

# LAS INSTITUCIONES Y LA INTEGRACION LATINOAMERICANA (\*)

por ALBERTO BALTRA CORTES, Profesor titular de Economía Política, Escuela de Derecho (Universidad de Chile).

Sin temor a equivocarse, se puede afirmar que hay consenso en cuanto a que la acción de ALALC se ha ido debilitando y de que es absolutamente necesario adoptar algunas grandes decisiones para acelerar, vigorizar y profundizar el proceso latinoamericano de integración.

A fin de plantear el problema en sus verdaderos términos conviene recordar que el espíritu y hasta la letra del Tratado de Montevideo atestiguan que su finalidad esencial fue la de promover el desarrollo económico equilibrado de América Latina y no sólo el de acrecentar el comercio entre los países miembros mediante un sistema de desgravación. En efecto, el Preámbulo de aquel instrumento expresa que los países pactantes se encuentran "persuadidos de que la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la eliminación gradual de las barreras al comercio intraregional, constituye condición fundamental para que los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo económico, en forma de asegurar un

mejor nivel de vida para sus pueblos". A la vez, las partes declaran que se encuentran "animadas del propósito de aunar esfuerzos en favor de una progresiva complementación e integración" de las economías. La liberación del comercio es, pues, un medio para llegar a la integración y lo que se persigue es, por último, imprimir mayor rapidez al ritmo con que América Latina se está desarrollando económicamente.

¿Qué debemos entender por integración? No es tarea simple precisar este concepto que, como muchos otros, se usa con frecuencia pero sin cuidarse de definirlo. Desde luego, parece útil referirlo sólo a las relaciones internacionales, pues la integración nacional es un problema de características muy distintas, del que no nos ocuparemos ahora. Delimitado así el campo del tema, la integración debe entenderse, sobre todo, como un proceso. Consiste, pues, en las medidas que se adoptan para suprimir las barreras entre las diversas economías nacionales de tal manera que el aprovechamiento del todo o parte de los recursos se realice

(\*) Trabajo presentado por el autor a la IV Conferencia Latinoamericana de Facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales, celebrada en Montevideo desde el 21 al 27 de Abril de 1965.

conjuntamente según criterios de carácter regional. Desde el momento en que la integración es un proceso ello significa que se desenvuelve gradualmente a través de etapas que se van sucediendo en el tiempo y que representan otros tantos avances hasta lo que podría denominarse un grado perfecto de integración.

Según Bela Balassa, estas etapas sucesivas y progresivas son: 1) La zona de libre comercio, en que los países miembros suprimen los derechos de aduana y las restricciones cuantitativas pero, sin embargo, cada uno de ellos conserva su propio arancel frente a los países que no forman parte de la zona; 2) La unión aduanera, en que no sólo se abaten las barreras aduaneras zonales sino que, además, los países unifican sus tarifas con respecto a terceros países; 3) El mercado común en que, también, se libera la circulación de los factores productivos; 4) La unión económica en que se coordinan las políticas económicas nacionales a fin de eliminar las eventuales discriminaciones debidas a disparidades de esas políticas; y 5) La integración económica total, que presupone la unificación de esas políticas como, asimismo, la monetaria, fiscal, social y anti-cíclica, a la vez que requiere el establecimiento de una autoridad supra-nacional cuyas decisiones obligan a los Estados miembros. (1)

¿Cuál es el camino para avanzar hacia la integración? La experiencia de ALALC ha ido demostrando, cada vez con mayor fuerza, que, en América Latina, el proceso integrador no puede entregarse al libre juego de las fuerzas del mercado,

sino que requiere de la atención constante y de la promoción activa por parte de instituciones comunes dotadas de atribuciones dinámicas, amplias y eficientes. Lo contrario, sería retornar al ideal libre cambista del siglo XIX.

En América Latina, la desgravación arancelaria, por sí misma, no puede activar el desarrollo económico asegurando, a la vez, que se aminoren las distancias que actualmente existen entre los diversos países de la región desde el punto de vista del grado de desarrollo logrado por sus economías. La desgravación genera oportunidades de comercio o inversión. Si su aprovechamiento se entrega a las fuerzas del mercado, puede ocurrir que la integración sólo redunde en beneficio de ciertos países y que, en América Latina, se reproduzca el esquema del comercio tradicional acentuándose la diferencia entre algunos países, productores y exportadores de manufacturas, y otros, los países periféricos, que sólo producirían y exportarían materias primas, alimentos y combustibles. Sin duda, no es este el resultado que se persigue. Tampoco es lo deseable y conveniente. Pero, además, es posible que ese libre juego permita que sea capital extranjero el que aproveche mayormente de la integración ya que, por muchos motivos, se encuentra en mejores condiciones para hacerlo. El temor a este aprovechamiento puede llegar a convertirse en un elemento de perturbación que dificulte y entorpezca la marcha del proceso integrador. Por esta causa, es de la más imperiosa necesidad que se adopten resguardos capaces de garantizar que la inte-

(1) Bela Balassa.— "Teoría de la integración económica", Pág. 30.

gración realmente beneficie a los intereses latinoamericanos.

Por otro lado, nunca la integración de las economías ha sido el fruto espontáneo del simple juego de las fuerzas del mercado. La integración tiene que ser el producto de una política voluntaria, consciente y deliberada. La liberación comercial debe ir acompañada de una política regional de inversiones. Si pudiéramos decirlo así, la desgravación es un aspecto negativo que se debe complementar con el elemento positivo que aporta una política que programe, dirija y promueva las inversiones dentro del marco general del desarrollo económico latinoamericano.

La integración requiere de instituciones comunes que garanticen el cumplimiento de todos estos altos propósitos. De no procederse así, es posible que el desarrollo industrial se concentre en determinadas áreas y que las empresas existentes deban soportar una dura competencia agresiva que hasta pudiera colocarlas en grave peligro. También, habría el riesgo de que los países de menor desarrollo relativo vieran frustradas sus esperanzas de participar efectiva y concretamente en el disfrute de las expectativas de desarrollo y progreso que, de por sí, ofrece la creación de un amplio mercado regional. La integración no puede considerarse como un simple problema de política comercial, sino que debe reconocérsele el carácter económico que lo singulariza, sin perjuicio de todo lo que el proceso de integración supone en diversos otros campos de la vida en socie-

dad. "En efecto, la integración económica es un concepto que excede en mucho al cuadro de los fenómenos económicos propiamente dichos. Ella pone en juego la idea de solidaridad y de cohesión social, la toma de conciencia por los individuos y los grupos de que todos ellos pertenecen a la comunidad". (2).

Si hoy no puede concebirse que el desarrollo económico de un país se realice bajo el signo del juego espontáneo de las fuerzas económicas, resulta aún menos aceptable tratándose del desarrollo de una región. Si el establecimiento de instituciones comunes fuertes pareció indispensable respecto de países en pleno desarrollo, como los europeos, con mucho mayor razón se justifica entre pueblos que sólo están en vías de desarrollo, cual es el caso de las naciones que forman América Latina. Según dice Wionczek, "partiendo de que las regiones subdesarrolladas necesitan dispositivos regionales mucho más dinámicos que los que están apareciendo en el mundo ya desarrollado, puede afirmarse que el establecimiento de una unión aduanera en el ámbito subdesarrollado ha de llevar consigo la creación de una serie de mecanismos de política económica que parecen heterodoxos desde el punto de vista de la teoría tradicional". (3) No se trata, por cierto, del mero trasplante de estructuras institucionales por el hecho de haber tenido éxito en otras partes del mundo como sería el caso de aquellas que contempla el Tratado de Roma o de las que caracterizan el Consejo de Ayuda Económica Mutua, COMECON. En el mercado común europeo

(2) André Marchal.— "L'Europe solidaire", Pág. 191.

(3) Miguel S. Wionczek.— "Integración de América Latina.— Experiencia y perspectivas", página XXV.

fue posible, aunque no sin tropiezos, llegar a un compromiso destinado a abatir las fronteras arancelarias, pues, como anota Sidney Dell, para esos países la desgravación aduanera era, en cierto modo, la vuelta a una normalidad que se había roto con motivo de la gran crisis y de la segunda guerra mundial. Por lo demás, "los canales de comercio ya se encontraban dispuestos, preparados, y se disponía de facilidades de transporte y de las relaciones comerciales indispensables, que podían reanudarse con prontitud". (4)

Casi es innecesario demostrar que la situación es completamente diferente en América Latina. Aquí, se trata de crear algo nuevo, con toda la incertidumbre, el temor y las resistencias que acarrearán las innovaciones. Hay que abrir, explorar y trabajar mercados casi del todo desconocidos, a la vez que establecer contactos comerciales y construir canales de intercambio. Estas no son tareas sencillas. El camino de la integración es largo y laborioso; supone mucho esfuerzo y un despierto y vivaz espíritu emprendedor.

En el COMECON, por su lado, se daban las condiciones para que los países se pusieran de acuerdo en determinados programas comunes de producción e inversión en ciertas industrias básicas relacionadas, principalmente, con los metales, la química, la energía y los combustibles. Los países socialistas se encuentran habituados al manejo de las técnicas planificadoras y la naturaleza de sus sistemas políticos posibilita un entendimiento que tienda a conciliar los acuerdos sectoriales den-

tro de un conjunto mutuamente consistente de planes nacionales de desarrollo. Sin desconocer los avances del último tiempo, en América Latina la planificación se encuentra aún en pañales. Sólo algunos países cuentan con planes de desarrollo. Las dificultades tienen, pues, que ser mayores. Pero, no son insuperables.

No pensamos que, por el momento, pueda, en nuestra América, hablarse de integración política, o sea, de la etapa culminante del proceso integrador, en la cual los países deben renunciar, en parte, a la soberanía para someterse a las decisiones que adoptan organismos propiamente supra-nacionales. Pero, creemos que la integración latinoamericana necesita, con premura, de una fuerte y completa estructura institucional que exprese equilibradamente los intereses nacionales y el interés de la comunidad. Es decir, un conjunto de instituciones que genere el indispensable impulso político dentro de una gran concepción regional formulada por un órgano que sea la expresión de las conveniencias y aspiraciones de la comunidad latinoamericana.

La marcha de la integración debe realizarse bajo el impulso de dos fuerzas coadyuvantes. Por una parte, los intereses nacionales **stricto sensu** y, por la otra, el interés de la comunidad, que no siempre corresponde a la simple suma de la conveniencia de los países. Los intereses nacionales tienen que estar representados en una institución de alto nivel político y sus componentes deben ser responsables ante los Gobiernos que los designan. Pero,

(4) Sidney Dell.— "Apreciaciones sobre el funcionamiento del Tratado de Montevideo". En "Integración de América Latina", Pág. 96.

el interés de la comunidad debe expresarse en un órgano, de análoga jerarquía, independiente de los Gobiernos, que goce de libertad para emprender estudios adoptar y promover iniciativas encaminadas a modelar y acelerar el proceso de la integración. Los intereses de la comunidad y de los distintos países deben conjugarse a través del intercambio de puntos de vista entre ambas instituciones y en el ejercicio de sus facultades que, aún cuando paralelas, sin embargo tienen que entremezclarse, pues el órgano comunitario debe estudiar y proponer mientras que a la institución política le corresponde resolver y decidir en nombre de los Gobiernos que representa. Creemos que el interés de la comunidad debe configurarlo un órgano colegiado, pues así los criterios se confrontarían en debates llevados a cabo en planos de absoluta igualdad.

Pudiera pensarse que no es acertado afirmar que existe una cierta oposición entre los intereses nacionales y el interés de la comunidad pues, por intermedio de aquellos, se estaría sirviendo este último. Esta es una verdad. Pero, una verdad a medias. Por regla general, el interés de la comunidad debe coincidir con el interés permanente de los países que la constituyen. Pero, a veces, no coincide el interés contingente de los países con las conveniencias de la comunidad, porque no es extraño que aquel interés circunstancial obscurezca la visión de los países acerca de la naturaleza y alcance de sus intereses a largo plazo. Aquí, también, entran en juego los factores de poder y los grupos de presión que, en un período determinado, pueden hacer predominar intereses que no sean los que más favorezcan el desarrollo y progreso

generales. El avance de la integración exige que haya una institución comunitaria que, de continuo, plantee el interés de la comunidad y lo promueva activamente colocándolo en la mesa de discusión de los países miembros.

El aspecto positivo de la integración lo representa una política regional de inversiones, que encauce los capitales y cuide del desarrollo económico equilibrado de los países de la región de manera que las diferencias actuales no se agudicen sino que, por el contrario, se atenuen y, en lo posible, desaparezcan. Además, se requiere de un órgano comunitario que prepare, fomente y promueva el financiamiento de los proyectos específicos a través de los cuales va a materializarse la política de inversiones. Esta es una necesidad innegable. Algunos hablan de una Corporación Latinoamericana de Fomento pero, como es obvio, el nombre carece de importancia pero sí la tiene, y muy grande, que exista una institución latinoamericana que cumpla con las funciones en que se está pensando al referirse a un mecanismo institucional de esta especie. La finalidad básica sería la de acelerar significativamente el proceso de integración mediante la coordinación regional de los esfuerzos nacionales, sobre todo a través de acuerdos sectoriales y de complementación. La institución tendría que ser multinacional y su papel, reorientar activamente el desarrollo económico según criterios más racionales que correspondan a la distribución latinoamericana de los recursos y aptitudes. Es difícil que la Corporación pudiera tener capacidad para financiar, por sí misma los proyectos, pero debería promover su financiamiento y es posible que fuese el cauce por donde

podiere llegar una cooperación económica europea. Se trata de un problema real respecto de una importante fuente potencial de recursos que aún no se ha sabido captar y canalizar adecuadamente. Estamos convencidos que en Europa occidental existe el deseo de contribuir al proceso de desarrollo de las economías latinoamericanas y que, desde ya, existen capitales dispuestos a invertirse directamente o a través de otro procedimiento, como sería, por ejemplo, participar en el financiamiento de empresas multi o binacionales a través de organismos latinoamericanos.

No está demás insistir en la conveniencia de que la estructura institucional que pueda, en definitiva, adoptarse para aligerar e intensificar el ritmo del proceso de la integración conserve el carácter latinoamericano que actualmente revisten los órganos de ALALC. Es obvio que la integración de América Latina es un delicado asunto que interesa directa y vitalmente a los latinoamericanos y cuya solución le corresponde a ellos buscar y administrar. Es demasiado grande la diferencia en el grado de nuestro desarrollo con el que exhiben algunos países del norte de América y no muy satisfactoria la experiencia con el beneficio que América Latina ha obtenido del sistema continental, para pensar siquiera en que las nuevas instituciones pudieran perder el carácter meramente latinoamericano que, ahora, las singulariza. Desde luego, la definición del interés de la comunidad correría el peligro de sufrir la influencia inevitable de conveniencias y anhelos de pueblos que se encuentran en una etapa muy distinta a la de América Latina no sólo en lo que atañe al desarrollo

económico sino, además, al poder político y a la compleja órbita de la acción internacional de las grandes potencias.

El avance del proceso latinoamericano de integración requiere de nuevas fórmulas en materia de política comercial, que superen el régimen de las concesiones negociadas, cuyo vigor se está debilitando a ojos vistas. También, de que se adopten compromisos concretos en materia del estímulo al desarrollo regional equilibrado a través de una política de inversiones y de su ejecución práctica. Además, que se considere el establecimiento de mecanismos y principios para el problema de los pagos y de la coordinación en materia monetaria y financiera. Sin desconocer la importancia de todos estos aspectos, creemos, sin embargo, que es mucho mayor la de una estructura institucional, con organismos de atribuciones definidas y amplias, que aseguren la expresión equilibrada de los intereses nacionales y de la comunidad, y del juego de cuyas atribuciones resulte el impulso dinámico que se advierte necesario para que el proceso de la integración latinoamericana adquiera un ritmo satisfactorio.

En la hipótesis, cercana a la realidad, de que los países decidan modificar el Tratado de Montevideo y dotar a ALALC de nuevas instituciones, quedan aún por cumplir otras tareas de carácter institucional y jurídico como, por ejemplo, la de uniformar las legislaciones de los países miembros en aquellas materias donde la vigencia de disposiciones contradictorias o desprovisitas de la debida armonía obstaculicen el intercambio y la integración. Al respecto, se han realizado ya valiosos trabajos por parte de profe-

sores de las distintas Facultades latinoamericanas de Ciencias Jurídicas y Sociales. Por su parte, la III Conferencia adoptó un acuerdo en que se recomienda a las Facultades que el estudio de los problemas atinentes a la integración económica se oriente hacia la unificación de las normas jurídicas. Parece, sin embargo, que falta un medio operacional

que permita a nuestras Facultades colaborar más directa y prácticamente con los organismos que intervienen en la materia, como lo son las instituciones del Tratado de Montevideo, las del Tratado de Managua, la Comisión Económica para América Latina y otras de análoga importancia.