

ROLAND T. ELY

**LA INTEGRACION ECONOMICA
EN AMERICA LATINA**

Reproducción del "Financial
Analysts Journal", de Nueva
York, de julio-agosto 1962.

1963

Plus ça change, plus c'est la même chose es un proverbio francés que difícilmente pueda aplicarse al cambiante panorama que ofrece América Latina en la actualidad a los ojos del observador atento. Sólo en los dos últimos años muchas de nuestras hermanas repúblicas se han asociado al Mercado Común Centroamericano o a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, paso cuya trascendencia es verdaderamente revolucionaria.

Hasta que ello sucediera el Hemisferio era como una familia de hermanos separados por rivalidades domésticas. El insignificante comercio que entre ellos se realizaba era por demás impropio de países de origen común, pero la anomalía quedó tan arraigada que no debe extrañar que ahora, en la etapa de las reacciones saludables, haya quienes miren con escepticismo aquellos dos grandes movimientos tendientes a la integración económica. Simplemente no creen que de la noche a la mañana puedan borrarse prevenciones aislacionistas enquistadas durante tanto tiempo. ¿Se justifica ese pesimismo?

Ante todo, los pesimistas de ambos lados del Río Bravo harían bien en repasar las páginas de la historia de los pueblos latinoamericanos. Allí podrán hallar precedentes de sumo interés, incluso en lo referente a la idea del establecimiento de un mercado común general interhemisférico. Desde California hasta Tierra del Fuego, la Corona de Castilla reinó sobre un territorio que actualmente forma dieciocho de las veinte repúblicas de ibérica estirpe. La magnitud de tal sistema económico y político sobrepasa lo más ambicioso que se haya concebido en tal sentido en nuestros tiempos, salvo, por supuesto, los planes de dominación mundial del bloque chino-soviético. Tampoco debemos olvidar que Brasil formó parte del imperio español de 1580 a 1640, ni que todo el Caribe fue un lago español hasta el siglo xvii, cuando Jamaica, la isla de Santo Domingo y las Antillas Menores quedaron sometidas a los filibusteros de Inglaterra, Francia y los Países Bajos.

Las tendencias de posguerra hacia la integración económica en Europa atrajeron la atención de todo el mundo, al punto de que en el propio Kremlin generaron una inquietud que no tardó en tener estado público. Las deliberaciones en torno a la ALALC y al MCCA se desarrollaron y se desarrollan sobre la base de la adap-

tación al medio latinoamericano de la rica experiencia que proporcionaron el bloque del BENELUX (1948), la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1951), el Mercado Común Europeo (1957), la Asociación Europea de Libre Comercio (1959) y la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (1961), entidad esta última que incluye a naciones no europeas.

Alguien observó una vez que aprendemos de la Historia que de ella no aprendemos. Puede que la paradoja sea cierta, pero antes de analizar el presente y el futuro, quizá convenga colocar la integración económica latinoamericana en su debida perspectiva histórica.

Período colonial

La política económica de España para con sus colonias siguió los lineamientos mercantilistas de la época: el proteccionismo, las restricciones y el monopolio a favor de la metrópoli, que disponía para ello de poder militar y naval, respaldado por dinero en abundancia y el control de varios productos primarios esenciales. Después de pasar por una fase "metalista" (como sólo el oro y la plata eran considerados como riquezas reales, cada país acumulaba esos metales preciosos y trataba de absorberlos a sus vecinos), España cayó en la cuenta de que una balanza comercial favorable sería el medio más efectivo de alcanzar los precitados objetivos.

En tal virtud, fue estimulada la producción de artículos destinados a la exportación. La Corona alentó cuidadosamente a industrias tales como la del azúcar y a la explotación minera. Si bien era de suponer que tal política proteccionista estaba enderezada al bien de la madre patria y de sus posesiones ultramarinas, evidentemente involucraba una interferencia radical con la empresa privada y daba la primacía al comercio de exportación a las colonias, con lo que la Península se aseguraba los mayores ingresos posibles en moneda metálica. Las colonias ofrecían mercados exclusivos a las manufacturas y productos agrícolas de España, aunque en la práctica estos embarques nunca pudieron satisfacer los requerimientos de sus destinatarios. Las colonias, a su vez, enviaban a la metrópoli algodón, cueros, tinturas, azúcar, cacao, tabaco y, lo que es más importante, ingentes cantidades de metales preciosos extraídos de las minas. Esos productos por lo general no competían con los peninsulares. Además, sólo los navíos hispánicos podían vehiculizar el comercio exterior de las colonias (si bien

los puertos cubanos quedaron formalmente abiertos a todas las naciones en 1818, ello fue a costa de gravosos aranceles para los artículos no procedentes de España y para los cargamentos no traídos en naves españolas). Para contrarrestar el monopolio metropolitano los comerciantes coloniales recurrieron al contrabando, en el que evidenciaron tanta o más habilidad que sus congéneres norteamericanos bajo la hegemonía británica antes de 1776.

Durante muchos años Buenos Aires fue uno de los principales centros de ese tráfico ilegal, particularmente el que se llevaba a cabo entre el Río de la Plata y el Brasil. Los comerciantes del Plata intercambiaban trigo, cueros, sebo, vino y lana por azúcar, esclavos negros y otras importaciones de gran demanda provenientes del Brasil, ya sea como país de origen o de tránsito. Este comercio alcanzó su cenit después de 1580, cuando Felipe II tomó posesión del trono portugués y, por ende, de otro gran imperio que se agregaba a su corona.

Las casas comerciales de Buenos Aires y Lima (el intercambio terrestre entre el Perú y el Río de la Plata se efectuaba pasando por la actual Bolivia) operaban por medio de agentes o corresponsales en Brasil. Cuando los portugueses se sublevaron con éxito contra lo que llamaban "cautiverio español", en 1640, el comercio entre Brasil y Buenos Aires mermó considerablemente, convirtiéndose en un tráfico clandestino extremadamente limitado.

Durante el siglo XVIII, España experimentó una notable recuperación de los efectos paralizantes de la conducción económica bajo los últimos Hapsburgos. Guiado por monarcas de la dinastía de los Borbones y sus ilustrados ministros de 1700 a 1788, el gran imperio marítimo floreció como nunca. Uno de esos estadistas de visión de futuro fue José del Campillo, que recomendó reformas que nos parecen familiares a dos siglos de distancia: distribuir tierras entre los indios (libres de impuestos) para que las trabajaran, enseñarles técnicas agrícolas avanzadas y otorgarles amplios créditos. El autor de *Nuevo sistema de gobierno económico para América* también postuló la reducción del contrabando mediante la eliminación de los onerosos gravámenes sobre el intercambio, la disminución de las tasas aduaneras sobre las mercaderías extranjeras, el estímulo del comercio entre las colonias y la abolición del monopolio que durante tanto tiempo detentaron los comerciantes de Cádiz en el tráfico con Indias. Por añadidura, propuso abolir el anticuado sistema de "convoyes" periódicos que restrin-

gían el intercambio entre España y el Nuevo Continente. A fines del siglo XVIII el comercio dentro del imperio estaba todavía limitado a España y los españoles, pero ya podía dedicarse a él cualquier súbdito de la Corona, y podía hacerlo con los principales puertos marítimos. Cualquier español podía ya comerciar directamente con cualquier parte de España o sus colonias en América.

¿Cuáles fueron los resultados de esa liberalización en la política económica? En 1760, el comercio cubano, por ejemplo, se bastó con media docena de navíos anuales, en tanto que en 1778 la Gran Antilla requirió más de doscientos. Buenos Aires, a su vez, aumentó la exportación de cueros de 150.000 a 800.000 unidades anuales. Se ha calculado que durante la última década del reinado de Carlos III (1759-1788) el valor del comercio entre España y sus colonias americanas se multiplicó siete veces. Además, la creciente libertad económica dentro del imperio redujo los precios y cortó radicalmente el contrabando.

Al mismo tiempo, produjo una distribución más amplia de la riqueza, ya que surgieron nuevos comerciantes alentados por la posibilidad de trabajar en un marco de mayor competencia. En 1790 las ciudades de México y Lima eran mucho más grandes que Filadelfia o Nueva York, y bastante más ricas. Y no eran las únicas ciudades prósperas y populosas de Hispanoamérica. Hoy día el viajero todavía contempla con admiración el legado arquitectónico del período colonial bajo la forma de imponentes edificios públicos, iglesias y residencias privadas.

Los siglos XIX y XX

Del somero examen del período colonial que acabamos de efectuar se infiere que la integración económica y la liberalización comercial —aun la reforma agraria— constituyen conceptos que no son nuevos bajo el sol latinoamericano. La fragmentación política y las rivalidades nacionales se hicieron típicas allí después de la década del 20, cuando los países recién nacidos salieron triunfantes de las guerras de independencia. Algunos dirigentes visionarios, especialmente el gran Simón Bolívar, trataron infructuosamente de que se mantuvieran al menos algunos de los viejos vínculos que habían amalgamado a los distintos pueblos hispanoparlantes del Nuevo Mundo. Su propia Gran Colombia (integrada por Colombia, Ecuador y Venezuela) desmembróse después de 1830. El con-

greso de naciones americanas que convocó Bolívar en Panamá en 1826 no representó más que un precedente para la cooperación interamericana en el presente siglo, pese a los elocuentes alegatos del Libertador en pro de una federación económica de Estados latinoamericanos.

El efímero "imperio" de Agustín de Iturbide logró unir a México y América Central por el lapso de un año (1822-1823). Posteriormente, las Provincias Unidas de América Central (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) se mantuvieron unidas por otros 15 años. A la postre obraron las fuerzas centrífugas generadas durante casi dos decenios de guerra civil, fraccionando el ex imperio español en casi una veintena de repúblicas en su mayor parte atrasadas, de tipo semifeudal. Como contrapartida, Brasil, al liberarse del yugo lusitano, no sufrió ese proceso disociador, principalmente debido a la estabilidad de su monarquía constitucional durante el período crítico que sucedió a la independencia (1822-1889) y a la capacidad que demostró su pueblo para concertar y respetar compromisos pacíficos.

Si el siglo XIX fue testigo de la emancipación política de las posesiones españolas y portuguesas en América —salvo Cuba y Puerto Rico—, también lo fue de la creciente dependencia de los mercados extranjeros. Durante la mayor parte de la época colonial tanto el Brasil como la América hispana habían gozado de autosuficiencia económica, con excepción de lo que concierne a artículos de lujo. En realidad, hasta habían surgido "industrias livianas" en centros provinciales como Puebla y Guadalajara, en México. Ciertas regiones ganaron merecida fama por el desarrollo alcanzado en materia de cerámica, textiles, vidrio, artículos de cuero y bebidas fuertes.

Al principio los cambios fueron graduales. La agricultura continuó bajo el sistema de la primitiva "hacienda". La minería tardó mucho en recuperarse de las dislocaciones que trajeron aparejadas las guerras de independencia. El libre comercio con el mundo exterior originó la prosperidad de algunas ciudades costeras, pero muchas del interior permanecieron estancadas. El bandidaje y los frecuentes desórdenes políticos tornaron difíciles los viajes, cuando no peligrosos. Pero hacia mediados del siglo las influencias del extranjero comenzaron a hacerse sentir en toda América latina.

La Europa septentrional y los Estados Unidos estaban ya en la etapa de la Revolución Industrial, que había venido insinuándose en Gran Bretaña desde hacía una generación. La demanda euro-

pea, en sostenido aumento, de materias primas y alimentos básicos, servía de renovado acicate a los productores latinoamericanos. Cuando se logró cierto grado de estabilidad política (a menudo por el predominio de caudillos locales), comenzó a afluir el capital extranjero. Los inversores británicos, en particular, buscaban rendimientos mejores de los que podían obtener en su propio país, como así también algún control sobre sus fuentes de productos primarios.

Los ferrocarriles, los puertos, los centros de producción y distribución, constituyéronse en hitos de la penetración económica foránea en ciertas áreas favorecidas por los recursos naturales y la ubicación geográfica ventajosa. Algunas economías (Paraguay y Honduras) virtualmente no tocadas por esas corrientes, no pudieron desarrollarse a un nivel mayor que el de la mera subsistencia. Otros países (especialmente Argentina, Brasil, Chile y México) hicieron un progreso espectacular, al menos en la superficie.

Desgraciadamente, la nueva prosperidad era parcial. Trabadas por la exportación de sólo uno o dos productos básicos, las economías latinoamericanas se hallaron en franca desventaja competitiva en los mercados mundiales. Su suerte quedó librada a las oscilaciones de la demanda y a los precios vigentes entre las naciones industrializadas. Al consagrarse la tierra, la mano de obra y el capital local casi enteramente a la producción exportable, otros sectores que habían florecido en la época colonial se estancaron o bien dejaron de existir. Las ganancias —generalmente elevadísimas— que redituaban esas inversiones con miras a la exportación enriquecieron a grupos relativamente pequeños de privilegiados hijos nativos e inversionistas extranjeros.

Terratenientes, concesionarios, comerciantes, la correspondiente cohorte de abogados, y también funcionarios gubernamentales, sacaron buenas tajadas de ese proceso. Testimonio de ello fueron las suntuosas residencias —urbanas y veraniegas— e imponentes edificios públicos que adornaron las ciudades y provincias más importantes. Pero de toda esa riqueza fue ínfima la porción que se escurrió hacia las masas menos afortunadas.

América latina desde la Primera Guerra Mundial

La Primera Guerra Mundial conmovió las economías latinoamericanas hasta sus cimientos. Quedaron atrás los tiempos en

que los productos primarios, las manufacturas y las personas podían trasladarse de un país a otro con relativa libertad. Varias naciones latinoamericanas vendieron cantidades sustanciales de alimentos y materiales estratégicos a los aliados, aunque era difícil, cuando no imposible, importar las líneas tradicionales de artículos manufacturados. Y la década del 20 sólo trajo una nueva carga de problemas. Estados Unidos se recobró de los efectos de la hecatombe con bastante rapidez, pero la exhausta Europa nunca llegó a recuperarse del todo. Sus estadistas erigieron barreras arancelarias, en tanto que en América latina los ingresos por la exportación de materias primas y alimentos declinaban más que los precios de los artículos que se importaban.

La gran depresión financiera de 1929 significó el agotamiento de las fuentes de los préstamos e inversiones norteamericanos que habían fluido a Latinoamérica durante todo el decenio. El comercio mundial decayó pronunciadamente. Las exportaciones chilenas, por ejemplo, descendieron casi un 90 por ciento entre 1929 y 1932. En el mismo breve período, las exportaciones de Bolivia mermaron en un 80 por ciento, y las de Cuba 70 por ciento. Las veinte repúblicas iberoamericanas juntas perdieron cerca del 65 por ciento de sus ingresos por ese concepto en sólo esos tres fatídicos años.

Al llegar a ese punto, no pocas de nuestras hermanas repúblicas se convencieron de que la mejor escapatoria a las fluctuaciones violentas de la suerte de sus economías monoculturales era la diversificación de la producción rural y el desarrollo de industrias propias. Se llegó además a la conclusión de que la industrialización crearía nuevas fuentes de empleos para absorber a los trabajadores desocupados de las zonas agrícolas y mineras afectadas. Los nacionalistas se quejaban (en ciertos casos con sobrada razón) que, como satélites económicos de las naciones más industrializadas, los países latinoamericanos perdían rápidamente su autonomía política. Alegaban que las presiones económicas eran mucho más efectivas que lo que habían sido los marinos de Teddy Roosevelt, la Armada Real británica o la fuerza expedicionaria de Napoleón III a México en una época de imperialismo más abierto.

Obrando en consonancia con tales puntos de vista, varias naciones lograron avances significativos, principalmente la Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Pero entre las otras 15 repúblicas latinoamericanas, el desarrollo industrial, salvo las explotaciones extractivas como la minería y el petróleo (que, de cualquier

manera, fueron generalmente financiadas por capitales extranjeros), fue poco firme cuando no inexistente.

La Segunda Guerra Mundial no encontró a América latina tan dependiente de las manufacturas extranjeras como lo había estado al estallar la guerra anterior, al menos en lo que respecta a artículos de consumo. Pero después de 1946, excepto durante una breve pausa cuando el conflicto de Corea, las exportaciones latinoamericanas comenzaron a declinar en precio y volumen, en tanto subía el costo de maquinarias y equipos procedentes del exterior. Ambos factores, aunados, obligaron a restringir los proyectos de industrialización y diversificación de esas economías. Centraronse los esfuerzos en los productos básicos, como el café, susceptibles de proporcionar las divisas tan necesarias para nuestros vecinos del sur. En esos rubros los precios estuvieron sujetos a fluctuaciones, algunas veces violentas, que también se observaron en los metales no preciosos, petróleo, productos alimenticios y textiles. Se complicó el problema en los casos en que los países tradicionalmente importadores empezaron a sustituir algunos de esos productos por materiales sintéticos (nylon, plásticos, etc.) o prefirieron comprarlos a menor precio en otras partes (el petróleo de Medio Oriente, el café y el cacao de África, etc.).

Así las cosas, se acrecentaron los saldos desfavorables de las balanzas de pagos. Proliferaron las restricciones a la importación y las tasas de cambio múltiples. Para combatir los déficit presupuestarios recurrióse desesperadamente al emisionismo. La inflación hizo presa de las economías, salvándose unas pocas solamente, y no las más dinámicas. El descontento social cobró fuerza al no lograr los ingresos nacionales ir a la par del índice de crecimiento de la población más elevado del mundo. En algunas regiones el nivel de vida bajó más que durante la Gran Depresión, cuando había menos bocas que alimentar.

PARALELOS EN LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Estados Unidos, 1783-1789

Los problemas latinoamericanos no son tan sencillos como pretenden hacernos creer quienes gustan de las esquematizaciones fáciles y de las simplificaciones demagógicas. Ni el Mercado Común Centroamericano ni la Asociación Latinoamericana de Libre Co-

mercio aspiran a suministrar panaceas para cada uno de los males que afectan a sus miembros. Sus intenciones son, eso sí, cortar el nudo gordiano de las restricciones y desarmonías que han trabado el florecimiento de esas economías desde las guerras de la independencia, vale decir, por espacio de un siglo y medio.

En cierto sentido, el infortunio de nuestras hermanas repúblicas se asemeja al que padecieron las Trece Colonias de la América del Norte cuando terminó la lucha por la emancipación. Las Colonias obraron al principio como si fueran naciones separadas, celosas una de otra, al punto de que establecieron tarifas aduaneras entre sí, en una rivalidad que en ocasiones llegó a degenerar en conflictos fronterizos. Esa situación, susceptible de conducir a la desintegración efectiva y total del flamante país que acababa de liberarse del yugo inglés, fue aprovechada por la misma Albión, que trató de inundar los mercados de sus antiguas colonias con artículos manufacturados baratos, en obvio detrimento de las incipientes industrias norteamericanas. El circulante metálico desapareció de la circulación, y la posición de la balanza de pagos tornóse cada vez más insostenible. Así, Lord Sheffield pudo comentar en sus *Observations on the Commerce of the American States* que Inglaterra estaba en condiciones de absorber el comercio exterior de los flamantes Estados sin necesidad de gobernarlos ni tener que hacerles concesión alguna, agregando: "Norteamérica no puede desquitarse. No será cosa fácil conseguir que los Estados norteamericanos actúen como una nación."

Los hechos probaron la verdad de tales observaciones. Gran Bretaña, con sus ricas posesiones de las Indias Occidentales, cerró las puertas al comercio exterior norteamericano. El Congreso Continental, carente de la fuerza que le hubiera dado la debida cohesión de las Trece Colonias, nada pudo hacer. Las medidas que se tomaron fueron unilaterales: Nueva York duplicó los aranceles sobre las mercaderías traídas en buques ingleses, Massachusetts cuatriplicó a su vez esos derechos y prohibió a los barcos británicos cargar en sus puertos, y Rhode Island también virtualmente prohibió el comercio con Inglaterra. Pero Connecticut, viendo una posibilidad de beneficiarse con la resuelta postura de los Estados vecinos, abrió sus puertos a la navegación británica. Y como si eso fuera poco, impuso fuertes derechos a las mercaderías provenientes de ¡Massachusetts!

La Convención Constituyente puso fin a tales anormalidades al crear en 1787, en Filadelfia, un mercado común para los trece

Estados. Cuando la Constitución fue ratificada dos años más tarde, quedó abierto el camino para la expansión del mercado interno contemplando los casos de incorporación de nuevos Estados a la Unión. En la actualidad, el comercio exterior, con ser vital para la balanza de pagos norteamericana, no pasa del cinco al seis por ciento del producto nacional bruto, lo que da idea de la importancia del intercambio interestatal. Es un hecho que ahora damos por sentado, pero aquellos esforzados constructores de la nacionalidad debieron superar poderosos intereses creados antes de poder establecer el primer mercado común del hemisferio.

América latina en la encrucijada

Del mismo modo, circunstancias análogas han obligado a la mayoría de los países latinoamericanos a asociarse en grupos regionales. Individualmente, ni siquiera los Tres Grandes (Argentina, Brasil y México) pueden comerciar ventajosamente con potencias altamente industrializadas cuando el panorama económico es adverso. Las grandes concentraciones de poder del mundo de posguerra hicieron irrisoria la independencia económica latinoamericana. El Mercado Común Europeo, por lo pronto, constituye una amenaza particularmente peligrosa. Para igualar las restricciones al comercio exterior que imponen sus socios del MCE, Alemania occidental estará obligada a imponer, por su parte, un gravamen del 20 por ciento sobre las bananas y a elevar la tasa sobre el azúcar importado del 37 al 80 por ciento.

El Mercado Común Europeo otorga un tratamiento preferencial a las ex colonias francesas y belgas en África, a expensas de exportaciones tradicionales de Latinoamérica como el café, las bananas y el cacao. El promedio anual de las importaciones de esos tres productos durante el período 1952-1956 fue de 300 millones de dólares para América latina y de 240 millones para las antiguas posesiones africanas. El azúcar, el algodón y el cobre significaron otros 270 millones de dólares en las exportaciones latinoamericanas al MCE. Si bien los referidos territorios africanos vendieron 126 millones de dólares en café y 53 millones en algodón, fueron —y todavía lo siguen siendo— de insignificante importancia como productores de azúcar.

Los países latinoamericanos, en conjunto, cuentan con Europa occidental para la absorción de la tercera parte de sus productos

exportables. Si Gran Bretaña y los otros miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza) lograren entrar en el Mercado Común, al sur del Río Grande habrá mayores motivos de alarma.

Rompiendo el círculo vicioso

Reconociendo que la multiplicidad de las soberanías políticas ha obstaculizado el progreso económico de las repúblicas iberoamericanas, tanto la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio como el Mercado Común Centroamericano tratan de eliminar las barreras que limitan la expansión de sus mercados internos. Para que los costos unitarios de fabricación sean bajos, las industrias deben orientarse hacia la producción en masa. Dada la inferioridad cuantitativa y cualitativa de los mercados latinoamericanos en el pasado, la demanda limitada ha frustrado el desarrollo de la industria pesada y de las técnicas de producción en masa.

La necesidad de romper el círculo vicioso de la fragmentación económica se hizo sentir más imperiosamente cuando las exportaciones iniciaron la acentuada curva descendente que se operó tras la guerra de Corea. Aun desde 1957 hubo una reducción de un 10 por ciento, en tanto que el crecimiento económico per cápita declinó desde casi el 3 por ciento hasta menos del 1 por ciento anual. La llamada "explosión demográfica" introduce otro factor de presión en el cuadro. Como ya puntualizáramos, los latinoamericanos se precian (o se lamentan) de tener el índice de crecimiento vegetativo más elevado del mundo: alrededor del 2,7 por ciento anual, contra el 1,7 por ciento de los Estados Unidos, o el promedio mundial del 1,2 por ciento. Para afrontar este desafío, deben acelerar su crecimiento económico a cerca del 5,5 ó 6 por ciento anual del nivel actual.

La creciente demanda de mercancías y servicios no puede satisfacerse sólo mediante las importaciones, sin agotar rápidamente las reservas de divisas. La Argentina aprendió esa amarga lección durante el régimen de Perón. La producción interna puede y debe llenar la brecha entre la demanda y la capacidad de importación. La industria liviana ha alcanzado ya un significativo progreso en algunos lugares, como por ejemplo la fabricación de artículos para el hogar en Brasil y México.

Pero queda mucho por hacer, especialmente en el sector agra-