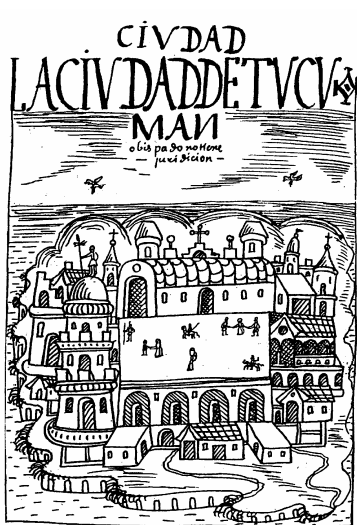


# *Integración en Ideas*

*Una publicación del IDELA/UNT*



## LA CONCEPCIÓN DOMINANTE SOBRE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA ENTRE 1960 Y 1990

*Jorge José Torres*

**El autor:** JORGE JOSÉ TORRES es profesor Titular de la Cátedra de Derecho Internacional Público y Política Internacional y Director del Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano de la Universidad Nacional de Tucumán.

**El trabajo:** se trata de un avance de la investigación sobre el tema "MERCOSUR, ALCA y los Estados Unidos.

Año 2004

## LA CONCEPCIÓN DOMINANTE SOBRE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANANA ENTRE 1960 Y 1990.

Por Jorge José Torres

### A MANERA DE INTRODUCCIÓN.

La expresión “integración económica” ha adquirido gran difusión. Los políticos, economistas y especialistas en comercio exterior marchan a la cabeza en su utilización. Los juristas, en particular los vinculados al Derecho Internacional, debaten sobre su contenido y naturaleza. Los expertos en relaciones internacionales la estudian en función de las nuevas formas de conformación del escenario mundial. Sin embargo, no son pocas las discrepancias en cuanto al significado preciso de esta expresión, discrepancias que son razonables en función del dinamismo y la complejidad que supone el “fenómeno de la integración”.

Hay definiciones para todos los gustos, que responden a diferentes concepciones doctrinarias en el plano político o económico. No pocas veces su estudio o análisis apenas aclara la cuestión.

De todas maneras, hay algunos elementos sobre los cuales las discrepancias son menores. En tal sentido, se acepta que los estados buscan superar a través de la integración las limitaciones a su desarrollo que se les plantean en la economía internacional. Entre otras, la estrechez de sus propios mercados nacionales, la escasez de capital, las dificultades para avanzar en el proceso de industrialización, y todos aquellos factores que significan restricciones al progreso de un país, que son de difícil superación dentro de las fronteras propias. La integración parte entonces del supuesto de que el desarrollo de la actividad económica en un espacio geográfico más amplio que el propio de los estados nacionales *es un factor de optimización* de la misma. Por lo tanto, no sería posible avanzar hacia etapas superiores del desarrollo económico dentro de las estrechas fronteras nacionales, en particular de los países de menor desarrollo.

La integración resulta entonces una respuesta del estado nacional que, ante las limitaciones que encuentra en la consecución de sus objetivos domésticos de progreso y desarrollo, busca su complementación con otros estados dentro de su propio ámbito regional (Europa, América del Sur, América Central, etc.). Este concepto inicial de la integración como ampliación del espacio nacional, que es fácilmente aceptado y comprendido, no es suficiente. Hay otros elementos que juegan un papel importante y que la doctrina ha tratado de volcar dentro de un variado cuadro de definiciones. Pasemos a su análisis.

En un trabajo publicado en 1966 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se define a la integración como *“el status jurídico en el cual los estados entregan algunas de sus prerrogativas soberanas, con el fin de constituir un área dentro de la cual circulen libremente y reciban el mismo trato las personas, los*

bienes, los servicios y los capitales, mediante la armonización de las políticas correspondientes y bajo una égida supranacional”.<sup>1</sup>

Para Bela Balassa, “la integración económica como **proceso** incluye varias medidas para abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diversos estados nacionales; contemplada como un **estado de cosas** puede representarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales”.<sup>2</sup>

Para una mejor comprensión de esta última definición, recordamos que los “mecanismos de discriminación” entre economías nacionales son los aranceles y otras restricciones de naturaleza administrativa que impiden la libre circulación de los bienes.

Por otra parte, Vacchino<sup>3</sup> ubica estas definiciones dentro de las concepciones que él denomina “**comercialistas**”. Según este autor, en estas definiciones el acento está puesto en la libre circulación. Señala Vacchino que, dentro de estas teorías, la “integración como proceso” no es otra cosa que un programa escalonado de eliminación de las barreras a los intercambios de bienes y a los movimientos de los factores productivos. A su vez, la “integración como estado o situación” es la imagen final a la que se accede una vez lograda la abolición de las varias formas de discriminación existentes entre las economías nacionales participantes. Se parte del supuesto de que la eliminación de tales discriminaciones en el comercio exterior (es decir, los aranceles y otras restricciones) facilitará los intercambios económicos y permitirá realizar el ideal del “libre comercio”, al que se considera un factor capaz de maximizar el crecimiento de la economía y el bienestar general.

Concluye Vacchino que las definiciones que se enmarcan dentro de la concepción comercialista son incompletas para comprender a la integración como un proceso complejo, que no se agota en los mecanismos del libre comercio. Al no considerar los fenómenos bastante extendidos de las estructuras monopólicas y oligopólicas, las desigualdades en el desarrollo, y otros elementos, aparecen como insuficientes y limitadas.

Vacchino se ubica en el llamado **enfoque estructural** y define a la integración como “*un proceso de creciente solidaridad e interpenetración estructural cuyos mecanismos, instrumentos y objetivos quedan definidos en el programa consensual que le da origen (el tratado constitutivo) y que conduce a mayores grados de unidad entre los espacios nacionales participantes*”.

Reacciona Vacchino contra la concepción liberal afirmando que, cuando más desigualmente desarrollados sean los espacios nacionales (como en el caso de nuestra América Latina), en mayor medida la integración por el mercado, mediante la activación preponderante del sector privado y la aplicación de las reglas de la rentabilidad comercial, tenderá a aumentar las desigualdades, engendrar nuevos desequilibrios y concentrar los frutos del proceso en las áreas más desarrolladas. De allí que sea necesario concebir a la integración territorial como una integración de las economías, que no se circunscriba a los mecanismos de mercado y que emplee instrumentos y procedimientos que conduzcan a un desarrollo autónomo en beneficio de las poblaciones participantes.

En su definición, resalta Vacchino la naturaleza estructural y dinámica del proceso de integración; la existencia de solidaridad entre las economías participantes que se interpenetran recíprocamente; y el resultado, expresado en mayores grados de unidad entre las naciones que se acoplan en el nuevo conjunto.<sup>4</sup>

### **Los rasgos que distinguen a un proceso de integración.**

Si nos resultara complejo comprender lo que es la integración a través de la lectura de una definición, nos ayudaría a descifrar su contenido el determinar cuáles son los rasgos, las notas distintivas que diferencian a la integración de cualquier otro proceso de naturaleza internacional. Antes de analizar cuáles son ellos, debemos aclarar que este concepto de los “rasgos” lo tomamos prestado del jurista boliviano, Alberto Zelada Castedo.

Ellos son:

*a. La integración puede ser considerada como un “proceso” o como un “estado o situación”.*

Recordemos lo que nos enseñaba Bela Balassa y a quién ya hemos hecho referencia: La integración como “proceso”, es una serie de acciones que los estados participantes acuerdan cumplir para alcanzar el “estado” de integración. Ejemplos de la integración como proceso son los mecanismos de desgravación automáticos y progresivos para llegar a la constitución de una zona de libre comercio; los pasos que cumplen los estados para el establecimiento de un arancel externo común en una unión aduanera; y las labores de armonización legislativa, fiscal, monetaria, etc., entre los estados partes del proceso.

La integración como proceso no es la integración como producto terminado, sino el camino necesario para llegar a ella.

En cambio, la integración como “estado o situación” es el producto final de la integración como proceso. Por ejemplo: el mercado común ya constituido. Es cuando la integración como proceso ha concluido exitosamente, creando entre los estados participantes una nueva entidad internacional de carácter permanente y estable. Sin embargo, corresponde señalar que es dificultoso hablar de la integración como producto totalmente terminado. Su carácter dinámico, en razón de la necesidad de dar respuesta a la cambiante realidad política y económica, obliga a la modificación de objetivos y mecanismos. No pocas veces, cuando se alcanza un supuesto objetivo final, el mismo se transforma en un paso intermedio para alcanzar nuevos objetivos.

*b. La integración nace del agrupamiento voluntario de varios países soberanos, generalmente situados en una misma región o continente.*

Por lo tanto, no podemos considerar como genuinos aquellos procesos de integración que no están sustentados en el consentimiento de los estados participantes.

Este agrupamiento voluntario se formaliza a través de un tratado constitutivo que establece el programa de integración al cual se someten los estados partes.

*c. El programa de integración es un proceso político que tiene por objeto fundamental establecer nuevas formas de organización económica.*

Los estados participantes de la unión se asocian en la búsqueda de un mayor desarrollo conjunto, armónico y equilibrado; y el fortalecimiento de su capacidad de negociación internacional.

Es un proceso básicamente político y económico, pero con firmes interrelaciones con los aspectos jurídicos, sociales y culturales. Como ya lo señalara Mateo Magariños de Mello: *“si bien las motivaciones y métodos inmediatos del proceso de integración son económicos, se trata esencialmente de una empresa política en el más profundo sentido de la palabra. Es política en sus motivaciones, política en su realización y política en sus objetivos finales. Los meros factores económicos son insuficientes para fundar este proceso y para llevarlo a su fin”*. El mismo Magariños de Mello nos recuerda la opinión de Eric Wyndham White, quien afirma que, en ausencia de una sólida comunidad de interés político, es difícil reunir la energía y el coraje necesarios para superar los inevitables y costosos esfuerzos de una integración económica.<sup>5</sup>

En un proceso de integración, lo político y económico interactúan y se influyen recíprocamente. Desde esa perspectiva no sólo podemos ver la integración económica como un fenómeno esencialmente político, sino también analizar – según lo señala acertadamente Zelada Castedo – los efectos de los procesos de integración económica en la formación y consolidación de los subsistemas políticos regionales.

*d. Como consecuencia del cumplimiento del programa de integración, se establece entre los estados participantes una relación creciente de interdependencia y solidaridad.*

Esta especial relación produce efectos de magnitud diferente a los que resultarían si los Estados no se integrasen. Vacchino insiste en el concepto de solidaridad y señala que la “interdependencia” que se genera en un proceso de integración no es suficiente. Aquella no implica necesariamente que exista solidaridad entre los estados.<sup>6</sup>

La integración supone lazos tanto en la prosperidad como en la adversidad. Es decir, puede haber interdependencia sin integración, pero no puede haber integración sin solidaridad. Los elementos de interdependencia y solidaridad actuando simultáneamente distinguen a la integración. De este modo, se la comprende plenamente como un proceso complejo que requiere un esfuerzo para alcanzar ciertos objetivos comunes que se consideran deseables para que el conjunto integrado alcance niveles superiores de desarrollo. Esta relación integrada, según la explicación de Deutsch,<sup>7</sup> exige “privaciones” de los estados componentes para alcanzar ciertas “recompensas”. Es la relación entre “costos y beneficios” del proceso. Los estados integrados aspiran a que en un plazo razonable se obtengan beneficios superiores a la magnitud de los costos exigidos.

Es importante comprender la importancia y naturaleza del esfuerzo que requiere un proceso de integración en el marco de la interdependencia y solidaridad, y descartar los “efectos mágicos” que a veces se le atribuyen. Precisamente Deutsch, en la obra antes citada, destaca este aspecto, cuando señala que la mayor

o menor cohesión de un sistema integrado está vinculada a la capacidad de los estados componentes para resistir la tensión y el esfuerzo, soportar desequilibrios y resistir rupturas. Cuanto mayores son los esfuerzos a los que puede sobrevivir un sistema integrado, tanto más grande puede considerarse su cohesión.

*e. La integración requiere un grado de intervención del Estado.*

Los mecanismos del mercado son insuficientes para ordenar el proceso en forma solidaria, de manera que los costos y beneficios del mismo se distribuyan equilibradamente entre todos los sectores y regiones.

La intervención estatal es significativa en los primeros tramos del proceso, en la puesta en marcha de los instrumentos y el planeamiento del desarrollo regional. Corresponde señalar que, en general, inicialmente, los procesos de integración económica han generado en los sectores empresariales y del trabajo desde desconfianza hasta franca resistencia. Es importante destacar que el desarrollo empresarial en América Latina ha estado ligado tradicionalmente a una fuerte protección del Estado y a la existencia de mercados relativamente cerrados a la competencia externa. Por esto, los supuestos beneficios de la apertura de los mercados han generado dudas en estos sectores, ya que la primera manifestación concreta de tal apertura es la penetración de la competencia de los países asociados en los mercados nacionales. La decisión política del Estado ha sido (y lo sigue siendo) fundamental para doblegar estas resistencias iniciales que son comprensibles.

También la intervención del Estado es primordial en el desarrollo mismo del proceso de integración, para evitar ciertos efectos negativos que se generan en su evolución. Así, el Estado debe intervenir para que la integración económica no favorezca la concentración y el monopolio y para atender los problemas sociales que se produzcan por transferencia de actividades productivas entre diversos centros regionales del mercado ampliado. En la misma sintonía, debe actuar para evitar la generación o agudización de desequilibrios regionales y los efectos negativos de la desaparición de sectores productivos de menor eficiencia relativa.

Sin perder su importancia, la intervención del Estado tiende a morigerarse cuando el mercado, como consecuencia del proceso integracionista, adquiere una mayor magnitud y los actores sociales utilizan plenamente los mecanismos institucionales de negociación y solución de controversias.

*f. La integración supone la declinación de facultades soberanas de los estados a favor de órganos comunitarios.*

La finalidad de la integración es asegurar el cumplimiento de los objetivos comunes. Para alcanzarla, debe propiciar la transferencia de competencias estatales, en materia propias de la integración, a un órgano o estructura institucional "supranacional", "supraestatal" o "comunitario", de tal manera que esta estructura disponga de un poder autónomo, es decir que pueda ser puesto exclusivamente al servicio de la consecución de tales objetivos comunes.

Corresponde rescatar la lúcida perspectiva de Pierre Pescatore, a la que hiciéramos referencia en un trabajo anterior. Señala este autor, que un proceso de integración solo podría tener consistencia real y, sobre todo, estabilidad y duración

en el tiempo, si lográramos darle una armazón institucional y política sumamente sólida. Por esto, debería aprovecharse la fuerte voluntad política y dinámica inicial para desembocar (por medio de la transferencia voluntaria de competencias nacionales) en la creación de estructuras estables, capaces de resistir el asalto de las crisis y la erosión del tiempo.<sup>8</sup>

## LAS MOTIVACIONES DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANO

Corresponde definir cuáles son las razones que históricamente han llevado a los países latinoamericanos a promover un proceso de integración. Para ello nos ubicamos en los años 60, momento en que se consideraba que la integración debía desempeñar un papel de singular importancia y que sería la principal motivación que habría de guiar a los países en vías de desarrollo: *“Asegurar, a través de la formación de un gran espacio económico, el desarrollo y el mejoramiento social de cada uno de los países participantes”*. Desde esta perspectiva, *“la integración constituía una condición para el desarrollo nacional, un factor esencial del desarrollo de América Latina”*.<sup>9</sup>

Veamos ahora, en un rápido inventario, las motivaciones de las elites nacionales para impulsar un proceso de integración regional. Ello nos permite avizorar, a vuelo de pájaro y desde otra perspectiva, los obstáculos, dificultades y limitaciones que se registran en el desarrollo económico, político y social de América Latina. En tal sentido, se entendía en aquel momento de los años 60, y se entiende aún hoy, que los países de la región debían:

1. Superar, en un proceso constante y sostenido, el apreciable estancamiento de su economía.
2. Superar, también, el estrangulamiento del sector externo generado por el deterioro de los términos de intercambio.<sup>10</sup>
3. Estimular el desarrollo industrial, impulsando economías de escala, la especialización, y el desarrollo de formas de complementación industrial a nivel regional que superen los estrechos marcos nacionales.
4. Modificar los componentes tradicionales de la canasta de exportación regional, promoviendo una mayor participación de las manufacturas, tanto de las de origen industrial, como las de origen agropecuario.
5. Potenciar el comercio intrazonal, aprovechando las ventajas de la cercanía geográfica.
6. Estimular el crecimiento de las inversiones productivas, tanto las de origen doméstico como las extranjeras.
7. Promover un desarrollo armónico y equilibrado de América Latina, que elimine las fuertes heterogeneidades existentes en el grado de desarrollo, tanto entre los países de la región, como en el interior de cada uno de ellos.
8. Generar estímulos permanentes para un proceso de autosustentación del desarrollo regional.
9. Aprovechar plenamente los recursos humanos y materiales, de los que dispone en abundancia la región.
10. Establecer nuevos estímulos al desarrollo científico y tecnológico latinoamericano.
11. Mejorar la inserción internacional de América Latina.

12. Promover un marco político diferente a nivel nacional de cada uno de los países de la región, por la generación de un novedoso escenario que sirva de estímulo para una participación renovada de los diferentes actores sociales.
13. Estimular la paz regional por medio de la cooperación y la integración económica.

## **LAS FINALIDADES.**

Las finalidades del proceso de integración latinoamericano se refieren a aquellos objetivos que pretenden alcanzarse en el tiempo. Es el destino, en diversas manifestaciones, a cuya consecución se abocan la decisión política y los medios de los países de la región.

Hay consenso generalizado sobre cuales serían tales finalidades:

- I. Ampliar los mercados nacionales.
- II. Promover el desarrollo.
- III. Maximizar la capacidad de desempeño regional en el plano internacional.
- IV. Disminuir los desniveles nacionales en el desarrollo regional.
- V. Consolidar la paz regional por medio de la integración.

### **I. Ampliar los mercados nacionales.**

La finalidad del proceso de integración es la conformación de un mercado ampliado y abierto hacia el interior de la región, que reemplace a diversos mercados nacionales cerrados, por la existencia de barreras arancelarias y pararancelarias que traban la libre circulación comercial intrarregional.

Hay un “desplazamiento” de las fronteras nacionales a una frontera común de los países participantes del proceso, y se extiende la actividad económica interna de cada uno de ellos (en particular el comercio a través de mecanismos de liberación) al conjunto integrado.

Los países de América Latina aspiran a obtener, en plazo razonable, un nivel de desarrollo acelerado. Ello es inalcanzable en forma independiente para cada uno de ellos, si se opera como “cazadores solitarios”. Es indudable que, en la etapa actual de desarrollo del sistema internacional de relaciones económicas, los bloques de países permiten alcanzar niveles superiores de bienestar. Desde la perspectiva latinoamericana, no hay método alternativo a la integración para lograr un óptimo económico y político.

Lo precisa Vacchino:

*“Las condiciones del desarrollo acelerado resultan inaccesibles en forma independiente para muchos países de la tierra. Extendiendo el razonamiento precedente, solo un agrupamiento en conjuntos de mayores dimensiones brinda, hoy por hoy, la posibilidad de alcanzarlo. La integración se transforma así en un medio para lograrlo, sea por posibilitar un mejor aprovechamiento del ahorro interno, por proporcionar la dimensión apta para absorber y utilizar la tecnología*

*contemporánea; sea por incrementar el poder externo de negociación en el comercio internacional o por mejorar la capacidad de los países para incorporar inversiones extranjeras en condiciones más favorables”.*<sup>11</sup>

La escala regional aparece como la dimensión más adecuada para un proceso de esta naturaleza ya que, como hemos visto, la escala nacional puede ser insuficiente para resolver los problemas económicos del desarrollo y la escala mundial o planetaria puede ser inalcanzable y poco práctica.

La expansión del comercio intrazonal por medio de la ampliación de los mercados nacionales produce efectos económicos y políticos positivos. En primer lugar, el incremento del comercio intrarregional opera como un modo fácilmente comprensible de medir, tanto en los sectores políticos y económicos, como en la población en general, los avances alcanzados por el proceso de integración en el plano comercial. Además, potencia el desarrollo, atrae inversiones y mejora la capacidad de negociación. Adicionalmente, la ampliación de los mercados y el crecimiento del comercio intrazonal permiten a las empresas de la región, sin experiencia en los mercados internacionales, realizar un ejercicio accesible de operar en mercados externos, para luego extender su accionar a los mercados extrazonales.

## **II. Promover el desarrollo.**

Es una finalidad ineludible. La integración debe apuntar a la creación de riqueza, a su adecuada distribución, a la eliminación de la pobreza extrema y la marginación.

Los países latinoamericanos han de abordar el considerable esfuerzo de cambio que significa la integración, en la búsqueda de niveles superiores de progreso y desarrollo. Ello comprenderá la ineludible transformación de las estructuras productivas para adaptarlas a las exigencias del mercado ampliado y a las nuevas posibilidades del comercio internacional. También implicará las necesarias innovaciones en el plano científico y tecnológico, vinculadas a los cambios económicos.

El resultado de todo ese esfuerzo transformador tiene un claro contenido social para las poblaciones de los países integrados, quienes deben apreciar que la integración significará progresos sustanciales en la calidad de vida: mayores salarios, eliminación del desempleo y el subempleo, mejoras en salud, vivienda y educación. La integración ofrece la alternativa de alcanzar estos logros.

Mientras que la percepción de esta finalidad en un país desarrollado es más superficial, menos comprometida, este es un objetivo muy caro a la región, constituida en su totalidad por países en vías de desarrollo o subdesarrollados.

Los países latinoamericanos coinciden en determinar que el desarrollo económico y social es un interés nacional imperativo, en el sentido de que toda política nacional no puede ignorarlo o dejarlo de lado, ya que *“se percibe el subdesarrollo como una fuente de debilidad y, por tanto, de vulnerabilidad”.*<sup>12</sup>

La integración es un instrumento que puede operar como un *disparador* de la economía regional, que le permitirá alcanzar elevados niveles de crecimiento,

acumulación de capital e innovación tecnológica.<sup>13</sup> También implicará una transformación del modelo productivo, pues la región aspira a superar las limitaciones del viejo modelo agroexportador e impulsar la diversificación productiva, en particular, tendiendo a una mayor industrialización y al desarrollo de un moderno sector servicios.<sup>14</sup>

Otra manifestación de esta finalidad es la expansión de la ciencia y la tecnología. La ampliación de los mercados y la posibilidad de producción en gran escala habrán de incrementar los cambios tecnológicos, inducidos como efecto dinámico de la integración. El mercado ampliado permitirá, además, la posibilidad de incrementar los gastos en investigación, promover su diversificación y el desarrollo de programas comunes entre los países de la región, y optimizar el aprovechamiento de tales recursos. El desarrollo tecnológico constituye un elemento básico en la evolución de un proceso de integración económica.

### III. Maximizar la capacidad de desempeño regional en el plano internacional.

Esta es la finalidad de mayor importancia dentro de la dimensión política de la integración latinoamericana.

Los países latinoamericanos son conscientes del limitado poder de que disponen en forma individual; han comprendido que su capacidad de actuación está en función directa de la potencialidad de su país, o bien, del bloque de países que integran. Por ello, a través de la integración, buscan optimizar las posibilidades de negociación en la esfera internacional. El conjunto integrado produce resultados en el ámbito de las decisiones internacionales que no son posibles de obtener por la acción solitaria de cada uno de sus países. Gracias a él, se alcanza un perceptible aumento del poder político en el plano internacional. A manera de ejemplo, reparemos en la fortaleza que exhibe la Unión Europea dentro de las negociaciones de la OMC, fortaleza que es propia de este conjunto integrado. Muy diferente sería si cada uno de los países de la Unión negociara en forma individual.

Hay un reconocimiento por parte de los países latinoamericanos de que la estratificación del sistema internacional es una realidad incontrastable. La manifestación empírica y el sustento de tal estratificación es la desigualdad en los niveles de desarrollo; es decir, la existencia en el sistema internacional de estados con ostensibles diferencias en los recursos disponibles de poder económico. Ello provoca, para aquellos países con una limitada dotación de recursos y poder, serias restricciones a su inserción en la economía mundial.

Los organismos económicos internacionales han intentado diversas clasificaciones que reflejen estas disparidades estructurales. Así, en su momento el Banco Mundial nos hablaba de "países altamente industrializados y países en desarrollo", subclasificados estos últimos en países de bajos ingresos, ingresos medios y exportadores de petróleo de altos ingresos. Nosotros proponemos, a los efectos de este trabajo, hablar de: **a)Grandes Potencias Económico Comerciales; b)Potencias de Desarrollo Medio; y c) Países de Desarrollo Insuficiente.**

Sin duda, establecer una clasificación de los países en función de su desarrollo económico y del poder que disponen es compleja y problemática. No hay acuerdo sobre las categorías que se deben utilizar y los elementos que definen a cada una de ellas. Sin embargo, entendemos que la clasificación establecida puede ser útil para el presente análisis.

Las **Grandes Potencias Económico Comerciales** se reconocen por su alto nivel de desarrollo y la importancia excepcional de su mercado. Ejemplos: los Estados Unidos de América, la Unión Europea, China y Japón. En función de su poder económico, disponen de una capacidad de actuación propia que les permite alcanzar un desempeño planetario, e influir decisivamente en todos los mercados. Su poder es suficiente como para plantear, por sí solas, demandas en el sistema económico internacional y obtener resultados acordes. Además, no solo tienen la capacidad de definir los intereses nacionales para defender y los objetivos para alcanzar, sino también la de fijar las reglas de juego.

Lo destaca Marcel Merle<sup>15</sup>, cuando señala que *“estas grandes potencias económicas gozan no solo de la capacidad para satisfacer las demandas de su economía interior de un modo autosuficiente, sino también del necesario poderío económico como para crear y mantener un área internacional en cuyo seno las relaciones económicas se encuentran nucleadas en torno a la economía de dicho país”*.

**Potencias de Desarrollo Medio** (México, Brasil, Australia, Argentina, India, Chile, Corea del Sur, entre otros): son países económicamente importantes, con mercados atractivos, pero sin suficiente poder para imponer por sí solos sus objetivos y proteger sus intereses nacionales. Necesitan del desarrollo de alianzas para mejorar su capacidad de actuación en el plano internacional. Estas alianzas pueden ser de dos tipos:

- I. *Con las grandes potencias económico comerciales.* Ejemplos: México, con los Estados Unidos y Canadá en el marco del NAFTA; Chile, con los Estados Unidos. En este tipo de alianza, en la potencia de desarrollo medio hay una pérdida de autonomía, que se busca compensar con las potenciales seguridades de interrelacionarse con una gran potencia económica. Son formas de integración hegemónicas, donde la gran potencia económica desarrolla formas de dominación económica y extensión de su mercado y la potencia de desarrollo medio busca, por esta vía, asegurar formas de inserción internacional en el mundo desarrollado, aún a costa de la pérdida de autonomía en el diseño de su modelo de desarrollo nacional. Hay una adaptación de los objetivos nacionales a los objetivos económicos de la superpotencia.
- II. *Con otros países de similares niveles de desarrollo y también de menor desarrollo.* Se trata de procesos de integración autonomizantes, donde estos países, a través de procesos asociativos entre sí, persiguen el objetivo de mejorar su capacidad de negociación en el plano internacional. Entre los países que se vinculan al conjunto integrado, hay una confluencia de objetivos e intereses nacionales, y la fusión en objetivos e intereses comunes al proceso de integración.<sup>16</sup>

Las potencias de desarrollo medio saben de la insuficiencia de su poder nacional para plantear demandas en el sistema internacional y obtener resultados aceptables. Contribuyen, entonces, con sus recursos de poder económico y político a crear un conjunto integrado con un mínimo común de objetivos e intereses y una superior capacidad de actuación internacional para alcanzar y defender los mismos.<sup>17</sup>

Los países de desarrollo medio que participan de procesos de integración autonomizantes, parten de la base de que la actual estratificación no es estática: hay factores de cambio en las relaciones económicas internacionales y la integración económica es una herramienta adecuada para estimular y apuntalar tales cambios. La dinámica del sistema internacional permite el desarrollo de nichos de poder que, adecuadamente aprovechados, pueden mejorar su posición internacional. En tal sentido, estos países persiguen estrategias que permitan maximizar su poder negociador a fin de “equilibrar” sus capacidades con relación a las de los actores de mayor desarrollo del sistema.<sup>18</sup>

Los **Países de Desarrollo Insuficiente** comprenden, por un lado, a un importante número de estados con diferentes grados de dificultades en su desarrollo y manifestaciones ostensibles de pobreza y marginalidad. Por otro lado, comparten la clasificación estados con mercados de estrechas dimensiones, pero con aceptables niveles de desarrollo. Todos ellos se caracterizan por la ostensible insuficiencia de sus bases de poder económico, lo que los coloca en condiciones de extrema vulnerabilidad.

Para superar tal condición de vulnerabilidad están obligados a desarrollar alguna de las dos alternativas antes explicadas: vincularse con alguna forma de *integración hegemónica*, o bien asociarse en un proceso de *integración autonomizante*. Como señalara en sus clases Juan Carlos Puig, es una decisión que corresponde a las élites gobernantes, en el marco de la visión que tengan de las formas de optimizar la autonomía nacional.

Cuando los países latinoamericanos se proponen como finalidad del proceso de integración **maximizar la capacidad de desempeño regional en el plano internacional**, están apuntando hacia modelos de *integración autonomizante*. Buscan potenciar las relaciones horizontales con países con problemas comunes en el campo del desarrollo y la inserción internacional, apuntando a acciones de interacción económica y comercial. En este caso, la integración implica posibilidades de resistencia pacífica a la penetración de *las grandes potencias económico comerciales* en el espacio político y económico de *las potencias de desarrollo medio de la región* (por ejemplo, Brasil y Argentina) y su entorno de países de desarrollo insuficiente (por ejemplo, Bolivia, Paraguay, Uruguay).

#### **IV. Disminución de los desniveles nacionales en el desarrollo económico.**

Si bien se considera que la homogeneidad de las estructuras económicas (y también políticas, sociales y culturales) entre los países participantes de un proceso de integración constituye una condición significativa para obtener un conjunto multinacional sólidamente integrado, la heterogeneidad estructural es un dato inobjetable en América Latina. Las diferencias se aprecian entre los países en los niveles del PBI, los volúmenes del comercio exterior, la composición de las

exportaciones y las importaciones, el desarrollo tecnológico, los recursos humanos y materiales disponibles y otros elementos.

La participación en un proceso integrativo de países con diferentes niveles de desarrollo impone, como finalidad de la integración, la eliminación o, al menos, la disminución de las desigualdades más notorias. La brecha de desarrollo existente entre Brasil y Paraguay, Argentina y Bolivia, México y Guatemala (entre otros casos) es abrumadora y se hace penosa su tolerancia para los países más pobres, quienes no pocas veces argumentan negativamente sobre este proceso, señalando que se repite a escala regional el mismo modelo de desigualdad mundial. Por tal razón, los países con menor grado de desarrollo económico difícilmente participarían en un proceso que significase la agudización de las desigualdades existentes o simplemente su consolidación. Es por ello que su objetivo debería ser el desarrollo armónico y equilibrado del conjunto integrado.

#### **V. Consolidar la paz regional por medio de la integración.**

La integración desarrolla intereses comunes entre los estados. Ello reduce, e incluso elimina las posibilidades de conflictos que alteren la paz y la seguridad regionales. De hecho, la integración regional eliminó de cuajo las hipótesis de conflicto de Argentina con Brasil y Chile.

Por lo tanto, la integración es funcional al objetivo de una región de paz. En América Latina la mayoría de los conflictos militares intrarregionales tuvieron como protagonistas a países limítrofes. Si entre ellos, por medio de la integración económica, se establecen nuevos lazos de interacción, vínculos renovados de cooperación en el campo del comercio y las inversiones, las posibilidades de nuevas disputas con signo bélico, o de reinstalar en el ámbito regional viejos conflictos, se reducen fuertemente. La integración económica fortalece un escenario donde imperan los intereses comunes y los beneficios mutuos de los países asociados. Las controversias serán ahora del campo económico comercial, con mecanismos establecidos para la solución de las mismas.

#### **LAS FINALIDADES DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANO EN LOS DOCUMENTOS INTERNACIONALES.**

Las finalidades que hemos señalado no son solamente parte del marco teórico del proceso de integración latinoamericano, sino que se encuentran incorporadas a los documentos fundacionales de la integración regional desde 1960. Efectuaremos un rápido repaso de ellos.

**El Tratado de Montevideo de 1960 que establece la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)** señalaba en su Preámbulo que los Estados Partes 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 internacional, constituye una 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”.*

Más adelante, en su artículo 54, asume un objetivo mediano mucho más ambicioso, aunque sin dotar al Tratado de instrumento alguno para su consecución: es el mercado común latinoamericano. El citado artículo establece que *“las partes contratantes empeñarán sus máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento de un mercado común latinoamericano”*.

**El Tratado de Montevideo de 1980, constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)**, en su parte introductoria nos plantea que los gobiernos de los Estados partes se encuentran

*“persuadidos de que la integración económica regional constituye uno de los principales medios para que los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo económico y social a fin de asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos”*.

Agrega que están

*“dispuestos a impulsar el desarrollo de vínculos de solidaridad y cooperación con otros países y áreas de América Latina, a fin de promover un proceso convergente que conduzca al establecimiento de un mercado común regional”*.

Concluye más adelante la parte introductoria, destacando que

*“están convencidos de la necesidad de contribuir a la obtención de un nuevo esquema de cooperación horizontal entre países en vías de desarrollo y sus áreas de integración, inspirado en los principios del derecho internacional en materia de desarrollo”*.

En su artículo 2 establece que

*“las normas y mecanismos del presente tratado y las que dentro de su marco establezcan los países miembros, tendrán por objeto el desarrollo de las siguientes funciones básicas de la Asociación: (.. ..) y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados”*.

Finalmente en la Resolución 3 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALADI aprueba un mecanismo de apertura de mercados a favor de los países de menor desarrollo económico relativo, que apuntaba a satisfacer la finalidad de disminuir los desniveles nacionales en el desarrollo económico, aunque tiene un escaso resultado. En su artículo primero, la Resolución dispone que *“los países miembros establecerán condiciones favorables para la participación de los países de menor desarrollo económico relativo en el proceso de integración económica, basándose en los principios de la no reciprocidad y de la cooperación comunitaria”*.

**El Acuerdo de Cartagena del 29 de mayo de 1969 que crea el Pacto Andino** tiene dos disposiciones de gran valor en el marco de las finalidades de la integración latinoamericana. El artículo 1 dispone que

*“El Acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica, facilitar su participación en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo y establecer condiciones favorables para la conversión de la ALALC en un mercado común, todo ello con la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión”.*

El artículo 2 agrega que

*“el desarrollo equilibrado y armónico debe conducir a una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración entre los Países Miembros de modo de reducir las diferencias existentes entre ellos. Los resultados de dichos procesos deberán evaluarse periódicamente tomando en cuenta, entre otros factores, sus efectos sobre la expansión de las exportaciones globales de cada país, el comportamiento de su balanza comercial con la subregión, la evolución de su producto territorial bruto, la generación de nuevos empleos y la formación de capital”.*

En su capítulo XIII crea un régimen especial para Bolivia y Ecuador. Allí se establece (artículo 91) que

*“con el fin de disminuir gradualmente las diferencias de desarrollo actualmente existentes en la subregión, Bolivia y el Ecuador gozarán de un régimen especial que les permita alcanzar un ritmo más acelerado de desarrollo económico, mediante su participación efectiva e inmediata en los beneficios de la industrialización del área y de la liberación del comercio”.*

**El Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960** dispone que suscripción del mismo se realiza *“con el objeto de reafirmar su propósito de unificar las economías de los cuatro países e impulsar en forma conjunta el desarrollo de Centroamérica a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes”.*

Su antecedente, **el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana de junio de 1958**, declara, en los fundamentos del Tratado,

*“el propósito de integrar progresivamente sus economías, de asegurar la ampliación de sus mercados, de fomentar la producción y el intercambio de bienes y servicios, de elevar los niveles de vida y empleo de sus respectivas poblaciones, y de contribuir, de esta manera, a restablecer la unidad económica de Centroamérica”.*

**En el Tratado de Chaguaramas de Julio de 1973 que establece la Comunidad del Caribe y en el Anexo que crea el Mercado Común del Caribe** se establece que

*“el Mercado Común tendrá por objetivo:*

- a) *El fortalecimiento, coordinación y regulación de las relaciones comerciales y económicas entre los Estados Miembros en orden a promover su acelerado, armónico y equilibrado desarrollo.*

- b) *La expansión sostenida y la continua integración de actividades económicas cuyos beneficios deberán ser equitativamente compartidos tomando en consideración la necesidad de dar especiales oportunidades a los países de menor desarrollo.*
- c) *La obtención de mayor independencia económica y efectividad de los Estados Miembros, en su relación con otros Estados, grupos de Estados, o entidades de cualquier tipo”.*

**En el Convenio de Panamá de octubre de 1975, constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA),** se incorporan afirmaciones de mayor contenido político. Así señala en su “Considerando” que la cooperación económica y social interregional

*“debe cumplirse dentro del espíritu de la Declaración y del Programa de Acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, y en forma congruente con los compromisos de integración que han asumido la mayor parte de los países de América Latina”.*

Agrega a continuación *“que es imprescindible propiciar una mayor unidad de los países de la América Latina a fin de garantizar acciones solidarias en el terreno de la cooperación económica y social intra-regional, acrecentar el poder de negociación de la región y asegurar que la América Latina ocupe el lugar que legítimamente le corresponde en el seno de la comunidad internacional”.* Concluye

*“que es necesario que las acciones de un sistema permanente de coordinación intra-regional, de consulta y de cooperación de América Latina, se desarrollen sobre la base de los principios de igualdad, soberanía e independencia de los Estados, solidaridad, no intervención en los asuntos internos, beneficio recíproco, y no discriminación, y sobre la base del pleno respeto a los sistemas económicos y sociales libremente decididos por los Estados”.*

**En la Declaración de Iguazú que suscriben en noviembre de 1985 los presidentes Raúl Alfonsín, de Argentina y José Sarney, de Brasil,** asoman otros elementos propios del momento político de América Latina y el Mundo. Así, en el punto 7 de la Declaración se señala que

*“los presidentes coincidieron en el análisis de las dificultades por las que atraviesa la economía de la región, en función de los complejos problemas derivados de la deuda externa, del incremento de las políticas proteccionistas en el comercio internacional, del permanente deterioro de los términos del intercambio, y del drenaje de divisas que sufren las economías de los países en desarrollo”.*

En el punto 8 se agrega que

*“concordaron igualmente en cuanto a la urgente necesidad de que América Latina refuerce su poder de negociación con el resto del mundo, ampliando su autonomía de decisión y evitando que los países de la región continúen vulnerables a los efectos de políticas adoptadas sin su participación. Por ello, resolvieron conjugar y coordinar los esfuerzos de los respectivos gobiernos*

*para la revitalización de las políticas de cooperación e integración entre las naciones latinoamericanas”.*

Acerca de la consolidación de la paz regional, en el punto 11 *“señalaron la especial importancia del Atlántico Sur para los pueblos sudamericanos y africanos y expresaron su firme oposición a cualquier tentativa de transferir a la región, que debe ser preservada como zona de paz y cooperación, tensiones este-oeste, en particular a través de medidas de militarización”.*

**En el Acta para la Integración Argentino Brasileña del 29 de julio de 1986**, ambos gobiernos manifiestan su seguridad de *“que la creación de un espacio económico común abre más amplias perspectivas para el crecimiento conjunto y el bienestar de sus pueblos, potenciando la capacidad autónoma de los dos países”.* Se destacó que el Programa *“constituye un impulso renovado para la integración de América Latina y la consolidación de la paz, la democracia, la seguridad y el desarrollo de la región”.*

En el **Tratado de Asunción, de marzo de 1991, que crea el Mercosur**, se afirma *“que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”.* Se agrega que el proceso de integración que se impulsa constituye una respuesta adecuada a *“la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países”.* Finalmente, se manifiesta el convencimiento acerca *“de la necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes y de modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes”.*

## **LOS MECANISMOS DE LA INTEGRACIÓN.**

Hemos visto que el proceso de integración latinoamericano respondía a sólidas motivaciones de las élites gobernantes en la región a partir de la segunda mitad del siglo XX. También que había un consenso generalizado sobre las finalidades que debían alcanzarse en el tiempo. Sin embargo, había disparidades con referencia a los mecanismos o formas a utilizar para avanzar en el proceso.

Definir las motivaciones que explicaban la integración y las finalidades para alcanzar generaba rápidos consensos. Sin embargo, definir los mecanismos y, sobretudo, avanzar en su implementación, provocó arduos debates.

Una visión rápida de los antecedentes del proceso nos muestra la presencia de algunas ideas-fuerza:

- a) la idea del “mercado común” como mecanismo avanzado de integración que debía ser el “objetivo” que era preciso alcanzar;
- b) la necesidad de avanzar “gradualmente” en el proceso, desde las formas más sencillas (las preferencias aduaneras y la zona de libre comercio) hasta las más complejas (el mercado común).<sup>19</sup> Es decir, se busca alcanzar la integración económica por medio de un proceso de complejidad creciente.

Desde la perspectiva señalada ( y considerando su aplicación en América Latina) nos detendremos en el análisis de los siguientes mecanismos:

- a) Las preferencias aduaneras.
- b) La zona de libre comercio.
- c) La unión aduanera.
- d) El mercado común.

No analizaremos con detalle la llamada impropia "integración fronteriza" por no tratarse de un mecanismo de integración de los mercados nacionales. Solo efectuaremos algunos comentarios por la importancia de algunas experiencias.

Recordemos que las **manifestaciones de integración fronteriza** surgen de acuerdos entre países limítrofes tendientes a resolver problemas comunes originados por las necesidades geográficas. Estos acuerdos pueden contener una serie de ventajas para el tráfico de mercaderías, tales como exenciones arancelarias y eliminaciones locales de restricciones no arancelarias. También facilidades para el desplazamiento de las personas residentes en la región. Todo enmarcado dentro de un ámbito geográfico limitado.

Podemos distinguir los programas de integración fronteriza según se trate de proyectos autónomos o aquellos que forman parte de un proceso de integración más amplio.

En el primer caso, se trata de un proceso limitado que tiene por objeto resolver los problemas concretos que provoca la coexistencia en zonas de frontera, o bien, encarar acciones y proyectos conjuntos de aprovechamiento común: un puente, por ejemplo.

En el segundo caso – es decir, cuando el programa de integración fronteriza se vincula a un proceso de integración general – el mismo puede adquirir otras proyecciones. Nos sirve de ejemplo para ilustrar este segundo caso el Protocolo n° 23 del Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño, conocido como Protocolo Regional Fronterizo. Según el mismo, se acuerda promover el desarrollo integrado y equilibrado de la región de frontera y su zona de influencia, sustentado en el hecho que la "la frontera entre ambos países es una de las áreas donde se integran las fuerzas sociales y económicas, las que adecuadamente coordinadas pueden optimizar la utilización de recursos y favorecer el desarrollo de ambos países".

Operativamente, dentro del Protocolo 23 la decisión más importante es la creación de comités de frontera, cuyo propósito es "integrar y desarrollar las localidades vecinas de ambos países". Por ejemplo: Puerto Iguazú – Foz do Iguazu, Paso de los Libres – Uruguayana. Las limitaciones de la integración fronteriza aparecen claramente expuestas cuando se toma nota de las funciones que se le acuerdan a estos comités: A) Proponer soluciones a los problemas operativos fronterizos, a través de una mayor coordinación de acciones que tiendan a facilitar la circulación de personas, mercaderías y vehículos. B) Promover el desarrollo económico, comercial, cultural, educativo, turístico, científico y deportivo. Como vemos, no son acciones que por sí signifiquen la integración de los mercados, pero dentro del marco de un proceso de integración general – en este caso Argentina-Brasil – coadyuvan al cumplimiento de los objetivos del proceso.

En definitiva, la llamada integración fronteriza no es propiamente un proceso de integración. Son acciones limitadas, aunque sumamente útiles y prácticas, que acuerdan dos países para resolver los problemas operativos de la zona de frontera. En el ámbito latinoamericano, en no pocos casos fueron una respuesta positiva para mejorar la cooperación regional.

### Las preferencias aduaneras.

Las preferencias aduaneras o sistema arancelario preferencial consiste en acuerdos que celebran un número de países por el cual deciden otorgar a su comercio recíproco un trato preferencial. Este tratamiento especial consiste en reducciones en las tarifas aduaneras vigentes, ventajas que no son extensibles al comercio proveniente de terceros países ajenos al acuerdo.

Veamos un ejemplo a través del cuadro siguiente:

#### ACUERDO PARA ESTABLECER PREFERENCIAS ADUANERAS

ESTADOS PARTES	ARANCEL TERCEROS ESTADOS	PREFERENCIA ARANCELARIA	ARANCEL PREFERENTE
A	40%	20%	32 %
B	30%	20%	24 %
C	24%	20%	19,2%

*“Estados Partes”*: se refiere a los que son parte en el acuerdo para establecer preferencias aduaneras.

*“Arancel terceros estados”*: se refiere al arancel vigente en cada uno de los Estados Partes para la importación desde terceros estados de un cierto producto (por ejemplo, TV color). Importante: cada Estado Parte conserva su facultad de modificar unilateralmente los aranceles vigentes.

*“Preferencia arancelaria”*: se refiere a la alícuota de reducción en los aranceles de importación, que beneficia a la comercialización de productos originarios de los Estados Partes en el acuerdo preferencial, en su comercio recíproco.

*“Arancel preferente”*: es el que efectivamente pagará el producto originario de los Estados Partes en el acuerdo preferencial, estableciendo un margen de preferencia para el mismo con referencia a los productos originarios de terceros mercados no miembros del acuerdo.

No es esta una forma de integración propiamente dicha ya que no hay liberación del comercio que lleve a la integración de los mercados. Es un modo de estímulo al comercio que no ha tenido un desarrollo importante en función de las limitaciones que establece el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). A pesar de ello, en el comercio internacional y, en particular, en

América Latina, se han desarrollado prácticas que, de hecho, significaron un sistema arancelario preferencial. En el marco de ALADI se estableció la llamada Preferencia Arancelaria Regional a través de la Resolución N° 5 del Consejo de Ministros. En realidad, esta Resolución fue un paso atrás de la idea frustrada de la ALALC de establecer una Zona de Libre Comercio. Sin embargo, a la luz de la crítica situación del proceso de integración regional a finales de la década del 70, consolidar los pocos avances logrados por ALALC en una zona preferencial se consideraba “un baño de realismo”. Las objeciones formales del Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT) se eliminaron con la aprobación durante la Ronda de Tokio (1979) de la “cláusula de habilitación”, donde se establecía un régimen preferencial general para los países en desarrollo. Ello significaba que estos “acuerdos regionales o generales concluidos entre partes contratantes en desarrollo, con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles”, implicaban una excepción a la aplicación de la “cláusula de la nación más favorecida”.

El caso más notorio de aplicación de preferencias es el de las zonas de libre comercio durante su período de perfeccionamiento. Mientras no se llega a su pleno funcionamiento, las reducciones arancelarias progresivas que se aplican al comercio recíproco operan, en realidad, como una preferencia aduanera. Un ejemplo es el Programa de Liberación Comercial del MERCOSUR. A partir de la entrada en vigor del Tratado de Asunción los estados iniciaron un programa de desgravación arancelaria, progresivo, lineal y automático. Cada seis meses se aplicaba una reducción porcentual y creciente de los gravámenes aplicables a la importación de productos provenientes de terceros países no miembros del Mercosur. Concluyó el día 31 de diciembre de 1998 (a través del llamado Programa de Adecuación) con una reducción del 100%, y se completó así el Programa de Liberación Comercial. Antes que se llegara al 100%, las reducciones parciales semestrales (47, 54, 61, etc., por ciento) operaban como preferencia aduanera para los países del MERCOSUR.

En América Latina las preferencias aduaneras han sido consideradas principalmente un mecanismo transitorio y restringido de estímulo al comercio por medio de reducciones tarifarias. Particularmente carecieron de relevancia cuando agotaron su proyección en la mera preferencia y no avanzaron hacia formas genuinas de integración de los mercados (zona de libre comercio, unión aduanera o mercado común).

## **b) La zona de libre comercio.**

Es una de las excepciones que acepta el GATT a la obligación de aplicar de manera automática e incondicional la cláusula de la nación más favorecida. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio define en el artículo XXIV a la Zona de Libre Comercio como *“un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha Zona de Libre Comercio”*. Veamos un ejemplo a través del cuadro siguiente:

### **ACUERDO PARA ESTABLECER UNA ZONA DE LIBRE COMERCIO**

ESTADOS PARTES	ARANCEL TERCEROS ESTADOS	ARANCEL INTRAZONA
A	40%	0%
B	30%	0%
C	24%	0%

“Estados Partes”. se refiere a aquellos que participan en el Acuerdo de Libre Comercio.

“Arancel terceros estados”: se refiere al arancel vigente en cada uno de los Estados Partes para la importación, desde terceros estados no miembros del Acuerdo, de un cierto producto (por ejemplo, TV color).

“Arancel intrazona”: es igual a 0%. Ello significa que los productos originarios de los Estados Partes en el Acuerdo de Libre Comercio están exentos del pago de los aranceles de importación cuando ingresan al territorio aduanero de otro de los Estados Parte.

Hay varios aspectos importantes que definen a la Zona de Libre Comercio. **El primero:** cada uno de los países conserva su libertad para fijar, modificar e incluso suprimir libremente los aranceles aduaneros aplicables a las importaciones provenientes de terceros países no integrantes de la Zona. **El segundo:** los mecanismos de liberación comercial se aplican a los productos originarios de los países integrantes de la zona. Es decir que los beneficios de la comercialización sin aranceles y otras restricciones no pueden extenderse a productos originarios de terceros estados no miembros del acuerdo. Se establece un margen de preferencia a favor de los productos originarios de la zona de libre comercio. **El tercero:** junto con los aranceles aduaneros, también se eliminan para el comercio intrazonal las llamadas restricciones administrativas o no arancelarias. **El cuarto:** si bien nada impide que el acuerdo que establece la zona de libre comercio elimine de inmediato y en un solo acto los aranceles y otras medidas restrictivas al comercio intrazonal, generalmente se aplica un programa de desgravación arancelaria que se proyecta a lo largo de un número de años, hasta que se alcanza la completa liberación del mercado intrazonal. Ejemplo: el Programa de Liberación Comercial del Mercosur.

La zona de libre comercio ha sido una experiencia recurrente en América Latina. La de mayor relevancia ha sido la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) que surgió del Tratado de Montevideo de 1960. Si bien el Tratado establecía como un objetivo indefinido, en un plazo indeterminado, la constitución de un “mercado común latinoamericano”, las disposiciones centrales del mismo confluían inequívoca y exclusivamente hacia la liberación del comercio. La zona de libre comercio debía alcanzarse en un plazo de doce años, ampliado luego a dieciocho por el Protocolo de Caracas. Sin embargo, ni en ese plazo ampliado pudo alcanzarse el objetivo de la liberación del comercio, por lo que la ALALC fue reemplazada en 1980, sin pena ni gloria, por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

La experiencia de ALALC como proyecto para constituir una zona de libre comercio fue única en el sentido de que, mas allá de disposiciones aisladas del Tratado, el objetivo movilizador del mismo (y su instrumentación a través de la

decisión política de los líderes del momento) era alcanzar la zona de libre comercio. Diferente fue el caso de otros procesos donde la liberación del comercio se insertaba en el marco de otros mecanismos más complejos y ambiciosos.

Un caso interesante es el del Acuerdo de Cartagena que creó el Pacto Andino. En su artículo 3, entre diversos “mecanismos y medidas” destacaba en el inciso c “un Programa de liberación del intercambio más acelerado que el que se adopte en general en el marco de la ALALC”. Los otros mecanismos señalados en el artículo 3 no alcanzaban para definir un futuro mercado común, aún cuando avanzaban en el establecimiento de un arancel externo común, la armonización de políticas económicas y sociales, la programación industrial y el desarrollo agropecuario. Sin embargo, la apuesta fuerte era el Programa de Liberación Comercial, que sería automático e irrevocable y comprendería la universalidad de los productos, para llegar a la liberación total a más tardar el 31 de diciembre de 1983 (art. 45 Acuerdo de Cartagena).

La figura de la zona de libre comercio también aparecía en el Mercado Común Centroamericano. En el Tratado General de Integración Económica Centroamericana de diciembre de 1960 se acordaba establecer un mercado común, que debería quedar perfeccionado en un plazo máximo de cinco años, en el que adicionalmente se comprometía a completar una zona centroamericana de libre comercio.

En la Comunidad del Caribe (CARICOM), en el Anexo que creó el Mercado Común del Caribe, se establecía una zona de libre comercio a partir del texto del capítulo III, “La liberación comercial”. La liberación del comercio ocupaba un punto central dentro de los lineamientos (bastante completos) para construir el Mercado Común.

La historia de estas experiencias de zonas de libre comercio en América Latina y el Caribe son un muestrario elocuente de la distancia apreciable entre los propósitos y la realidad de la economía regional, con sus limitaciones y vulnerabilidades.

Finalmente a través del Tratado de Asunción, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay resolvieron constituir un Mercado Común. Uno de “los principales instrumentos para la constitución del Mercado Común” fue el Programa de Liberación Comercial, que definía los mecanismos para alcanzar, hasta el 31 de diciembre de 1994 (que luego se completó en 1998), una Zona de Libre Comercio. Lo interesante es que en los Anexos del Tratado de Asunción, donde hubieron debido regularse los mecanismos para alcanzar el mercado común, todas las disposiciones estaban referidas al Programa de Liberación Comercial para alcanzar la zona de libre comercio. No había una palabra sobre el establecimiento del arancel externo común, la libre circulación de servicios y factores productivos, la coordinación de políticas macroeconómicas, la armonización de la legislación, etc.

En síntesis lo que se percibe en los procesos señalados es que, en América Latina, la idea fuerza para el largo plazo ha sido predominantemente la constitución de un mercado común, pero la apuesta fuerte para el corto y mediano plazo ha sido la liberación del comercio, la zona de libre comercio. Sin embargo, a pesar de que se obtuvieron algunos resultados positivos (MERCOSUR es un buen ejemplo de una

zona de libre comercio con un aceptable funcionamiento) no se pudo avanzar al mismo ritmo en los otros mecanismos para alcanzar el mercado común.

### c) La unión aduanera.

Es otro de los mecanismos de integración económica al que se ha recurrido repetidamente en América Latina y el Caribe. Esta forma de integración es también una de las excepciones aceptadas por el GATT a la cláusula de la nación más favorecida. Precisamente, este organismo la define como *“la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera: I) que los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales restrictivas sean eliminadas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios; y II) que cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones al comercio que, en sustancia, sean idénticos”*.

Veamos un ejemplo a través del cuadro siguiente:

#### ACUERDO PARA ESTABLECER UNA UNION ADUANERA

ESTADOS PARTES	ARANCEL TERCEROS ESTADOS	ARANCEL INTRAZONA
A	20%	0%
B	20%	0%
C	20%	0%

*“Estados Partes”*: se refiere a los que son parte en el acuerdo para establecer la unión aduanera.

*“Arancel Terceros Estados”*: se refiere al arancel vigente en cada uno de los Estados Partes de la Unión Aduanera para la importación de terceros estados de un determinado producto. Como se puede apreciar, el arancel fijado es idéntico en los tres países (20%). Además, los Estados Partes han perdido la facultad de modificarlo en forma unilateral; para hacerlo se requiere contar con la aprobación de todos los Estados integrantes de la Unión Aduanera.

*“Arancel intrazona”*: de igual manera que en la Zona de Libre Comercio, es igual a 0%. Ello significa que los productos originarios de los Estados Partes en la Unión Aduanera están exentos del pago de los aranceles de importación cuando ingresan al territorio aduanero de otro de los Estados Partes.

Simplificando, podemos afirmar que la unión aduanera es una zona de libre comercio con arancel externo común. Es decir que, en principio, comprende la formación de un área dentro de la cual se suprimen paulatinamente las restricciones aduaneras y de otra naturaleza al comercio recíproco, pero se establece, además,

un arancel o tarifa exterior común para las importaciones provenientes de terceros países.

Sobre la base de la definición del GATT, tomamos como ejemplo MERCOSUR para el momento en que se complete en forma definitiva la unión aduanera: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay son los "territorios aduaneros nacionales" que se sustituirán con un "solo territorio aduanero": MERCOSUR. Para el comercio recíproco entre los cuatro países, se eliminarán en lo sustancial los aranceles y otras restricciones que afectan al mismo. Simultáneamente, los cuatro países aplicarán los mismos aranceles - y otras restricciones - al comercio proveniente de terceros estados (por ejemplo: Suecia, Francia, Canadá, etc.; es decir, terceros estados no participantes de la unión aduanera).

Las uniones aduaneras han tenido un fenomenal desarrollo teórico a partir de la obra de Jacob Viner. En particular, han sido analizadas en función de los resultados que provocan tanto en la "creación de comercio" como en el "desvío de comercio".

Veamos los efectos de *creación de comercio* en un caso teórico. Supongamos que Argentina y Brasil tenían establecidas altas barreras arancelarias que restringían el comercio recíproco. Deciden formar una unión aduanera, lo cual supone la eliminación de estas barreras comerciales y el establecimiento de un arancel externo común. Como consecuencia de ello, los habitantes de Argentina comprarán todos aquellos productos brasileños con precios inferiores a los de origen argentino. A su vez, los habitantes de Brasil comprarán todos los productos argentinos que tengan precios inferiores a los de origen brasileño. Habría en este caso "creación de comercio" entre Argentina y Brasil, comercio que no se daba con anterioridad en razón de las restricciones arancelarias.

Los efectos de *desvío de comercio* de una unión aduanera son propios de mecanismos proteccionistas. Veamos otro caso teórico a manera de ejemplo. Argentina compraba a los Estados Unidos, en función de su menor precio de venta, *motores de émbolo alternativo*. Mientras tanto, Brasil se autoabastecía del mismo producto a un costo más elevado, pero protegido por un alto arancel. Se establece una unión aduanera entre Argentina y Brasil y, como su consecuencia, se fija un arancel externo común que, por su magnitud, impide que Estados Unidos siga vendiendo *motores de émbolo alternativo* a la Argentina. Esta situación lleva a que Argentina se provea del producto de Brasil, a pesar de su precio más elevado. Tenemos aquí "desvío de comercio" de Estados Unidos a favor de Brasil con efectos de naturaleza proteccionista.

Las uniones aduaneras han tenido un considerable desarrollo tanto en el plano teórico - hay un largo debate entre los economistas sobre su funcionamiento - como en el desenvolvimiento práctico de las primeras experiencias de integración regional.

Lograr el pleno funcionamiento de los proyectos latinoamericanos y caribeños de uniones aduaneras, ha enfrentado a estos países a un número de dificultades prácticas y factores que han incidido negativamente en el objetivo de alcanzar los resultados previstos en plazos razonables. Hay coincidencias en los analistas en el sentido de que en la elaboración de los proyectos no se tuvieron en cuenta, entre otras, cuestiones claves tales como el nivel previo a la unión aduanera de los

aranceles vigentes y la elaboración de un programa de convergencia hacia el Arancel Externo Común con un pronóstico de cumplimiento razonable; el grado de competitividad de las producciones de los países integrantes de la Unión; la magnitud del comercio intrazonal preunión; las marcadas heterogeneidades en las estructuras productivas de los países asociados; y las dificultades institucionales para establecer y garantizar una conveniente distribución de la renta tributaria generada por la aplicación del arancel externo común entre los países integrantes de la Unión. Generalmente, cuando los problemas de funcionamiento de las uniones aduaneras se multiplicaban (no pocas veces por falta de decisión política de las elites gobernantes) surgía la idea de abandonar el proyecto de unión aduanera y consolidar la integración en una simple zona de libre comercio, la cual generaba para los estados asociados menos dificultades de organización y administración.<sup>20</sup>

Por otra parte, corresponde señalar que la utilización del mecanismo de la unión aduanera en nuestra región en las décadas de los años 60 y 70 estuvo vinculado a una visión de la integración económica como “fortaleza”. Con particular referencia a las uniones aduaneras, por un lado se establecía, hacia adentro de la unión la libre circulación de los bienes originarios de la región. Por el otro, se instauraba, para los productos provenientes de terceros mercados, un Arancel Externo Común relativamente elevado, que disminuía ostensiblemente la competitividad de los productos importados de terceros estados no miembros de la Unión. De este modo, se garantizaba un margen de preferencia para los productos originarios de la unión aduanera, que apuntaba a la idea de aplicar un renovado modelo de industrialización por sustitución de importaciones, ahora a escala regional. Sin duda, la idea predominante era la de “desvío de comercio” antes que la de “creación de comercio”. Estas concepciones van a cambiar en la década del 90 con la aplicación del modelo de “regionalismo abierto”. De ello nos ocuparemos más adelante.

#### **d) El mercado común.**

Constituir un mercado común ha sido una aspiración reiterada a lo largo de todo el proceso de integración latinoamericano, desde la mitad del siglo XX hasta nuestros días. Como tal, apareció invocada y definida en la mayoría de los procesos de integración. En el Tratado de Montevideo de 1960 que constituyó la ALALC se definió como orientación política “el establecimiento de un mercado común”, pero no se agregó una palabra sobre el plazo y los mecanismos para alcanzarlo. La misma situación se repitió en el Tratado de Montevideo de 1980 que estableció la ALADI. El Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960 también dispuso la constitución de un mercado común y lo mismo hizo el Tratado de Chaguaramas de 1973 que estableció la Comunidad del Caribe, con su anexo que instituyó el “Mercado Común del Caribe”. La última experiencia ha sido la del Tratado de Asunción de 1991 que creó el “Mercado Común del Sur” (MERCOSUR).

La idea de mercado común en América Latina ha estado ha estado teñida de un fuerte voluntarismo de las elites gobernantes que, influidas en los años 60 por el debate teórico y la experiencia europea, apostaron a esta forma superior de integración como la mejor alternativa para superar el subdesarrollo y potenciar la autonomía regional.

Si bien la expresión mercado común es convencional y su contenido depende de lo que el tratado constitutivo establezca, en general ha habido consenso en el sentido de que comprendería:

- la libre circulación de los bienes, servicios y factores de la producción;
- el establecimiento de un arancel externo común;
- la coordinación y/o armonización de las políticas macroeconómicas;
- la armonización legislativa;
- un procedimiento de solución de controversias;
- la creación de órganos comunes de administración y gestión del mercado común con poderes propios, denominados también, “supranacionales” o “supraestatales”.

Definir el marco normativo del mercado común no fue dificultoso; el problema central ha sido la implementación de tal estructura normativa. La realidad política y económica latinoamericana ha multiplicado las trabas y dificultades que han perturbado los avances hacia el mercado común, cuando no postergado indefinidamente sus objetivos.

Ya hemos analizado los problemas que enfrenta la constitución de una unión aduanera, mecanismo de una complejidad marcadamente inferior al mercado común. Para abordar esta nueva problemática, MERCOSUR, la experiencia más reciente, nos puede servir como ejemplo apropiado. El Tratado de Asunción de 1991 señala en su artículo primero que el mercado común implica:

*“La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;*

*El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales;*

*La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;*

*El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”.*

La primera manifestación del “voluntarismo” latinoamericano aparece en la primera parte del artículo 1 donde se establece que “los Estados partes deciden constituir un Mercado Común, que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994”. ¡Menos de cuatro años para constituir un mercado común!

No es necesario destacar que en el año 1994 no se conformó el mercado común. Tampoco en el año 2004, donde sólo está vigente (con algunas dificultades) la zona de libre comercio y no se ha completado aún el establecimiento del arancel

externo común. De los otros elementos que completan la estructura del futuro Mercado Común del Sur, no hay avances significativos.

A pesar de las demoras que adolece el MERCOSUR en cuanto a su proyecto originario, el voluntarismo latinoamericano sigue presente: máximas autoridades de Argentina y Brasil lanzaron la propuesta de una “moneda común”, cuando aún no ha habido avances de valor en la armonización y coordinación de políticas macroeconómicas. Sin duda, una propuesta poco creíble.

La idea del mercado común es un proyecto de significativa trascendencia económica y política para América Latina. El error es no establecer cronogramas razonables para avanzar en su constitución, que tomen en cuenta las objeciones y dificultades que debe enfrentar en la región un proyecto de esta magnitud.

El objetivo final de la constitución del mercado común debe alcanzarse “paso a paso” a través de objetivos intermedios que razonablemente pueden lograrse en los plazos previstos. *Cada meta cumplida, medida como un objetivo intermedio, retroalimenta positivamente a todo el proyecto. Un objetivo final que se vuelve inalcanzable genera desaliento político.*

En la línea de pensamiento antes señalada, veamos el caso de Mercosur. Este acuerdo es hoy una zona de libre comercio en funcionamiento y una unión aduanera imperfecta, que se estima podrá completarse en pocos años. Para América Latina, y en el plazo en el que se cumplió esta parte del proceso de integración (1991 – 2006), es un buen resultado. Sin embargo, medido en función de todo lo que aún debe edificarse en Mercosur para alcanzar el mercado común (libre circulación de los servicios, capitales y personas, armonización y coordinación de políticas macroeconómicas, armonización de la legislación, etc.) los avances logrados se empequeñecen y generan desaliento.

En realidad, los avances en Mercosur son los adecuados, y las dificultades enfrentadas son las previsibles para economías extremadamente vulnerables. Lo inadecuado han sido las metas y plazos propuestos para alcanzar el objetivo del mercado común. La responsabilidad es de las elites gobernantes que, con exceso de voluntarismo, piensan que los complejos problemas propios de la integración regional se resuelven “de un lunes a un jueves”.

## **LA DIMENSION POLÍTICA DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA.**

Las motivaciones que impulsan la integración latinoamericana, las finalidades que ésta se plantea y los mecanismos elegidos para su consecución, requieren de un condimento extra que opera como amalgama de todos ellos y adecuado instrumento de interpretación del proceso: la dimensión política del mismo.

La respuesta de las élites gobernantes no ha sido siempre la misma en la llamada dimensión política. Sin duda tuvieron influencia en ella la evolución del sistema internacional, los procesos políticos internos a nivel nacional, la mayor o menor vulnerabilidad económica regional y los niveles de cohesión política intrazonal, entre otros elementos. Pero aún así, con contradicciones e incoherencias, los estados latinoamericanos siempre tuvieron en claro que el ámbito geográfico de la integración era América Latina y el Caribe y que impulsaban este proceso para

promover el desarrollo y mejorar su inserción internacional. Sin decirlo (y mucho menos enfatizarlo), por exclusión planteaban una integración “sin” la potencia hegemónica, aunque, cierto es, no “en contra” de ella. Esta concepción se sostuvo hasta los 90, con los cambios políticos que provocó la integración de México a Estados Unidos y Canadá.

Esta dimensión política estuvo fuertemente condicionada por el contexto internacional. En plena vigencia del modelo bipolar, el grado de autonomía regional estaba fuertemente condicionado. El proceso de integración regional era aceptable para los Estados Unidos de América en tanto no generara riesgos para la seguridad hemisférica, ni implicara obstáculos al proceso de consolidación económico comercial norteamericano. Es por tal razón que las discusiones en la región en la década del 60 eran básicamente acerca de los instrumentos: preferencias aduaneras, zona de libre comercio, unión aduanera, etc. Aún así, en la tibieza de este debate, se debían consensuar con la superpotencia las modalidades a utilizar. Es interesante señalar que las dudas norteamericanas sobre la integración en ALALC se disiparon cuando las empresas transnacionales se insertaron en la propuesta de zona de libre comercio latinoamericana a través del aprovechamiento de los acuerdos de complementación económica. Estas descubrieron entonces que el modelo de integración propuesto era un estupendo instrumento de expansión económico-comercial a nivel regional.<sup>21</sup>

En este período no encontramos reclamos para que la integración fuera un instrumento que mejore la autonomía regional: hubiera sido un lenguaje comprometido, riesgoso e inoportuno para los Estados Unidos. Además, las elites latinoamericanas lo consideraban inadecuado, en el sentido de que generaba “ruidos” en la relación con la potencia hegemónica y no aportaba beneficios tangibles.

A partir de la década del 70, con los cambios que se produjeron en el sistema internacional, gradualmente los países de la región fueron acentuando aquellos aspectos propios de la dimensión política de la integración. Desde la crisis del petróleo hasta la guerra de Malvinas, hubo una serie de hechos que favorecieron el debate político sobre el rol de la integración.

Sin duda, los cambios en la relación bipolar entre los Estados Unidos y la URSS, con la aplicación de las políticas de la “coexistencia pacífica” y la “distensión”, dieron como resultado, en forma paulatina, menores condicionamientos para las políticas latinoamericanas, solo perturbadas por la presencia de la insurgencia política. Por otra parte, las élites gobernantes comenzaron a percibir que el mundo desarrollado se volvía cada día más inaccesible, que el proceso de fragmentación y estratificación se acentuaba, y que la vulnerabilidad política y económica ya era indiscutible.

Hubo hechos que obligaron a las elites gobernantes a repensar en los problemas centrales del desarrollo latinoamericano, los recursos de poder disponibles y la inserción presente y futura de la región. Entre ellos:

- a) el fuerte crecimiento de la deuda externa;
- b) la transnacionalización de la economía y la aparición de la empresa transnacional como un actor del sistema internacional;
- c) la acción concertada de las grandes potencias económicas;

d) la indudable pérdida de gravitación política y económica de la región.

Analizaremos a continuación cada uno de los elementos señalados.

**a) Fuerte crecimiento de la deuda externa.** Es un fenómeno de dinámico desarrollo que se inició a mitad de la década del 70 y alcanzó su momento de mayor gravedad con el default de México, Brasil y Argentina en 1982.

Es difícil señalar una causa única del origen del voluminoso endeudamiento externo de la región, pero, sin duda, el aumento singular de la oferta de créditos “comerciales” de mediano y corto plazo de los bancos privados de los países desarrollados fue una de las causas determinantes.

A partir de la década del 70 había demasiado dinero disponible en los bancos privados de EE.UU., Japón, Alemania y Francia, entre otros. Estos operaban con gran dinámica, agilidad operativa y escasos controles, ya que dominaba en ese momento la teoría que preconizaba otorgar plena libertad a la iniciativa privada en el campo financiero internacional (esto es, a los grandes bancos) porque representaba “el mecanismo de asignación de recursos más eficiente”.

Habría que agregar dos elementos concomitantes al endeudamiento generado: por un lado, una disminución relativa de la oferta de créditos especiales a largo plazo y bajo interés en instituciones tales como el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, que llevó a los países a buscar los créditos en la banca privada. Por el otro – y es importante destacarlo – la actitud severamente cuestionable de no pocos gobiernos latinoamericanos que endeudaron a sus países con créditos cuyos destinos, en gran parte, no significaron aumentos en la producción, mejoras en los servicios o en el nivel de vida de sus pueblos. No podemos ignorar, además, que muchas operaciones financieras internacionales de aquel momento respondían a actos de corrupción administrativa y dudosos “fines políticos”.

Como explica Prebisch,

*“tal abundancia de recursos no estaba sujeta a ningún control. Es decir, todo lo que se había aprendido en un siglo en el control monetario interno de los países se perdió. Fueron libres los bancos de crear cualquier cantidad de dinero, sin efectivo mínimo, sin ninguna reglamentación. Ahí se les abrió el apetito por colocar ese dinero en el resto del mundo y auspiciaron entusiastamente esas operaciones. Se produjo un fenómeno de euforia internacional en el que coincidían el interés privado de los banqueros de colocar su mercancía y el de los países, empeñados en endeudarse más”.*<sup>22</sup>

Si analizamos en particular el caso de Brasil y Argentina, las cifras del endeudamiento externo a mitad de la década del 80 eran abrumadoras. Según el balance de la Economía Latinoamericana elaborado por la CEPAL en 1984, al 31 de diciembre de ese año Argentina registraba una deuda total de 47.800 millones de dólares, y Brasil de 102.039 millones de dólares. Pero el detalle más gravoso era que la atención de los servicios de interés insumía, en el caso argentino, el 58,7% del valor de las exportaciones anuales de bienes y servicios. En el caso brasileño, tal porcentaje disminuía al 38,7%, cifra también insostenible.

El problema general del endeudamiento externo que enfrentaba América Latina en la década de los años 80 fue un estímulo suficiente y necesario para que los

países de la región intentaran el abordaje de metodologías comunes y concertadas, que incrementaran su capacidad de negociación con los acreedores y les permitieran seleccionar un conjunto de alternativas viables para disminuir las condiciones de extrema vulnerabilidad en las que se encontraban. La integración habría de ser uno de los mecanismos privilegiados para salir de la crisis, consolidando las bases de un desarrollo integrado y autosostenido, que mejorase las condiciones de autonomía regional. En ese discurso, la dimensión política no se podía soslayar: la región se enfrentaba a una negociación con bancos acreedores sostenidos fuertemente por gobiernos de Estados Unidos y Europa y el Fondo Monetario Internacional. Todo un desafío.

**b) La mundialización de la economía y la aparición de la empresa transnacional como un actor del sistema internacional.** Un problema que se planteó a las elites gobernantes fue la creciente influencia económica y política de las empresas transnacionales en el entramado de la política y economía regional. No era un fenómeno totalmente nuevo, pero sí eran novedosas las nuevas formas de organización de estas empresas, su relación con los países originarios de la inversión, su inserción internacional y su capacidad de actuación en los países anfitriones. En este campo, una parte significativa del debate latinoamericano en la década del 70 se concentraba en la selección de mecanismos adecuados para controlar la empresa transnacional como inversora en la región.

Corresponde destacar que, si bien entre los años 60 y 70 el primer destino de las inversiones directas de capital norteamericano era Europa Occidental, América Latina ocupaba un importante segundo lugar, con un 18% de las mismas. Si consideramos a las inversiones directas norteamericanas en países en desarrollo, el 70% de las filiales de las empresas transnacionales de ese origen se encontraban en América Latina a principio de los años 70.

Los países latinoamericanos apostaron en general a la inversión extranjera. Se invocaron argumentos de no poco valor. Uno de ellos era que tales inversiones desarrollaban nuevos sectores productivos, creaban empleos y movilizaban capitales y tecnología. Otro argumento decía que participaban en el proceso de sustitución de importaciones, e incluso mejoraban nuestras exportaciones. También se afirmaba que a través de la inversión extranjera se alcanzaba el acceso a nuevas fuentes de crédito. La experiencia luego demostró que estos argumentos no eran todos ciertos. Pero las inversiones extranjeras crecieron y adquirieron poder propio, autónomo, que se habría de volver difícil de controlar por los gobiernos latinoamericanos.

Aquí corresponde efectuar un pequeño paréntesis.

A partir de la década de los años 70 se puso de manifiesto un fenómeno político en el triángulo “gobierno de los Estados Unidos – empresa transnacional – gobiernos latinoamericanos”. Inicialmente existía una evidente correlación entre la política de las empresas transnacionales y la política exterior de los Estados Unidos. Este país destinaba una parte primordial de su estructura diplomática a preservar y desarrollar mercados para sus empresas e, incluso, protegerlas política y militarmente. Hacia los años 70 y 80, si bien el esquema no había variado sustancialmente, las empresas transnacionales, debido a su enorme poder financiero, desarrollaban su propia política internacional, cubriendo zonas de acción que antes dejaban directamente en manos del gobierno norteamericano. En su evolución, las empresas transnacionales habían comprendido que establecer una economía mundial

integrada según lineamientos capitalistas, exigía la movilización internacional del poder político. Ello las llevó naturalmente al desarrollo de su propia política internacional a nivel económico y empresarial.

Volvamos a nuestro análisis de América Latina.

Los gobiernos de la región enfrentaban ahora a un actor internacional (la empresa transnacional) con poder propio (en no pocos casos superior al de muchos países latinoamericanos), gran autonomía y fuerte interrelación con los países económicamente más poderosos del mundo. La acción de la banca privada internacional en la cuestión de la deuda externa sería un buen ejemplo.

Lo cierto es que la región se volvió fuertemente dependiente de la inversión extranjera y descubrió que cada uno de los países latinoamericanos (aún los de mayor desarrollo, como Brasil, México y la Argentina) carecían, en la mayoría de los casos, del poder suficiente para negociar, en condiciones favorables, con las empresas transnacionales. Había una fuerte restricción a la capacidad de actuación de los países de la región.

En aquellos momentos, algunos líderes políticos se resistían a reconocer expresamente la dependencia que se generaba en la relación con las empresas transnacionales que tenían inversiones en la región; les costaba valorar adecuadamente el nivel de influencia de las mismas. Ahora bien, si coincidimos con Iris Laredo en que *“desde un punto eminentemente realista, podría decirse que un Estado es más o menos soberano e independiente, según sea su capacidad para controlar la influencia de los sectores externos dentro del sistema político”*, no había duda de que las empresas transnacionales afectaban fuertemente la autonomía nacional, en particular en aquellos países de menor desarrollo relativo.

La situación de la inversión directa extranjera y la influencia de la empresa transnacional era un tema perturbador, en especial en la década de los años 80, cuando en razón de la larga y profunda crisis económica regional, el debate tuvo un giro: *había que pasar de políticas de control de la inversión extranjera para mitigar sus efectos nocivos sobre las economías nacionales, a políticas de contención para evitar la desinversión regional - a través del retiro de capitales y su traslado al sudeste asiático - y la ausencia de nuevas inversiones*. Las relaciones de poder entre Estados Unidos, los demás países desarrollados y las empresas transnacionales, por un lado, y los países latinoamericanos y del Caribe, por el otro, estaban totalmente distorsionadas y con signo negativo para la región.

Esta situación tendría fuertes consecuencias en las políticas aplicadas en la región a partir de los años 90. Fortalecer la integración latinoamericana serviría para maximizar la capacidad de actuación regional en la negociación con los grupos económicos transnacionales: ésta no se plantearía sobre pequeños mercados nacionales, sino sobre mercados ampliados regionales. Sería otro desafío lleno de incógnitas.

**c) La acción concertada de las grandes potencias económicas.** La institucionalización del Grupo de los Siete Países Industrializados (G7) significó, por un lado, la culminación de un proceso informal de concertación política de los países de mayor importancia económica del orbe. La estrecha interacción de los grandes países capitalistas se formalizó y se transformó en un excepcional polo de poder en

el campo de la economía y las finanzas. Por el otro, para América Latina se redujo el campo para intentar juegos de poder que apuntaban a aprovechar supuestas diferencias potenciales entre Estados Unidos, Europa Occidental y Japón. En realidad, los intereses estratégicos comunes de las grandes potencias económicas eran mucho más significativos que las diferencias tácticas entre ellas -del día a día de la economía mundial - y, sin duda, tales diferencias no estaban referidas a las relaciones con América Latina, región que perdía constantemente poder e importancia económica en el contexto internacional.

En las condiciones descritas, la capacidad relativa de negociación regional disminuía constantemente como consecuencia de la aplicación de un juego de pinzas entre dos elementos: el fenomenal crecimiento del poder conjunto de las grandes potencias económicas y la constante declinación económica y política de América Latina.

*¿Cómo revertir o, por lo menos, morigerar este proceso?. Construyendo poder por medio de la integración latinoamericana. Una región fuertemente integrada equilibraría, en parte, la mesa de negociación con el mundo desarrollado.*

**d) La indudable pérdida de gravitación económica y política de la región.**

Hubo un proceso continuo y permanente de declinación de la importancia económica de la región a partir ya de los años 60. A manera de ejemplo, un estudio de la evolución del comercio entre América Latina y la Comunidad Europea en el periodo 1962-1992 es sumamente revelador.

- I. En 1962 el 10% de las importaciones europeas tenía como destino a América Latina: En 1992 sólo un 5%.
- II. En 1962 el 9% de las exportaciones europeas tenía como destino a América Latina. En 1992; ellas representaban la mitad de ese porcentaje.

Sin duda (como lo había destacado Grabendorff en su momento) América Latina resultaba mucho más atractiva al comercio y a las corrientes de inversión en la década de los sesenta que en los comienzos de los años noventa.<sup>23</sup>

Esta era también la opinión de Iris Laredo, quien observó que América Latina se encontraba frente a una muy grave amenaza, producto de su deslizamiento por una pendiente abrupta que se alejaba cada vez más de las grandes corrientes comerciales, financieras y tecnológicas internacionales.<sup>24</sup>

El ex presidente ecuatoriano Osvaldo Hurtado, en una disertación efectuada en 1989 en la sede del INTAL en Buenos Aires, realizó una descripción devastadora de América Latina. Afirmó Hurtado que *“excepto en el tema de la deuda externa, no hay ninguna otra materia en la que América Latina tenga algún papel en el mundo internacional”*. El papel que había cumplido en las etapas iniciales del proceso de integración regional *“es cosa del pasado”*, y en la década del 80 sólo podía exhibir pérdida de influencia y liderazgo en los foros internacionales. Hurtado agregó datos abrumadores:

- Hacia el final de los años 80 el PBI por habitante de América Latina era equivalente al que se había alcanzado diez años atrás.
- Como consecuencia de su fuerte endeudamiento externo, la región se había convertido en exportadora neta de capitales, que representaban el 4% de su PBI y la cuarta parte de sus exportaciones.

- Había reducido fuertemente su participación en el comercio mundial.
- Había perdido interés para la inversión extranjera.

Culminó su resumen con una frase lapidaria: *"Aquellos que exacerbaron la teoría de la dependencia se pueden considerar realizados: el mundo industrializado cada vez se interesa menos en América Latina"*.<sup>25</sup>

También hubo una pérdida de gravitación política. Para la potencia hegemónica, limitada en la región la acción de Cuba y la Unión Soviética luego del conflicto de los misiles y superada militarmente la subversión, no había elementos provenientes de América Latina que generaran riesgos extraordinarios a la seguridad de los Estados Unidos. Sólo la cuestión centroamericana (conflicto extendido en el tiempo por la tozudéz del Presidente Reagan) y la breve y traumática experiencia de la guerra de Malvinas, generaron alguna preocupación superficial al gobierno de los EE.UU. Como América Latina no engendraba riesgos a la seguridad norteamericana, su ubicación en la agenda de los temas prioritarios de la política exterior de la superpotencia necesariamente debía ser marginal. En la década de los 80 los intereses norteamericanos estaban volcados fuertemente a la evolución de la situación soviética, Medio Oriente y Europa Central.

Mas allá de cualquier análisis, la pérdida de gravitación política y económica de América Latina era manifiesta, de reconocimiento universal. Ello provocaría un debate generalizado en los sectores políticos, económicos y sociales. Como señala Iris Laredo,

*"en esta etapa y por fuerza de las circunstancias parecería que los gobiernos latinoamericanos finalmente hubieran comprendido que seguir descendiendo ininterrumpidamente nos llevaría de modo inexorable hacia la marginación y el aislamiento latinoamericano en un mundo cada vez más interdependiente e integrado, con costos de difícil predicción"*.

Agrega Laredo que se habían hecho más que evidentes el subdesarrollo económico, el deterioro social y el aumento de la vulnerabilidad externa. Son razones por las que

*"en el decenio de 1980 la integración regional se volvió a presentar como el gran desafío para el desarrollo económico-social, el aumento de la capacidad de negociación y una mejor inserción y articulación de América Latina en el sistema internacional, en una etapa histórica signada por la explosión tecnológico-científica y la formación de los superbloques, de los que forman parte, inclusive, los países más desarrollados del orbe"*.<sup>26</sup>

En conclusión, los cuatro elementos señalados (fuerte crecimiento de la deuda externa, el fenómeno de la transnacionalización de la economía y la aparición de la empresa transnacional como un actor de peso en la región, la acción concertada de las grandes potencias económicas y, finalmente, la indudable pérdida de gravitación política y económica de América Latina) obligaron a las elites políticas a debatir a "calzón quitado" todos aquellos temas que durante años se habían rehuído, que no se habían enfrentado con decisión. América Latina enfrentaba la posibilidad cierta de estar condenada a una situación periférica permanente si no producía cambios en sus políticas regionales. La respuesta

transformadora debía pasar por la profundización de la integración latinoamericana.<sup>27</sup>

El debate se habría de reformular a partir de la década de los años 90 con la imposición de las políticas de apertura de los mercados y las concepciones del “regionalismo abierto” y la “integración hemisférica”, lo que será motivo de otro trabajo.

---

## NOTAS

<sup>1</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Factores para la integración de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México 1966, página 46.

<sup>2</sup> BALASSA, Bela: *Teoría de la Integración Económica*. Editorial Uteha, México, 1964, página 1.

<sup>3</sup> VACCHINO, Juan Mario: *Integración Económica Regional*. Universidad Central de Venezuela, Venezuela 1981, página 65

<sup>4</sup> VACCHINO, Juan Mario, *obr. cit.*, página 70.

<sup>5</sup> WHITE, Eric Wyndham, citado por MAGARIÑOS DE MELLO, Matías. “La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio: esperanzas, frustraciones y perspectivas”. *Revista Derecho de la Integración*, n° 14, 1973, Buenos Aires, Argentina, 1973, BID/INTAL

<sup>6</sup> VACCHINO, Juan Mario, *obr. cit.*, página 67.

<sup>7</sup> DEUTSCH, Karl W. : *El análisis de las relaciones internacionales*. Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1970

<sup>8</sup> PESCATORE, Pierre, citado por TORRES, Jorge José. *La estructura institucional de MERCOSUR: cambiar para crecer*. IDELA/UNT, Tucumán, Argentina, 1998, página 1. En [www.idela.org.ar](http://www.idela.org.ar). Consulta 14.10.2003.

<sup>9</sup> *Derecho de la Integración Latinoamericana*. Ediciones Depalma,. Buenos Aires,. 1969 . En la obra se destaca que los motivos que determinan el interés por la integración regional son de diferente naturaleza para los países altamente industrializados que para los países en vías de desarrollo. “La situación de los países en vías de desarrollo es diferente por completo. Si bien la integración también contribuirá a fortalecer notablemente su participación internacional y su *status*, constituyendo así un instrumento político fundamental, ella opera sobre la base de economías que por sí solas se han visto imposibilitadas de lograr el desarrollo socio económico nacional.” Páginas 18 y 19.

<sup>10</sup> El estrangulamiento del sector externo latinoamericano surge de un juego de pinzas entre la caída de los volúmenes y los precios de las exportaciones tradicionales de la región, y el incremento relativo de los precios de los productos industrializados que la región debe importar necesariamente. Como consecuencia de ello, la capacidad de pago de América Latina decrece constantemente. El proceso es constante, independiente de breves períodos de bonanza.

<sup>11</sup> VACCHINO, Juan Mario, *obr. cit.*, página 74.

<sup>12</sup> Sobre la cuestión del “interés nacional” se puede consultar WILHELMY, Manfred: *Política Internacional: enfoques y realidades*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

<sup>13</sup> Vacchino afirma que en la integración de países en vías de desarrollo o subdesarrollados, “el ritmo de crecimiento debe elevarse hasta el punto necesario para que sus economías adquieran una dinámica interna que, internalizando los procesos de acumulación de capital y progreso tecnológico, los capacite para generar autónomamente sostenidos incrementos del ingreso social (es decir, para lograr su desarrollo económico)”. VACCHINO, Juan Mario, *obr. cit.*, página, 77.

<sup>14</sup> Vacchino señala que la transformación de las estructuras productivas es una meta más limitada y sectorial para los países desarrollados, aunque es esencial para los países subdesarrollados. “Si la concentración en las actividades primarias, en un esquema de mercado mundial único, ha sido una de las principales causas de los bajos niveles de vida en los países subdesarrollados, se trata de transformar aceleradamente las estructuras de producción y distribución, diversificándolas en un sentido sectorial y espacial”. VACCHINO, Juan Mario, *obr. cit.*, pagina 77.

<sup>15</sup> La opinión de Merle es citada por Caldusch Cervera cuando analiza la potencialidad material o fuerza potencial de las grandes potencias, en especial cuando destaca la necesidad de la gran potencia de disponer de “autonomía y control económico significativos internacionalmente”. MERLE, Marcel, citado por CALDUSCH CERVERA, Rafael. *Relaciones Internacionales*. Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, España, 1991, páginas 152 y 153.

<sup>16</sup> Russell señala (aunque con algunos interrogantes) la perspectiva de algunos autores, con referencia a MERCOSUR, que un proceso de integración avanzado puede transformarse en un “pequeño polo”, con posibilidades de ser quizás alguna vez “otro polo”. RUSSELL Roberto: *La dimensión política de MERCOSUR en el campo de las Relaciones Internacionales*. IDELA/UNT, Tucumán, Argentina, 1998, página 14.

<sup>17</sup> Según Dallanegra, uno de los factores básicos a tener en cuenta para salir del estado de dependencia, o bien orientarse hacia la autonomía, es tener conciencia de que se es dependiente. DALLANEGRA, Luis: *El orden mundial del siglo XXI*. Ediciones de la Universidad, Buenos Aires 1998.

<sup>18</sup> Ver “El concepto de autonomía como concepto de poder” en DALLANEGRA, Luis, *obr. cit.*, página 93.

<sup>19</sup> En *Derecho de la Integración Latinoamericana* se afirma que “la integración plena de las economías de dos o más países tiene lugar cuando han desaparecido las barreras entre ellos y se han establecido las políticas y los órganos que determinan el curso de su vida económica. El logro de esta fusión presenta muchas dificultades, tanto de orden político como económico. Dado los importantes efectos que ocasionan las medidas económicas en los países, se han concebido distintos procedimientos para atenuar el impacto que tendrían las medidas si fuesen aplicadas a un tiempo. Estos procedimientos facilitan el avance gradual hacia el objetivo de la unificación económica, y configuran varias de las formas que adopta la integración, cuyo alcance es diverso y, según se advirtió, dependen de la intensidad o grado en que se manifiesten los elementos esenciales de los conceptos recién indicados. A esto obedece que la integración sea, esencialmente, un “proceso” económico”. *Derecho de la Integración Latinoamericana*, *obr. cit.* pag. 7 .

<sup>20</sup> Bouzas y Fanelli destacan que la unión aduanera exige de los estados asociados una mayor convergencia y acuerdo en las políticas de largo plazo, el avance en la construcción de instituciones y legislación comunes, la armonización total de sus prácticas aduaneras y la construcción de un acuerdo de cómo repartir los ingresos por aranceles. BOUZAS, Roberto y FANELLI, José María. *MERCOSUR: integración y crecimiento*. Grupo Editor Altamira, Buenos Aires, 2002, página 68.

<sup>21</sup> Los acuerdos de complementación industrial fueron una experiencia hartamente interesante de aprovechamiento de los mecanismos de la integración por parte de las empresas transnacionales. Fueron regulados por el Tratado de Montevideo de 1960 que constituye ALALC. Cuando por Resolución n° 99 de 1964 se estableció que estos acuerdos constituían una excepción a la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, se dinamizó este mecanismo con una intensa participación de las empresas transnacionales. No era para menos, ya que las rebajas arancelarias negociadas mediante este instrumento eran extensivas solo a los países en él participantes. Algunos datos recogidos por el investigador Jaime Campos ( ver *Revista de la Integración* n° 16: “La participación empresarial en el proceso de integración. Las reuniones sectoriales de la ALALC”) eran sumamente demostrativos de la abrumadora participación y control de las filiales de las empresas extranjeras en la negociación de los acuerdos de complementación industrial, muy superior a la de las empresas latinoamericanas. TORRES, Jorge José. *Integración, industrialización e inversiones extranjeras en ALALC*. Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino, Tucumán, Argentina, 1976, páginas 53 y sigtes.

<sup>22</sup> Opinión vertida por Raúl Prebisch en exposición realizada en la sede del INTAL, Buenos Aires, en abril de 1984. (Inédito)

<sup>23</sup> GRABENDORFF, Wolf. “La integración europea: consecuencias para América Latina”. *Revista Integración Latinoamericana, BID/INTAL n° 180*, Buenos Aires, Argentina, 1992, página 23.

<sup>24</sup> LAREDO, Iris Mabel: “Definición y redefinición de los objetivos del proceso de integración latinoamericana en las tres últimas décadas(1960-1990)”, *Revista Integración Latinoamericana, BID/INTAL ,año 16, n° 171-172*, Buenos Aires, Argentina, 1991, páginas 13 y 14.

<sup>25</sup> HURTADO, Osvaldo: “Aspectos políticos de la integración latinoamericana”. *Revista Integración Latinoamericana. BID/INTAL, N° 153*. Buenos Aires, Argentina, 1990, página 4.

<sup>26</sup> LAREDO, Iris Mabel, *obr. cit.*, página 14.

<sup>27</sup> LAREDO, destaca que “fuera de la integración no se visualizaba otra alternativa relevante como herramienta articuladora de intereses y de fuerzas capaces de vehiculizar una mejor inserción de nuestra región en un mundo crecientemente integrado y transitando ya por su tercera revolución industrial, en la que los países centrales concentran ventajas absolutas. LAREDO, Iris Mabel, *obr. cit.*, página 14.