

EL LIBERALISMO ECONÓMICO Y EL CONCEPTO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

HAVELOCK BREWSTER
UNCTAD

CLIVE Y. THOMAS
West Indies University

I

EN ESTE TRABAJO intentamos formalizar el concepto de “integración económica” y reflexionar sobre el papel que desempeña el liberalismo económico en sus formulaciones actuales —tal como aparece, por ejemplo, en la “liberalización del comercio”—¹ especialmente en las regiones menos desarrolladas del mundo. Opinamos que esto tiene gran importancia, particularmente en la actualidad, en que se está incrementando el número de agrupamientos regionales en América Latina y África y, en alguna medida, también en Asia.² En efecto, se están gastando muchas energías en la solución de problemas cuyos resultados pueden ser esencialmente insignificantes o indirectos, en relación con el objetivo fundamental que persigue el mundo menos desarrollado. Creemos que ello se debe, por lo menos en parte, a la forma en que generalmente se ha concebido la naturaleza de la integración económica, o sea como si fuese una adición a las premisas del liberalismo económico.

La investigación teórica formal relativa a la integración económica se inició apenas en 1950, con la publicación de la obra del profesor Viner *The Customs Union Issue*. El hecho de que esta rama de la teoría económica se haya integrado tan firmemente y en tan breve lapso a la literatura y a los modelos empleados por los países que exploran varias formas de “integración”, tal vez se explique mejor por la necesidad práctica que trata de satisfacer este tipo de teoría, más bien que por sus mé-

¹ Existe una distinción formal —poco reconocida en la literatura económica en lengua inglesa— entre la liberalización y la expansión del comercio. La primera se refiere a la reducción o eliminación de las barreras comerciales (aranceles o cuotas); la segunda, a un incremento en el volumen del comercio. Una puede ser el requisito previo de la otra. Sin embargo, la liberalización del comercio no implica necesariamente su expansión, y ésta puede producirse sin aquélla, aunque por supuesto ello no sucederá cuando se prohíba todo comercio.

² Por ejemplo, la Cooperación Regional para el Desarrollo (ROD) entre Paquistán e Irán y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) entre Indonesia, Malaya, Filipinas, Singapur y Tailandia. También los recientes esquemas de la región andina de Sudamérica, la comunidad del Caribe (CARIFTA), el Maghreb y los esfuerzos continuos que se realizan en África Oriental, Occidental y Central.

ritos intrínsecos. Corden expresó adecuadamente que "la teoría de las uniones aduaneras proporciona ahora un marco muy sofisticado para analizar muchas situaciones prácticas."³ Es precisamente debido a este éxito aparente, que resulta importante recordar que la doctrina no es más que un instrumento de la mente, sujeto a cambios por muchas razones, entre las cuales sobresalen las nuevas formas de percibir y definir los problemas. Por esta razón calificamos de "tradicional" la línea de pensamiento relativo a la integración económica que emana de Viner.⁴

La perspectiva de esta rama de la teoría económica se aclara cuando examinamos los orígenes teóricos del trabajo de Viner, y que encontramos en los teoremas del libre comercio y la competencia perfecta. De ellos surgió la proposición de que los recursos del mundo se utilizan en la forma más eficiente posible cuando se satisfacen dichas condiciones, y que el bienestar mundial se elevará simultáneamente al máximo, sujeto a las paradojas de la teoría de la utilidad. Dada esta base teórica, el estudio de los efectos de los aranceles tenía que ocupar necesariamente un lugar importante en la teoría del comercio internacional. La creación de uniones aduaneras plantea de inmediato problemas a los teoremas del libre comercio. Por una parte, la unión aduanera liberaliza el comercio, y por la otra, establece aranceles discriminatorios contra terceros.

En retrospectiva, parece obvio cómo a partir de la situación anterior habría de desarrollarse una teoría formal de la integración. El mérito principal de Viner consistió en demostrar que, debido al doble efecto de las uniones aduaneras (creación y desviación del comercio), no se podía concluir categóricamente que la liberalización del comercio entre un grupo de países llevaría necesariamente al empleo más eficiente de los recursos del mundo y, por tanto, que mejoraría necesariamente el bienestar mundial. La conclusión sobre si el bienestar aumentaría o no, dependía de que prevaleciera o no, el efecto de creación de comercio sobre el efecto de desviación. En consecuencia, se puede aplicar aquí la teoría del "máximo condicionado",* según la cual, cuando no se dan las condiciones del Óptimo de Pareto, un cambio parcial en la dirección de su cumplimiento no aumenta necesariamente el bienestar.⁵

Algo que sorprende en el desarrollo de la teoría de la integración, es que nunca se liberó de las cadenas silogísticas que heredó de la economía neoclásica. Hubo algunos refinamientos, especialmente los de J. E. Meade,⁶ pero sólo fueron subsidiarios del núcleo de la doctrina.

³ W. M. Corden, *Recent Developments in the Theory of International Trade*. Special Papers in International Economics, Universidad de Princeton, 1965.

⁴ Se han hecho relativamente pocos intentos por efectuar un examen conceptual de la idea de la integración económica, fuera de esfuerzos tales como el de Balassa, que se menciona en la sección siguiente.

* Traducimos así la conocida expresión inglesa "second best", lo que en otros contextos puede resultar poco conveniente (N. del T.).

⁵ R. G. Lipsey y K. J. Lancaster, "The General Theory of the Second Best", *Review of Economic Studies*, 1956-1957.

⁶ Consúltense las siguientes fuentes: J. E. Meade, *The Theory of Customs Union*.

En cierto sentido, esta herencia ejercía un gran atractivo al permitir que el estudio adoptara un tipo de razonamiento susceptible de formulaciones y soluciones matemáticas relativamente simples. Así encontramos, por ejemplo, la exposición geoméricamente precisa que hizo Scitovsky en 1958, de los beneficios y las pérdidas que resultan de la unión aduanera, y que culmina con una nítida expresión algebraica de la condición necesaria para obtener una ganancia neta, bajo ciertos supuestos abstractos.⁷ Independientemente de lo articulado que puedan resultar tales formulaciones, nos parece evidente —y así esperamos demostrarlo en este ensayo— que la “Metodología” que utilizan se ha constituido por sí misma, en una limitación a la interpretación que se puede dar a la noción de la “integración”.

Es en la forma en que el problema se plantea y en el tipo particular de razonamiento que se usa, donde podemos detectar las limitaciones de su formulación mecánica. El problema se ha planteado para buscar respuestas a interrogantes de este tipo: Si se eliminan los aranceles entre un grupo de países, ¿Cuál será el efecto sobre el bienestar de la unión? Se busca luego la respuesta, presuponiendo que la ausencia total de aranceles produce mayor bienestar mundial que la presencia de algunos de ellos. El fundamento filosófico de preguntas como ésta (que sólo son aspectos de las distorsiones en los mercados) se remonta por lo menos a los postulados fisiocráticos relativos a la “ley natural”. Sin embargo, la interrogante más pertinente sería otra: ¿De qué manera se puede influir sobre los recursos económicos y la estructura de la demanda, para que el bienestar potencial de la unión, y el de cada uno de los países miembros, sea mayor que el que se pueda alcanzar sin la integración? El tipo de razonamiento empleado también ignora una premisa como la siguiente: Es probable que los beneficios que resulten de integrar el empleo de los recursos y la estructura de la demanda de varios países impliquen un bienestar mayor, para la unión y sus miembros, que la eliminación de los aranceles existentes.

En cierto sentido puede parecer injusta la forma en que hemos planteado la cuestión, la cual se deriva de la teoría tradicional, donde la eliminación de la discriminación internacional produce una mayor eficiencia global —como resultado de la especialización que sigue a los costos comparativos y de la competencia forzosa— y, por ello, también mayores ganancias globales de la producción en gran escala.⁸ La teoría existente de las uniones aduaneras usualmente presupone, de manera explícita, las condiciones de la competencia perfecta y el empleo pleno

North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1956. F. Gehrels, “Customs Unions from a Single Country View point”, *Review of Economic Studies*, 1956-1957. R. G. Lipsey, “The Theory of Customs Unions: Trade Diversion and Welfare”, *Económica*, 1957.

⁷ T. Scitovsky, *Economic Theory and Western European Integration*. Alien and Unwin, 1958.

⁸ R. G. Lipsey, “The Theory of Customs Unions: A General Survey”, *The Economic Journal*, 1960.

de los recursos. En consecuencia, los países se encuentran en sus fronteras de producción, donde se igualan los costos marginales y las productividades de los factores. Por ello, cuando se aplica a esta situación la teoría del libre comercio (igualando las tasas internacionales de los costos comparativos) advertimos que se alcanzan los límites del intercambio provechoso. Pero por más injustificados que parezcan nuestros argumentos a primera vista, subsiste la siguiente cuestión: ¿Se cumplen estos resultados necesariamente en la práctica, simplemente al eliminar la discriminación económica? ¿Acaso no debemos empezar por poner en tela de juicio las conclusiones de la economía deductiva, en el espíritu de la filosofía empírica moderna?

Sin embargo, lo usual es enfocar el problema de la integración económica entre los países menos desarrollados dentro de la teoría de los aranceles, tal como lo hizo Viner. A veces se considera que este problema sólo requiere la aplicación de la teoría de la unión aduanera, lo que constituye una gran simplificación. Por ejemplo, en un libro de texto reciente se afirma que "la teoría de las uniones aduaneras se ocupa de los efectos económicos de la integración", y se sugiere que "el principal resultado de una unión puede ser la sustitución de las importaciones con las manufacturas domésticas protegidas, lo que constituye una desviación del comercio. Por tanto, es más probable que las uniones aduaneras entre los países subdesarrollados reduzcan, en lugar de aumentar, la eficiencia estática del empleo de los recursos".⁹ Ahora se ha puesto de moda distinguir entre los efectos estáticos (creación y desviación de comercio) y los dinámicos (cambio tecnológico, economías internas y externas, aumento de la inversión, cambios favorables en los términos de intercambio). Usualmente se supone que estos últimos constituyen una fuente más importante de beneficios.

Lo "dinámico" no puede ser otra cosa que la realización de ciertos efectos económicos. No concebimos el movimiento (crecimiento) como un fenómeno o secuencia en el tiempo, sino como la "realización" de hechos económicos. No es esta una cuestión puramente semántica, ya que evidentemente algunos teóricos se engañan con sus propios juegos de palabras, y creen que los beneficios de la integración se obtienen axiomáticamente, con el solo transcurso del tiempo. Pero nadie que conozca bien las condiciones de las regiones menos desarrolladas puede creer que este sea el caso. Evidentemente, los beneficios son el producto de políticas que deliberadamente se orienten a influir en forma positiva (no simplemente pasiva) en la realización de las metas específicas de la transformación social y económica. Corden ha resumido muy sucintamente el estado de la teoría de las uniones aduaneras, y en el proceso ha puesto de manifiesto su falta de importancia: "...su aplicabilidad es mucho más amplia que la formación de nuevas uniones aduaneras, mercados comunes, áreas de libre comercio, etc. Con

⁹ M. O. Clement, Richard L. Pfister y Kenneth J. Rothwell, *Theoretical Issues in International Economics*. Houghton Mifflin Company, Boston, 1967.

esta teoría se pueden analizar cualesquiera sistemas discriminatorios —como el sistema preferencial de la Comunidad Británica— o el impacto económico de cualquier federación existente. La familiaridad de los funcionarios gubernamentales e internacionales de todo el mundo con los conceptos claves de creación y desviación del comercio, atestiguan lo oportuno de la teoría”.¹⁰

La teoría tradicional se limitó inicialmente a las economías desarrolladas, pero se han hecho intentos para tratar el tema en un contexto que los autores proclaman como típico de los países subdesarrollados. Tales intentos no han podido lograr la transición de unas áreas a otras. Por ello escribe Allen que “gran parte de la efectividad de la integración depende de las ventajas de la competencia, o sea la reducción de los costos domésticos o de importación mediante la eliminación de los productos ineficientes, en tanto que los otros se ven forzados a racionalizar y reducir sus costos de producción. Ya se ha demostrado que la integración planea para áreas muy pequeñas, donde hay una producción manufacturera escasa o nula, y donde la intervención del Estado en la economía puede impedir la acción de las fuerzas de la competencia. . . Entre mayor sea el ámbito de la competencia, es decir más avanzada la etapa de desarrollo económico, mayor será la ganancia económica potencial. Estas condiciones se dan raras veces en las áreas menos desarrolladas que están tratando de integrarse”.¹¹ Por su parte, C. A. Cooper y B. E. Massell, que se ocupan explícitamente de una teoría de la unión aduanera para los países en desarrollo, admiten que en realidad “uno de los objetivos principales de la integración económica entre los países menos desarrollados es el de estimular el desarrollo industrial, y guiarlo según lineamientos más económicos”.¹² Pero en su refinada elaboración está implícito que la unión es sólo un medio para alcanzar ese objetivo.

Observando el actual desarrollo de esquemas de integración, es evidente que la teoría “vineriana” de la unión aduanera ha ejercido gran influencia sobre el desarrollo de los acontecimientos en los países subdesarrollados. Su concentración en la creación de las condiciones adecuadas para el intercambio, se ha traducido en la convicción de que la eliminación de los aranceles es el punto de partida natural, necesario, más sencillo y aún más eficaz, de la integración. Frecuentemente ha ignorado la existencia de barreras no arancelarias, tales como el nacionalismo, la diferenciación de los productos y de los gustos, los costos de transporte y de mercadeo, que muchas veces son más restrictivos que los aranceles, como ha sucedido en África y en América Latina. Igualmente, se ha prestado poca o ninguna atención, en sentido empírico, al margen y las posibilidades limitadas de intercambio entre los países, dentro de las estructuras de consumo y de producción existentes. En

¹⁰ W. M. Corden, *op. cit.*

¹¹ R. L. Allen, “Integration in Less Developed Areas”, *Kyklos*, vol. XIV, 1961.

¹² C. A. Cooper y B. E. Massell, “Towards a General Theory of Customs Unions for Developing Countries”, *The Journal of Political Economy*, octubre de 1965.

virtud de que a menudo se orientan al exterior, estas estructuras no son complementarias ni competidoras. Parece evidente que en la mayoría de los esquemas de integración de los países subdesarrollados, la cantidad y extensión del comercio que puede efectuarse se encuentran limitadas por la estructura de la demanda y las reducidas capacidades de producción de sus economías. La creación de comercio está limitada a pocos bienes, por el hecho de ser pequeña el área donde puede prevalecer la competencia interna.

A pesar de su dudosa efectividad económica, este enfoque es seguido fielmente por algunos países agrupados en organismos regionales, especialmente en África y América Latina, que invariablemente inician el proceso de integración tratando de establecer el libre comercio. Tras del éxito alcanzado por la Comunidad Económica Europea y, en menor medida, por la Asociación Europea de Libre Comercio, la liberalización del comercio ha visto incrementado su prestigio con la aparición de la "Rueda Kennedy" y de la UNCTAD como un organismo permanente de las Naciones Unidas que se ocupa fundamentalmente de los países menos desarrollados.¹³ Sin embargo, a menudo se admite con franqueza en los más altos círculos oficiales, que estos organismos realmente contribuyen muy poco a la solución de los severos problemas económicos y de transformación social que aquejan a los países subdesarrollados, y que los recursos que les han dedicado algunos países pobres han sido excesivos.

Buscando en parte una racionalización, estos recursos se invierten a menudo con cierto efectismo psicológico, administrativo y político, como el "inicio de grandes realizaciones". Un buen ejemplo lo encontramos en el Mercado Común Centroamericano. En este caso no se presentaron grandes dificultades para liberalizar y aumentar el comercio intrarregional, pero la realización de adelantos realmente importantes, en términos de la transformación social y económica, está planteando problemas tan difíciles que hasta parecen haber invertido la situación; es decir, que se persigue la integración por sí misma. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), también son ejemplos importantes de esquemas basados en la idea de un progreso institucional gradual. Todos los esquemas existentes y los que se han propuesto en África, así como los recientes acuerdos del Mercado Común Árabe, no sólo parecen aceptar las premisas del liberalismo económico, sino también la interpretación del "gradualismo" dentro de ese contexto, lo que sorprende en áreas donde casi no existen barreras económicas que eliminar, y prácticamente no hay productos que comerciar. Por ello se ha expresado a veces la cínica opinión de que estos esfuerzos no son otra cosa que intentos de ocultar los apremiantes problemas domés-

¹³ Véase UNCTAD, *Le Développement des Echanges et la Coopération Economique entre les Pays en voie de Développement*, Geneva, 1966 (TD/B/68; *Trade Expansion and Economic Integration among Developing Countries*, Geneva, 1967 (TD/B/85).

ticos. Sin embargo, la idea del "gradualismo" tuvo un origen más positivo y adquirió considerable prestigio gracias a los esfuerzos de Prebisch y la CEPAL en América Central y del Sur, y con la evolución de la Comunidad Económica Europea. Resulta sorprendente, en vista de las diferencias existentes, que la clase de gradualismo invocado en América Latina no difiera sustancialmente de la empleada en Europa. Lo mismo acontece con la mayoría de los esquemas de "integración". Es probable que una formulación poco apropiada de los objetivos que se persiguen y de los problemas involucrados, sea la responsable de haber convertido en virtud los "procedimientos" que no son más que ilusiones, donde la forma sustituye a la sustancia, y la negociación a la acción. En cambio, debemos señalar que por lo menos las dos organizaciones asiáticas, RCD y ASEAN, han empezado por asignar una prioridad relativamente mayor a la cooperación para la producción que a la negociación de concesiones comerciales. La primera de ellas ha informado que se han celebrado acuerdos para el establecimiento de varios grandes complejos industriales,¹⁴ en tanto que el interés fundamental de la segunda parece residir en la cooperación para aumentar la producción de alimentos.¹⁵

Debe empezar por reconocerse que uno de los principales problemas del crecimiento en las economías estructuralmente dependientes del Tercer Mundo, que podría emplearse para definir y describir una situación de "inmadurez económica", surge de las grandes divergencias entre la estructura de la demanda doméstica y la de la producción para los usos domésticos. Pocos de estos países —como la India y posiblemente México, Argentina y Brasil— escapan a la definición parcial de la dependencia estructural aquí implicada. En consecuencia, la solución del problema depende más de la efectividad de las políticas relativas a la producción y el consumo, que de la clase de condiciones favorables que existan para el intercambio y para mejorar la eficiencia a través de la competencia. Esto significa que debemos introducirnos en la sociología y en la política de los procesos económicos, tanto como en la tecnología del empleo de los recursos.

En cuanto a la producción, la dificultad más seria reside en diferenciar la estructura de la producción en forma tal que se utilicen todos los recursos existentes en la región. Creemos que la iniciación y la diferenciación de la producción no se limitan a la simple eliminación de los aranceles y otras formas de discriminación económica internacional. Es igualmente evidente que en muchos casos la remoción de los obstáculos no es esencial, e inclusive puede carecer de importancia, para los beneficios de la integración. Por ejemplo, si los países latinoamericanos y africanos integraran sus sistemas de explotación, mercadeo y

¹⁴ Nurul Islam, "Regional Cooperation for Development: Pakistan, Iran and Turkey", *Journal of Common Market Studies*, marzo de 1967.

¹⁵ Qamar ul Islam, "Financing of RCD Joint Purpose Enterprises", *Regional Cooperation for Development*, julio de 1968; ASEAN, *Minutes, Decisions and Summary Records*, vol. 1, Yakarta, febrero de 1968.

utilización de sus recursos minerales, obtendrían beneficios muy superiores a los que hipotéticamente seguirían a la eliminación de todos los aranceles intrarregionales. Pero la acción está pasando consistentemente de los aspectos esenciales a los secundarios.

En lo que respecta al consumo, la atención se centra en la redistribución del ingreso y la uniformización de la estructura de la demanda. Se encuentran aquí los problemas relacionados con los sectores no monetarios de la economía y la extensión limitada de los mercados. Las políticas mencionadas confrontan fuerte oposición por parte de los economistas que no admiten la posibilidad de medir niveles interpersonales de bienestar, y que sólo aceptan las políticas de distribución que no reducen el ingreso de ningún individuo; o sea, que no consideran las expectativas en su doctrina de las comparaciones interpersonales de utilidad. Por lo tanto, estos teóricos sostienen que hay una pérdida de bienestar cuando se siguen políticas que restringen el campo de elección de los consumidores. Por ejemplo, P. T. Bauer refiriéndose a los países subdesarrollados dice: "...Considero que la ampliación del campo de elección, o sea un incremento en el número de las alternativas abiertas a la gente, es el principal objetivo y criterio del desarrollo económico; por lo tanto, juzgo cada medida principalmente por sus efectos probables sobre el número de alternativas abiertas a los individuos".¹⁶

El sentido común nos indica que la reducción de oportunidades de selección para algunos puede implicar la expansión de las mismas para otros y a la inversa, y que la restricción en un período puede ser la condición para la expansión en el futuro. La reducción de las alternativas de elección tiene como resultados ostensibles la iniciación de la producción de bienes que antes no se producían, la expansión de la producción de los bienes que ya se producían y la reducción de los costos. Aumentará así el bienestar para las secciones de la comunidad que no tienen noción alguna de "elección" en su realidad económica, y que constituyen la mayor parte de la población en los países subdesarrollados. Las comparaciones interpersonales de utilidad pueden ser dudosas en algunas distribuciones del ingreso, pero esto no es cierto para todas las distribuciones concebibles. No se justifica que en una teoría de la integración aplicable a los países pobres, definamos nuestras fronteras de bienestar dentro de estructuras predeterminadas de demanda y con distribuciones de ingreso dadas.

Una cuestión estrechamente relacionada a la anterior, que debemos comentar aquí, es la que se refiere a la recomendación frecuentemente repetida de que las conexiones con las industrias básicas se pueden crear gradualmente, una vez que se hayan establecido las industrias del "toque final". De acuerdo con nuestro punto de vista teórico, esta idea crea problemas porque inicia la producción sobre la base de la estruc-

¹⁶ P. T. Bauer, *Economic Analysis and Policy in Underdeveloped Countries*. Londres, 1957.

tura de consumo existente, limitando así seriamente la capacidad de crecimiento en el futuro. El límite es pues descrito exclusivamente en términos del tamaño de la demanda. Se encuentran ejemplos de este problema en toda la América Latina, como la ineficiente diferenciación en la producción de vehículos de motor y otros equipos mecánicos y eléctricos en el continente, y la incapacidad de las industrias de pieles y de textiles para desarrollarse en el Caribe, a causa de que no pueden superar la competencia de los materiales plásticos y de los tejidos naturales y sintéticos muy variados, que se importan a muy bajo costo.

La idea básica que queremos adelantar es que la noción de la integración económica debe separarse de la lógica pitagórica de la teoría de los aranceles, para que pueda resultar de alguna utilidad para el desarrollo de las sociedades pobres y explotadas. La integración no es una rama de la teoría de los aranceles. No es "la rama de la teoría de los aranceles que se ocupa de los efectos de los cambios discriminatorios en las barreras arancelarias".¹⁷ Por el contrario, la teoría de los aranceles es una rama de la teoría de la integración, que a su vez es parte integrante de la teoría del crecimiento.

II

En la sección anterior hemos tratado de exponer algunas de las debilidades fundamentales que inevitablemente se encuentran al tratar de elaborar una teoría sin poner gran atención a los aspectos conceptuales. Tales intentos crean innecesarios problemas de interpretación y de semántica, y favorecen el mal uso de la energía creadora. Por ello queremos hacer aquí un breve examen del concepto de la integración económica. Esperamos aclarar parte de la confusión existente; si no lo logramos, por lo menos subrayaremos nuestras interpretaciones particulares del concepto en cuestión.

Desde luego, debe reconocerse que aun cuando el desarrollo teórico se ha limitado a la teoría de la unión aduanera y las asociaciones de libre comercio, en la práctica se ha producido una gran variedad de "esfuerzos de integración".¹⁸ En la literatura se ha definido el problema en forma tal, que se ajuste muy estrechamente a estructuras o procesos legales de asociación internacional muy claramente especificados. Estas estructuras y procesos varían grandemente, pero en cada una de las situaciones los economistas creen poder evaluar más o menos correctamente los efectos netos, positivos o negativos, y establecer los criterios normativos para elevar al máximo el bienestar. La idea esencial es que tanto las mediciones, como los criterios que las preceden, se basan en construcciones lógicas que no sólo tratan de establecer leyes de mínimos

¹⁷ R. G. Lipsey, *op. cit.*

¹⁸ Consúltese, por ejemplo, P. J. Verdoorn, "Two Notes on Tariff Reductions", *Social Aspects of European Economic Cooperation*, Oficina Internacional del Trabajo, 1957; H. G. Johnson, "The Gains from Free Trade with Europe: An Estimate", *Manchester School*, septiembre de 1958.

y máximos —a las que se limita la interpretación de lo “normativo”— sino también de recomendar prescripciones positivas.

Como hemos indicado en la sección anterior, estos enfoques se basan en premisas mecanicistas, fisiocráticas. El profesor Furtado ha hecho una descripción muy acertada de las características generales de este proceso: “Entre las ‘grandes leyes’ de los economistas clásicos se incluían, por ejemplo, las de la ‘libre competencia’ y el ‘libre intercambio’. En último análisis, ambas eran construcciones lógicas basadas en observaciones fragmentarias o en supuestos psicológicos simplistas, en una estructura social dada, y en las relaciones existentes entre las economías en expansión y otras relativamente estancadas. Sin embargo, por efecto de la pura repetición, estas formulaciones se convirtieron en dogmas. Como resultado de ello, por largo tiempo la economía dejó de ser una ciencia objetiva para convertirse en una mera colección de preceptos”.¹⁹ Desde nuestro punto de vista, tiene razón también el profesor Myrdal cuando ataca la interpretación de las “normas” en relación con el análisis económico: “aun cuando no se dice así explícitamente, las conclusiones implican claramente la noción de que el análisis económico es capaz de establecer leyes en el sentido de normas, y no simplemente en el sentido de fenómenos demostrables y regularidad de los hechos reales y posibles”.²⁰

Myrdal da una interpretación a la noción de la integración económica que —al revés de la de Viner y Balassa, de herencia clásica— enfatiza fuertemente el contenido sociológico del término,²¹ y según la cual la integración significa literalmente la reunión de las partes de un todo. Además, la integración se convierte en una norma que justifica la intervención nacional e internacional en el proceso de cambio social, implicando también la realización de la igualdad de oportunidades. Podemos aceptar todos estos elementos de la teoría de Myrdal, pero su descripción del concepto se parece más a una definición de diccionario que a una explicación de las cualidades intrínsecas de un fenómeno. Tampoco está claro qué debe entenderse por la igualdad de oportunidades. A pesar de todo, tenemos aquí la noción de que la integración económica conlleva ciertas normas, reúne las partes de un conjunto e implica —ampliando la visión de Myrdal— la generación de los efectos que siguen a la eliminación de la discriminación.

Entre los economistas franceses parece reconocerse, por una parte, la incorrección conceptual de las formulaciones llamadas pragmáticas (como la de Viner), y la de la generalidad inoperante de las teorías conceptualmente más satisfactorias (como la de Myrdal), por la otra.²²

¹⁹ Celso Furtado, *Development and Underdevelopment*. University of California Press, 1967.

²⁰ Gunnar Myrdal, *The Political Element in the Development of Economic Theory*. Londres, 1953.

²¹ G. Myrdal, *An International Economy*. Harper, Nueva York, 1956.

²² Véase Robert Erbes, *L'Intégration Économique Internationale*. Presses Universitaires de France, París, 1966.

Este juicio no parece correcto en el caso de los países menos desarrollados, donde el pragmatismo del enfoque "anglo-sajón" puede ser absolutamente perjudicial,²³ y donde una teoría que enfoca ampliamente un fenómeno no se vuelve totalmente inoperante, por ese solo hecho, en todos sus variados aspectos. Por lo menos ofrece una evaluación —desfavorable en este caso— de las formulaciones pragmáticas. Esta aparente polarización de la teoría sobre la noción de la integración económica, nos lleva a comentar las ideas del profesor Weiller²⁴ sobre los "grados de integración". En el primer grado, el sistema competitivo de mercado (el libre comercio) ajusta en forma más o menos espontánea las estructuras de producción e intercambio. En el segundo grado, se hacen intentos por coordinar las políticas económicas que siguen los diferentes gobiernos (racionalización de la producción). El tercer grado, el más elevado de la integración, corresponde realmente a la igualdad de oportunidades de Myrdal como la realización de un "antiguo ideal de Occidente". Las etapas de Weiller no aclaran verdaderamente la naturaleza de la integración; su enfoque es tan mecanicista como el de las formulaciones neoclásicas, ya que no es otra cosa que la aplicación de métodos para eliminar la discriminación económica, y no implica la realización de alguna meta normativa de desarrollo (distinta de los preceptos "etáticos").

La presentación por etapas de Balassa (del libre comercio a la unión económica),²⁵ que sigue a la anterior, sólo es una formulación más refinada de los preceptos neoclásicos. Es interesante advertir aquí que, en la práctica, el enfoque francés apenas es menos "anglo-sajón" a juzgar por la concentración de esfuerzos en la liberalización de las condiciones del intercambio en la Convención de Yaounde (que hasta ahora no ha tenido virtualmente ningún impacto en los países africanos involucrados), y en la Unión Aduanera y Económica del África Central (UDEAC).

Lo dicho hasta aquí nos ayuda a articular un concepto de integración económica que sea útil a los países subdesarrollados. Para empezar, reconocemos el carácter normativo del proceso, en el sentido de que implica las metas de transformación social y económica seleccionadas, dejando atrás las leyes de mínimos y máximos, supuestamente lógicas, desarrolladas por los teóricos neoclásicos. Reconocemos también que la integración económica es un resultado o una meta, no un mecanismo. Son los mecanismos que surgen al buscar la meta, y que facilitan esta búsqueda, los que aquí resultan apropiados. No empezamos por aceptar los mecanismos, para derivar después la meta dentro de tales límites. En consecuencia, generalmente no es posible predecir o establecer reglas *a priori* acerca del *status* del liberalismo económico en el proceso,

²³ Consulte a T. Balogh, *Unequal Partners*. Londres, 1963.

²⁴ Véase a J. Weiller, "Les Degres de L'Integration et Les Chances d'une 'Zone de Cooperation Internationale'", *Revue Economique*, 1958.

²⁵ B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*. Irwin, Illinois, 1961.

o acerca de lo que constituya la "igualdad de oportunidades" y la "eliminación de la discriminación".

Para nosotros, el proceso de la integración económica es un proceso orgánico que se relaciona explícitamente con las funciones del crecimiento y la diversificación interna, y se distingue de las formas mecanicistas antes mencionadas en virtud de que los límites de sus realizaciones no establecen los resultados de la lógica deductiva, sino la totalidad del potencial de desarrollo de la sociedad. Un enfoque orgánico implica necesariamente la búsqueda de soluciones condicionadas por la naturaleza peculiar del problema, y repele los intentos de encajar los problemas en fórmulas de dudoso origen ya existentes. Sus métodos y patrones de desarrollo se obtienen a través de la difusión de los atributos de fortaleza y debilidad a todas las partes integrantes de un sistema regional. Para esto es necesario que el proceso se realice en forma tal, que la naturaleza compensatoria de estos atributos destruya su carácter local y dote a cada uno de los componentes de un potencial mayor que el que tenía en la etapa de no integración. Se requiere entonces integrar no sólo la estructura de la demanda, sino también el empleo de los recursos. Por ello podemos decir que el carácter orgánico del enfoque deriva de la cohesión y estabilidad de las relaciones, combinadas con una mayor capacidad individual para un firme desarrollo autogenerado.

Se sigue de aquí, como en toda teoría orgánica, que para que resulte de utilidad, el potencial del sistema integrado debe ser mayor que la suma de los componentes individuales no integrados. Esto significa también, que los criterios para evaluar la actuación de las áreas integradas deben relacionarse con el total del área y con cada una de sus partes constitutivas. Vista así, la integración económica es una idea positiva en relación con cualquiera que sea el potencial que haya de maximizarse. La selección de este potencial debe surgir de la estrategia particular de desarrollo que escoja la sociedad. Así pues, aun cuando es claro que la integración no puede ser concebida en forma negativa, el potencial que debe elevarse al máximo estará sujeto a diferentes juicios de valor.

Este enfoque conceptual ha obtenido cierto reconocimiento en la literatura referente a la integración social y racial. ¿Por qué no ha sucedido lo mismo en la literatura de la integración económica? Se puede encontrar una respuesta en la errónea noción de que nuestra disciplina tiene una "objetividad" mayor que el resto de las ciencias sociales.²⁶ Creemos que la integración económica, como todas las formas de integración, no se puede definir simplemente como una serie de mecanismos para enlazar unidades separadas, ya sea eliminando las formas de discriminación, o cooperando a la eliminación de conflictos entre los objetivos. Al hablar de la integración económica debemos re-

²⁶ No sólo es errónea la noción de la mayor "objetividad", sino que la misma interpretación científica de la "objetividad" plantea serias dudas metodológicas.

ferirnos a las consecuencias de los “mecanismos de integración”, cualesquiera que ellos sean, en lugar de referirnos a los propios mecanismos. Tales consecuencias pueden variar, y pueden ser estimuladas u obstaculizadas por varias formas de asociación. Sin embargo, si el efecto es negativo —en términos de los criterios que empleamos— para toda el área y para partes separadas, tendremos un estado o proceso de desintegración, independientemente de las formas existentes de enlace del sistema.

Dos ejemplos serán útiles en este punto. El primero de ellos es el de los imperios europeos, que en sus días de esplendor presentaron muchas formas de asociación que en la literatura tradicional se habrían considerado como formas de integración económica. Por ejemplo, había en general un libre movimiento de los factores trabajo y capital. Había gran consistencia en los reglamentos de aranceles en los acuerdos monetarios y bancarios, en la política de divisas, en la legislación comercial, etc. Además, existía un gobierno virtualmente unitario. Sin embargo, muchos economistas ortodoxos argüirán que el desmembramiento de estos imperios era —y sigue siendo— un *sine qua non* de la integración en muchas partes del Tercer Mundo, y que no se logró ninguna integración económica mutuamente aceptable, a pesar de que estos lazos financieros y comerciales existieron realmente por cientos de años.

El otro ejemplo es el de las limitaciones de las “economías de plantas subsidiarias” que proliferan en el Tercer Mundo. Aquí encontramos una situación en que unas pocas empresas internacionales grandes controlan la mayor parte, y a veces el total, de los “puntos estratégicos” de la economía: cobre, hierro, bauxita, petróleo, hule, azúcar la banca, etc. Muchos economistas creen que, como resultado de esta estructura empresarial existe un “potencial para la integración” de los recursos de la región, a través de las oficinas centrales de estas empresas. Pero tal “integración” quedaría sujeta a las consideraciones globales de estas empresas, y a su búsqueda de beneficios privados en el total de sus operaciones. Como es bien sabido, tales operaciones están verticalmente integradas a las actividades finales de manufactura localizadas en las áreas metropolitanas. En consecuencia, esta situación de “economías de plantas subsidiarias” ha sido perjudicial, desde el punto de vista de las aspiraciones de los agrupamientos regionales.

Una interpretación organicista del concepto de la integración económica, tal como la que aquí sugerimos, también implica necesariamente que la teoría de la integración económica debe ser un elemento integral de una teoría de la transformación económica y social, y no simplemente una adición a la microeconomía de la teoría de los aranceles. Implica además, que el interés no debe limitarse a la transformación económica y social de una región dada, sino también ocuparse de la transformación de sus unidades constitutivas. Si examinamos con cuidado muchas de las economías del mundo, podremos observar que en muchos casos, el

estado de desintegración de un país dado puede constituir un obstáculo mayor para la integración económica de una región que los problemas internos de soberanía, etc.

Admitimos que nuestra interpretación se aparta de la teoría tradicional de la integración económica. Pero aun uno de los economistas que más han contribuido en este campo de integración, el profesor Balassa, afirma que: "La integración económica nacional origina una discriminación entre las unidades económicas de países independientes, y contribuye así a la desintegración en la escena internacional... *Excluyendo* del concepto la integración nacional, podemos definir la integración económica como un proceso y un estado. Como proceso representa varias medidas orientadas a eliminar la discriminación entre las unidades económicas de los estados nacionales".²⁷ Podemos advertir aquí que Balassa excluye la integración nacional de su concepto de la integración económica, y que en la última frase ofrece una visión muy mecanicista del proceso. Por otra parte, el intento de Balassa de derivar de la teoría de la unión aduanera, de herencia neoclásica, una definición de la integración económica, ha tenido una aceptación tan difundida y no razonada que ha llegado a convertirse en una ortodoxia por sí misma.²⁸

Es probable que muchos economistas no estén de acuerdo con nuestra interpretación de la integración económica. Preferirán, como se hace ahora, hablar de los efectos positivos y negativos de la integración, como si ésta fuera el medio, más bien que la consecuencia, de alguna forma de asociación. Balassa representa esta posición adecuadamente cuando define la integración económica como un estado o proceso de supresión de discriminaciones entre las unidades económicas de los países.²⁹ Aparentemente se olvida de que en este mismo proceso pueden surgir nuevas y severas formas de discriminación *de facto*, entre las naciones y dentro de ellas. Estas definiciones sólo se pueden considerar, en el mejor de los casos, como una burda delimitación de la clase de problemas que tradicionalmente estudian los economistas, pero que no parecen ofrecer la posibilidad de ser traducidos en el tipo de acción que es realmente importante para el desarrollo de los sistemas económicos del Tercer Mundo.

²⁷ B. Balassa, "Towards a Theory of Economic Integration", *Kyklos*, vol. 14, 1961, pp. 4, 5. La cursiva es nuestra.

²⁸ En Joseph S. Nye Jr., "Central American Regional Integration", *International Conciliation*, Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York, marzo de 1967, se encuentra un ejemplo reciente e importante de los numerosos casos en que se ha repetido la definición de Balassa.

²⁹ *Op. cit.*