

## El presente y la historia: reflexiones introductorias a una teoría de la integración de América Latina\*

Alfredo Guerra-Borges ●

### Reencuentro con la integración

Sacudida hasta en sus raíces por la crisis económica, América Latina volvió a pensar en los años ochenta en las vías para su desarrollo, y en este esfuerzo de búsqueda cobró fuerza nuevamente el planteamiento de la integración regional. En los años setenta se debilitó en algún grado el apoyo político a los procesos de integración, pues mientras la integración exhibía las dificultades para cambiar el patrón histórico de crecimiento, el dinamismo mostrado por las exportaciones al mercado mundial y el fácil acceso al financiamiento externo, revitalizaron la fe que se había perdido en los años cincuenta en el potencial de desarrollo de las relaciones económicas internacionales. La integración ofrecía resultados a futuro, mientras el mundo industrializado ofrecía recursos frescos de inmediato.

Fue por entonces que cobraron fuerza gubernativa las propuestas neoliberales para replantear la inserción de América Latina en la

---

• Capítulo del libro del autor: *Contribución a la teoría de la integración de América Latina y el Caribe*, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, (próximo a entrar en prensa).

• Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y Miembro de Número de la Academia Mexicana de Economía Política.

economía internacional, mediante una radical apertura al exterior y el abandono de las políticas de "desarrollo hacia adentro". Gracias a estos cambios se auguraba a los latinoamericanos una segura participación en la prosperidad de los países centrales. Ahora, en cambio, esa misma prédica se presenta con la apariencia de una salida de la crisis; pero tanto en una ocasión como en la otra, bien sean que las propuestas neoliberales provengan del gobierno norteamericano, el FMI y el Banco Mundial, o bien de círculos locales anclados en el siglo XIX, es una pauta común que unos y otros desaconsejan la integración y en la práctica la socavan de distintas maneras.

La conmoción de la crisis económica de los ochenta puso fin a muchas ilusiones. Mientras los países industrializados salieron de la recesión en poco tiempo, aunque con distinto grado de éxito entre sí, la demanda de exportaciones latinoamericanas se mantuvo bastante débil y los términos de intercambio sufrieron nuevos deterioros. De acuerdo con datos del FMI, "a 1986 correspondió un índice (de los términos de intercambio) de 69.2, el más bajo en un periodo de 117 años y sólo comparable con el de 1932, de plena crisis".<sup>1</sup>

La experiencia de los ochenta reveló la fuerte interacción de diversos componentes de la crítica situación de América Latina y el Caribe: la cadena de interacciones vinculó la exportación con el pago de la deuda externa; la caída del ingreso por exportación con la dificultad para cubrir el servicio de la deuda; los problemas de pago con la interrupción del financiamiento externo; la interrupción del financiamiento con la caída vertical de las importaciones; la contracción de las importaciones con la recesión; y la recesión con la intranquilidad social.

La carga del servicio de la deuda externa ha sido tan grande que ajustar el desequilibrio de los balances de pagos se volvió imposible o sumamente precario e inestable. La drástica actuación policial del FMI no ha abatido la inflación, pero ha garantizado a los bancos acreedores que no se interrumpa la corriente de los pagos latinoamericanos. La acción del FMI ha tenido una intensidad sin precedentes. Mientras en el periodo 1954-1980 se suscribieron con el FMI 231 acuerdos *stand-by* y de facilidad ampliada, que ampararon el otorgamiento de 7 mil millones de dólares de Derechos Especiales

<sup>1</sup> Juan Mario Vacchino: "Conflictos y perspectivas en el proceso de integración de América Latina," *Comercio Exterior*, núm. 2, México, 1988, p. 146.

de Giro (DEG), en el breve lapso de 1983-1986, el FMI suministró casi 10 mil millones de DEG adicionales.

Sin embargo, los acuerdos han sido objeto de frecuentes revisiones y los programas de préstamo se han interrumpido con excesiva frecuencia, debido a que los enormes sacrificios internos que imponen los convenios con el FMI raras veces se han podido soportar. "De hecho, este incumplimiento (de las metas acordadas) ha caracterizado los programas del FMI en todo el mundo, y la experiencia latinoamericana confirma la opinión generalizada de que los criterios de condicionalidad de ese organismo no funcionan, evidencia la necesidad de mejorarlos".<sup>2</sup>

Un cuadro de esta naturaleza ha inducido a la América Latina a reconsiderar su pasada subestimación de los procesos de integración, para volver al convencimiento de que "la integración es un medio idóneo para aliviar el peso de la crisis actual y para facilitar los procesos de producción, transformación y distribución en la región...", así como para la "creación de un espacio económico común (que) abre más amplias perspectivas para el crecimiento económico y el bienestar de nuestros pueblos...".<sup>3</sup>

No obstante que se devuelve a la integración un apoyo que se le había restado, no se deben esperar grandes cambios en el corto plazo. La historia sale al paso a la integración, pero no para favorecerla sino para oponerle resistencia, pues cambiar la estructura de las relaciones económicas internacionales de los países latinoamericanos y del Caribe es una tarea muy difícil. Aun en el caso de que la voluntad de cambios sea estable (lo que no constituye una característica de los gobiernos de dichos países), será necesario recorrer un periodo, más largo que corto, para conseguir cambios profundos de esas relaciones.

### Las señales de alarma

Las expresiones de preocupación, por el estado de los procesos latinoamericanos de integración, invariablemente hacen referencia a

<sup>2</sup> Edmar Lisboa Bacha y Miguel Rodríguez Mendoza: "El FMI y el Banco Mundial: un memorándum latinoamericano", en Sistema Económico Latinoamericano, *El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana*, México, Siglo Veintiuno editores, 1986, p. 26

<sup>3</sup> "Declaración de México", aprobada por la Conferencia Extraordinaria de la CEPAL, México, 19-23 de enero de 1987, *Comercio Exterior*, núm. 3, México 1987.

la caída del comercio intrarregional. Se comprende que así sea, pues el comercio intrarregional constituyó la pieza central de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, y lo ha sido también del Mercado Común Centroamericano. Aun en el caso del Acuerdo de Cartagena (Grupo Andino) y de la Caribbean Community, en cuyos convenios básicos el libre comercio aparece vinculado a otros objetivos de alto rango, la creación de una unión aduanera ha sido una de las metas de mayor importancia.

La expresión cuantitativa del deterioro de los esquemas de integración queda claramente reflejada en las siguientes cifras: las exportaciones intrarregionales de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que a partir de 1980 sustituyó a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, cayeron de un total de 12 503 millones de dólares en 1980 a un valor de 9 653 millones (-23 por ciento) en 1986; las del Grupo Andino de 1 186 millones a 594 millones (-50 por ciento); las del Mercado Común Centroamericano de 937 a 371 millones de dólares (-60 por ciento); y las de CARICOM de 350 a 278 millones (en 1985).<sup>4</sup>

Por sí sola una caída tan violenta del comercio intrarregional era un justificado motivo de preocupación, pero el deterioro resaltaba aún más teniendo en cuenta las altas tasas de crecimiento que había tenido el intercambio en años anteriores. Tan drástica caída tiene relación directa con las medidas tomadas para hacer frente a los profundos desequilibrios de los balances de pagos. En particular, como se ha repetido muchas veces, la brusca interrupción del crédito internacional a la América Latina tuvo un impacto desquiciador.

La contracción del ingreso externo por la vía del crédito y de las exportaciones al resto del mundo, redujo extraordinariamente la disponibilidad de divisas; todos los países implantaron sistemas restrictivos de las transferencias internacionales; se generalizó la práctica de las medidas no arancelarias para contener las importaciones; la capacidad de los mecanismos latinoamericanos de compensación y de crédito intrarregional (de la ALALC-ALADI, del Mercado Común Centroamericano y de la Caribbean Community) fue completamente superada.

<sup>4</sup> Fuentes: ALADI y Grupo Andino: Patricio Meller: "Un examen empírico de la evolución de las exportaciones latinoamericanas intrarregionales", *Integración Latinoamericana*, núm. 135, Buenos Aires, 1988. MCCA: SIECA, *Comercio intracentroamericano 1980-1986*; y CARICOM: CEPAL, *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1986.

Las importaciones intrarregionales cayeron más que las procedentes del resto del mundo, debido a la mayor rigidez de estas últimas porque en ellas predominan bienes indispensables para el funcionamiento de las economías. Además, las importaciones intrarregionales fueron muy sensibles a las presiones de los empresarios de cada país para que aquéllas se restringieran como una medida para proteger la producción local.

Lo anterior es lo que por lo general se destaca en la bibliografía sobre integración, pero hay además otras causas del deterioro, las cuales, a nuestro juicio, lo hubieran producido aun en ausencia de la crisis económica de los ochenta. Una de ellas es que en diversos aspectos los convenios de integración establecieron compromisos que estaban reñidos con la realidad, y ello se tradujo necesariamente en violaciones de las normas pactadas. La aplicación de los convenios chocó con intereses locales y transnacionales difíciles de contravenir y con estructuras económicas y sociales muy resistentes al cambio.

Por otra parte, el apoyo de los gobiernos a las instituciones regionales, así como su voluntad de ejecución de los convenios pactados, se debilitó en los años setenta debido a cambios introducidos en las estrategias de desarrollo al diseminarse desde los países centrales los postulados del neoliberalismo.

Este conflicto entre los compromisos y la realidad; entre el propósito de cambio y la inercia estructural es lo que se trata de explorar en esta obra. Para ello, se centrará la atención en algunos aspectos, experiencias o momentos (los de mayor relevancia, por supuesto), pero teniendo en cuenta no sólo uno sino todos los esquemas de integración de América Latina y el Caribe, de modo que resalten las similitudes y las diferencias, y se abra un espacio para la teorización de la experiencia.

El debilitamiento de las corrientes de intercambio comercial suele tomarse como un indicador de que los esquemas de integración están en crisis. El argumento es objetable. En primer lugar, porque la reducción del comercio intrarregional no es causa sino efecto de la crisis, no sólo de una crisis económica determinada (la de los ochenta, para no ir muy lejos) sino de la crisis misma del proceso de integración, cuando éste sea el caso. La caída del comercio intrarregional tiene gran importancia, sin lugar a dudas, pero es sólo una manifestación de hechos más fundamentales y profundos. En segundo lugar, como lo muestran diversas experiencias, un proceso de integración puede estar en crisis y ello, no obstante el intercambio comercial, pue-

de seguir registrando tasas positivas de crecimiento, al menos por todo el periodo.

¿Cuándo puede entonces hablarse con propiedad de la crisis de un proceso de integración? ¿Realmente los acuerdos de integración latinoamericanos y del Caribe están en crisis o se trata más bien de un reflujó temporal ocasionado por el impacto de la crisis económica de los ochenta, después de lo cual los acuerdos de integración podrán retomar su dinámica anterior...?

A nuestro juicio, un esquema de integración entra en crisis cuando sus objetivos no pueden ser alcanzados, a menos que el esquema sea reformulado sustancialmente, lo que implica modificar o sustituir los objetivos del acuerdo. O bien, cuando deja de haber correspondencia entre las demandas de desarrollo del proceso de integración y las formas jurídicas en que se le ha encuadrado, lo que tarde o temprano dará por resultado una sustitución de esas formas y la adopción de aquellas que puedan restablecer la correspondencia con los procesos reales. O bien, cuando habiéndose avanzado en la consecución de los objetivos de un esquema se opera una reversión del proceso (no un reflujó de éste, entiéndase bien, sino una auténtica reversión, cuyo lógico resultado será la disolución del acuerdo correspondiente).

En cualquiera de estos casos (y pudiera haber otros) se está en presencia de lo que podríamos llamar *crisis orgánica* de los procesos, pues su origen está en la esencia misma de éstos, en su concepción y conformación y no en situaciones o factores económicos o políticos coyunturales.

Salta a la vista que en su forma original, los distintos esquemas de integración chocaron con la realidad. La ALALC es el caso más conocido y comentado; la dinámica del Tratado de Montevideo de 1960, como se verá en el capítulo VI, prácticamente se diluyó a los pocos años de su vigencia, ya que hubo desde un principio una profunda discrepancia entre los intereses reales de los actores de la integración y el marco jurídico ajustado a las exigencias del GATT. El Acuerdo de Cartagena tuvo que ser sustancialmente reformado en 1987 mediante el Protocolo de Quito, en un intento (sujeto todavía a prueba) de revitalizar el Acuerdo. El Tratado General de Integración Económica Centroamericana dejó hace tiempo de corresponder a las nuevas realidades prevaletentes en la región, y ya en los años setenta no hubiera podido conservar su dinamismo inicial sin una ampliación de los compromisos de integración y una rectificación de errores de origen.

Tan rápido agotamiento del dinamismo de los esquemas de integración y su temprano encuentro con los obstáculos que imposibilitan el logro de los objetivos propuestos (en otras palabras, el desembocar al término de cierto periodo en crisis orgánicas), tiene una explicación que trasciende los elementos que antes se indicaron como elementos constitutivos de éstas. Nos referimos al hecho de que los procesos de integración se inscriben en el espacio de una *crisis estructural* de las sociedades latinoamericanas, presente en mayor o menor grado en todas ellas, y sufren el impacto de uno de los grandes condicionamientos del desarrollo económico de América Latina que es *la configuración histórica de sus relaciones económicas internacionales*.

Muy brevemente, pues no es esta obra el lugar para extenderse sobre el asunto, se hará enseguida un par de comentarios sobre el particular. Como más adelante se indica, históricamente América Latina ha seguido un "desarrollo por adaptación" de sus estructuras económicas y políticas precapitalistas, a diferencia de Europa cuyo desarrollo descansó en una ruptura total con el pasado. Es esta circunstancia la que da origen a la crisis estructural, la cual, en pocas palabras, puede decirse que constituye una situación friccional entre estructuras de la sociedad que pertenecen ya al pasado y las nuevas estructuras, o la demanda histórica de crearlas, para despejar el camino del desarrollo en todos sus aspectos.

La fricción entre el pasado y el presente frena el desarrollo, da origen a profundas desigualdades sociales, a las que corresponden esquemas muy concentradores del ingreso, y sistemas políticos muy excluyentes y violentos. En tales condiciones el desarrollo no tiene continuidad, se avanza por tramos históricos, que son resultados de cambios parciales que los factores con vocación y potencialidad de desarrollo logran introducir (cambios de un sentido modernizante, como los que apareja la industrialización, por mencionar uno de ellos). Sin embargo, tal avance agota sus posibilidades al cabo de cierto tiempo; de ahí la expresión de un desarrollo por tramos históricos.

Es innegable que gracias a esos cambios parciales América Latina ha avanzado tramos considerables en su modernización (de manera notable en el periodo 1950-1975), pero este avance se sobrepuso a las herencias del pasado (se trató de un *desarrollo aditivo*, como acertadamente ha calificado la CEPAL el de Centroamérica, calificación que juzgamos aplicable a la casi totalidad de países de América Latina y el Caribe).

La cuestión de si una sucesión de esos cambios parciales da lugar, finalmente, a una renovación no traumática de la sociedad o si ésta se

produce como resultado de un vuelco revolucionario, es materia que en la historia europea tiene ilustraciones en ambos sentidos, pero sobre la cual América Latina no puede dar una respuesta definitiva. Las revoluciones que en el presente siglo han tenido lugar en tres países (México, Cuba y Nicaragua, con grandes diferencias contextuales y de profundidad entre sí), constituyen un desenlace de la crisis estructural cuya reedición parece descartada en el futuro previsible, y no sólo en los años que faltan para inaugurar el siglo XXI.

El otro gran obstáculo que encuentran los procesos de integración para alcanzar el objetivo de un desarrollo apoyado en su creciente vinculación, es la estructura que tienen las relaciones económicas internacionales de América Latina. En la actualidad, hay cambios de forma pero no de contenido de este producto histórico. Las políticas que siguen los países centrales, tanto en la agricultura como en tecnología industrial y los servicios, tienden a consolidar el papel subsidiario de las economías latinoamericanas. El tipo de ajuste estructural que tan vigorosamente preconiza Estados Unidos, valiéndose ante todo de las instituciones multilaterales en que todavía su influencia es determinante (en particular, el Banco Mundial y el FMI), tienen una clara orientación antiintegracionista; un sentido profundamente discrepante con el postulado de que la integración regional y las exportaciones al resto del mundo deben conjugarse, a fin de favorecer en la América Latina, cuando menos, un desarrollo menos subordinado.

Resta ahora tratar dos aspectos de interés cualquiera que sea la vertiente de reflexión que evalúe los procesos de integración o que apunte hacia las perspectivas. En primer lugar, el marco general de desarrollo que nos ha legado la historia, a partir del cual deberá emprenderse todo esfuerzo de renovación. En segundo lugar, la estrecha relación, empíricamente verificable, que han tenido, y seguirán teniendo, el desarrollo y la integración. Un tercer aspecto: el estado de los acuerdos de integración en los años ochenta, que constituye una introducción a las perspectivas, será considerado hasta el capítulo XI. Vayamos al cuadro general.

### **El desarrollo latinoamericano: una metamorfosis incompleta**

Durante un periodo prolongado, desde 1950 a 1980, América Latina fue escenario de cambios muy importantes, tanto en el orden económico como en el social y el político; y, sin embargo, ésta notable evolución

no modificó ciertos condicionamientos fundamentales, tuvo lugar bajo su signo, se circunscribió dentro de un espacio acotado por esos condicionamientos.

En ese periodo fue impresionante la expansión de la economía latinoamericana: creció más de cuatro veces la producción global; la industrial se quintuplicó; en la agricultura las antiguas haciendas, soñolientas y crueles, de clara raigambre colonial, se transformaron en empresas capitalistas con nuevas tecnologías de producción y administración; en el sector externo hubo diversificación de las exportaciones, los países se vincularon entre sí mucho más (por la vía de integración o simplemente del comercio); se constituyó un sector financiero fuerte y dinámico; tuvo lugar un extraordinario desarrollo y diversificación de los servicios.

Tuvieron también gran trascendencia los cambios operados en las sociedades latinoamericanas: se enriquecieron las estructuras sociales con el ingreso de nuevas clases y la segmentación de algunas anteriores; se aceleraron los procesos de urbanización, con todas sus secuelas; hubo una intensa asimilación de formas de vida transferidas de los países industrializados.

Fue también muy rica y matizada la vida política en estos 30 años: dos revoluciones tuvieron lugar, una en Cuba y otra en Nicaragua; en los demás países se alternaron los periodos de represión y de resurgimiento democrático; hubo cambios en la estructura y las funciones del Estado; los actores del cambio social resultaron ser otros distintos de los que habían anticipado las teorías revolucionarias.

En contraste con los cambios descritos, destaca el hecho de que una parte de la población latinoamericana, la mayor parte, sin duda, no se benefició de las transformaciones ocurridas, y en algunos casos, por el contrario, su situación se agravó. La expansión de la economía fue acompañada de una concentración del ingreso y de la propiedad; la modernización de la agricultura conllevó un doloroso proceso de proletarianización y de empobrecimiento del campesinado; la urbanización multiplicó el hacinamiento, el subempleo y la marginalidad; los intentos de democratización real y de corrección a fondo de los desequilibrios sociales, generalmente tuvieron como contrapartida una carnicería medieval.

¿Por qué ocurrió así?... En última instancia porque los cambios, de un signo u otro, han transcurrido bajo ciertos condicionamientos fundamentales.

Uno de ellos es que el desarrollo capitalista de América Latina se ha operado modificando sólo en lo indispensable las estructuras precapitalistas. América Latina ha conseguido un desarrollo por adaptación, y el costo de esa novedad histórica lo ha pagado la mayor parte de sus habitantes.

El corolario político de esta permuta del pasado por el presente ha sido un sistema que todavía no ha llegado a ser democracia, habiendo dejado ya de ser oligarquía; un sistema que impulsa la modernización de la economía, pero reprime la modernización política. En América Latina se ha desmentido el postulado eurocéntrico de que el desarrollo capitalista conlleva la constitución de un régimen democrático. Por el contrario, en América Latina la economía y la política se han asociado de tal manera, que las sociedades latinoamericanas de nuestros días se han configurado mediante una modernización económica de lo arcaico, apoyándose en sistemas políticos que conservan muchos rasgos del estilo de gobernar pretérito.

El segundo gran condicionamiento se localiza en el sector externo. La inserción de América Latina en la economía mundial a partir del siglo XIX, tuvo como consecuencia que la vida económica interna dependiera en muy alto grado de las exportaciones de unos pocos productos primarios, y que se dependiera de decisiones tomadas más allá de sus fronteras, en los grandes centros del capitalismo de la época. En el presente siglo la sustitución de importaciones aportó cierta capacidad endógena de crecimiento, pero a partir de los sesenta, una vez completada la reconstrucción de Europa, las empresas transnacionales mostraron creciente interés en América Latina, se hicieron de fuertes posiciones en su economía, particularmente en su industria, y se inauguró una etapa de predominio no cuestionado ni disputado de dichas empresas en la región.

El endeudamiento masivo de los setenta terminó de sellar el destino latinoamericano para lo que resta del siglo XX. Se dice a menudo que hay que crecer para pagar, pero no se crece porque se paga. Los países latinoamericanos hacen una y otra vez solemnes advertencias de que puede llegar el momento en que ya no se pueda pagar, pero en tanto el riesgo se materializa, la banca transnacional prefiere seguir extrayendo recursos de la América Latina, mediante los cuales, llegado el momento, podrá hacer frente a la moratoria. La banca no aspira a cobrar hasta el último centavo, sino se propone cobrar hasta el último momento.

De esta manera, al gran condicionamiento histórico constituido por la errática suerte de las exportaciones latinoamericanas, se sumó en los años ochenta la deuda externa, condenando entre ambas a la América Latina a sufrir el tormento de Sísifo, quien según la mitología griega fue condenado a subir una gran roca hasta la cima de una montaña, empeño que tenía que reiniciar una y otra vez pues al momento de llegar a la cima le faltaban fuerzas para coronar la empresa y la roca caía de nuevo.

Son, ante todo, estos dos grandes condicionamientos los que dieron por resultado contradictorio que en América Latina haya progreso con atraso, modernidad con rezago, abundancia con pobreza, cambio con permanencia, transnacionalización con autosustentación, democracia con represión. A la manera del dios Jano, América Latina tiene una estructura bifronte: uno de sus rostros mira hacia adelante mientras el otro lo tiene vuelto hacia el pasado.

#### La relación de condicionalidad entre desarrollo e integración

Los procesos de integración han tenido una innegable incidencia en el desarrollo económico, sobre todo de los países medianos y pequeños, y han contribuido en más de un aspecto a operar modificaciones sustanciales tanto en la economía como en la estructuración social y en el Estado.

Sin embargo, la cabal comprensión del papel de la integración, de sus alcances y sus limitaciones, puede lograrse solamente si se tiene en cuenta un aspecto que con frecuencia se pasa por alto: que los resultados de la integración están sobredeterminados por el desarrollo global de los países y por el cuadro estructural en que dicho desarrollo tiene lugar. Al no tomar en cuenta esta relación de condicionalidad, la crítica irreflexiva que los sectores radicales han hecho de la integración le ha atribuido algunos resultados, sobre todo la transnacionalización de las economías, que no se originan en la integración, aunque se sirven de ella, sino constituyen rasgos inherentes del desarrollo económico que ha conocido América Latina después de la Segunda Guerra Mundial.

Tal sobredeterminación no significa que la integración carezca de una dinámica propia. La tiene, por supuesto, y gracias a ella ha podido influir en el desarrollo global y ha contribuido a modificar en alguna medida el cuadro estructural en que se encuentra inserta.

En razón de lo dicho se concluirá este capítulo con un breve repaso de algunos aspectos que han condicionado a la integración y que, al mismo tiempo, han recibido el impacto de ésta con mayor o menor intensidad. Tal incidencia, y sus limitaciones, habrá de apreciarse mejor en el desarrollo de la obra. Como regla general podría pensarse que la lectura de la experiencia latinoamericana de integración cobrará cabal sentido si se tiene como trasfondo la indicada interacción.

### El crecimiento: panorama desde los ochenta

Lo primero a considerar es el crecimiento económico en el periodo comprendido entre 1960 y 1980 que corresponde, en un extremo, al inicio de los procesos de integración, y en el otro extremo al umbral de la década de crisis económica latinoamericana.

En ese periodo la economía latinoamericana tuvo un ritmo de crecimiento muy importante. A precios constantes de 1980, el producto interno bruto de América Latina tuvo un valor de 173 137 millones de dólares en 1960; aumentó a un total de 300 709 millones en 1970, y alcanzó un valor de 540 677 millones en 1980. Lo anterior significa que el PIB, a precios constantes, tuvo un ritmo de crecimiento de 5.7 por ciento en el decenio 1960-1970 y de 6 por ciento en el periodo 1970-1980.<sup>5</sup>

No obstante ser muy importante el crecimiento logrado, la distancia que media entre la economía latinoamericana y la de los principales centros mundiales de poder económico, es muy grande. En 1980 el producto interno bruto de los 25 países comprendidos en el estudio del BID antes citado, fue apenas del 20 por ciento del producto interno de Estados Unidos y, aproximadamente, la misma proporción del de la Comunidad Económica Europea.<sup>6</sup> Aún mejor se aprecia la distancia que media entre las economías de los centros y la de América Latina si del conjunto de los 25 países se toma por separado a los tres más grandes: Argentina, Brasil y México. En 1980 estos

países generaron el 70 por ciento del producto interno de América Latina, pero su producción total de bienes y servicios fue apenas el 14 por ciento de la economía de Estados Unidos. Tal desproporción de poder económico explica, en forma muy sencilla y directa, la estrecha dependencia funcional que existe entre la evolución de la economía latinoamericana y la de las principales áreas económicas del mundo, como se podrá apreciar en lo que sigue.

La evolución económica de América Latina en el lapso comprendido entre 1960 y 1980, pasó por tres periodos distintos. El primero de ellos sería 1960-1973. En los años sesenta la economía creció a una tasa media anual de 5.7 por ciento, en términos reales. A finales de esa década, así como en los tres primeros años de la siguiente, la tasa de crecimiento fue todavía más alta.

Como la economía de los países desarrollados fue muy dinámica hasta 1973, su demanda de productos latinoamericanos fue muy activa, lo que dio por resultado que mejoraran los términos del intercambio y la capacidad de compra de las exportaciones. Así, gracias a que se contaba con un saludable ingreso externo se activó, a su vez, la demanda interna en América Latina (creció el consumo y aumentó la inversión). Fue en este periodo que los países aplicaron políticas de "desarrollo hacia adentro" o de profundización del mismo, lo que en el caso del Brasil se operó en forma simultánea con un exitoso esfuerzo para exportar al mercado mundial.

Fue en este periodo también que se pusieron en marcha los procesos de integración regional. La ALALC abrió caminos al comercio, aunque no fue muy lejos por razones que se verán más adelante. En Centroamérica el desarrollo industrial ganó bastante espacio, en buena medida por la formación del Mercado Común. El Acuerdo de Cartagena, en operación desde 1969, se inició bajo muy buenos auspicios, poniendo énfasis particular en lograr un desarrollo multilateral con reciprocidad.

En el Caribe hubo también acontecimientos muy interesantes. La Caribbean Free Trade Association (CARIFTA) se constituyó, en 1965, en un contexto de búsquedas y reafirmaciones nacionales, y en pocos años consiguió notables progresos en la liberación del comercio intrarregional. "Durante los sesenta los países de la región siguieron un patrón de desarrollo que descansó, fundamentalmente, en la inversión extranjera directa y las corrientes de comercio (tanto de bienes como de servicios) que dicha inversión generó para que fueran los principales motores del crecimiento económico. En un ambiente

<sup>5</sup> Tasas de crecimiento calculadas con base en: Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso económico y social en América Latina*, Washington 1982, p. 382.

<sup>6</sup> Valores del PIB de 25 países de América Latina y el Caribe: BID, *op. cit.*; PIB de Estados Unidos: FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales Anuario*, 1987; y PNB de la Comunidad Económica Europea: *Atlas*, del Banco Mundial, 1986.

internacional que para entonces era comparativamente favorable, casi todos los países (tanto los más desarrollados como los de menor desarrollo) experimentaron tasas razonables de crecimiento, tanto de las exportaciones como del producto interno bruto".<sup>7</sup>

En estos años de bonanza económica se creó en la mayoría de los países su sector moderno (en la minería, la industria y el turismo), pero en la práctica no se integró realmente a la economía nacional. Este crecimiento sin mayores transformaciones y con un alto nivel de desempleo, indujo a pensar en la necesidad de un desarrollo "externamente menos dependiente (...) que involucrara mayores esfuerzos de autosustentación y el desarrollo de centros locales de decisión".<sup>8</sup> De ese nuevo enfoque derivó la promoción de cooperativas, la renegociación de contratos con las firmas extranjeras, la creación de empresas estatales y, en general, un papel más determinante para el Estado. "Se puede decir que la emergencia del sector público como un punto de desarrollo y el giro hacia las economías mixtas tuvo lugar incluso donde no se hizo cuestión de la ideología".<sup>9</sup> Lamentablemente, este esfuerzo de interiorización de las fuentes de crecimiento, ocurrió en el umbral de un cambio desfavorable del contexto internacional, según se verá enseguida.

Para América Latina el punto de inflexión de la curva de crecimiento se localiza en 1974. Es entonces que se abre un periodo muy breve en la evolución económica regional. La demanda de los países industrializados se debilitó al entrar su economía en un periodo recesivo, situación que se agravó el año siguiente. El drástico cambio operado en la economía internacional, que marcó el fin de una época de crecimiento sostenido en el largo plazo, afectó de diversa manera a los países latinoamericanos. En el caso de los exportadores de petróleo la recesión en los países centrales coincidió con la cuadruplicación de los precios del crudo y, por consiguiente, con un cambio favorable en la relación del intercambio y la capacidad de compra de las exportaciones. Venezuela se embarcó en la realización de proyectos económicos muy ambiciosos.

Por el contrario, en los países no exportadores de petróleo cayó el índice de la relación de precios del intercambio, tanto por el incre-

<sup>7</sup> *The Caribbean Community...*, p. 27

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>9</sup> *Idem*.

mento de la factura petrolera como por el incremento de precios de las importaciones, a consecuencia de la inflación en los países centrales. El resultado fue una pérdida de impulso del desarrollo económico, un incremento del déficit en la cuenta corriente del balance de pagos y el inicio de un creciente endeudamiento interno.

A partir de 1976 se abrió un nuevo periodo para las economías latinoamericanas. Las economías centrales salieron de la recesión de 1974-1975, pero sin recuperar el dinamismo de los años anteriores. En forma correlativa, en América Latina hubo también recuperación económica, pero el crecimiento se operó a un ritmo menor que antes de 1974. Además, dicho crecimiento fue afectado por la gran inestabilidad de corto plazo que tuvo la relación de intercambio, lo cual desestabilizó las economías de la región. De los países grandes, Brasil y México registraron tasas de expansión bastante altas, mientras la economía argentina sufrió una notable pérdida de dinamismo.

No obstante que las exportaciones aumentaron en ese periodo, su valor fue superado todos los años por el de las importaciones. En parte ello se debió a que los países acudieron al endeudamiento externo para mantener su ritmo de crecimiento económico. Tradicionalmente, el acceso al crédito externo era limitado y estaba sujeto a diversas restricciones, de manera que si en un periodo dado el déficit en la balanza comercial no se podía compensar con ingresos adecuados de capital, era obligado reducir las importaciones y, por ende, moderar el crecimiento. Sin embargo, la fácil obtención de crédito en fuentes internacionales, sobre todo en la banca comercial, permitió mantener un alto nivel de importaciones.

El caso extremo fueron Argentina, Chile y Uruguay donde se deterioró, e incluso se desmanteló, parte de la capacidad industrial existente, a consecuencia de las importaciones hasta de bienes de consumo, en el contexto de las políticas neoliberales propiciadas por Estados Unidos. Como se sabe, Estados Unidos promueve en otros países la eliminación de todas las restricciones al comercio, reservando para la economía norteamericana el privilegio de practicar el proteccionismo.

En el segundo quinquenio de los setenta la integración siguió avanzando, aunque con marcadas diferencias de un esquema a otro. Al mismo tiempo, se comenzó a resentir de algunos problemas nuevos. Algunos de éstos tienen estrecha relación con el contexto internacional, mientras en otros tienen particular relevancia los factores internos y se tratarán en otra parte.

En general, la posibilidad de utilizar el financiamiento externo con amplias facilidades y la expectativa compartida por muchos gobiernos de que el desarrollo de la economía mundial garantizaba una expansión sostenida a largo plazo de las exportaciones, indujeron a esos gobiernos a cambiar sus estrategias de desarrollo. Tal cambio afectó, sobre todo, al Acuerdo de Cartagena, pero el endeudamiento en sí mismo se convirtió en una bomba de tiempo que a poco de iniciarse los ochenta, y aun antes en el caso de algunos países, provocó la adopción de medidas que afectaron seriamente a la integración.

El caso de la Caribbean Community es muy ilustrativo de las consecuencias que tuvo para la integración el entorno internacional de finales de los setenta. El desarrollo del sector estatal en el Caribe, al que se hizo referencia con anterioridad, tuvo lugar en buena parte cuando la región caribeña ya estaba sufriendo un fuerte deterioro de sus términos de intercambio, a consecuencia del incremento del precio de las importaciones. Por esta vía, la inflación de los países desarrollados se transfirió a los miembros de la CARICOM, en todos los cuales se registraron tasas de inflación doméstica. En general, casi todos los países caribeños vieron agravarse sus problemas de balanza de pagos.

“Para mantener cierto crecimiento (...) en un periodo en que las corrientes de capital oficial de largo plazo no eran adecuadas a la situación, los gobiernos de muchos países recurrieron en forma creciente a excesivos préstamos externos de corto plazo, los cuales, bajo condiciones inflacionarias, significaron tasas más altas de interés (...) Justo es decir que en los últimos años de los setenta la mayoría de los países de la CARICOM han tenido que dar prioridad a los requerimientos para la sobrevivencia cotidiana sobre las necesidades de desarrollo”.<sup>10</sup> Ello ha tenido muy serias implicaciones para la integración regional, pues la sobrevivencia ensimisma a los países, en tanto que la integración los extrovierte para que puedan encarar sus problemas con una nueva personalidad más fuerte y flexible.

### Las exportaciones

Lo que se lleva dicho, destaca que el sector externo ha tenido una importancia decisiva en la evolución económica reciente de América

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 29.

Latina, una de cuyas variables (las exportaciones) tiene directa relación con los procesos de integración regional.

A precios corrientes, el valor de las exportaciones latinoamericanas aumentó de 9 980 millones de dólares en 1960 a un total de 117 300 millones de dólares en 1980.<sup>11</sup> El incremento fue también muy significativo (7.5 por ciento en promedio anual) si se mide el valor de las exportaciones a precios constantes.<sup>12</sup>

Tan favorable evolución de las exportaciones obedeció a diversos factores: uno de ellos fue el comercio intrarregional, cuya expansión se operó, principalmente, en el marco de los acuerdos de integración. Otros fueron el impacto positivo de los estímulos a las exportaciones, sobre todo en forma de subsidios, así como el rápido crecimiento de la producción y las exportaciones del turismo en Barbados, de la bauxita en Jamaica y del petróleo en México.

Entre 1960 y 1980 se modificó la composición de las exportaciones de América Latina, a consecuencia del proceso de industrialización, por una parte; y del incremento del precio de los hidrocarburos, por otra. En 1960-1965 los alimentos y las materias primas constituían el 63 por ciento de la exportación total, mientras en 1976-1979 su participación se había reducido a 46 por ciento. En los mismos periodos la participación de los combustibles pasó de 26 por ciento a 34 por ciento, y la de productos propiamente industriales<sup>13</sup> pasó de 10 a 20 por ciento.<sup>14</sup>

En torno a la composición de las exportaciones hay bastantes discrepancias en la literatura disponible. Varían los criterios sobre lo que debe incluirse o excluirse como manufacturas. En el párrafo anterior se usó una clasificación de base estrecha, de lo que resulta que el 80 por ciento de la exportación total en 1980 habría estado constituida por materias primas, alimentos y combustibles (genéricamente denominados “productos primarios”).<sup>15</sup>

<sup>11</sup> UNCTAD: *Handbook of International Trade and Development Statistics*, 1985.

<sup>12</sup> Para la estimación anterior se ajustó el valor de las exportaciones de 1960 mediante el deflactor implícito del PNB de Estados Unidos (1980 = 100). (Dicho valor ajustado resultó ser 27 645 millones de dólares.)

<sup>13</sup> Comprende las siguientes secciones de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI): 5, productos químicos; 6, artículos manufacturados que se clasifican principalmente según el material; 7, maquinaria y material de transporte; 8, artículos manufacturados diversos.

<sup>14</sup> BID: *Progreso económico y social en América Latina*, 1982, p. 35.

<sup>15</sup> Comprende las secciones 0 a 4 de la CUCI: 0, productos alimenticios y animales vivos; 1, bebidas y tabaco; 2, materiales crudos no comestibles; 3, combustibles, lubricantes minerales y productos conexos; y 4 aceites y mantecas de origen animal y vegetal.

Al usarse una clasificación de base estrecha quedan excluidos de las manufacturas productos que tienen diversos grados de procesamiento industrial, los cuales ocupan un lugar importante en las exportaciones latinoamericanas. Tal sería el caso de algunas materias primas de origen agrícola y alimentos procesados; de los aceites comestibles, de las bebidas, de varios importantes rubros de las industrias de la madera y la textil, etcétera.

Tomando en cuenta lo anterior, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), y también el Banco Mundial, han elaborado clasificaciones de base más amplia de las exportaciones industriales. "La utilización de definiciones más amplias de las exportaciones de manufacturas aumenta sustancialmente la participación de las manufacturas en las exportaciones latinoamericanas totales (tanto como cuatro veces en 1970 y tres veces a fines de la década de los setenta)".<sup>16</sup>

La integración económica regional abrió por primera vez, amplios cauces a las exportaciones intralatinamericanas, y por vez primera los productos industriales pasaron a ser un componente importante de las mismas, cuando no el principal. Usando una clasificación de base estrecha, se puede apreciar que en 1979 los productos propiamente industriales constituyeron el 51 por ciento de las exportaciones intrarregionales, frente al 17 por ciento de participación en las exportaciones extrarregionales.<sup>17</sup>

El impacto de la integración en el desarrollo industrial y, por ende, en la composición de las exportaciones, puede ilustrarse seleccionando diversos países de diferente tamaño económico y calculando el porcentaje de las exportaciones intrarregionales de productos propiamente industriales respecto a la exportación total de dichos productos en esos países. En 1979 dicha participación porcentual fue la siguiente: Guatemala, 84 por ciento; Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, 93 por ciento como promedio de los tres países; Colombia, 65 por ciento; Ecuador, 84 por ciento; Argentina, 46 por ciento; Brasil, 35 por ciento y México, 24 por ciento.<sup>18</sup>

Gracias a la integración regional, los países medianos y pequeños pudieron hacer una contribución relevante al cambio de composición

de las exportaciones de América Latina. Si bien las exportaciones industriales de Argentina, Brasil y México son las que constituyen el porcentaje más alto de la exportación total de América Latina, no necesariamente es a estos países a los que se puede atribuir el crecimiento de las exportaciones en las distintas ramas de la industria. A este respecto el Banco Interamericano de Desarrollo apunta lo siguiente: "Quizás uno de los fenómenos cuya existencia es menos apreciada es la medida en que los países que son responsables del crecimiento de las exportaciones difieren de una rama a la otra".<sup>19</sup> En otras palabras, un determinado país puede no realizar el porcentaje más alto de las exportaciones industriales en una rama determinada, pero haber hecho una significativa aportación al crecimiento de las exportaciones en dicha rama, aportación que en algunos casos llega al 40 por ciento del correspondiente incremento en América Latina. Por lo tanto, no sólo los países grandes "ni sólo los países de tamaño mediano, sino también las naciones centroamericanas, han sido responsables de lo que puede considerarse como una participación significativa en el aumento de las exportaciones de algunos grupos de productos".<sup>20</sup>

Un aspecto muy importante resta por señalar. El rápido incremento de las exportaciones intrarregionales no hubiera sido posible sin los mecanismos de pago que permitieron a los países reducir al mínimo el uso de las reservas internacionales en el intercambio. Dicho de otra manera, sin los sistemas de crédito recíproco y de compensación de saldos del comercio intrarregional, este último hubiera sido menor, pues hubiera tenido que competir en el uso de reservas internacionales con las necesidades de importación desde el mercado mundial.

Un ejemplo basta para ilustrar lo anterior. El Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, permitió que entre 1966, que entró en vigor el Convenio, y 1979, se llevaran a cabo transacciones comerciales por un valor total de 27 373 millones de dólares, y solamente se hiciera uso de divisas por un total de 6 400 millones, o sea, el 23 por ciento del intercambio total. El 77 por ciento restante se operó en monedas nacionales.

<sup>16</sup> BID: *op. cit.*, p. 119.

<sup>17</sup> BID: *Progreso económico...*, 1984, p. 108.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 113.

<sup>19</sup> BID: *Progreso económico*, 1982, p. 123.

<sup>20</sup> *Idem*.

### La irrupción de las trasnacionales

En el prolongado periodo de expansión económica de América Latina, la industrialización tuvo un papel muy destacado. Las tasas más altas de crecimiento, a precios constantes (7.6 y 7.0 por ciento por año), se registraron en el segundo quinquenio de los sesenta y el primer quinquenio de los setenta, respectivamente. El indicado promedio latinoamericano estuvo positivamente influido por el crecimiento industrial de Brasil y México, y negativamente afectado por la evolución del producto industrial en Argentina, cuya tasa de crecimiento decayó a lo largo de los setenta, y llegó a registrar tasas negativas en 1975-1980, por efecto de las políticas neoliberales adoptadas por la dictadura militar.

La industrialización transcurrió, en lo fundamental, bajo el signo de la sustitución de importaciones, con lo que se perseguía dotar a la América Latina de una mayor capacidad de autosustentación del desarrollo. Sin embargo, el momento histórico de pasar a una fase más avanzada de la industrialización sustitutiva en los países que ya habían avanzado en ese proceso, y de acelerar o de iniciar el desarrollo industrial en los restantes países, coincidió con el periodo de expansión de las empresas trasnacionales hacia el Tercer Mundo. Así pues, cuando se buscaba dar a las economías latinoamericanas una mayor independencia mediante el desarrollo industrial, en definitiva se abrió un periodo de evolución hacia una nueva manera de ser dependiente.

En tal evolución se conjugaron los intereses de las trasnacionales y de sectores empresariales y políticos locales. A menudo las cosas se presentan como si la dinámica del capital internacional lo hubiera proyectado con fuerza irresistible hacia el Tercer Mundo, en particular hacia la industria y los servicios de esos países; pero no hay que perder de vista (por su significación social y política) que las élites estratégicas de América Latina, con la rara excepción de algunos segmentos de las mismas, estimularon la corriente de inversiones extranjeras porque así convenía al tipo de desarrollo económico elegido y a sus propios intereses. "Los agentes sociales del *cambio conservador* encuentran en las inversiones foráneas los medios que su propio país podría darles sólo con cambios que no desean promover".<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Alfredo Guerra-Borges y Edelberto Torres: "Cambio y permanencia de América Latina en el contexto económico mundial", *Problemas del Desarrollo*, núm. 58, México, 1984, p. 57.

En el capítulo X se abordará de nuevo esta materia, refiriéndola en especial, a la experiencia de la integración regional en materia de inversiones extranjeras. Por ahora se deja anotado el hecho de que la trasnacionalización es un fenómeno que trascendió a la integración regional, pero, al mismo tiempo, encontró en ésta un ambiente propicio, particularmente en los países de mercado restringido.