

Integración Latinoamericana: Pasado, Fracaso y Perspectivas

Luis Hernando Rodríguez R.

I. Introducción

Han transcurrido 37 años desde cuando se lograron los primeros acuerdos institucionales para la Integración de la América Latina. En efecto, en 1951 se crearon el Comité Centroamericano de Cooperación Económica y la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). En agosto de 1952, durante la primera reunión del Comité Centroamericano de Cooperación Económica en Tegucigalpa, el secretario ejecutivo de la CEPAL, Dr. Raúl Prebisch, hacía énfasis en "la importancia de perseguir en materia de integración económica una meta inmediata no demasiado ambiciosa, pero a la vez audaz. No la perfección ni lo ideal, porque sería inasequible en muchas generaciones. Una meta limitada pero que requiere una coordinación de esfuerzos para producir un fuerte impacto en el desarrollo económico.....". Y aclaraba que por "integración económica limitada puede entenderse una política que, dentro del marco general del desarrollo económico, tienda a

la localización óptima de algunas actividades económicas importantes, especialmente las de carácter industrial y de transformación de productos agropecuarios y minerales, con miras a establecer unidades de producción del tamaño adecuado para aprovechar las materias primas de la región y poder así abastecer los mercados centroamericanos en su conjunto a costos de producción lo más bajos posibles. Esto quiere decir que será posible establecer nuevas industrias que jamás serían viables si sólo contaran con el mercado nacional"¹.

Es importante resaltar que en este texto fundacional se plantea la política de integración como una política esencialmente enfocada hacia el rediseño de la estructura de producción de las economías que han convenido en integrarse. Dicho

1. CEPAL (1952). "Alcance y requisitos de una política de integración y reciprocidad económicas" en: Lizano, E. (ed.) *La Integración Económica Centroamericana*, F.C.E., México, 1975, Serie Lecturas, No.13.

rediseño abarca dos dimensiones: la de localización óptima de las actividades productivas y la del establecimiento de actividades de carácter industrial y de transformación de productos agropecuarios y minerales. En otros términos, la política de integración limitada o inicial se concibe, ante todo, como el intento de lograr una zona de producción eficiente, diversificada y de alto valor agregado. Sólo posteriormente y como complemento de esta política de integración-producción, se esbozaba en 1951 la política de liberación comercial².

Debe notarse también que la cristalización de la segunda dimensión de la política de integración-producción, i.e., la implantación de actividades productivas de mayor valor agregado, tendría un impacto metazonal en el sentido de que alteraría la forma de inserción de la zona de integración en la economía mundial. Las economías integradas dejarían de ser exclusivamente exportadoras de productos primarios, para abrirse paso en el comercio mundial de productos semi-elaborados y elaborados.

Por el contrario, la historia subsecuente de la integración latinoamericana -aquella que pasa por la creación del Mercado Común Centroamericano, de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), del Grupo Andino, de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), etc.- parece haberse desarrollado dándole prioridad, o en algunos casos, girando exclusivamente sobre lo que en 1951 se postulaba como un aspecto complementario de la política de integración-producción: la política de liberación comercial intrazonal. Parece entonces, que el olvido y/o la imposibilidad de ejecutar una política de rediseño de la estructura de producción ha sido una de las causas

fundamentales de los pobres resultados de la integración latinoamericana aún en el campo puramente comercial, 37 años después de los primeros intentos oficiales. En lo que sigue, se intenta sustentar esta hipótesis mediante algunas consideraciones basadas en la experiencia particular del Grupo Andino.

II. La restricción externa sobre los procesos de integración de los países en desarrollo

Las distintas vertientes de la literatura sobre la problemática del subdesarrollo han coincidido en señalar la relevancia de los límites externos³ para el caso de las economías en desarrollo. Por lo tanto, si, en general, crecer en economía abierta requiere de un continuo esfuerzo para minimizar los límites externos, en el caso de las economías en desarrollo este esfuerzo adquiere el carácter de una condición necesaria para el crecimiento⁴.

Uno de los requerimientos del orden económico internacional prevaleciente ha sido el de que cada economía deba lograr -a mediano y largo plazo- un cierto equilibrio de su balanza de pagos. La definición de este equilibrio depende de los movimientos de capital que pueden considerarse como relativamente regulares. En estas condiciones, la restricción externa que pesa sobre cada una de las economías se traduce por la necesidad de obtener

2. Cf. CEPAL, Op. cit., acápite 3.

3. Cf. Las Teorías del Deterioro de los Términos de Intercambio, del Intercambio Desigual, de la Dependencia, los Modelos de dos Brechas (o restricción de divisas), etc.

4. Cf. Rodríguez, L.H. (1986). "Una reinterpretación de los modelos de crecimiento con restricción de divisas". *Desarrollo y Sociedad* No.11 Septiembre.

er un saldo corriente compatible con los movimientos regulares de capital⁵.

La evolución del saldo corriente de un país es determinada prioritariamente por los flujos comerciales, los cuales -tanto en entradas como en salidas- dependen de manera fundamental de su estructura de especialización internacional. Por otra parte, la dinámica relativa de tales flujos parece estar en función de la adecuación estructural de la especialización internacional del país al dinamismo de las demandas doméstica y externa.

Dentro de una economía mundial que se caracteriza por la existencia de amplias diferencias entre los niveles de desarrollo de sus miembros o, para simplificar, por la jerarquización económica Norte-Sur, es así que evidente que, para un conjunto de economías del Sur que se caractericen por un tipo de inserción internacional de complementariedad intersectorial con el Norte y por un intercambio marginal Sur-Sur, la restricción externa sobre sus procesos de crecimiento viene a ser determinada prioritariamente por su relación comercial con el Norte. Esto genera una restricción *externa* sobre cualquier proceso de integración emprendido por dichos países del Sur, en la medida en que los ajustes de sus economías con respecto del contexto internacional extra-regional se hacen prioritarios y pueden ir en *contra* de los requerimientos de la integración.

La diversidad existente de estructuras de especialización internacional⁶, aso-

ciada a niveles igualmente disímiles de desarrollo relativo de las economías, constituye la razón de ser del carácter marginal del comercio entre las economías periféricas especializadas en producciones primarias y de la alta e inelástica complementariedad intersectorial de sus intercambios comerciales con las economías que conforman el núcleo industrial de la economía mundial. Los procesos de integración comercial de las economías primario-exportadoras no sólo enfrentan entonces el problema de la similitud de sus limitadas estructuras de especialización, lo cual las contrapone sobre un plano competitivo que constituye, por tanto, una fuerza centrífuga, sino que además están restringidos por la apremiante necesidad de cada una de las economías participantes, de obtener un saldo corriente en sus transacciones mayoritarias con el resto del mundo -en particular, con las economías del núcleo industrial- compatible con los movimientos regulares de capital -los que, a su vez, dependen fundamentalmente de la coyuntura de las economías industrializadas-. En otros términos, los proyectos integracionistas de los países en desarrollo enfrentan una restricción de índole estructural, directamente asociada con su forma de inserción en el contexto de la economía mundial jerarquizada.

dentes en productos industriales pesados, intensivos en capital y tecnología. Por la otra, los países en desarrollo presentan excedentes comerciales en bienes primarios-energéticos primarios, productos agrícolas o mineros, según sean sus respectivas dotaciones en recursos naturales- y déficits en productos manufacturados livianos y/o estandarizados tecnológicamente y déficits decrecientes en productos industriales pesados. CF. CEPII (1983). "Economie mondiale: La montée des tensions". *Economica*, París.

5. Cf. Lafay, G. (1979). "Dynamique de la spécialisation internationale". *Economica*, París.

6. Por una parte, los países más desarrollados -aquellos que conforman el *centro* industrial de la economía mundial- aparecen financiando déficits en energía, productos primarios y artículos manufacturados livianos por medio de exce-

III. La restricción estructural sobre la integración andina

A. La inserción en la economía mundial

Desde la constitución del Grupo Andino, sus miembros han mantenido de manera muy estable un patrón común de inserción internacional, por lo demás típico de los países en desarrollo. Esto significa básicamente la presencia de excedentes comerciales en productos primarios y de déficits en productos industriales.

En el marco de esta caracterización general cabe, sin embargo, la siguiente distinción: por una parte, Venezuela, Ecuador y Bolivia han presentado importantes excedentes energéticos (petróleo) y, en el caso de Bolivia, también mineros (estaño y zinc). A su vez, en estas tres economías no sólo los aprovisionamientos de maquinaria y equipo y material de transporte han incidido negativamente en la formación de sus respectivos saldos corrientes, sino que igualmente, los alimentos y las manufacturas livianas han contribuido negativamente a la formación de dichos saldos. Se trata, pues, de tres economías típicamente primario-exportadoras.

Colombia se diferencia del grupo anterior por el hecho de que su excedente mayor no estuvo constituido por energéticos primarios sino por café. Por el lado de los déficits, éstos se concentraron en productos industriales pesados (químicos, maquinaria y equipo y material de transporte). Las manufacturas livianas lograron contribuir positivamente a la formación del saldo corriente. Tal ha sido el caso de los textiles, las confecciones y los productos del cuero. El gráfico 1 ilustra la evolución de la contribución de cada una de las 9 principales categorías de bienes y servicios (sobre un total de 11 en las que se

dividió el conjunto de las transacciones corrientes colombianas), a la formación del saldo en cuenta corriente de dicho país, a lo largo del período 1970-1985.

Perú constituye un caso intermedio entre estos dos *extremos*. Sus principales excedentes han estado concentrados también en el sector de productos primarios: petróleo, harina de pescado y minerales (cobre, zinc y plomo) y la estructura de sus déficits ha sido similar a la de Colombia. Sin embargo, las manufacturas livianas no representaron un contrapeso tan importante como en el caso de Bolivia, Ecuador y Venezuela pero, tampoco alcanzaron el nivel de contribución positiva que se dio en Colombia.

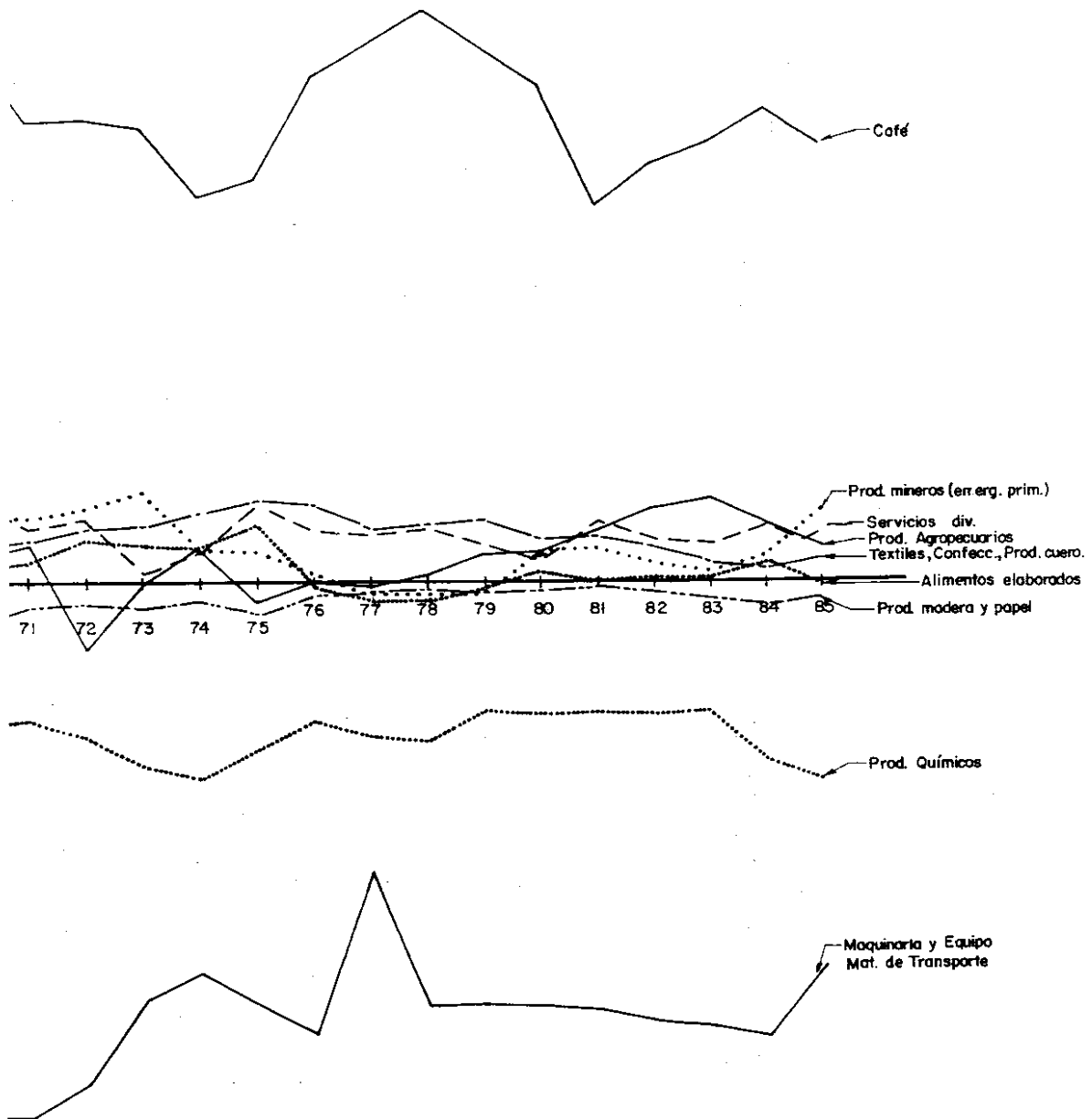
Es claro, entonces, que la inserción internacional de las economías que integran el Grupo Andino se caracterizó (a lo largo del período 1967-1985) por una fuerte lógica de complementariedad intersectorial de tipo tradicional. Por otra parte, a diferencia de lo que algunos NICs han logrado, las economías andinas han afianzado de manera muy clara y positiva, a partir de mediados de la década de los años 70, una forma de inserción típicamente periférica.

B. La especialización intra-regional

En primer lugar, debe notarse que el nivel de integración comercial de los países del Pacto Andino, medido como la participación de las exportaciones intra-regionales dentro del valor de las exportaciones totales de sus miembros, es bastante modesto: 3.6% en promedio, a lo largo del período 1970-1984 (véase cuadro 1). Es evidente entonces que, considerado globalmente, el comercio intra-regional de los países andinos ha tenido un carácter marginal. Esto se aprecia de manera más clara si se compara el grado de integración andina con el prevaleciente en el

Gráfico 1

CONTRIBUCION DE LAS DIVERSAS TRANSACCIONES AL SALDO EN CUENTA CORRIENTE 1970-1985



Fuente: Cálculos propios en base a: DANE (1985). *Cuentas Nacionales de Colombia, IV - Matrices Insumo-Producto, 1970-1983*, Bogotá, Abril (precios corrientes) y DANE, *Matrices Insumo-Producto 1984 y 1985* (Listados).

Cuadro 1

VALOR DE LAS EXPORTACIONES INTRA-REGIONALES COMO % DEL VALOR DE LAS
EXPORTACIONES TOTALES
(millones de dólares)

Años	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	Pacto Andino
1970	2.1	7.0	4.7	1.8	0.8	2.0
1971	6.8	9.0	6.3	2.3	1.1	2.9
1972	4.1	8.2	5.0	2.0	1.3	2.9
1973	2.6	6.8	10.1	2.9	0.9	2.8
1974	5.2	8.2	7.9	3.1	1.3	2.7
1975	3.8	11.3	13.4	3.2	1.3	3.5
1976	5.6	10.5	18.3	3.8	1.5	4.5
1977	1.7	12.2	12.4	4.3	3.0	5.3
1978	2.7	10.0	6.5	7.5	1.4	4.2
1979	4.1	12.6	4.9	9.7	1.4	4.6
1980	4.0	9.8	5.9	7.9	1.5	3.9
1981	4.5	15.4	6.4	7.5	1.7	4.2
1982	3.8	14.6	6.9	7.3	1.8	4.5
1983	2.9	5.9	6.3	3.5	2.1	3.1
1984	2.1	5.6	2.1	4.4	1.8	2.7
Prom.						
(70-84)	3.7	9.8	7.8	4.8	1.5	3.6

Fuente: Junta del Acuerdo de Cartagena - JUNAC. (1985). *Indicadores de los Países del Grupo Andino*, Mimeo, Lima, cuadros SE-4 y SE-28.

eno de la Comunidad Económica Europea: durante el período 1975-1984, el nivel global promedio de integración - medido como antes se indicó- fue de 4.0% para el Pacto Andino y de 53.2% para la C.E.E.⁷

Si se dividen ahora las exportaciones de los países andinos en cuatro categorías de productos: i) agropecuarios, ii) mineros, iii) petróleo y iv) manufacturados (industriales) y si se compara la composición de las exportaciones totales de cada país con las destinadas al mercado andino, se encuentra de nuevo una diferencia entre, por una parte, Colombia y Perú y, por la otra, Bolivia, Ecuador y Venezuela. Los dos primeros países presentan una clara dicotomía en la composición de sus exportaciones totales y las intra-regionales. El cuadro 2 ilustra esta situación sobre la base de cuatro cortes transversales: 1970, 1975, 1980 y 1983.

Las exportaciones totales colombianas han sido mayoritariamente de productos agropecuarios. Por el contrario, sus exportaciones hacia el mercado andino han estado constituidas principalmente por productos manufacturados. En el caso del Perú, los principales componentes de sus exportaciones totales han sido productos mineros y agropecuarios. Sin embargo, estos dos tipos de productos casi no participan en las exportaciones peruanas hacia la región andina, ya que han estado fundamentalmente constituidas por productos manufacturados durante los 2 últimos años observados (1980 y 1983).

Por su parte, Bolivia, Ecuador y Venezuela han participado en el comercio andino con unas exportaciones cuya composición, según el tipo de producto, no

difiere sustancialmente de la que presentan sus correspondientes exportaciones totales. Sin embargo, es notable en los tres casos, la mayor participación relativa de los productos manufacturados dentro de las exportaciones hacia la región andina.

Todo lo anterior indica que una restricción básica que ha enfrentado el proceso de integración comercial andino ha estado constituida por los altos niveles de especialización en productos primarios que presentan todos los miembros del Acuerdo, quedando así poco margen para la complementariedad comercial entre los socios andinos. El desarrollo del intercambio intra-rama se ha visto restringido por la débil y poco diversificada industrialización. Son estos factores los que fundamentalmente explican la marginalidad del comercio intra-regional y sus características en cuanto a composición por tipos de productos. En efecto, el comercio intra-regional de las economías del Pacto Andino se ha basado, en general, en la inversión de la importancia relativa de sus respectivos niveles sectoriales de especialización internacional. Es así como, de acuerdo con lo observado en el cuadro 2, los niveles más bajos de especialización con respecto al mercado internacional se dan en el sector industrial y, sin embargo, con la excepción de Venezuela, son los productos manufacturados los que integran la mayor parte de las exportaciones intra-regionales. Esto es particularmente claro para Colombia y el Perú.

Desde otro punto de vista, las diferencias observadas entre la estructura de la especialización internacional de los países andinos y la composición de sus exportaciones intra-regionales, permite pensar que, mientras se de una estructura de especialización similar, de índole primaria, entre países en desarrollo que se comprometen en un Acuerdo preferencial de comercio, dicho Acuerdo inducirá

7. Cf. I.M.F. *Direction of Trade Statistics, Yearbook(s)*. 1982, 1985 y 1986.

Cuadro 2

COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES TOTALES Y DE LAS DESTINADAS AL MERCADO ANDINO
(Millones de dólares de los EE.UU.)
Exportaciones totales según principales productos

	Bolivia				Colombia				Ecuador				Perú				Venezuela			
	1970	1975	1980	1983	1970	1975	1980	1983	1970	1975	1980	1983	1970	1975	1980	1983	1970	1975	1980	1983
Agropecuarias	8	48	82	33	570	587	2839	1937	176	317	622	384	504	640	409	230	42	51	56	60
Mineros	205	317	641	348	24	4	14	66	1	0	3	0	508	629	1849	1613	191	443	633	705
Petróleo	10	154	245	420	73	102	100	434	1	587	1565	1808	8	22	761	559	2305	8492	17947	13815
Industriales	3	11	68	17	69	372	902	636	12	70	230	230	28	122	845	586	43	111	378	262

Exportaciones hacia el Mercado Andino según principales productos

	Bolivia				Colombia				Ecuador				Perú				Venezuela			
	1970	1975	1980	1983	1970	1975	1980	1983	1970	1975	1980	1983	1970	1975	1980	1983	1970	1975	1980	1983
Agropecuarias	0.0	0.1	0.2	3.4	17.0	57.7	22.6	33.3	6.8	21.8	24.5	8.1	12.0	13.5	6.7	5.7	0.3	0.1	0.2	0.5
Mineros	4.9	2.7	14.6	9.1	0.2	0.3	4.1	2.9	0.4	0.0	0.1	0.1	1.6	6.8	30.7	23.4	6.8	10.1	23.0	10.7
Petróleo	0.0	16.3	4.4	4.9	17.7	0.1	1.2	0.0	0.0	95.2	0.0	98.1	0.1	1.3	18.7	10.1	16.0	94.6	226.8	261.4
Industriales	0.0	1.3	23.3	6.3	17.0	107.9	351.8	141.5	1.8	14.3	121.3	33.4	5.6	20.8	221.8	59.8	3.1	14.0	49.5	31.9

Fuente: Junta del Acuerdo de Cartagena - JUNAC - (1985). Cuadros SE-15 y SE-33.

n aprovechamiento intenso de las pocas ventajas Comparativas no primarias, que seguramente serán las más débiles y, por lo tanto, las más susceptibles de ser afectadas por aquellos factores que tiendan a restringir el intercambio.

V. Fracaso y perspectivas de la integración latinoamericana

En general, las economías andinas han mantenido una estructura de especialización internacional bastante homogénea y concentrada en productos primarios, en particular energéticos, lo cual, por una parte, sienta las bases para un tipo de relación comercial extra-regional de complementariedad intersectorial y, por otra, tiende a enfrentar competitivamente a las economías andinas entre sí. Son estos factores los que de manera fundamental explican la marginalidad del comercio intra-regional y sus características en cuanto a composición por tipos de productos. En otros términos, podría afirmarse que el proyecto de integración comercial andino ha enfrentado desde sus inicios una restricción de orden estructural, que lejos de suavizarse con el tiempo, se ha visto agravada por el proceso de polarización energética de la especialización primaria.

Adicionalmente, al primar las relaciones comerciales extra-regionales -cuyo grueso se realiza con los países industrializados-, la restricción externa que enfrenta toda economía se ve, en este caso, determinada por el desempeño comercial de los socios andinos con respecto al núcleo industrial de la economía mundial. Por tanto, en la medida en que este desempeño internacional no logró ser sostenidamente exitoso, se adicionó a la restricción estructural mencionada la agudización de una restricción externa operacional, produciéndose así el muy conocido resul-

tado de la crisis del proceso de integración comercial del Grupo Andino.

No resulta entonces extraño el que los países miembros del Acuerdo de Cartagena hayan adoptado recientemente la decisión 217 o Protocolo Modificadorio del Acuerdo original, el cual se caracteriza por las siguientes tres tendencias: i) la prórroga de los plazos inicialmente pactados para la ejecución de las medidas tendientes al logro del establecimiento de un mercado ampliado. Tales prórrogas posponen por lo general, la solución de los problemas para la próxima década; ii) la derogación de todas aquellas cláusulas que implicaban compromisos no cumplidos, casi todos esenciales para hacer viable una unión aduanera entre países con las características de los andinos (como los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial); y, iii) la apertura al bilateralismo. En otros términos, ante la imposibilidad de lograr una zona de producción andina eficiente, diversificada y de alto valor agregado, se ha optado por renunciar explícitamente al objetivo de poner en marcha una política de producción para la integración y se ha decidido continuar concentrando los esfuerzos en la política de liberación comercial, pero ahora reducida al ámbito bilateral.

Finalmente, debe anotarse que, si bien en la literatura se han señalado otros factores para explicar la crisis del proceso de integración comercial andina, tales como la inexistencia de una adecuada red de transporte de carga, la falta de una suficiente voluntad política para apoyar la integración y la carencia de un eficiente sistema de pagos inter-andino, todos ellos son hasta cierto punto adjetivos, en la medida en que subsistan las limitaciones estructurales de base que se han develado en esta exposición. Se requiere, por tanto, para asegurar la viabilidad de la integración andina, una importante di-

versificación de la estructura productiva de los socios, heterogénea entre ellos y competitiva internacionalmente. Dicho de otra manera, parece que la integración andina sólo superaría su marginalidad en la medida en que se aborde con una política encaminada al rediseño de la estructura de producción de sus socios.

Sin embargo, teniendo en cuenta la caída drástica en la inversión que se ha dado desde 1982 en el conjunto de las economías andinas, excepto Colombia, sus altos niveles de endeudamiento externo, la polarización de sus estructu-

ras productivas sobre la explotación de los recursos naturales energéticos y la no alteración del carácter primario-exportador de estas economías; la generación de divisas necesarias para la amortización del servicio de la deuda y la realización de una inversión capaz de modificar el perfil primario de la especialización internacional de las mismas, estará dependiendo cada vez más de la evolución de los precios internacionales de los energéticos primarios. No parecen, en consecuencia, muy promisorias las perspectivas de lograr una integración que significativamente vaya más allá de ciertos auges esporádicos de carácter especulativo y/o arbitral.