

Integración latinoamericana; mito y realidad

Escribe: CAMILO PIESCHACON V.

“Ninguna convergencia histórica parece más natural que una federación de los pueblos de la América Latina”.

Ingenieros

“Todo peldaño del progreso fue alcanzado mediante la unión”.

G. Mazzini

I

CONSIDERACIONES GENERALES

La idea de una unión, tanto política como económica, de los pueblos de habla española y portuguesa en la América Latina es tan antigua como su emancipación de España y Portugal. Bolívar, San Martín, Miranda, Hidalgo, Belgrano y muchos otros fueron verdaderos apologistas, en mayor o menor grado, de la integración latinoamericana. No obstante, los intereses locales, los prejuicios nacionales, el caudillismo, el régimen económico y social cerrado de la hacienda, la carencia de vías de comunicación, así como un mal entendido nacionalismo y patriotería frustraron en su germen los primeros intentos de una unidad latinoamericana. No hay que olvidar tampoco que hasta no hace mucho imperaba en el mundo, con todo su esplendor, la concepción y filosofía política del Estado-nación, la cual no ofrecía margen alguno para la renuncia parcial o total, o para la delegación de los sagrados derechos de soberanía, requisito indispensable para que prospere todo proceso verdaderamente integracionista. Después de su independencia comenzó en la América Latina la “danza de las ridículas soberanías”.

El fin de la segunda guerra mundial trajo consigo un nuevo espíritu en las relaciones políticas, económicas y comerciales entre los diferentes Estados soberanos. La palabra “cooperación” se tornó de moda como lo haría más tarde el vocablo “integración”. Los continuos progresos de la ciencia y la tecnología que se manifiestan en la era del jet, por ejemplo, contribuyeron a que lo único constante sea el cambio y a que el mundo en

que vivimos se torne cada vez más chico; mientras que hace casi cinco siglos Colón necesitaba tres meses para llegar al Nuevo Mundo, hoy día una sonda a Venus recorre en el mismo tiempo una distancia 4.000 veces mayor. Este acercamiento mundial impuesto por la técnica engendró un mayor grado de interdependencia entre las diversas economías nacionales.

Lo mismo que en la época del Zollverein, gracias al cual surgió de 39 Estados soberanos el moderno imperio germano, las nuevas tendencias unionistas provinieron de Europa. La cristalización de la Comunidad Económica Europea se convirtió en paradigma e impulso para las viejas ideas latentes en otros continentes; en esta forma se crearon diversas asociaciones de libre comercio, mercados comunes, comunidades económicas, no solamente en los países desarrollados, sino también en los que se encuentran en vías de desarrollo. Así, el nacionalismo tiende a ser desplazado por el supranacionalismo; lo nacional por lo multinacional; el bilateralismo por el multilateralismo; los pueblos-nación por los pueblos-continente y, quizás, la filosofía del Estado-nación por la del Estado-región.

II

LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

Dificultades provenientes del comercio exterior y los éxitos logrados en Europa volvieron a despertar en la América Latina el latente espíritu comunitario con base en fundamentos más sólidos y realistas, en lugar de las románticas declaraciones y hermosas palabras de los intentos anteriores. Con sus numerosos estudios y sus nuevas ideas, la CEPAL sentó las bases teóricas para la integración latinoamericana y promovió con su dinamismo los primeros pasos concretos. Ya en 1951 principiaba a germinar el Mercado Común Centroamericano y años más tarde, en 1960, se creaba la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

Pese al gran dinamismo de los procesos europeos de integración económica, las experiencias latinoamericanas no dejan de ser halagadoras. En el período 1961-65, el intercambio comercial centroamericano aumentó a una tasa anual del 35%, pasando de 32 a unos 140 millones de dólares. En el marco de la ALALC los resultados han sido más modestos, pero, no obstante, en el mismo lapso el intercambio comercial entre los países contratantes se duplicó aproximadamente al pasar de unos 340 a 700 millones de dólares.

Pero estos no son los únicos éxitos logrados en los esfuerzos de acercamiento continental. Una simple mirada en cualquier diario latinoamericano o revista nos hace topár con innumerables siglas, ininteligibles para los profanos en la materia, correspondientes a un nutrido número de instituciones latinoamericanas o interamericanas que no existían hace 10 o 5 años. Todas estas instituciones aportan su grano de arena a la unificación latinoamericana. En la misma forma encontramos numerosos convenios y acuerdos multilaterales en la América Latina. Es cierto que existe ya algo así como una inflación de instituciones y convenios integracionistas que reclaman, a su vez, ser integrados, pero no hay que pasar por

alto las tendencias positivas que ellos engendran, la conciencia comunitaria y de solidaridad. Indudablemente esta proliferación de instituciones y convenios representa un obstáculo también para la evolución futura del movimiento unionista; sería conveniente remplazar por acuerdos más amplios e instituciones con mayores competencias al aparato institucional existente, pues el mismo técnico se ve a veces en dificultades para retener en la memoria tanta sigla y tantos párrafos.

Sin entrar en materia sobre lo ya creado, consideramos oportuno presentar algunas reflexiones globales sobre el proceso latinoamericano de integración y sobre sus principios fundamentales. Una vista panorámica, no exhaustiva en los detalles pero si en su conjunto, permitirá trazar más fácilmente las pautas de una verdadera estrategia para la integración. Creemos que existen muchos factores, adversos y propicios a la integración, que no han sido analizados. Con nuestro catálogo pretendemos, pues, dar pábulo a un estudio más amplio y profundo de ciertos factores.

1—FACTORES ADVERSOS Y PROPICIOS A LA INTEGRACION

a) *Condiciones geográficas, topográficas y climáticas*—No cabe la menor duda de que el continente latinoamericano se caracteriza por una complementaridad geográfica, topográfica y climática muy propicia para la integración. Basta con recordar la existencia de cultivos, riquezas naturales, zonas de labranza y condiciones climáticas peculiares de una región; las regiones andinas, verbigracia, se complementan económicamente con las llanuras. La falta de lluvias en algunas regiones con la abundancia de ríos en otras. Es natural que tal complementaridad tiene también su influjo en la producción y en las relaciones económicas.

Pero también la extensa superficie de la América Latina (16 veces más grande que el territorio de la Comunidad Económica Europea) y la configuración del terreno, así como la fauna y la flora representan un obstáculo de primera índole para la integración. De norte a sur Latinoamérica mide unos 10.000 kilómetros y de oriente a occidente, en su parte más ancha, unos 4.500 kilómetros; las distancias son, pues, muy grandes y si se consideran los costos resulta que la distancia económica es mayor todavía. La falta de vías interlatinoamericanas y aun nacionales, hacen que el llamado índice de movilidad de personas y mercancías sea muy bajo. Mientras que en Francia dicho índice es de 100, por ejemplo, en los países latinoamericanos más desarrollados no llega ni siquiera a 30, límite mínimo según los expertos.

La cuenca del Amazonas con sus 3½ millones de kilómetros cuadrados, su tupida selva y elevadas temperaturas, constituye, además, un serio obstáculo para la intercomunicación. A ello se debe, en parte, que la población latinoamericana viva en su 70% en las zonas costeras, es decir, estar concentrada en la periferia. Mientras que el mar une en la América Latina —90% del comercio interlatinoamericano se efectúa por vía marítima— la tierra desune.

No obstante, este inmenso y rico Hinterland latinoamericano no colonizado y aprovechado económicamente puede convertirse en un factor propicio para la integración. Bien conocido es el papel jugado por la *frontier* en la colonización de los Estados Unidos por los pioneros colonos y, por lo tanto, en la integración de dicha nación. La naturaleza inhóspita se convirtió en una especie de "enemigo común" para los colonos, cuyos deseos de vencerla representaron un aglutinante de gran poder cohesivo. Una estrategia para la integración latinoamericana debe contemplar la movilización de estas fuerzas latentes.

b) *Factores etnológicos, sociológicos y culturales*—La raza común es un factor propicio para la integración latinoamericana. No obstante se ha hablado, con cierta exageración, de la existencia de una raza cósmica en la América Latina. No cabe la menor duda de que en los países con gran población indígena se presentan ciertas fricciones y discriminaciones raciales, adversas a la unificación latinoamericana. Tales roces se reflejan en el problema de la desintegración social dentro de las fronteras nacionales.

También la mentalidad, idioma, comportamiento político y económico comunes son sobreestimados generalmente. Naturalmente ellos representan un elemento cohesivo de gran fuerza. Mientras que los europeos tienen que usar 4 idiomas en el seno de la CC y 7 en el de EFTA para poderse entender, los latinoamericanos lo logran con 2 o 3. La religión católica, universalista por esencia, es también un elemento aglutinante. Pese a ello, el propagado fenómeno del analfabetismo y la multitud de dialectos que hablan las poblaciones indígenas aisladas, son serios impedimentos para la integración.

No obstante es falsa la opinión general que todo proceso integracionista requiere un elevado grado de elementos y caracteres comunes. Un típico caso de que ello no es así nos lo ofrecen los Estados Unidos, uno de los primeros mercados comunes. La nacionalidad estadounidense se formó mediante la asimilación de los que buscaban allí asilo; los emigrantes no solamente pertenecían a grupos étnicos diferentes, sino profesaban también diversos credos políticos; la izquierda, la derecha y el centro; los revolucionarios frustrados y los reaccionarios vencidos, todos ellos formaron a los Estados Unidos. El inglés fue más bien una lengua franca, un medio de entendimiento común, pero no una lengua materna. La religión tampoco fue común; en el norte predominó el elemento puritano, en el sur el anglicano. La integración social y económica de los Estados Unidos no se efectuó bajo el principio del crisol, en el que desaparecen los valores propios y colores de los metales en una aleación neutral, sino bajo la doctrina del *melting pot of nations* adaptada al individualismo y características peculiares. El principio de integración estadounidense fue más bien el de una orquesta sinfónica, en la cual los diferentes instrumentos conservan su tonalidad, su especie y características peculiares, formando no obstante una unidad.

Para lograr un grado tan intenso de cohesión entre tantas razas—exceptuando la negra— era menester una ideología integradora capaz de unir intereses y corrientes tan disímiles. Esta ideología no poseía los

mismos aglutinantes que condujeron a la formación de la nacionalidad en el modelo europeo, es decir, un lenguaje, descendencia, historia o religión comunes. A falta de ello, la igualdad de derechos, la gran movilidad social que poco conocía clases y capas en sentido europeo, el mito de las posibilidades ilimitadas, la "frontera", y, por último, cierto complejo o conciencia de apostolado en pro de la libertad del individuo, hicieron las veces de fuerzas aglutinantes e integradoras. El pluralismo demostró aquí su poder asimilatorio. Los antiguos principios unificadores de *cuius regio, eius religio* o *cuius regio, eius lingua* pasaron a un segundo plano. La ideología demostró ser más cohesiva aquí que los pocos rasgos comunes de los nuevos pobladores de los Estados Unidos.

Es natural, como veremos más adelante, que la unión latinoamericana necesita también su ideología integradora, cuyas bases, especialmente en el sector de la teoría y la política económicas, ya han sido sentadas. Nos referimos a la llamada "teoría de las economías periféricas", doctrina desarrollada, en gran parte, por el economista argentino Raúl Prebisch y la CEPAL y la cual constituyó la principal base teórica de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

En realidad, los pueblos latinoamericanos no son naciones uniformes y homogéneas; al contrario, las sociedades latinoamericanas son fragmentarias y pluralistas, faltándoles una unidad interna y externa. La estructura social se caracteriza por la "convivencia" de culturas extremadamente primitivas y altamente humanistas de cuño europeo. Las fases históricas de la humanidad se encuentran todavía presentes en la América Latina contemporánea. En Latinoamérica no se registra el relevo de los diferentes sistemas sociales y políticos como es el caso en el proceso evolutivo de Europa. Allí, a grandes rasgos, el sistema económico de los romanos, basado en la esclavitud, fue desplazado por la esclavocracia feudalista, pasando luego de la burguesía a la moderna sociedad industrial. En la América Latina no ha habido una sucesión de sistemas, sino una especie de yuxtaposición.

En muchos países latinoamericanos existe todavía una sociedad pre-industrial que vive al margen de la economía monetaria; que no produce, ni vende ni compra en el mercado. Se calcula que de los 230 millones de latinoamericanos, unos 100 millones viven, más o menos, al margen del mercado, es decir, no están integrados en las correspondientes economías nacionales. Naturalmente esta desintegración social y económica representa un serio obstáculo para la integración regional y muchos de los críticos de la unión latinoamericana afirman que primero debe realizarse la integración nacional y, luego, la regional. Ellos olvidan, sin embargo, que mediante la integración regional es más fácil lograr la económica y social a escala nacional. Como vimos someramente en el caso de los Estados Unidos, además, un variado conjunto de pueblos, un alto grado de heterogeneidad y pluralismo no constituyen un obstáculo para la integración. Al contrario, encauzados adecuadamente mediante una ideología integradora se pueden transformar en fuerzas aglutinantes de gran poder cohesivo. Para muchos economistas, la complejidad y amplitud de la producción estadounidense se debe, en buena parte, a la competencia, gustos, costumbres y comportamiento de los diferentes grupos étnicos.

Pese a sus raíces comunes y hablar el mismo idioma, los países latinoamericanos de habla española viven culturalmente casi aislados, ensimismados. Los contactos culturales son muy exiguos; basta echar una mirada a los principales diarios y revistas de la región, en los cuales se les presta muy poca atención a los acontecimientos acaecidos en los otros países latinoamericanos. Aun la política cotidiana es tratada con displicencia en los diarios no nacionales. Ello se debe, especialmente, a la carencia de una agencia latinoamericana de noticias. La misma despreocupación se registra en la radio, la televisión y la literatura. Es paradójico, por ejemplo, que la mayor y más completa biblioteca sobre la cultura latinoamericana se encuentre en Berlín y no en un país de la región.

Sin que los latinoamericanos se conozcan mutuamente resulta difícil interesar a la amplia masa de la población por la unión de la América Latina. Se ha dicho, con razón, que la integración latinoamericana ha sido, hasta ahora, obra de unos cuantos economistas, mientras que por lo general los políticos se han mostrado apáticos. Con otras palabras, prescindiendo de una mínima capa, la población latinoamericana no se ha preocupado por los ya existentes procesos de integración. Ello se debe a la carencia de un intercambio cultural y turístico. Por lo tanto, debía realizarse un intercambio de programas de televisión y radiofónicos grabados para ser retransmitidos por las estaciones locales; una especie de "hora latinoamericana". Un intercambio de prensa más intenso contribuiría a aumentar el interés recíproco.

c) *Factores psicológicos*—No existe, desgraciadamente, una completa descripción psicológica sobre el hombre latinoamericano, lo cual es absolutamente indispensable para la formulación de una estrategia de la integración. Además, es necesario aprovechar los factores psicológicos para el proceso de unificación latinoamericana. Todo proceso de integración requiere el apoyo de la opinión pública que hay que movilizar mediante medidas psicológicas, fuera de las ventajas económicas que les demuestren a los pueblos latinoamericanos la conveniencia de cooperar más estrechamente.

En general, el latinoamericano puede ser caracterizado como una perfecta síntesis de Don Quijote —al hablar— y de Sancho Panza —al obrar—. Con otras palabras, el latinoamericano adolece de un exagerado idealismo combinado con una marcada tendencia hacia la "ley del menor esfuerzo". Prueba de ello son las constituciones y legislaciones latinoamericanas, verdaderos poemas y obras maestras de justicia, libertad y orden, mientras que en la práctica son muchas veces letra muerta. Además, el latinoamericano es un hombre que piensa, por lo general, más bien en el presente que en el futuro. Ello se refleja, por ejemplo, en la ansiedad de hacer en los negocios pingües ganancias en poco tiempo, hecho que impresiona a los inversionistas extranjeros.

Con frecuencia se afirma que el latinoamericano es emocional y derrotista, impulsivo y volátil, brillante e introvertido, sentimental y cortés, convencional y poético, impuntual y vehemente, egoísta y epicúreo, cosmopolita y pasivo, natural y anárquico, indeciso e influido por la amistad; prefiere ser espectador y no actor, gusta de los circunloquios y se enor-

gullece por lo que *es* y no por lo que ha *hecho*, es individualista y se inclina más por la forma, por la expresión que por el contenido, por la idea. Naturalmente se trata de una generalización burda. No obstante, es indudable que muchos de tales rasgos se oponen a una integración latinoamericana, mientras que otros la favorecen. Por lo tanto es indispensable realizar estudios más profundos con el fin de incluir los factores psicológicos en la estrategia de la integración.

d) *Elementos históricos y políticos—Sistemas de gobierno y regímenes legales*—Es una trivialidad recordar que la historia de las repúblicas latinoamericanas tiene raíces comunes. Sin embargo consideramos falsa la opinión generalizada de que los esfuerzos de integración actuales representan una especie de reintegración de la América Latina, por haber sido ella una unidad en la época colonial. Unidad administrativa e integración en su acepción moderna no son conceptos sinónimos. Tampoco en la época colonial estuvo integrada Latinoamérica española; ella formó, sencillamente, una unidad administrativa para una potencia extranjera, pero los lazos y conexos entre las diferentes provincias o virreinos fueron muy difusos. De acuerdo con la concepción mercantilista de la economía, la corona española prohibía a sus colonias casi toda clase de intercambio comercial. La unidad latinoamericana de aquella época se basaba en el principio de dominación, de subordinación y no en el de cooperación con igualdad de derechos, el cual constituye los cimientos de la integración moderna. La mejor prueba de que entre las provincias no existía conexo alguno es la formación de Estados independientes y soberanos, cuyas fronteras corresponden, con pocas desviaciones, a aquellas de las provincias coloniales o unidades administrativas de la corona.

Los primeros impulsos de solidaridad latinoamericana se registraron durante la época de la independencia, cuando para ellos existía el “enemigo común, España”, elemento de extraordinario poder aglutinante como nos lo demuestran a diario los políticos, especialmente en los regímenes totalitarios, quienes en caso de aprietos internos tratan de dirigir la atención del pueblo contra un chivo expiatorio (los judíos para los nacional-socialistas; los imperialistas para los comunistas; los comunistas para los demócratas; los países ricos para los subdesarrollados, etc.).

El caudillismo representa indudablemente el mayor obstáculo, en el sector político, para la integración latinoamericana; las luchas entre los caudillos fueron también una de las causas de la fragmentación centroamericana después de la independencia. En el caudillismo se refleja la inclinación latinoamericana por la persona, por la elegancia y elocuencia, en lugar de la idea, la ideología, la doctrina. (Muchos partidos latinoamericanos llevan el nombre de una persona y no el de una corriente ideológica).

Es natural que el personalismo político engendrado en el caudillismo es la causa de la inestabilidad y falta de continuidad en la vida política de los países latinoamericanos, factor muy adverso para la integración. En siglo y medio, los países latinoamericanos han promulgado unas 190 constituciones sin tener en cuenta las numerosas enmiendas. Este exce-

sivo consumo de constituciones no ha contribuído a estabilizar la vida política, como tampoco lo han hecho las numerosas intervenciones militares —justificadas o no— que han hecho de la América Latina el continente de las revoluciones de palacio. En los 33 años comprendidos entre 1930 y 1963 hubo 43 intervenciones militares en la vida política latinoamericana. El continuo cambio en los cargos oficiales y toda la inestabilidad en los negocios públicos representan un serio impedimento para el acercamiento continental. ¿Respetarán los gobernantes futuros lo que acuerdan los actuales?, es una pregunta siempre latente en el escenario político latinoamericano.

No obstante estos factores adversos a la integración no deben ser sobreestimados. En los últimos doce años los países centroamericanos han roto entre sí varias veces sus relaciones diplomáticas y, sin embargo, los éxitos del Mercado Común Centroamericano son innegables.

En su estructura administrativa los Estados latinoamericanos tienen muchas semejanzas; 15 de ellos son Estados unitarios y cuatro son Estados federales. Naturalmente la forma federal, la experiencia adquirida por el pueblo con ella, son factores más propicios que el Estado unitario con sus marcadas tendencias centralistas. El régimen político latinoamericano se caracteriza, además, por la preponderancia presidencial, la cual delega muchas funciones y poderes en manos del primer mandatario. También la excesiva “politización” de la vida latinoamericana representa un serio obstáculo para la integración; muchas decisiones puramente económicas o técnicas son tomadas bajo aspectos políticos.

Debido a que en épocas de campaña electoral la opinión pública latinoamericana concentra su atención en los problemas nacionales, los diferentes calendarios electorales y duración del mandato presidencial deberían ser unificados en Latinoamérica. Es natural que en vísperas de elecciones los gobiernos no se muestren muy inclinados a prestarle gran atención a los problemas de la integración; en dicha época, pues, se paraliza la actividad gubernamental. A causa de las diferentes fechas y años, es natural que siempre un país latinoamericano se encuentre en vísperas de elecciones, obstaculizando así las posibilidades de llegar a nuevos convenios.

El todavía acentuado nacionalismo en la América Latina es muy adverso a la integración. Criterios netamente nacionalistas impidieron, por ejemplo, la formación de la Comisión Técnica de la ALALC recomendada por la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. Las partes contratantes no pudieron ponerse de acuerdo en la designación de 4 personalidades, pese a sus aseveraciones de buena voluntad y espíritu de cooperación. También en los conflictos fronterizos de algunos países se refleja el marcado nacionalismo. Se trata, generalmente, de ríos navegables o de regiones selváticas no colonizadas por ninguno de los países. La resistencia de delegar parcialmente los sacrosantos derechos de soberanía nacional constituye también un obstáculo para la unificación. Todo proceso de integración requiere la delegación parcial de derechos de soberanía nacional y la creación de un órgano supranacional que vele por los intereses comunitarios. Aquí radica una de las causas del dinamismo que registra

la Comunidad Económica Europea. La filosofía del Estado-nación es un empolvado relicto de tiempos pasados e inadecuada para los problemas modernos.

Pese a que el panamericanismo ha traído considerables impulsos para la cooperación latinoamericana, su concepción actual no es apropiada. Muchos institutos interamericanos han realizado gran labor en el intento de acercamiento continental, contribuyendo a estudiar y analizar diferentes problemas latinoamericanos. Parece que ahora se impone el convencimiento de que las relaciones con los Estados Unidos deben ser bilaterales, es decir, América Latina-Estados Unidos. Ello requiere implícitamente la unificación de Latinoamérica. Quizás una Latinoamérica Unida podría ocupar una posición más ventajosa en el movimiento panamericano y contribuir a relaciones más equitables y armónicas.

El "antiyanquismo", latente o virulento en casi todos los países latinoamericanos, puede aprovecharse, indudablemente, como una especie de "enemigo común" propicio a la integración. Sin emitir juicio personal sobre su justificación o no, queremos solamente encauzar positiva y constructivamente este sentimiento o resentimiento tan arraigado en el alma latinoamericana. No se trata de tomar una actitud ofensiva, ya que es más constructivo estar en pro que anti cualquier cosa, sino de movilizar en provecho de la integración latinoamericana un estado de ánimo, en lugar de que se manifieste eruptivamente en brotes terroristas sin ningún efecto positivo.

e) *Orden social y económico*—En sus estructuras sociales y en sus sistemas económicos acusan los países latinoamericanos muchas semejanzas, pero también marcadas diferencias. En primer lugar, el grado de desarrollo y nivel de vida es muy diferente, de tal forma que los países menos desarrollados temen "convertirse en colonias" de los más industrializados. El modelo de integración empleado en la ALALC muestra, pese a sus debilidades, que es posible combinar los diversos intereses y considerar las peculiaridades de las economías menos desarrolladas.

Aparte del sistema económico y social de la hacienda, cerrado y que tiende a abastecerse a sí mismo, el dualismo en las economías latinoamericanas representa un serio obstáculo. La colonización ibérica fue primordialmente urbana, habiendo sido abandonado el campo; ello se refleja también en la moderna Latinoamérica, cuyo desarrollo dispar ha acentuado las diferencias entre las zonas urbanas y rurales. Con razón se ha afirmado que en Latinoamérica la civilización termina donde llega a su fin el perímetro urbano. El hecho de que la vida cultural y económica se concentre en la capital o muy pocos centros urbanos, constituye otro factor desfavorable para la integración.

También las tendencias de autarquía nacional, provenientes de los industriales y agricultores acostumbrados a un mercado estrecho pero cómodo, son adversas a la integración. La estructura de los mercados latinoamericanos es esencialmente oligopolística, ya que la industria nacional raquílica ha crecido bajo el amparo exagerado de una muralla aduanera.

En promedio, el gravamen aduanero para las importaciones ha sido estimado en 100% en los países latinoamericanos, existiendo grandes diferencias de país a país. Es natural, por lo tanto, que los costos de producción sean muy elevados en la América Latina —ante la ausencia casi absoluta de competencia extranjera— de tal forma que una integración significa para las economías latinoamericanas remplazar abastecedores baratos de los países industriales por proveedores más caros del continente. Ello repercute en contra del consumidor y tiende a alimentar las presiones inflacionistas. Para granjearse la simpatía del consumidor latinoamericano en pro de la integración, es menester que él aprecie personalmente los beneficios de ella.

Pero la integración, según la concepción latinoamericana, debe ser analizada desde su aspecto dinámico, o sea, tomando en cuenta sus efectos futuros. Entre ellos se encuentran la ampliación de los mercados, los cuales permiten las economías de escala mediante la mejor utilización de la capacidad productiva, la cual, a su vez, significa una reducción de los costos. Asimismo, un mercado más amplio permite industrias poco rentables o antieconómicas en mercados estrechos. El establecimiento de nuevas industrias contribuye a absorber la mano de obra sin empleo y aumentar la capacidad adquisitiva de la población.

La explosión demográfica, indudablemente, significa un serio *impasse* para la integración. Ella aumenta en forma exorbitante la población económicamente no activa sin contribuir inicialmente al desarrollo. Aunque los optimistas dicen que Dios no solamente le da una boca al hombre, sino también dos brazos para procurarse su sustento, ellos olvidan que esos dos brazos únicamente comienzan a trabajar a la edad de 15 años; durante ese tiempo solo cuenta, económicamente, la boca, la educación, instrucción. Es natural que los países con problemas de desempleo, como los latinoamericanos, se resisten a liberar su mercado laboral.

Los procesos inflacionistas se oponen, asimismo, a la integración económica, ya que ellos encarecen las mercancías nacionales e impiden —con tipos de cambio fijos y sin devaluaciones— la expansión de las exportaciones. Además, ellos traen consigo grandes elementos de inseguridad para los intercambios comerciales y para las transacciones de capital. La inconvertibilidad de facto de la mayoría de las monedas latinoamericanas no es propicia tampoco para la integración de los mercados financieros.

Además de aumentar el poder adquisitivo de la población y permitir así la producción en serie de muchos productos, la integración latinoamericana contribuye a fortalecer las economías de la región y a hacerlas menos vulnerables a las fluctuaciones en los precios de sus productos tradicionales de exportación. La integración permite más fácilmente la diversificación de la producción destinada a la exportación.

En sus años de independencia, los países latinoamericanos han desarrollado instrumentos político-monetarios y económicos bastante disímiles, así como una legislación social, comercial, económica divergente de país a país. Para fomentar la integración es necesario cierto grado de armonización aunque no hay que caer en el error común de creer que sin una

igualación absoluta es imposible la unión latinoamericana. El ejemplo de los Estados Unidos, con su acentuado plaralismo, nos demuestra lo contrario. Bien sabido es que de Estado a Estado existen allí marcadas discrepancias.

Las diferentes normas técnicas, pesos y medidas empleadas en la región dificultan su acercamiento. En Latinoamérica se utilizan, por ejemplo, 10 trochas o anchos de vía diferentes en los ferrocarriles; lo mismo sucede en otros sectores.

2—ESTRATEGIA PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

La integración latinoamericana debemos considerarla, pues, como una síntesis, una simbiosis de los factores convergentes y divergentes mencionados suscintamente. Naturalmente solo hemos indicado los más relevantes a nuestro juicio. Un intento de unión sin trazar una estrategia adecuada puede resultar un fracaso. La meta final es la unión política y económica de la América Latina, pero de acuerdo con la experiencia europea parece más conveniente intensificar primero las medidas tendientes a la integración económica, sin descuidar, naturalmente, los aspectos políticos. A corto plazo no parece realizable la unión política latinoamericana. Los gobiernos nacionales todavía tienen que hacerle frente a muchos problemas netamente domésticos. Eso no significa, sin embargo, que deba descuidarse este aspecto y que no sea posible una cooperación más estrecha en el sector político. El ejemplo europeo ha mostrado claramente que las mayores dificultades de la integración se encuentran en el sector político. Más de treinta años se necesitaron para la unión política alemana en el seno del Zollverein.

Aunque la meta final puede ser la integración política, los planes tácticos en la estrategia integracionista no deben ser muy ambiciosos y perder el fundamento de la realidad. Aquí radica una de las grandes debilidades de los antiguos planes de unificación latinoamericana. Por más deseable que sea la unidad, los planes ambiciosos, platónicos, declaratorios, idealistas e ilusionarios no conducen a ella, sino las medidas concretas, realistas, pausadas, aunque sean de poco alcance y modestas. Despertar excesivas ilusiones, considerar la integración como una panacea para todos los males económicos y sociales, como *ultima ratio* de la actividad latinoamericana, constituye una política muy peligrosa a nuestro juicio. Entre las metas y los resultados debe existir un paralelismo; la brecha entre lo anhelado y lo conseguido no debe ser muy grande para evitar frustraciones que pueden degenerar en movimientos agresivos. El movimiento de integración debe ser tratado con realismo, sobriedad y energía.

Naturalmente todo movimiento, también la integración, requiere su mito, sus símbolos, su ideario, sus insignias capaces de infundir el necesario dinamismo y entusiasmo. Especialmente la masa, poco el intelectual, necesita de tales medios para ser movilizad sicológicamente. La estrategia para la integración debe incluir, pues, estos factores de acuerdo con la mentalidad latinoamericana. Quizás lo más importante, a nuestro parecer, sea la ideología integradora para aglutinar a las plaralistas sociedades latinoamericanas.

Como dijimos anteriormente, en el sector de la teoría económica ya existe una ideología integracionista, la cual fue capaz de unir a más de 70 países en desarrollo durante la Conferencia de Ginebra sobre Comercio y Desarrollo para poner a las naciones industriales en el banquillo de los acusados. Se trata de la llamada "teoría de las economías periféricas" cuyas argumentaciones son ampliamente conocidas por los economistas de la región. Como toda teoría económica, ella tiene también sus consecuencias prácticas, es decir, en el campo de la política económica. Pese a sus debilidades y argumentos no compartidos por todos los economistas, la teoría de las economías periféricas, con su correspondiente complemento político, nos parece ser la única capaz de integrar a la América Latina. Por lo menos es el único intento teórico nacido y desarrollado en la región y bastante propagado.

Para que una ideología pueda integrar a un grupo numeroso de hombres o naciones debe cumplir los siguientes requisitos:

a) Delimitar, por medio de alguna característica, al grupo que desea integrarse; tal característica distingue al grupo de los otros. En realidad, los criterios o características delimitantes son sustituíbles y no existe una receta universal. En una época fue la religión, luego el idioma o la nacionalidad. En Estados Unidos fueron los ideales de libertad; en el imperio comunista ha sido una ideología esencialmente internacional y antinacionalista.

b) En segundo lugar, la ideología debe asignarle un rol, un papel, al nuevo grupo. Puede ser el rol de mártir, de nación explotada. Un grupo bajo presunta o real presión exterior suele ser más compacto que un grupo que se siente vencedor. El papel de sentirse oprimido o mártir es muy atractivo para la masa. En la teoría de las economías periféricas este criterio se encuentra encarnado en el fino argumento de la "explotación" de los países periféricos por parte de los industriales o del núcleo, a través del deterioro de las relaciones de intercambio en el comercio internacional, mientras que la condición a) está cumplida con la distinción entre países periféricos y del núcleo.

c) El tercer requisito de una ideología integradora es darle al grupo la sensación o conciencia de superioridad frente a su ambiente. Sin este requisito no tiene el poder cohesivo, el aglutinante necesario. Muchas veces se trata de la necesidad de compensar los sentimientos de inferioridad con sentimientos de superioridad. La cultura latinoamericana se siente superior a la estadounidense, por ejemplo, por ser más humanista, por no ser materialista, por tener más tiempo para las musas.

d) Una ideología integradora deberá despertar la conciencia de que el grupo está amenazado de afuera. Se trata de la famosa y efectiva creación de un "enemigo" común supuesto o verdadero. Los políticos conocen desde hace mucho tiempo el poder aglutinante de un chivo expiatorio, de una oveja negra exterior culpable de todas las desgracias. La propaganda trata de mantener siempre presente la idea del enemigo eterno, de los traidores y contrarrevolucionarios. Tanto más poderoso, peligroso y eminente sea el enemigo tanto mayor es el grado de cohesión que engendra. En el caso de la teoría de las economías periféricas no encontramos un

enemigo común descrito en forma tan simplista, pero sí una especie de amenaza exterior para los países en desarrollo proveniente de las normas que rigen en el comercio internacional, las cuales, según la opinión de sus autores, le han asignado a los países en desarrollo el papel de proveedores baratos de las naciones industriales y no dejan margen a su industrialización.

e) Ya que una ideología integracionista les asigna a sus miembros una característica peculiar que los distingue de los otros, también les impone una especie de moral colectiva, de normas o escala de valores a seguir. La teoría de las economías periféricas ha desarrollado un rico catálogo de normas de conducta económicas, tales como la protección arancelaria, la planificación.

f) Por último, la ideología debe procurar la unidad y "limpieza" de sus miembros integrantes, así como despertar en ellos un espíritu de apostolado, un mesianismo para que los miembros se consagren a la causa común.

No queremos decir que la integración latinoamericana debe ser agresiva, aislacionista y absorbente, pero en la formulación de la ideología portadora no deben pasarse por alto los elementos aglutinantes de un ideario.

Después de haber creado un sinnúmero de instituciones interamericanas y latinoamericanas deben seguir los pasos concretos y de cada uno. Desgraciadamente en la América Latina es muy divulgada una especie de "institucionalismo" ciego que cree que con la creación de instituciones a diestra y siniestra todo vendrá por añadidura. Eso no quiere decir, sin embargo, que no se necesitan más instituciones; al contrario, son pocas las verdaderamente dotadas con poderes supranacionales. Pero como ya dijimos, una proliferación institucional complica innecesariamente el proceso de integración.

Lo decisivo en un proceso de unificación no es el hecho de que los hombres sean iguales entre sí por raza, religión o educación, sino que ellos estén convencidos de pertenecer a un grupo que se caracteriza por sus méritos, por sus ventajas y beneficios, que los delimita y distingue de los otros grupos, que les infunde entusiasmo y les impone obligaciones recíprocas.

Colonia, junio 28 de 1966.