar, aunque también declara que "no es posible determinar si Uganda y Tangañica se encuentran mejor o peor económicamente como resultado de la unión económica", p. 96.

¹⁵ Dharam Ghai, "Territorial Distribution of Benefits and Costs of the East African Customs Union" (Kampala, 1963), mimeografiado.

portes, disponibilidad de mano de obra barata y capacitada y otros factores de infraestructura general: energía eléctrica y servicios bancarios, comerciales y financieros. Como regla, las zonas relativamente más desarrolladas tienden a poseer estas ventajas económicas. Esta tendencia de las nuevas industrias a concentrarse en zonas relativamente más desarrolladas adquiere *mayor impulso a medida que avanza el desarrollo* (cursivas añadidas) con el resultado de que las amplias zonas de la economía dejarán de sentir el efecto del crecimiento generado por la existencia de una unión aduanera. Esto es especialmente cierto en lo tocante a las regiones subdesarrolladas que se caracterizan por la existencia de unos pocos focos de desarrollo rodeados por vastas zonas a las que apenas tocan las fuerzas del mercado.¹⁶

Ante el fracaso por restablecer el desarrollo equilibrado intrarregional mediante la redistribución de ingresos fiscales sugerida por la Comisión Económica y Fiscal para el África Oriental de la Oficina Colonial del Reino Unido (conocida como la Comisión Raisman) antes de la independencia del África Oriental,¹⁷ inmediatamente después del retiro británico, los tres gobiernos realizaron una seria tentativa en la reunión de Kampala por establecer una nueva estructura que atenuara las fricciones políticas y económicas heredadas del pasado colonial. El plan de Kampala, según fue revisado y aprobado posteriormente en Mbale, en enero de 1965, por los jefes de Estado de las tres naciones —al cabo de nueve meses de difíciles negociaciones— representa un intento por resolver el problema de la distribución desigual de los beneficios del mercado común —según lo reflejaban los *desequilibrios comerciales intra-territoriales*— mediante la pronta aplicación de cinco medidas:

- a) acción inmediata con respecto a ciertas empresas conectadas intra-territorialmente, encaminada a modificar sus actividades productivas de suerte que se incrementara la producción en países deficitarios y, por consiguiente, reducir las importaciones procedentes de países superavitarios;

¹⁶ Dharam Ghai, *op. cit.*, p. 3.

¹⁷ Pudieran quizás defenderse tales mecanismos de distribución arguyéndose que las propuestas de la Comisión Raisman no eran lo *suficientemente distributivas*. Pero el problema sigue sin desaparecer por dos razones: 1) las propuestas de compensación de ingresos fiscales se orientan principalmente a la cuestión de las ganancias y pérdidas netas procedentes de las recaudaciones aduaneras del comercio exterior de la zona en condiciones de liberalización del comercio intrazonal; 2) dando por supuesto que se encontrara una fórmula para medir correctamente todas las ganancias y pérdidas derivadas de un sistema de integración, sería difícil contemplar como algo políticamente aceptable la transferencia neta de ayuda para el desarrollo de un país subdesarrollado, pero relativamente en mejor posición económica, a otro más subdesarrollado con el fin de conseguir ganancias futuras probables, pero no seguras, de la integración para todas las partes correspondientes.

- b) acuerdo en cuanto a la asignación inmediata de ciertos proyectos industriales nuevos de importancia;
- c) aplicación de un sistema de cuotas y de cuotas suspendidas mediante el cual las exportaciones de países con superávit se reducirían gradualmente, y se incrementaría la producción en los países deficitarios de acuerdo con el aumento de la capacidad productiva;
- d) incrementos de las ventas de países deficitarios a países con superávit; y
- e) preparación del campo para un acuerdo dentro del Mercado Común del África Oriental sobre un sistema de incentivos que estimulara una asignación más equitativa de nuevas actividades industriales entre los tres países.

Aunque el Acuerdo de Kampala-Mbale estableció una vinculación entre la regulación de las corrientes comerciales intrarregionales y la distribución de nuevas empresas industriales por toda el área, parece que la preocupación principal era el problema de la asignación de industrias, lo cual es comprensible dadas las expectativas generales de una rápida afluencia de inversión del exterior a la zona del mercado común y el elevado prestigio político que cada país miembro concedía a la industrialización. Así, en el caso de determinadas industrias que tenían facilidades de producción en más de un país (cigarrillos, calzado, cerveza y cemento), Kenia y Tanzania convinieron en promover el desplazamiento de alguna producción a Tanzania debido al gran déficit comercial que este país tenía con Kenia. Se esperaba que después Kenia y Uganda emprendieran una acción persuasiva mixta con respeto a nuevas industrias. La asignación intrarregional de industrias de importancia comprendía las manufacturas de aluminio, bicicletas, focos para luz eléctrica, montaje y manufactura de radios, fertilizantes nitrogenados y llantas y cámaras para vehículos de motor. Se convino que estas industrias se distribuirán bajo la Industrial Licensing Ordinance¹⁸ territorial sobre la base de conceder una licencia exclusiva a una empresa que dedique sus operaciones para abastecer toda la región. A Tanzania se le asignó la manufactura de láminas y hojas de aluminio, llantas y cámaras, montaje de radios y

¹⁸ La Industrial Licensing Ordinance se introdujo en los tres territorios del África Oriental en 1948 con el propósito de alentar "el establecimiento e instalación ordenados de nuevas industrias para mayor beneficio del África Oriental en Conjunto al tiempo que se protege a los consumidores y trabajadores", Parte II, Sección 3 (2), De acuerdo con una fuente "... el sistema de licencias industriales se convirtió rápidamente en un medio de impedir la competencia [de Uganda y Tangánica] con plantas ya establecidas en Kenia" y "lo que

producción de sus partes. Uganda recibió derechos exclusivos para la producción de bicicletas y fertilizantes, y a Kenia se le dejó la manufactura de focos para luz eléctrica y, posiblemente, de tubos de gas neón y fluorescentes. Por último, se convino que un comité regional de expertos industriales estudiaría el problema de la futura asignación de industrias y de los incentivos diferenciales para nuevas actividades industriales. Este comité formularía listas de "industrias del África Oriental" de acuerdo con una o dos definiciones alternativas de su factibilidad económica: *a)* industrias que necesitarían acceso a todo el mercado regional, o *b)* industrias que necesitarían acceso a un mercado *más amplio* que el de cualquier país del África Oriental. Se esperaba que el comité, al proponer posible distribución de industrias regionales, prestara particular atención a la necesidad de una distribución equitativa dentro del área y a la disponibilidad de ubicaciones económicamente aceptables para nuevos proyectos.

En el otoño de 1965, menos de un año después de haberse aprobado en Mbale la versión revisada del Acuerdo de Kampala, el sistema ya era considerado en el África Oriental como letra muerta. Los acontecimientos ocurridos en cada uno de los tres países se habían adelantado a las partes interesadas en esta cuestión particular y, de hecho, todo el futuro del Mercado Común del África Oriental se había vuelto sumamente dudoso no obstante varios esfuerzos conjuntos realizados para salvar, por lo menos, su columna vertebral, esto es, la EACSO.¹⁹

Las dificultades en cuanto aplicar el Acuerdo del Kampala comenzaron el día de su firma y reflejan la acción recíproca de muchos factores internos y externos. El Acuerdo representaba un considerable sacrificio inmediato por parte de Kenia y fue firmado por ese país en la inteligencia de que no sólo continuarían el Mercado Común del África Oriental y la EACSO sino, en particular, que seguiría habiendo una sola moneda en la zona. El Consejo Monetario del África Oriental, que estaba determinado que se convertiría en un solo banco central para los

no deja de ser natural, los dos últimos países llegaron a mostrarse renuentes a convenir en la adición de cualesquiera nuevas industrias a la lista de licencias en tales condiciones". Sidney Dell, *Trade Blocs and Common Markets*, Nueva York. Alfred A. Knopf, 1963, p. 238. Por su parte, la Comisión Raisman llegó a la conclusión de que para 1960 el sistema servía muy pocos fines prácticos en relación con el desarrollo industrial del África Oriental en su conjunto.

¹⁹ A principios del otoño de 1965 la Alta Autoridad de la Eacso decidió establecer una comisión integrada por tres importantes funcionarios de cada país, y un presidente independiente, para examinar los medios y arbitrios de rescatar lo mejor del mercado común y de conservar los servicios comunes regionales. La comisión deberá informar al respecto a los tres gobiernos para el 1º de mayo de 1966.

tres países en una fecha temprana, desapareció de hecho de la escena en la primavera de 1965 como resultado de una medida unilateral adoptada por Tanzania de crear su propio banco del Estado encargado de la emisión de moneda y con la responsabilidad de proseguir una política independiente, hecho que condujo, a su vez, a que los dos países restantes tomaran decisiones para poner fin en 1966 al acuerdo común sobre la zona monetaria única. En estas circunstancias Kenia dejó de sentirse legalmente obligada por el Acuerdo de Kampala.

Pero la decisión de Tanzania de seguir sus propias políticas monetarias fue uno nada más de los muchos acontecimientos que condujeron al deterioro progresivo de la cooperación económica regional. Poco después de haberse elaborado el proyecto de Kampala, y antes de su ratificación (que no se produjo nunca), Kenia retiró unilateralmente su compromiso de apoyar la asignación de una planta de montaje de automóviles a Tanzania, hecho que se debió a la oferta sugerida por un grupo de inversionistas locales y extranjeros de construir dicha planta en su propio territorio. Este incidente forzó a que se prolongaran las negociaciones multilaterales de una lista revisada de industrias asignadas, introdujo una buena dosis de encono en las relaciones de Kenia y Tanzania, y fue la causa en gran medida de que Tanzania pusiera en vigor a mediados de 1965 la parte del Acuerdo de Kampala que disponía se impusieran restricciones cuantitativas sobre el comercio intrarregional en caso de que se registrara un desequilibrio persistente de comercio con los demás países miembros. Originalmente se suponía que mediante una nueva ubicación de empresas con plantas en varios países del África Oriental, y mediante la aplicación ordenada del acuerdo sobre la asignación de las industrias más importantes se impedirían serios desequilibrios comerciales. Como quiera que ninguna de estas dos últimas medidas se puso en práctica y los patrones de comercio que favorecían a Kenia apenas cambiaron, creció el malestar de Tanzania y Uganda. La gravedad de la situación para el futuro que se preveía de todo el Mercado Común del África Oriental difícilmente puede describirse mejor que como lo hizo un observador extranjero en un breve informe que se originó en Dar-es-Salaam, la capital de Tanzania, en agosto de 1965:

El Presidente Nyerere explicó por qué Tanzania había considerado necesario imponer restricciones comerciales en contra de Kenia. Al hablar en la sesión de apertura de la Asamblea Legislativa Central declaró que Tanzania había esperado, siguiendo el Acuerdo de Kampala, el año pa-

sado a que se ratificara éste por los gobiernos de los tres países del África Oriental.

Al transcurrir los meses sin que hubiera ratificación Tanzania estimaba que no tenía otra alternativa que tomar medidas por su cuenta, si bien de acuerdo con los principios convenidos en Kampala. Por lo tanto, decidía imponer cuotas temporales sobre ciertos artículos importados de Kenia con el único objeto de promover su producción en Tanzania. Esto era una indicación de que este país estaba adoptando solamente las medidas mínimas, y ello nada más cuando se hacía imperativo para su propio desarrollo. El presidente Nyerere dijo que era importante darse cuenta de que incluso si las cuotas reducían las importaciones procedentes de Kenia hasta por la suma de dos millones de libras esterlinas al año, lo que era improbable, Tanzania seguiría siendo de todos modos el mayor importador de productos de Kenia.²⁰

Aunque hay razones para sentirse de acuerdo con las necesidades urgentes de desarrollo de Tanzania, no hay duda de que cuando un miembro de un programa de integración económica regional considera necesario amenazar o aplicar represalias comerciales a otro país miembro que participa en el mismo proyecto, la situación es difícilmente propicia —políticamente y en cualquier otro sentido— para una expansión ordenada y continua de la cooperación en los campos comercial, industrial y otros. El futuro del Mercado Común del África Oriental se ha complicado más todavía por la ausencia de todo progreso con respecto al tratamiento regional uniforme de la inversión extranjera la cual —dado el subdesarrollo general del África Oriental— debe necesariamente suministrar una parte importante de los recursos financieros para la industrialización. En realidad, hoy se hace notar en el África Oriental una competencia entre los tres países tanto por atraer a la inversión industrial extranjera, casi en cualesquiera condiciones, como por encontrar fuera de la región nuevos mercados para sus respectivas producciones de manufacturas. A principios de 1965 el Parlamento de Kenia aprobó una ley de protección a la inversión extranjera, cuya generosidad difícilmente puede ser superada por ningún otro país y que aspira a atraer capital extranjero de la zona de la libra esterlina y de otras monedas convertibles para, entre otras cosas, crear facilidades para el turismo, medios de transporte, la industria de la minería, de maquinaria agrícola y otras.²¹ La Tesorería de Kenia ha establecido un sistema nacional de licencias

²⁰ "Tanzania Trade Curbs on Kenya", noticia procedente de Dar-es-Salaam publicada en *The Financial Times* (Londres), 11 de agosto de 1965.

²¹ Elisabeth Gillett, "Kenya Offers Incentives to Lure New Investment", *The Journal of Commerce* (Nueva York), 22 de enero de 1965.

para empresas propiedad de extranjeros, sugiriendo que cualquier acuerdo regional sobre incentivos fiscales uniformes está más remoto en la actualidad que en cualquier otro momento en el pasado. Uganda, por su parte, "entre el creciente deterioro del Mercado Común del África Oriental. . . ha comenzado a buscar en otras partes de África personas con las que hacer negocios"²² y recientemente se informó que su gobierno había ordenado al Ministerio de Industria y Comercio que organizara misiones comerciales a Rwanda, Burundi, el Congo y Sudán para encontrar nuevas salidas a las industrias crecientes de Uganda en vista de las restricciones comerciales que estaba imponiendo progresivamente Tanzania. Así, en vez de una creciente coordinación de políticas económicas y del robustecimiento de vínculos institucionales y de autoridades regionales, esenciales para cualquier acuerdo dinámico de mercado común, uno es testigo de la desintegración progresiva del único sistema de esta clase que, no obstante sus muchas deficiencias, funcionó en África por espacio de unos cuarenta años.

El destino del Acuerdo de Kampala demuestra que la política de industrialización, que en determinadas condiciones pudiera ser la mayor fuente potencial de beneficios económicos y sociales de una estrecha integración del África Oriental, se convirtió en muy poco tiempo en la fuente más importante de tensiones económicas y políticas dentro de la región y que ahora parece estar conduciendo a la desorganización total del Mercado Común del África Oriental. En lugar del desarrollo industrial cooperativo vemos políticas de sustitución de importaciones "que fastidien al vecino", las cuales, en un plazo más largo, no harán sino disminuir la viabilidad económica de los tres países en cuestión. A juzgar por las experiencias de las repúblicas centroamericanas, cuyo nivel de desarrollo general es similar al de las tres repúblicas del África Oriental, si estos países deciden en último término "marchar solos", tienen unos cinco años de tiempo para alcanzar la etapa en la que no será factible ninguna sustitución adicional de importaciones, cualesquiera que sean los incentivos fiscales nacionales orientados a atraer inversión extranjera, y de los esfuerzos que se realicen por encontrar salidas para su producción manufacturera. Esto se aplica no sólo a Tanzania y Uganda, sino también a Kenia, la cual —en parte debido a las disposiciones de mercado común— se ha adelantado a los otros dos países (en 1962 Kenia representaba alrededor del 45 % del empleo manufacturero de la re-

²² Lawrence Fellows, "Uganda Looking for New Markets" (información fechada en Kampala), *The New York Times*, 31 de julio de 1965.

gión, el 60 % del producto bruto derivado de actividades industriales, y más del 75 % de las exportaciones intraterritoriales de manufacturas no alimenticias). Si bien es obvio que Kenia estaba destinada a ser el país que más beneficios obtendría del acuerdo regional, la desintegración del mercado hará inexorablemente perdedores netos de los tres países y retardará tanto el desarrollo económico nacional como el regional, que depende, como ocurre con estos países, del incremento de la inversión industrial.

Sin olvidar las dificultades políticas existentes entre los tres miembros del Mercado Común del África Oriental después de haber logrado la independencia —dificultades que tienen su raíz, en parte, en las tres políticas de índole económica seguidas por la metrópoli en la era colonial—, uno se ve forzado a llegar a la conclusión de que la razón principal del fracaso del Acuerdo de Kampala fue el hecho de que estableciera una vinculación estrecha entre la distribución de proyectos industriales y el problema de los desequilibrios persistentes en el comercio intraterritorial de mercancías. Aunque la medida de aplicar cuotas a las importaciones procedentes de países con superávit dirigidas a deficitarios fue aparentemente considerada por el país de mayor déficit —Tanzania— como la única arma que tenía a su disposición para forzar a Kenia (principalmente) a que acatara los términos del acuerdo, el vínculo se basaba en la suposición errónea de que la distribución regional de nuevas actividades industriales daría como resultado inmediato un cambio radical en la estructura y corrientes de comercio. El inevitable intervalo entre la decisión de asignar la mayoría de nuevas plantas o sucursales de empresas existentes a los miembros menos desarrollados del mercado común y la aparición de nuevas corrientes comerciales —intervalo que en cualquiera parte del mundo abarcaría varios años— fue evidentemente desdeñado. Como consecuencia, a la primera señal de tensión en las relaciones económicas mutuas, se puso en movimiento el mecanismo restrictivo y no el expansivo. Así, los signatarios del Acuerdo de Kampala pudieron llegar a conseguir el peor de los mundos posibles: desequilibrios comerciales intraterritoriales corregidos mediante la restricción del comercio y una tasa disminuida de industrialización regional. Cualesquiera que hayan sido las ganancias obtenidas por Tanzania y Uganda al forzar a algunas industrias a establecerse dentro de sus propias fronteras, el resultado fue sustitución de importaciones procedentes del resto del África Oriental, y no el estimular la sustitución *regional* de importaciones procedentes del resto del mundo, objetivo prima-

rio de cualquier proyecto de integración económica emprendido en el contexto del subdesarrollo con el propósito de facilitar la industrialización.

Otra razón del fracaso del Acuerdo de Kampala radica en la incapacidad de las partes interesadas para incorporar a éste cualesquiera otros instrumentos de política de industrialización regional que no fueran las disposiciones sobre licencias. Otros instrumentos potenciales pudieran incluir: *a)* una estrecha cooperación en lo tocante a crear la infraestructura conducente a la integración industrial y económica; *b)* el robustecimiento de los mecanismos ya disponibles para celebrar consultas entre los ministros de finanzas con respecto a los incentivos fiscales industriales; *c)* un acuerdo formal sobre la protección aduanera uniforme para nuevas empresas consideradas como "industrias de integración"; y *d)* un acuerdo sobre la función a desempeñar por las corporaciones de desarrollo propiedad del Estado con respecto a los proyectos industriales regionales. En estas cuestiones, por lo menos, no obstante los cuarenta años de experiencia, el Mercado Común del África Oriental se compara desfavorablemente con el programa de integración centroamericana establecido hace menos de diez años.

La debilidad final del Acuerdo de Kampala tiene su origen no en las políticas económicas nacionales de los gobiernos signatarios, sino en las actuales condiciones internacionales en las cuales los países subdesarrollados —tanto individual como colectivamente— están tratando de aplicar sus programas y políticas de industrialización. Como quiera que grandes corporaciones internacionales están protegidas en los países industriales por sus gobiernos contra casi toda clase de riesgos que comprendan ya sea ventas al exterior de bienes de capital o la inversión directa, se desarrolla una creciente competencia por los mercados teniendo muy poco en cuenta la viabilidad de las economías en desarrollo y su capacidad de servir la deuda externa originada por estas transacciones. Como los países en desarrollo levantan barreras a las importaciones tradicionales de bienes de consumo con el propósito de satisfacer sus ambiciones de industrialización, los intereses manufactureros y comerciales de los países avanzados tienen muchos modos de complacer. O bien instalan facilidades de producción siempre que se les ofrece la *suficiente* protección, o bien ofrecen equipo a los fabricantes locales o a las corporaciones de fomento nacionales en aquellos casos en que los riesgos de la inversión directa aparecen demasiado grandes por las perspectivas políticas a más largo plazo, o cuando el tamaño del mercado no justifica

un compromiso directo. En ambos casos, el capital extranjero llega a convertirse en aliado de grupos nacionales que no se percatan de la falta de viabilidad a la larga para los procesos de industrialización limitados exclusivamente a las fronteras nacionales y tampoco se dan cuenta del elevado precio que debe pagarse por ese tipo de industrialización contraproducente.

La capacidad de un país pequeño, subdesarrollado, para ofrecer casi cualquier nivel de protección en un esfuerzo por atraer a la inversión industrial extranjera, y la buena disposición de los países avanzados a ofrecer créditos unilaterales mientras estén ligados a las exportaciones de bienes de capital industriales específicos, constituyen el principal obstáculo para los proyectos de integración económica en las regiones más pobres debido a que las presiones así generadas entorpecen de manera eficaz las tentativas por desarrollar políticas de industrialización regional. Todos los esfuerzos que se hagan en el futuro orientados hacia la cooperación económica regional en África tendrán necesariamente que tener presentes estos hechos en parte económicos y en parte políticos.

III

El fracaso del Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración en su primera etapa y el fracaso general del Acuerdo de Kampala en cuanto a la distribución regional de las industrias apunta hacia la gran dificultad práctica de elaborar y poner en ejecución proyectos concebidos para lograr una distribución políticamente aceptable y económicamente viable de las actividades industriales entre los participantes subdesarrollados en los movimientos de integración regional. La lección principal de las experiencias centroamericana y del África Oriental es de dos tipos: *a)* la distribución de los beneficios de un programa de integración, ya se trate de una zona de libre comercio, una unión aduanera o un mercado común, no puede dejarse al libre juego de las fuerzas del mercado ya que éstas no operan de manera eficiente en un medio subdesarrollado; *b)* no puede idearse una distribución equitativa de nuevas industrias aislándola de otros aspectos del proceso de integración. Por otra parte, si se toman en consideración las debilidades institucionales presentes en las zonas subdesarrolladas y la persistente escasez de recursos administrativos y empresariales capacitados, no se pueden abrigar muchas esperanzas en cuanto a las perspectivas de una planificación económica regional a toda escala, o acerca de la armonización de las

políticas industriales nacionales. En la mayoría de los casos, bien sea en África, Asia o América Latina, los planes de desarrollo nacional solamente existen sobre el papel, y las políticas industriales nacionales equivalen a una serie de improvisaciones impuestas a los gobiernos por las dificultades internas y los problemas externos.

Este diagnóstico, sin embargo, no debe interpretarse como una negativa de la posibilidad de alentar la industrialización sobre una base regional en las zonas en desarrollo. Más bien trata de defender la posición de que el logro de cierta medida de cooperación multinacional exige la creación lenta y cuidadosa de condiciones *mínimas* para una cooperación y coordinación *limitadas* entre un número reducido de países vecinos, y no planes grandiosos para integrar docenas de economías nacionales basados en la suposición esperanzadora pero poco realista de que un amplio número de países sin ninguna experiencia previa de integración armonizarán de algún modo y algún día sus recursos naturales y de capital divergentes y las políticas económicas nacionales. Semejante punto de vista subestima la fuerza del nacionalismo económico y el poder de los intereses creados. Como se demostró en América Latina, tanto dentro de los nueve países comprendidos en la ALALC, como del mucho más reducido Mercado Común Centroamericano, la integración económica requiere un proceso lento, complicado y doloroso de crear paso a paso instituciones regionales y mecanismos de cooperación, así como de originar apoyo político en los sectores público y privado de cada país, si es que se quiere tener alguna seguridad de éxito.

El buen resultado de la integración industrial depende en grado considerable del surgimiento previo de una estructura institucional general, de preferencia en forma de una unión aduanera, que estipule la liberación gradual de prácticamente todo el comercio —con la posible excepción de los productos agrícolas—, pero no de igualar los beneficios de la integración con los cambios que se produzcan en el comercio intrarregional y las balanzas de pagos. La introducción de este último concepto tiende a equilibrar el intercambio comercial al nivel potencial más bajo y no al más elevado, y también a eliminar los efectos dinámicos, a la larga, del comercio regional sobre el proceso de desarrollo. Dando por supuesto —lo cual es dudoso— que una balanza comercial regional favorable y no la posición comercial general de cada país *vis-à-vis* del resto del mundo es un objetivo apropiado, la corrección de los posibles desequilibrios comerciales regionales debería dejarse a otras políticas que no sean las de restricciones al comercio, y relacionarla espe-

cialmente con los controles ejercidos sobre la inversión regional. Esas políticas de inversión regionales son posibles solamente cuando el proceso de integración se encuentra bastante avanzado, lo que no ocurre en las zonas de libre comercio incipientes y en los mercados comunes de los países en desarrollo, o cuando los países exportadores de capital están dispuestos a dar todo su apoyo, y sobre una base multilateral, a un experimento de integración determinado. Esta segunda condición no se ha llenado nunca hasta ahora.

En estas circunstancias los países subdesarrollados tienen que elaborar una política *limitada* de inversión regional de acuerdo con los siguientes lineamientos:

- a) identificar, en primer lugar, los sectores productivos que pudieran derivar beneficios de las economías externas disponibles y de las economías de escala potenciales que ofrece el mercado multinacional;
- b) elaborar una serie de proyectos concretos dentro de estos sectores;
- c) convenir en un sistema uniforme regional de protección arancelaria y de incentivos fiscales con el fin de evitar una competencia indeseable por factores productivos escasos entre posibles inversionistas nacionales y extranjeros;
- d) poner conjuntamente a disposición de los inversionistas potenciales ciertos medios de financiación del desarrollo; y
- e) establecer una autoridad regional permanente con facultades para promover la distribución en toda la zona de nuevos proyectos industriales sobre una base satisfactoria.

Una política semejante de inversión regional limitada implica que, dentro de un tratado general de libre comercio o de mercado común, hay que proveer ciertos instrumentos jurídicos (como se indica arriba en el inciso c); y, además, contar con los servicios de un banco o corporación regional de fomento, y un instituto regional de investigación industrial. Esta última institución es probablemente decisiva ya que cualquier intento de asignar regionalmente industrias no existentes aún, en espera de obtener respuestas favorables de inversionistas potenciales, o de distribuir proyectos uno por uno cuando éstos son sometidos por las partes interesadas privadas, está llamada a terminar en un fracaso, a aumentar las fricciones políticas y a provocar recriminaciones recíprocas. Las negociaciones sobre la distribución equitativa de nuevos proyectos industriales en un marco multinacional representa el último y no el primer paso

de una política limitada de inversión regional, y su éxito o fracaso dependerá tanto del número como de la calidad de los proyectos sujetos a negociaciones. Aquí se ve claramente la importancia de una organización regional de investigación industrial y de su capacidad para elaborar estudios concretos sobre factibilidad de distintos proyectos. Si un grupo de países que se embarca en una empresa de integración económica no puede asegurar un funcionamiento relativamente efectivo de dicha entidad regional, entonces todo lo que se hable de planificación industrial regional, o de armonización de planes nacionales de desarrollo, lo cual entraña un mayor esfuerzo de operación y organización, representa un caso claro de autodecepción en masa, contraproducente, aunque quizá suene bien.

En ocasiones se supone que la asignación de nuevas actividades productivas entre un grupo de países en desarrollo es un ejercicio sumamente difícil por razones económicas, debido a la pretendida indisponibilidad de economías externas salvo en unos pocos lugares seleccionados. Pero cualquiera que esté familiarizado con las actuales condiciones en lo tocante a la infraestructura y disponibilidad de recursos naturales de Centroamérica y el África Oriental, y que posea alguna idea de la tecnología moderna, difícilmente puede aceptar proposición tan pesimista. Como expone uno de los expertos que está trabajando en problemas relacionados con la integración económica:

...salvo en las industrias vinculadas estrechamente a recursos naturales sumamente específicos y cuyo embarque es costoso, el progreso de la tecnología moderna ha reducido en gran medida las ventajas naturales de ubicar las actividades manufactureras en un lugar determinado con preferencia sobre otro. En la actualidad, las ventajas de un sitio sobre otro son creadas por el hombre más bien que por la naturaleza. Y si las ventajas son creadas por el hombre, también pueden ser cambiadas por éste de acuerdo con criterios de planificación racionales y deliberados.²⁸

Excepción hecha de la industria de fundición del aluminio, hierro y acero, y unas pocas más, existen decenas de proyectos industriales posibles, y prácticamente todos ellos en los campos de bienes de consumo duraderos y de manufacturas intermedias, que podrían, tanto en el caso de Centroamérica como del África Oriental, ser ubicados opcionalmente en distintos lugares. Si esto es así, entonces, en última instancia el éxito

²⁸ Sidney Dell, *A Latin American Common Market?*, Oxford University Press, Londres-Nueva York-Toronto, 1966, pp. 69.

de los mecanismos distributivos industriales debe depender de la posibilidad de que se cuente con proyectos factibles de realización, y el fracaso de tentativas pasadas no debe atribuirse a deficiencias de los lugares elegidos sino exactamente a la escasez de proyectos bien preparados y la ausencia de medios financieros y de capacidades empresariales. Si se satisficieran las condiciones básicas (la amplia gama de estudios sobre factibilidad y proyectos bien elaborados, cuya preparación podría financiarse con fondos procedentes del Fondo Especial de las Naciones Unidas, del Banco Mundial, o de las instituciones de fomento regionales, como el Banco Africano de Desarrollo) se despejaría el camino para poner en marcha los mecanismos de negociaciones multinacionales en cada zona de integración.

Las reglas básicas para estas negociaciones deben tomar en consideración dos hechos importantes: *a)* aunque es posible que exista un número de lugares alternativos —aceptables por razones de análisis económico— para un proyecto cualquiera determinado en una región multinacional, los países menos desarrollados llenarán un número menor de requisitos, desde el punto de vista estrictamente económico, que las naciones miembros más desarrolladas; y *b)* incluso en el caso de alta calidad de análisis de proyectos, no puede haber la seguridad de que podrá atraerse a los inversionistas potenciales de dentro o de fuera de la zona. Por consiguiente, las negociaciones acerca de la distribución de un número de cierta importancia de proyectos deben otorgar el privilegio de una primera opción a los miembros menos desarrollados del grupo dando por supuesto que mientras una amplia escala de proyectos industriales regionales puede ajustarse a la estructura del socio más desarrollado, la posibilidad de elección para el menos desarrollado es más limitada. En segundo lugar, una vez que se ha convenido en la asignación, los miembros del programa de integración, procediendo como grupo, deben invitar a los inversionistas potenciales a que hagan ofertas para los proyectos individuales aprobados. En el caso de que, de acuerdo con los términos previamente convenidos, no aparezcan en escena inversionistas privados interesados deberán las corporaciones regionales de desarrollo comprometerse a establecer el proyecto con participación de capital de los países miembros bajo la dirección de nacionales del país al cual se haya asignado el proyecto. Incluso en este último caso, deben dictarse provisiones para que la corporación regional cese en su propia inversión en la empresa una vez que se haya encontrado un presunto comprador. Esta sugerencia tiene como propósito evitar que se dediquen a proyectos

industriales específicos recursos escasos de capital financiero sumamente necesitados en cualquier zona subdesarrollada para inversiones sociales o de infraestructura.

Es posible que pueda ensayarse alguna variante del plan que se acaba de exponer sobre una base experimental en uno de los convenios de mercado común propuestos en África. A juicio del autor, el futuro de estos programas de integración dependerá, en grado considerable, del éxito que tenga la introducción de un plan que asegure a todos los miembros algún género de participación en el proceso de industrialización. Hasta la fecha no se cuenta con tales mecanismos y las perspectivas de programas ambiciosos de industrialización regional, o de las llamadas políticas de armonización industrial nacional, partiendo de la cúspide y no del nivel del proyecto, parecen —hablando con sinceridad— sumamente dudosas.



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