

ENFOQUES, POLITICAS Y PRACTICA DE LA INTEGRACION REGIONAL

JUAN MARIO VACCHINO

SUMARIO

1. El tema y sus contenidos. 2. Integración e internacionalización. 3. El enfoque liberal y sus adaptaciones y proyecciones. 3.1. Los puntos de partida. 3.2. El papel de la integración regional. 3.3. La teoría de las uniones aduaneras. 3.4. Dinámica de la integración de los intercambios. 3.5. Correcciones y adaptaciones. 4. El enfoque estructural y el dirigismo programático. 4.1. Apreciaciones críticas sobre el liberalismo. 4.2. Argumentos de base del estructuralismo. 4.3. Caracteres de la integración estructural. 4.4. Heterogeneidad y dominación a escala internacional. 5. Liberalismo y dirigismo en la práctica integracionista. 5.1. La CEE, una experiencia compleja. 5.2. La ALALC, una experiencia concluida. 5.3. El Grupo Andino, una experiencia en acción.

1. EL TEMA Y SUS CONTENIDOS

En este trabajo, como sencilla pero sentida contribución personal al tan merecido homenaje que la Universidad Central de Venezuela y su Instituto de Derecho Público le ofrecen a uno de sus más distinguidos maestros, el doctor Antonio Moles Caubet, se analizan diversos aspectos vinculados con un tema tan complejo, como el de las relaciones entre teoría y práctica en los procesos de integración económica regional.

En su desarrollo, tratamos de mostrar cómo y con qué modalidades, también en el ámbito de la integración económica regional, los enfoques teóricos, para ser operativos, deben estar en correspondencia con las condiciones estructurales de la realidad y en consonancia con los propósitos, proyectos e intereses de sus principales actores, ya sea mediante la

introducción de modificaciones y rectificaciones sucesivas en los puntos de vista originarios, o mediante el surgimiento y desarrollo de enfoques alternativos. Más allá de los esperados e inevitables vaivenes, en esta interacción entre teoría y realidad, se percibe como resultante una evolución que conduce del liberalismo tradicional a un dirigismo pragmático, que no hace sino reproducir en el campo de la integración una tendencia de igual sentido predominante en la sociedad global; en esta tendencia se incluye un amplio abanico de posibilidades y soluciones que van desde un intervencionismo correctivo y complementario hasta un dirigismo estructural y programático.

Este movimiento, en última instancia, responde y obedece a los cambios ocurridos en el seno del sistema capitalista. En éste, el creciente predominio de las grandes unidades de producción y cambio, se corresponde con poderes públicos atribuidos de múltiples funciones de dirección, control, arbitraje e intervención directa sobre la vida económica y social y se proyecta en una acelerada tendencia a la internacionalización (a nivel del capital, la tecnología, las empresas y las políticas), que unifica al mundo capitalista en un sistema global, cuyas partes están unidas por lazos de interdependencia (muchas veces asimétrica) y sometidas a un crecimiento combinado, pero desigual.

Se procederá, primero, a presentar y analizar los dos enfoques de base, con sus respectivas políticas, a los cuales pueden reducirse los diferentes criterios u ópticas sobre integración regional en el mundo occidental. Ellos son: el enfoque liberal, que privilegia la integración comercialista y de los intercambios, y el enfoque estructural, que subraya la significación de la integración organizada. Luego, dichos enfoques se han de relacionar con la práctica integracionista en Europa y América Latina, a fin de observar y apreciar los modos específicos con que ellos se han insertado en la realidad.

Si bien descartamos la posibilidad de encontrar formas puras en la realidad, que sistemáticamente desborda los esquemas, de acuerdo con las condiciones estructurales de los países participantes y los momentos históricos, es posible individualizar en cada caso al enfoque dominante y poner de manifiesto un cierto orden evolutivo o de sucesión que conduce, en algunos proyectos, a la profundización y desarrollo del esquema de integración y, en otros casos, a enfrentar la necesidad de su sustitución, salvo que se considere como normal un estancamiento por tiempo indefinido del proceso, lo cual no hace sino posponer, pero no evitar, la marcha hacia la desintegración.

2 INTEGRACION E INTERNACIONALIZACION

A fin de precisar el aquí y ahora del fenómeno integracionista, como paso preliminar, es conveniente situar a la integración regional o continental entre las vías que conducen a la internacionalización de la vida económica y social. Esta tendencia ha acompañado al capitalismo desde su nacimiento, retroalimentándolo, a través de un doble movimiento: uno, de profundización, en el sentido de lograr, en los mismos países centrales, niveles de acumulación, progreso tecnológico y de ingresos cada vez mayores; el otro, de extensión, en el sentido de incorporar al sistema a los diferentes países y regiones de la tierra. En el fondo de tales movimientos se encuentran dos procesos contradictorios, a menudo antagónicos y formalmente excluyentes, pero funcionalmente combinables: la cooperación y la competencia capitalista.

Entre los numerosos factores y elementos que impulsan este proceso de internacionalización (al margen de algunos tradicionales y conocidos, como los referidos a la distribución de la población, la localización de los recursos naturales, las diferencias de condiciones climáticas), han cobrado importancia, en los últimos tiempos: 1) los cambios tecnológicos aplicados a los transportes y las comunicaciones, que han disminuido las distancias, creando una red de comunicaciones e informaciones a nivel mundial y posibilitando el transporte de todo tipo de bienes a muy largas distancias (con independencia de valor, peso y volumen); 2) la expansión de las empresas capitalistas, llamadas hoy empresas transnacionales, evocando su actuación multinacional o internacional, que llevan a cabo una parte considerable de las transacciones comerciales, financieras y tecnológicas entre los diferentes países; 3) la conformación de bloques económicos, en algunos casos entre países desarrollados, con el propósito, más o menos manifiesto, de equilibrar la talla de las superpotencias; en otros casos entre países del llamado Tercer Mundo, como parte de su proceso de descolonización y reagrupamiento, etc. Este proceso de formación de bloques, en que se han combinado por lo general la escala regional con la afinidad ideológica, representa una de las modalidades hasta cierto punto contradictoria de la internacionalización, pues tiende a superar los estrechos límites de los Estados nacionales —que se interpenetran y solidarizan a escala regional o continental—, sin llegar a identificarse con la comunidad internacional y la escala mundial.

En nuestro análisis sólo consideraremos la teoría aplicable y la práctica referida a la integración consensual, de alcance regional, que surge de acuerdos formales y deliberados entre Estados nacionales so-

beranos. Después de la Segunda Guerra Mundial, en casi todas las regiones de la tierra pudo observarse el establecimiento de proyectos y esquemas integracionistas que, en forma más o menos ambiciosa y cubriendo prácticamente todas las gamas o modalidades de integración económica, pretendían avanzar con diversa fortuna por el camino de la interdependencia y la solidaridad recíprocas. Por ende, excluimos de nuestro tema a las "integraciones imperiales" y las diferentes formas de "integración y cooperación jerarquizadas" que, a lo largo de la historia han constituido, con más o menos éxito y perdurabilidad, los Estados dominantes con sus periferias subordinadas, salvo en aquellos aspectos analíticos vinculados con su contenido. En cuanto a la integración internacional o mundial, objeto de manifiesta preferencia en el enfoque liberal, será también sólo considerada en cuanto se relaciona con la teoría o la práctica de la integración regional.

Cabe, ahora, abrir el camino a una pregunta clave: ¿Cómo, sobre qué fundamentos y a través de qué políticas se puede lograr un conjunto multinacional integrado? Si se parte del supuesto, desde luego limitativo, que el proceso de integración ha de verificarse entre países con economías de mercado, aparecen, tal como ya lo hemos anticipado, dos enfoques principales: el liberal y el estructural, y dos políticas globales de integración: la liberal y la dirigista, generadoras, respectivamente, de dos tipos de integración: la integración comercialista y la integración organizada, que serán examinadas sucesivamente. Antes, es necesario un comentario adicional: a nivel planetario es imposible desconocer la existencia de un tercer enfoque de base, que surge de la óptica comunista y origina un tipo de integración planificada. Este tipo es utilizado en el proyecto de cooperación e integración económica que han emprendido los países del Este, los cuales, como es sabido, han procedido a nacionalizar o estatizar los diferentes medios de producción y sustituir las decisiones descentralizadas del mercado, por decisiones centralmente planificadas.¹

3. EL ENFOQUE LIBERAL Y SUS ADAPTACIONES Y PROYECCIONES

3.1. *Los puntos de partida*

El enfoque liberal sobre la integración regional va a derivar de los postulados de la economía clásica y neoclásica, en que se fundamen-

1. Esta óptica y el proceso de integración en un régimen de socialismo centralizado, son considerados en nuestro libro: *Integración Económica Regional* Imprenta Universitaria, UCV, Caracas, 1981, pp. 57-63 y 315-404. Sobre los mismos temas, Véase Marie Lavigne: *Le Comecon. Le programme du Comecon et l'intégration socialiste*. Ed. Cujas, París, 1973.

ta una doble preferencia: por la integración mundial y por la integración comercialista. Aunque Adam Smith ya había hecho contribuciones importantes —entre otras, al advertir que la división del trabajo, a la que justamente asociaba el aumento de la productividad, tropezaba con el límite representado por la magnitud del mercado—, fue con David Ricardo cuando la teoría clásica del comercio exterior adquiere toda su consistencia: cada país debía especializarse en la producción de aquellos bienes en que tuviere una mayor ventaja relativa o, como lo puntualizara con posterioridad B. Ohlin, en las producciones que fueran utilizadoras de los factores productivos que poseía en mayor abundancia.²

A través de los intercambios internacionales se lograría una distribución equitativa de las ventajas entre las diversas economías nacionales, que se estimularían recíprocamente y se integrarían cada vez más por medio de la interdependencia de sus respectivas producciones. La competencia internacional tendería a eliminar a los productores ineficientes y las variaciones en la oferta y la demanda regularían en forma automática los precios, que tenderían a expresar los costos de producción de los más eficientes productores de cada mercancía. El equilibrio en las corrientes de intercambio se aseguraría por los movimientos de oro y plata que permitirían el reequilibrio automático de las balanzas de pagos. En definitiva, en la economía internacional existiría una situación o estado de equilibrio en que las ventajas se vuelven máximas y se distribuyen equitativamente entre todos los participantes.³

¿Qué debía hacerse para llegar a esta idílica situación? Sólo se necesitaba establecer el libre comercio internacional, eliminando todos los obstáculos artificiales que se le oponen. Las barreras aduaneras entre países aparecían como un absurdo económico, que no se justificaba más que las barreras interiores que en algún momento separaron a las regiones de un mismo país y obstaculizaron los intercambios entre sus productores. Con el desarrollo de la división internacional del trabajo se habría de llegar, en las condiciones supuestas de competencia compleja y libre cambio internacional, a la armonía universal.

3.2. *El papel de la integración regional*

Desde sus formulaciones iniciales y hasta épocas recientes, el enfoque liberal estuvo dirigido a justificar el esquema de división inter-

2. Véase el tema de las teorías del comercio internacional, en Raymond Barré: *Economía Política*, tomo II, pp. 461/ss., Ed. Ariel, Barcelona, 1967; también en Eduardo Schaposnik: *Las relaciones económicas internacionales y América Latina*. Ed. UCV. Caracas, 1978, pp. 27/81.

3. Se trataría de un juego u operación de suma positiva, en el que todos los participantes ganan, aunque no necesariamente en la misma cantidad o proporción.

nacional del trabajo y la integración de todos los países en un mercado único, a escala mundial. Ello respondía a una cierta representación de la economía internacional, concebida como una red de intercambios entre individuos y unidades aisladas que se suponían iguales en dimensión, poder e información, cualesquiera fueren los países en que estuvieren establecidos. Era en el mundo en su totalidad donde podía lograrse el único y verdadero óptimo económico, pues la optimización (y con ella la integración) sólo puede alcanzarse en un conjunto cerrado. De ahí entonces que la integración que se postulara desde esta óptica fuera la integración mundial, la única integración que permitía realizar el óptimo económico (las optimizaciones a niveles inferiores —nación, región, continente— no serían sino diversas formas de suboptimización).

Entonces, ¿qué calificación y papel podía atribuirse a la integración regional? En general, se ha considerado que ella es una experiencia local de "desvalorización" de fronteras, justificable en tanto que etapa transitoria que serviría para ir eliminando, escalonadamente, las tarifas arancelarias y otras restricciones a los intercambios comerciales; es decir, que la integración regional debía ser apreciada como un paso y como un aspecto de un movimiento más amplio hacia la unificación y la interdependencia general en la economía mundial. Por ello, la liberación de los intercambios recíprocos no debía traer aparejada ni significar un acrecentamiento de las barreras arancelarias y de otro tipo que antes tenían los diferentes miembros del agrupamiento con el resto del mundo. Para una parte de los partidarios de la óptica liberal, con un criterio pesimista, la integración regional no constituía una forma de transición, sino un retroceso respecto del ideal del libre cambio mundial y, por ende, debía ser considerada como un objetivo de segundo orden.⁴

El enfoque liberal penetrará específicamente en el ámbito de la integración regional, con la teoría de las uniones aduaneras, surgida en Europa al iniciarse la década del 50, en directa relación con los esfuerzos que se hacían y con los interrogantes que planteaban el cómo y el para qué integrarse. Desde luego, para una Europa Occidental devastada por la guerra, jaqueada por los intereses de las dos superpotencias, deseosas de recuperar el prestigio, bienestar y poder de antaño y necesitada de hacer imposible las guerras entre sus principales países, el camino de la integración económica adquiriría un relieve especial; el

4. Véase una exposición crítica en André Marchal: *L'Europe solidaire*. Ed. Cujas, París, 1964, pp. 39/ss.; también, del mismo autor: *L'Intégration territoriale*. Presses Universitaires, París, 1965.

mismo no sólo respondía a las propias necesidades europeas, sino que, también, resultaba funcional a los objetivos de más largo plazo de los Estados Unidos, para lograr la unificación del conjunto de países capitalistas desarrollados bajo su liderazgo y protección.⁵ Este es, en nuestra opinión, el marco general necesario para apreciar el contenido y las propuestas resultantes de la teoría de las uniones aduaneras, a la que nos referimos a continuación.

3.3. *La teoría de las uniones aduaneras*

En el centro de su análisis sobre la constitución de un agrupamiento económico multinacional, se encuentran dos categorías: las de "creación de comercio" y de "desviación de comercio". Ellas son utilizadas para examinar los efectos o las consecuencias de una unión aduanera, o sea, de la creación entre varios estados con economías de mercado, de un territorio aduanero único y de la aplicación con relación a terceros de los mismos aranceles y otras regulaciones al comercio.

Los efectos de creación de comercio representan un movimiento hacia una situación de libre comercio, en tanto ellos resultan de la sustitución de fuentes internas de altos costos de producción por otras fuentes regionales de abastecimientos de menores costos o mayor eficiencia. Una unión aduanera entre A y B, por ejemplo, permitiría a los habitantes de A comprar en B todos aquellos bienes con menores costos que los propios (incluyendo los gastos de transporte) y, a su vez, a los habitantes de B comprar en A aquellos otros bienes en los que este último país tuviere una mayor eficiencia relativa. La creación de comercio aumentaría la eficiencia económica y repercutiría positivamente en los niveles de bienestar de las poblaciones de ambos países y del mundo en general.

Los efectos de desviación de comercio representan un movimiento en sentido contrario al anterior, pues se va del libre cambio al proteccionismo, en tanto ellos surgen de los casos de sustitución de productores extranjeros de bajos costos por otros productores dentro de la unión aduanera, de más altos costos. Una unión aduanera entre A y B, siendo A comprador de la mercancía X al país C, productor más eficiente, generaría un efecto de desviación de comercio si, por la protección arancelaria posterior, la demanda de A comienza a satisfacerse en B, pro-

5. El tema de la unificación del centro del sistema capitalista ha sido frecuentemente tratado por los autores latinoamericanos. Puede verse, entre otros, el análisis de Celso Furtado, en los estudios anexos a su *Prefacio a una nueva Economía Política*. Ed. Siglo XXI, México, 1978, pp. 101/ss.

ductor de más altos costos. Con el aumento del precio, disminuiría la eficiencia y se deterioraría el nivel de bienestar.

Obviamente, para esta teoría, el efecto global del establecimiento de una unión aduanera dependerá de que los efectos de creación de comercio superen (o sean superados) por los efectos de desviación de comercio. Cuando se verifica una creación neta de comercio, debería aumentar la eficiencia productiva y el ingreso real de los países miembros en forma más que proporcional a la reducción que podría producirse en el ingreso real de los terceros países sustituidos. Ello significaría, por una parte, que se ha avanzado en el camino de instaurar la libre competencia internacional y, por otra parte, que el ingreso real del mundo se ha incrementado. Por el contrario, cuando hay desviación neta de comercio, disminuiría la eficiencia productiva y el bienestar de las poblaciones; en este caso se avanza por el camino del proteccionismo y la unión debería ser juzgada, según esta teoría liberal, como indeseable.⁶

¿Qué agrupamientos de países serían en la práctica productores de efectos globales positivos o negativos? En general, aunque discrepando sobre la magnitud del impacto, se concluyó que el establecimiento de una unión aduanera sería positivo en el caso de los países europeos, por tratarse de países homogéneos estructuralmente y desarrollados industrialmente, que mejorarían la eficiencia de sus respectivos aparatos de producción, especializándose en ciertas ramas en función de las ventajas comparativas. En cambio, en el caso de los países subdesarrollados, como los latinoamericanos, por tratarse de países estructuralmente heterogéneos y con bajos niveles de industrialización, el impacto debería ser negativo por el predominio de los efectos de desviación de comercio. Más que desechar toda posibilidad de integración económica entre países subdesarrollados, estas apreciaciones muestran que no puede hacerse un uso estricto de la teoría tradicional en el análisis de los procesos de integración entre tales países; ellas también indican que las posibilidades de éxito serán muy escasas en aquellos proyectos que se basen primordialmente en políticas e instrumentos de la integración comercialista. En efecto, en estos casos no se trata de aprovechar mejor una estructura industrial preexistente, por el aumento del comercio recíproco, sino que el propósito perseguido es lograr la transformación de las estructuras productivas, mediante la creación de nuevas industrias y nue-

6 La exposición más conocida en lengua española es la de Bela Balassa: *Teoría de la Integración Económica*. Ed. Uteha, México, 1964. Véase también James Meade: *Problemas de una Unión Económica*. Ed. Aguilar, Madrid, 1957.

vas capacidades de producción, que se tornan factibles por la ampliación del espacio económico y la acción concertada en el agrupamiento.⁷

En desarrollos ulteriores, a la libre circulación de mercancías se adicionó, en el enfoque liberal, el libre movimiento de los factores de la producción, puesto que muy frecuentemente los intercambios de mercancías no son suficientes para lograr igualar los precios de los factores productivos. Aunque el objetivo perseguido sigue siendo el mismo: profundizar la división internacional del trabajo y la eficiencia económica, instrumentalmente se pasa del establecimiento de una unión aduanera a la construcción de un mercado común. Aparte de las razones de índole política y social que se pueden invocar para imponerla, con esta liberalización integral se pretendía reducir las diferencias en las dotaciones nacionales de factores productivos y obtener una distribución más eficiente de ellos, aumentando globalmente su productividad.

3.4. *Dinámica de la integración de los intercambios*

La integración comercialista o de los intercambios tiene como meta instrumental, suprimir, en fases sucesivas, los obstáculos que perjudican y limitan las relaciones entre las economías nacionales y que se emplean para discriminar entre productos, unidades de producción y factores productivos según su nacionalidad. Se trata de generar un espacio integrado en el que rijan las mismas reglas para todos, las cuales, en última instancia, no pueden ser otras que las que surjan del libre juego de las fuerzas del mercado; justamente, será la actuación del mercado, la que inducirá, promoverá y determinará las coordinaciones y armonizaciones necesarias en las políticas nacionales.

En suma, al estado de integración, representado por la ausencia de las diversas formas de discriminación entre las economías nacionales, se llegará por un proceso en el que se adopten las medidas políticas necesarias para abolir las diferentes formas de discriminación entre productos, agentes y factores pertenecientes a los diferentes países agrupados. Por la eliminación de discriminaciones se han de intensificar los intercambios y la interdependencia recíproca y por la realización del ideal del libre cambio se ha de maximizar la eficiencia productiva y el bienestar general. La política económica que debe adoptarse para ello tiene un carácter esencialmente pasivo y estrechamente relacionado con la eliminación de las diferentes esferas de discriminación.

7. Véase Sidney Deil: *Bloques de comercio y mercados comunes*. Ed. FCE, México, 1965, p. 34.

¿Cuáles son esas esferas y cómo escalonarlas temporalmente? La discriminación puede involucrar a diferentes órdenes: las mercancías, los factores de producción, el ordenamiento jurídico-institucional, la formulación de políticas. La clasificación de grados o niveles de integración formulada por Bela Balassa⁸ expresa, precisamente, este criterio, pues cada nueva fase se refiere a otra esfera de discriminación primero y de coordinación después. Así, la muy restringida e inestable zona de libre comercio supone la eliminación de las tarifas arancelarias, las cuotas y otras restricciones al libre y mutuo intercambio de mercancías. La unión aduanera, a su vez, a esta esfera de liberación y no discriminación, adiciona la aplicación de los mismos aranceles y de las mismas reglas comerciales a las relaciones con los terceros países. El mercado común, por su parte, extiende la no discriminación a la esfera de los factores productivos, con el objeto de lograr su libre circulación dentro del territorio de la agrupación. Con la unión económica se avanza en el terreno de las políticas y se promueve su armonización en tanto y en cuanto las normas y políticas fiscales, financieras, monetarias, presupuestarias, etc., pueden afectar u obstruir el funcionamiento del mercado unificado. Por último, con la integración total o completa se deben verificar la unificación de las políticas, la consolidación de las instituciones comunes y el establecimiento de una estructura institucional consolidada.

Desde luego, la realización de cada una esas fases requiere de un cierto tiempo, de la utilización de ciertos instrumentos y de la fijación de diversos objetivos y metas parciales y sectoriales; en suma de una adecuación a la realidad. En la experiencia de la Comunidad Económica Europea (en adelante CEE), por ejemplo, se estableció como objetivo instrumental inicial la constitución de un mercado común, sobre la base de la realización de una unión aduanera y, después, el establecimiento y construcción de una unión económica y monetaria, en el contexto más amplio de una Unión Europea. Hay, como se ve, superposición y continuación de fases, cuyos objetivos no pueden ser alcanzados en la forma independiente, regular y sucesiva, supuestas en la clasificación comentada.⁹

8. Véase Bela Balassa: *op. cit.*, pp. 2/ss.

9. Véanse diversas críticas en Ramón Tamames: *Estructura económica internacional*. Ed. Alianza, Madrid, 1975; también en H. Kitamura, "La teoría económica y la integración económica de las regiones subdesarrolladas" (en), M. Wionczek: *Integración de América Latina: experiencias y perspectivas*. Ed. FCE, México, 1964.

3.5. Correcciones y adaptaciones

El enfoque liberal sobre integración económica se fue modificando, al recibir diversas correcciones "intervencionistas" que, en algunos casos, son el resultado de diversas contribuciones teóricas y, en otros, el fruto de la acción de las "tecnocracias" comunitarias enfrentadas a la necesidad de resolver problemas y de adecuarse a las condiciones políticas concretas. Entre las adecuaciones del primer tipo están las formuladas por Tibor Scitovsky y Jan Tinbergen, y entre las del segundo tipo las surgidas de la rica práctica de las comunidades europeas.

Jan Tinbergen,¹⁰ define a la integración económica internacional como "el establecimiento de la estructura más deseable en la economía internacional, mediante la supresión de los obstáculos artificiales a su funcionamiento óptimo, y la introducción deliberada de todos los elementos deseables de la coordinación y la unificación". Aunque el punto de partida sigue respondiendo al enfoque liberal, pues se vincula el funcionamiento óptimo de la economía internacional con los instrumentos y mecanismos de la "integración negativa" (o sea, con la supresión de los diferentes obstáculos artificiales a los intercambios), se admite la necesidad de adoptar y ejecutar una política de intervención (que, al tornarse regular, tiende a aproximarse al dirigismo y la óptica estructural). Tal política de intervención debe de evitar falseamientos en la formación de los precios y la especialización internacional, regular los mercados inestables y los movimientos de capital, promover el establecimiento y la ejecución de planes de desarrollo que ayuden a corregir los desequilibrios que se observan a nivel internacional en cuanto a riqueza y niveles de vida. Más allá de "la contradicción entre la optimización del intercambio puro y la política de intervención, que sobrepasa en mucho el ideal de la eliminación de los obstáculos",¹¹ esta combinación heterogénea volverá a presentarse, concreta y operativamente, en el caso de la CEE.

Compartiendo una opinión generalizada en Occidente, y que desde luego está en la base de la economía de mercado y del enfoque liberal, Tibor Scitovsky cree que es posible alcanzar un óptimo social partiendo de la competencia; además, ella proporcionaría el argumento más sólido para las experiencias de integración regional. Este autor,

10. Véase su libro: *Integración económica internacional*. Ed. Sagitario, Barcelona, 1968; también los juicios de R. Erbes: *L'intégration économique internationale*. Paris, 1966.

11. Véase F. Perroux: "Una interpretación crítica del proceso europeo de integración y desarrollo" (en), O. Sunkel: *Integración política y económica*. Ed. Universitaria, Chile, 1970, p. 29.

examinando el caso europeo, observa que, más que los problemas de dimensión (estrechez relativa de los mercados nacionales, que limitan la introducción de técnicas óptimas de producción y que impiden aprovechar de las economías de la producción en gran escala), eran la insuficiente voluntad de innovar, la falta de racionalidad de los industriales y la difusión de prácticas tendientes a restringir la competencia, los factores causales más importantes que impedían explotar las economías de escala, reducir los costos y aumentar la eficiencia económica.

Consecuentemente, los efectos del libre cambio sobre la productividad se vincularían con las incitaciones a innovar y a utilizar los métodos óptimos de producción que surgirían del acrecentamiento de la concurrencia o del temor a que este acrecentamiento se pudiese verificar por el establecimiento del mercado común. Por ende, la integración ponía en marcha un proceso que respondería a la siguiente secuencia: libre movimiento de productos, acrecentamiento de la concurrencia, instalación de equipos óptimos, crecimiento desequilibrado e intervenciones de los poderes públicos para la "armonización del crecimiento". La idea de Scitovsky, en la que vuelve a hacerse una combinación de elementos liberales y dirigistas, es que debe haber una autoridad pública que luche contra las disparidades que surgen de los movimientos espontáneos, creando deliberadamente economías externas en las zonas periféricas (y menos desarrolladas), y que interviene en los sectores y actividades claves para hacer confluír las decisiones en el dominio de las inversiones según un "óptimo social" comunitario.¹²

Este criterio reaparece en la CEE, en cuanto hace de la concurrencia su principal resorte integracionista - la concurrencia necesaria y efectiva -, sostenida por la Comisión de la Comunidad, en su condición de organismo de mediación y de defensa de los intereses sociales comunitarios. En rigor de verdad, ya no se discute el papel de los poderes públicos y de las autoridades comunitarias para asegurar los equilibrios globales y efectuar una regulación de la coyuntura a través de las diversas formas de intervención (que incluyen diferentes acciones directas). Las discrepancias se presentan cuando se trata de escoger los medios que deben emplearse para alcanzar estos objetivos, pues para los neoliberales el intervencionismo debe ser coyuntural y, además, general, provisional y en el nivel más bajo posible; en cambio, los dirigistas, en tanto consideran que el régimen de concurrencia no es una panacea, afirman que las intervenciones deben ser, además, selectivas y

12. Véase Tibor Scitovsky. *Teoría económica e integración de la Europa Occidental*. Ed. Aguilar, Madrid, 1964.

reforzarse, sea para satisfacer diversas necesidades colectivas, para promover los cambios estructurales en el aparato de producción o para sostener la transformación de las regiones y sectores atrasados o en crisis.

4 EL ENFOQUE ESTRUCTURAL Y EL DIRIGISMO PROGRAMÁTICO

Entre otras expresiones que pueden incluirse en el dirigismo, como gran cauce en el que confluyen los críticos y los renovadores del liberalismo, sobresale el pensamiento estructural, en el que quedan inscritos autores de la jerarquía de F. Perroux, A. Marchal y R. Prebisch, entre otros. Esta será la perspectiva que examinaremos en los apartados siguientes:

4.1. *Apreciaciones críticas sobre el liberalismo*

Dejando de lado ciertas críticas, por demás conocidas, vinculadas con el funcionamiento y la dirección de la vida económica (como las que apuntan que en la economía de mercado existen varios puntos de equilibrio, diferentes al punto de pleno empleo de los factores productivos, o las que señalan que perdida la posición de pleno empleo, el sistema librado a la mera acción de los automatismos del mercado es incapaz de recuperarlo), nos referiremos a aquellos aspectos críticos más vinculados con los procesos de integración económica regional.

Para ello conviene partir de un presupuesto de base: negar la vigencia, al menos con referencia al siglo actual, de los supuestos teóricos del modelo de economía internacional que surgiera con Ricardo y se refinara entre otros con Haberler y Ohlin. La observación empírica sirve para demostrar que el modelo del intercambio puro, que supone a los agentes económicos iguales en poder e información, interactuando exclusivamente por las cantidades y los precios no es exacto. En el seno de las naciones, por ejemplo, existen unidades y agentes con poderes e informaciones desiguales, que generan intercambios desiguales y situaciones de equilibrio en el mercado que muy poco tiene que ver con el óptimo paretiano del intercambio puro.¹³

Los fenómenos de desequilibrio y desigualdad no sólo se verifican entre empresas y regiones de un país, sino que se manifiestan también en las relaciones internacionales. En este nivel, el crecimiento económico, el progreso técnico y el bienestar de las poblaciones se han concen-

13. Véase F. Perroux "¿Quién integra? ¿En beneficio de quién se realiza la integración?". *Revista de la Integración*, N° 1, año 1967, INTAL, Buenos Aires, pp. 16/ss.

trado en un pequeño número de países, que han podido actuar como espacios integrantes, modelando la satelización de una inmensa periferia en beneficio propio; la más clara expresión de esto son las relaciones entre el centro y la periferia, engendradas por el mercado capitalista mundial. Los países centrales, en razón de la dimensión de sus unidades, del volumen de su producto y de las estructuras de su producción y de su balanza de pagos, han podido ejercer una influencia unilateral e irreversible, desviando las estructuras y orientando las actividades de los países periféricos conforme a su propia ventaja económica; para esos países no ha existido sino la alternativa de adaptarse a la situación.

Estas apreciaciones están dirigidas a descalificar diversas afirmaciones y elementos de la integración comercialista: por una parte, que ella no opera del mismo modo y con la misma intensidad en favor de todos los participantes y, por ende, que las nuevas oportunidades de inversión y los diferentes frutos del proceso de integración serán recogidos en una parte apreciable y decisiva por las empresas mayores en dimensión, poder e información. Por otra parte, que insistir en una integración internacional, de alcance mundial, a través de los intercambios, está descalificada por la experiencia pasada y resulta inaceptable para la mayor parte de los países del planeta (a los cuales se engloba hoy bajo una denominación expresiva, aunque no siempre inequívoca, de "países del Tercer Mundo"), para los cuales debe penetrarse previamente en el camino de una transformación radical del orden internacional. Finalmente, que aun en la escala regional o subregional, es inconcebible la integración de países con economías muy heterogéneas, si han de utilizar principalmente los mecanismos del mercado, pues la polarización de las actividades y la concentración de los frutos se verificarían en contra de los intereses de los menos desarrollados. En la experiencia latinoamericana encontramos, en el caso de la ALALC, un ejemplo concluyente de las limitaciones del enfoque liberal que, en la óptica de sus países miembros de medianas y pequeñas dimensiones representaba, también, una frustración y una condena a no aprovechar las oportunidades de crecimiento industrial que surgieran del incremento del comercio recíproco; por su parte, el Grupo Andino tiene el carácter de contraejemplo, pues sus metas y objetivos no pueden alcanzarse si no se operan transformaciones estructurales y no se aplican políticas deliberadas.

4.2. *Argumentos de base del estructuralismo*

En el pensamiento estructural, los criterios sobre integración regional se conectan y desprenden, por una parte, de su visión crítica

sobre la óptica liberal, delineada precedentemente, y, por otra parte, de su elaboración teórica, en muchos aspectos renovadora, sobre la organización y dinámica de la economía contemporánea. De este análisis surgen algunas proposiciones importantes: el crecimiento económico no es armónico ni equilibrado, ni tampoco se transmite automáticamente de unas regiones y sectores a otras regiones y sectores; complementariamente, el espacio económico no es homogéneo, siendo, por el contrario, un espacio polarizado y estructurado. Veamos más de cerca estas afirmaciones y sus consecuencias para la integración.

Una economía nacional debe representarse como un conjunto económico complejo, heterogéneo y estructurado, formado de partes —unidades, industrias, sectores y regiones activas y dominantes— capaces de ejercer acciones que no dan lugar a reacciones de igual fuerza de las otras partes del conjunto —unidades, industrias, sectores y regiones pasivas y dominadas—. Esta visión que percibe al mundo económico como un conjunto de relaciones patentes o disimuladas entre dominantes y dominados está, desde luego, en oposición lógica con la interdependencia recíproca y universal (por las cantidades y los precios), sobre la que desde la óptica liberal se edificó la teoría del equilibrio general y de su restablecimiento automático.¹⁴

El efecto de dominación del que nos habla F. Perroux, se exterioriza en todas partes; a nivel de las empresas, por ejemplo, la unidad dominante ejerce una acción de atracción y de repulsión entre las firmas satélites y, aunque menos directamente, sobre las firmas que establecen con ella relaciones comerciales duraderas. Esto resulta de la mecánica del crecimiento económico, que se produce, consolida y concentra en ciertas unidades e industrias motrices (que cambian según las épocas y los países) y que ejercen sobre otras unidades e industrias ciertos efectos positivos de arrastre e impulsión o efectos negativos de frenaje. Las vías por las que se verifican estas influencias son muchas (por las inversiones y bloques de inversiones, por la creación de economías externas, por la incorporación de nuevos productos y técnicas, etc.).¹⁵

Cuando a la unidad motriz se la considera espacialmente, conjuntamente con las unidades de su entorno, se tiene un polo de crecimiento o desarrollo, que genera efectos de arrastre y aglomeración sobre otras actividades y territorios y efectos de unión entre los diversos polos más o menos vecinos. En este proceso de polarización del espacio, A. Marchal

14 Véase F. Perroux, *art. cit.*, pp. 16/ss.

15 Una muy buena síntesis del pensamiento de F. Perroux, en su: *L'Economie du XX^{me} Siècle*, Ed. Presses Universitaires de France, París, 1964.

delinea dos fases: en una primera fase, el polo se desarrolla en profundidad, y las implantaciones industriales y la población se acrecientan en un espacio estrechamente limitado; por ese efecto de atracción las regiones vecinas y sus actividades suelen verse perjudicadas por la emigración de la población y la concentración de los capitales. En la segunda fase, el polo se expande en superficie y las implantaciones industriales y la población se fijan en su periferia o a lo largo de las vías de comunicación, llenando los espacios vacíos; se produce una verdadera satelización del espacio que promueve un crecimiento inducido sobre las regiones vecinas y sus actividades. Los efectos negativos de las fuerzas centrípetas que pone en movimiento el polo, esta vez, afectan a regiones y actividades más alejadas geográficamente. Por lo demás, los efectos ejercidos por los polos desbordan el entorno geográfico y se difunden más allá, estableciendo enlaces y nexos de unión entre diferentes polos y regiones; por este efecto de unión surgen los llamados "ejes de desarrollo" que han de generar nuevos crecimientos inducidos.¹⁶

Como las relaciones entre los efectos de aglomeración y atracción, por una parte, y los efectos de unión y difusión, por la otra, son por lo general de signo contrario, en los procesos de crecimiento espontáneo, las disparidades regionales, muy frecuentemente, tienden a incrementarse y, como consecuencia, mientras los centros más desarrollados se hipertrofian, las zonas y centros secundarios están condenados a la decadencia económica e incluso al despoblamiento. A nivel de las naciones, el crecimiento equilibrado requiere de la acción de los poderes públicos y el establecimiento de una estrategia espacial que, a través de la acción directa y de las políticas de desarrollo regional y programación industrial, transforme las estructuras en un sentido contrario a las inmediatas indicaciones de los mercados y de los precios.

Generalizando, si el crecimiento no es equilibrado ni funcional ni geográficamente (pues, salvo tal vez el caso de los países continentales, cada país sólo posee algunas industrias motrices y las diferentes actividades no están diseminadas homogéneamente sobre el territorio), es el Estado, uno de los factores más poderosos de la solidaridad nacional, el que puede y debe asumir la responsabilidad de lograr un crecimiento continuado, sectorialmente equilibrado y espacialmente armonioso, a través de sus diferentes políticas internas y externas (v.g., la protección de las actividades económicas nacionales).¹⁷ En otros términos, en función de la polarización, el crecimiento y el desarrollo de un conjunto de

16. Véase A. Marchal: *L'Intégration territoriale*, Presses Universitaires, París, 1965.

17. Véase A. Marchal: *op. cit.* —nota 16—, pp. 211/12.

territorios y poblaciones no serán obtenidos más que por el ordenamiento consciente del medio de propagación de los efectos de los polos; en palabras de Perroux: "son los órganos de interés general los que transforman el crecimiento de una industria, actividad o polo en el crecimiento de una nación en vías de hacerse, y los desarrollos anárquicos en un desarrollo ordenado".¹⁸

El paso del ámbito nacional a la escala regional o continental no altera el significado de las consideraciones hechas, pues la nueva entidad en formación seguirá buscando, en otra escala y con otras posibilidades, el desarrollo complejo y armonizado. Por ende, aunque en un proceso de integración entre países con economía mixta o de mercado, no pueda descartarse el rol de la concurrencia ni prescindirse del uso de los diversos instrumentos de la integración de los intercambios, la diversidad y heterogeneidad de agentes, intereses, actividades y regiones, exige que los gobiernos y los órganos comunitarios intervengan activamente para garantizar una concurrencia efectiva y lograr un crecimiento equilibrado, cuyos frutos sean recogidos por el conjunto de las poblaciones.

4.3. *Caracteres de la integración estructural*

Dentro de esta corriente de pensamiento,¹⁹ se percibe a la integración económica regional o continental, como un proceso pluridimensional tendiente a la formación de una nueva entidad económico-política, por fusión progresiva.

Un proceso de esta naturaleza, para maximizar las posibilidades de éxito y disminuir los riesgos de las integraciones imperiales, debe ser emprendido por países vecinos geográficamente y similares en dimensión y nivel de desarrollo, pues si bien esta integración es más difícil de lograr, en tanto se trata de países rivales en la estructura de la producción, ella es más permanente y efectiva. A través de ella se tendrá un nuevo conjunto complejo, de mayores dimensiones, con una mayor aptitud para generar y aprovechar las economías de la producción en gran escala, para diversificar la producción y, al mismo tiempo, alcanzar la escala óptima en las diversas líneas de producción emprendidas, para estar a la vanguardia del progreso tecnológico, etc. A través de movimientos simultáneos de reestructuración y desestructuración, la homogeneidad básica, presupuesto de un proceso de integración, debe

18. F. Perroux: *op. cit.* —nota 15—, p. 169.

19. Véanse, por ejemplo, las obras de A. Marchal, ya citadas.

transformarse en una homogeneidad generalizada y la mera interdependencia por el mercado, típica del comercio internacional, en una interdependencia solidaria entre partes de un conjunto, cuyo grado de unión debe ser siempre creciente.

¿Cómo lograr esta integración "verdadera"? Al respecto se afirma la vigencia de un dirigismo programático como política integrativa. Ella puede valerse del mercado y sus automatismos, pero también y principalmente debe valerse de las políticas deliberadas y de las instituciones. En cuanto a las primeras, avanzando por los caminos de la armonización y la coordinación de las respectivas políticas nacionales hasta acceder, en forma creciente, a la elaboración y puesta en práctica de políticas comunes; en cuanto a las segundas, por la creación y atribución de competencias a órganos comunitarios, cuya función sea interpretar el interés común y poner en ejecución todos los programas que lo especifiquen y consoliden en la práctica.

Una integración "verdadera", entonces, debe hacer corresponder al mercado con las políticas e instituciones públicas, de modo que sea factible eliminar las discriminaciones en función de la nacionalidad y originar un marco común y unificado que, entre otras cosas, establezca las directrices del proceso de desarrollo económico y social comunitario. En tal sentido, cuanto más fuerte sea la motivación hacia una transformación de las estructuras productivas y, por ende, cuanto más importante sea tal transformación como objetivo, mayor significación tendrán otros dos aspectos instrumentales de la integración "verdadera": la integración por las inversiones y la integración por la implantación de polos de desarrollo, que pueden denominarse desde una perspectiva operativa como "polos de integración".²⁰ En el primer aspecto se trata de determinar concertadamente las nuevas inversiones y su distribución por industrias y países, de acuerdo con un orden de prioridades o un programa de inversiones establecido comunitariamente. En el segundo aspecto, con la implantación armoniosa de polos de desarrollo, que generan solidaridades de hecho entre dos o más espacios nacionales participantes, se busca ordenar y organizar el espacio en vías de integración y disminuir las disparidades regionales, o sea, que dichas implantaciones deben permitir avanzar por el camino de un desarrollo especialmente "igualitario".

En suma, la acción del mercado debe ser controlada, corregida, rectificada y encuadrada por la acción de las instituciones comunitarias

20. Esta expresión fue acuñada por Gustavo Lagos, en su trabajo: "Hacia una estrategia de los polos de integración", *Boletín de la Integración*, INTAL, marzo de 1966, Buenos Aires.

y los poderes públicos. La integración supone la adopción de ciertos objetivos y metas hacia los cuales deben converger los proyectos y las acciones de los diversos agentes participantes en el proceso, por movimientos que se contradicen pero que son armonizados por las políticas y las instituciones.

4.4. *Heterogeneidad y dominación a escala internacional*

Algunos aspectos del pensamiento estructural tienen especial significación para los países subdesarrollados y sus proyectos de integración regional. En tal sentido, a lo ya dicho, debemos agregar la argumentación de Raúl Prebisch y de la CEPAL, destinada a captar e interpretar una realidad esencialmente desequilibrada: la que se verifica entre el centro y la periferia en el orden internacional. En función de ella, la integración regional, en el caso latinoamericano, adquiere un rol especial: ser un instrumento de independencia económica frente a los países metropolitanos que ayudaría a superar el estrangulamiento externo de las economías nacionales y a profundizar y extender el proceso de industrialización, o sea, en términos más generales, como medio que contribuyera, en las específicas condiciones latinoamericanas, al desarrollo de sus países y de sus poblaciones.

¿Como justificar esta función? Es necesario para ello retomar el punto de partida de todo el razonamiento: en la economía mundial deben distinguirse dos partes o polos: el centro y la periferia, cuyas estructuras productivas difieren sustancialmente, aunque se encuentran condicionadas mutuamente (en forma asimétrica). Mientras el centro tiene una estructura homogénea y diversificada, la periferia padece de dos males principales: la heterogeneidad que indica la coexistencia de actividades con diferentes niveles de productividad (alta en el sector exportador, baja en la agricultura de subsistencia), y la especialización, tanto en las exportaciones como en la producción. Uno y otro rasgos han permanecido a lo largo del tiempo (cambiando de formas).

¿Cuál es el camino para superar esta dicotomía? Una industrialización deliberada de la periferia, que aumente la homogeneidad (un mayor número de sectores con alta productividad) y la diversificación (conformando un sistema integrado y eficiente) que retenga en su seno los frutos del progreso tecnológico. En cuanto al comercio internacional, el análisis concluía que el equilibrio externo y la desaparición del deterioro en la relación de intercambio podrían alcanzarse mediante algunas transformaciones importantes en la estructura del comercio exterior, como el crecimiento de las exportaciones primarias a un ritmo adecuado

a las necesidades de divisas, diversificando las exportaciones (incluyendo en forma creciente manufacturas) y modificando la composición de las importaciones (o sea, más globalmente, corrigiendo la especialización y la heterogeneidad de la economía periférica).

Entre los instrumentos y mecanismos para lograr esta industrialización "transformadora", estaba, junto a la creación de un sector público —que complementase al sector privado— y a la implementación de una política económica dirigista y proteccionista de las actividades nacionales, la integración regional. Ella, entre otras cosas, aumentaría y diversificaría las exportaciones, ampliaría las posibilidades de sustitución de importaciones (más allá de limitados ámbitos nacionales), e incrementaría la eficiencia productiva por la creación y aprovechamiento de las economías de la producción en gran escala. Empero, en la implementación del modelo de integración, el diagnóstico estructuralista se combinó con un funcionalismo pragmático. Por ello, atendiendo a las concepciones de los gobiernos de la región, predominantemente liberales en el campo de los compromisos multinacionales, los ingredientes típicos de la integración comercialista se ven tímidamente morigerados por los acuerdos de complementación industrial y por la concesión de ciertas ventajas en los intercambios a los países menos desarrollados de la región. De esta combinación se esperaba obtener, según se decía, progresos decisivos que condujeran a los países latinoamericanos hacia los eslabonamientos más profundos del proceso de integración e industrialización regional.²¹

5. LIBERALISMO Y DIRIGISMO EN LA PRACTICA INTEGRACIONISTA

Nos queda por examinar cómo se relacionaron teoría y realidad en la formulación de las políticas de integración, concebidas y aplicadas en diferentes experiencias integracionistas. Se trata de dar respuesta a dos cuestiones: una, la de apreciar el grado de fidelidad o de adhesión de tales políticas a un enfoque doctrinario, al establecer el respectivo proyecto integracionista; la otra, la de observar la dirección en que fueron evolucionando las políticas de integración a través del tiempo. En el desarrollo de este tema se utilizarán los ejemplos más importantes de la práctica integracionista de Europa y América Latina.

21. El pensamiento de R. Prebisch y la CEPAL se encuentra diseminado en diversos documentos y obras. Una reciente síntesis crítica en Octavio Rodríguez: "La teoría del subdesarrollo de la CEPAL. Síntesis y crítica", *Revista Comercio Exterior*, noviembre de 1979, México, pp. 1177/1193.

5.1. *La CEE, una experiencia compleja*

Por razones de extensión y, más significativamente, por ser la experiencia más importante de integración global en condiciones de capitalismo desarrollado, en el marco de la integración europea, nuestras consideraciones se referirán exclusivamente a la Comunidad Económica Europea.

Obviamente, tal como acabamos de plantearlo, la primera cuestión se vincula con la determinación del enfoque doctrinario al que se adscribió el Tratado de Roma y el tipo de política de integración que privilegió, a fin de lograr los objetivos y metas del proyecto. A pesar de su aparente simplicidad, el problema presenta sus dificultades, pues tratándose de un proyecto complejo, resulta muy propicio para ser observado desde ángulos diferentes, según las ópticas, los protagonistas, los momentos y las perspectivas. En efecto, si "el Tratado de Roma contiene a la vez compromisos que serían propios de una zona de libre comercio, de una unión aduanera, de un mercado común y de una comunidad económica",²² siempre será posible privilegiar una cierta perspectiva, o que ciertas perspectivas hayan adquirido un relieve especial en diferentes momentos del proceso de integración.

A pesar de estas complicaciones, conviene considerar antes que nada el sentido de las disposiciones del Tratado de Roma, firmado el 25 de marzo de 1957. Allí se definieron los objetivos y mecanismos que debían conducir al establecimiento de un mercado común europeo. Varias metas debían alcanzarse: 1) establecimiento de una unión aduanera, por medio de la eliminación de los derechos arancelarios y de las restricciones cuantitativas que afectan la libre circulación de las mercancías y la fijación de una tarifa externa común, que uniformara el tratamiento a las importaciones provenientes del resto del mundo; 2) establecimiento de la libre circulación de factores productivos (personas, servicios, capitales, empresas); 3) armonización de las legislaciones y coordinación de las diferentes políticas nacionales, en la medida en que fuere necesario para hacer efectivo el mercado común; 4) puesta en funcionamiento de ciertas políticas comunes para asegurar una concurrencia efectiva en el seno del mercado común y tratar los casos excepcionales.

Desde el punto de vista del contenido económico, el principal objetivo de la CEE, tal como quedó fijado en el Tratado, sería la promo-

22. Véase J. M. Arangao: "Significado y perspectivas de la integración europea para América Latina", *Revista de la Integración*. N° 15. año 1974, INTAL, Buenos Aires, pp. 63/4.

ción y profundización de la división internacional del trabajo. Así lo sostiene E. S. Kirschen, argumentando al efecto que, pese a no estar "explícitamente expuesto en los Tratados (la apreciación se extiende a la CEEA y a la CEEA), está claro que la idea fundamental que los inspiró fue la creación de un mercado donde la libre competencia dirige los factores a sus mejores usos". Este propósito, acordado al enfoque liberal, supondría "por una parte, la prohibición, en el campo cubierto por los tratados, de cualquier discriminación en favor o en contra de cualquier miembro y, por otra parte, el libre movimiento de bienes, servicios, capital y personas".²³

En consecuencia, el Tratado de Roma se habría pronunciado por una política liberal de integración, inspirada en un enfoque doctrinario "neoliberal", puesto que el objetivo era lograr instaurar un mercado común europeo, organizado por las fuerzas de la libre competencia, dentro de un marco legal e institucional que debía asegurar una formación de precios libre, no discriminatoria y transparente. La organización de la vida económica se dejaba, en gran medida, en manos de los sujetos y agentes privados, limitándose al mínimo las interferencias de las instituciones de la Comunidad, tal como lo sugeriría el manifiesto predominio en el texto del tratado del término "mercado" sobre los de "estructura" o "plan".²⁴

Conviene aclarar que esta perspectiva poco intervencionista de la CEE obedecía no sólo a un enfoque doctrinario liberal sobre la integración, sino, también, al deseo e intención de los países miembros de conservar en manos de sus gobiernos la mayor parte de los instrumentos y facultades de intervención sobre la actividad económica y social. Ello no disminuye la adhesión al enfoque liberal y, por el contrario, sirve para mostrar una cierta correspondencia entre los intereses, aprensiones y expectativas nacionales y una concepción liberal sobre las políticas y las instituciones comunitarias.

Empero, aun en la concepción original, el intervencionismo y el dirigismo tenían un lugar reservado en dos capítulos importantes: la esfera de aplicación de una política que garantizara una concurrencia efectiva en el seno del mercado común y la esfera de las excepciones, donde se contemplaba la elaboración de una política agrícola común, como condición necesaria para extender el mercado común a la agricul-

23. Véase E. S. Kirschen y otros: *Política económica contemporánea. Teoría General*, Ed. Oikos-Tau, Barcelona, 1969, p. 140.

24. Véase H. J. Ydo: "El Mercado Común Europeo y el hombre de la calle". *Revista de la Integración*, N° 16, año 1974. INTAL, Buenos Aires, pp. 37-38.

tura. En el primer aspecto, aunque al servicio de un objetivo propio de la integración liberal y de los intercambios, fue necesario conferir a las instituciones comunitarias ciertos instrumentos de intervención a fin de combatir los *cárteles*, combinaciones y diversas formas de abuso de una posición dominante, que desvirtuaran la concurrencia en el mercado común. Además, en la práctica de esta política, la Comisión debió establecer un difícil equilibrio entre el principio de la concurrencia efectiva y el movimiento "natural" de crecimiento de las empresas y su tendencia a la concentración; así, se llegó a diferenciar entre las "buenas" y "malas" concentraciones y se desarrolló una política para proteger a las empresas europeas de la competencia sin tregua que le hacían las empresas norteamericanas y, luego también, las empresas japonesas (más por los productos que por las implantaciones).

En el segundo aspecto, o sea, en el tratamiento de la "excepción agrícola", el alejamiento de la simple política pasiva, de eliminación de obstáculos a los intercambios, es más nítida. Y si bien es cierto que ella debía servir al establecimiento del mercado común agrícola, el instrumental con que se la debió dotar, combinó componentes intervencionistas de regulación con otros estructurales de transformación. Entre dichos instrumentos estaban, por un lado, un régimen de intervención para garantizar al agricultor europeo una "preferencia comunitaria" respecto de los productores extranjeros (a pesar, o precisamente por ser su producción de bastantes más altos costos o menos eficiente), y una política de precios comunes, concebidos y administrados por las autoridades comunitarias. Por otro lado, una política de modificación de las estructuras agrarias, que no estaba siquiera mencionada en el Tratado de Roma; más allá de todas las debilidades e insuficiencias de esa política, lo cierto es que se proponía una modernización de la empresa agrícola, por aumento de su dimensión, mayor tecnificación y creciente especialización.

Conviene hacer una reflexión adicional sobre el sentido de la excepción agrícola: desde un punto de vista mundialista y liberal, la política agrícola común significa generalizar al sector agrícola los efectos de desviación de comercio, pues sólo por la protección arancelaria han podido sostenerse muchos ramos de la agricultura europea, con una consecuencia por demás conocida para este punto de vista: la asignación de los recursos productivos es menos adecuada que si, por una mayor importación europea, la producción agrícola de terceros países productores más eficientes, se hubiera expandido fuertemente. En este juicio se aplica el mismo principio que los europeos dicen sostener: la

división internacional del trabajo y la ley de las ventajas comparativas, en función de las cuales las medidas proteccionistas conducen siempre a una asignación más inadecuada de los recursos. Como se puede observar, las reglas económicas deben adecuarse a la realidad, y si ello no es posible se hace necesario reemplazarlas por reglas alternativas, aunque se limite su validez al tratamiento de ciertas "excepciones".

En una consideración más global, por la necesidad de enfrentar las condiciones y desafíos que surgían del devenir económico y social, se fue perfilando una esfera, tendencialmente creciente, de intervenciones comunitarias en campos muy dispares que exigían la presencia de ciertos instrumentos de coordinación y armonización e, incluso, de elaboración de políticas comunes para complementar y encauzar a los mecanismos automáticos del mercado en función de los objetivos comunes. Por lo tanto, mucho antes de que quedara definida la "unión económica y monetaria" como el objetivo instrumental de la CEE (y con más razón después), los riesgos de coyunturas divergentes entre sus países miembros, la necesidad de enfrentar la competencia de terceros países (importaciones e inversiones), o la necesidad de dar solución a los diversos desequilibrios regionales y sectoriales que se presentaban, impusieron un aumento en el número de instrumentos de intervención y la extensión del campo de la coordinación de políticas y de las políticas comunes. Así, junto a la ya mencionada política agrícola común, se desarrollaron políticas comunes en diversos órdenes (regional, comercio exterior, industrial, etc.) y se comenzaron a establecer programas para el desarrollo conjunto a mediano plazo.

La crisis internacional de la década del 70, que parece abrir una fase larga recesiva en el capitalismo, no ha hecho sino pronunciar esta tendencia y conferir nuevo impulso a los instrumentos de intervención comunitaria (aunque no siempre fueran de la magnitud deseable o más efectiva). Así lo exige la lucha entablada contra la crisis en todos sus frentes (monetario, energético, comercial, industrial, social, etc.) y respecto de sus diferentes manifestaciones sobre la economía y la sociedad europea, promoviendo, al efecto, diversos programas de ayuda a sectores industriales rezagados, de creación de empleos, subsidios y otras formas de lucha contra el desempleo, de reconversión industrial y de la mano de obra, y medidas de intensificación y extensión del proteccionismo tanto en la agricultura como en la industria.

Estos cambios en el enfoque y en las políticas, responden, por una parte, a las condiciones de una profundización del proceso de integración, que comprende nuevos objetivos económicos y se integra a su vez

con lo político reforzando el paralelismo en la construcción comunitaria y, por otra parte, a las condiciones estructurales y coyunturales del desenvolvimiento del capitalismo moderno.²⁵ En tal sentido es muy poco plausible un hipotético retorno a la concepción integracionista de la década del 50, mucho más liberal programática e instrumentalmente. Por el contrario, nos parece que la propensión al intervencionismo y a la concertación a escala y por las instituciones comunitarias son permanentes, más allá de sus fluctuaciones; en efecto, es muy posible que algunos de los instrumentos, medios de acción y esferas incluidas en las políticas concretas puedan variar (e incluso reajustarse hacia abajo en diferentes aspectos), puesto que responden a necesidades temporales vinculadas actualmente con la crisis internacional.

Pero, mostrar la dirección y el sentido de los cambios, no es suficiente para precisar la intensidad y determinar los contenidos de tales cambios. Aunque difícil por lo prematuro, nos parece que el señalamiento de algunas cuestiones fundamentales que deben resolverse en el transcurso de esta profunda y prolongada crisis, darán una pauta de cuán lejos (o cerca) se estará de los criterios predominantes en las décadas anteriores. Las referidas cuestiones son: por una parte, la oposición entre un liberalismo programático de la CEE respecto de las relaciones económicas internacionales y el "nuevo proteccionismo" que practica. Mientras el primero busca profundizar la división internacional del trabajo, por las rondas de negociaciones colectivas en el seno del GATT para eliminar las trabas al comercio internacional, por la extensión del libre cambio a los diversos países asociados de Europa, el Mediterráneo y Africa, y por el establecimiento de un Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG-CEE), en favor de los países del Tercer Mundo, el nuevo proteccionismo implica un movimiento de sentido contrario; en efecto, él significa la extensión de un proteccionismo tradicional en la agricultura a la industria, con el objeto de impedir una competencia externa que potencialmente podría producir la quiebra y la desaparición de sectores importantes de actividad (siderurgia, textiles, construcciones navales, etc.), con su dosis de desempleo, tensión social y crisis política.²⁶ Por otra parte, el conflicto entre el grado de compro-

25. En el primer aspecto, un compendio de tareas y objetivos, en L. Tindemans: "L'Union Européenne", *Bulletin CEE*, Supplément 1/76. En el segundo, las nuevas tareas y desafíos pueden verse en los informes anuales de la Comisión, entre otras de sus publicaciones.

26. Véanse al respecto, entre otros, CEPAL: "El recrudescimiento del proteccionismo en los países industriales" (E/Cepal/1055/octubre, 1978), *Revista Integración Latinoamericana*, N° 33, año 1979, INTAL, Buenos Aires, y Gary P. Sampson: "El proteccionismo contemporáneo y las exportaciones de los países en desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 8, agosto, 1979, pp. 109/128.

miso y dependencia respecto de los Estados Unidos, a fin de continuar respaldando al dólar como moneda internacional, no obstante su continuada degradación y la necesidad de una considerable dosis de autonomía y libertad, a fin de llegar al establecimiento de un nuevo sistema monetario internacional (en este aspecto, los avances para establecer un sistema monetario europeo, como primer paso, no han sido demasiado profundos y padecen, desde el inicio, de la deserción de Gran Bretaña).

Finalmente, un tercer orden de problemas y alternativas se manifiesta en las relaciones entre los países europeos, consumidores de materias primas, y los países periféricos productores de ellas. En este aspecto, la extrema dependencia de los países europeos de las fuentes externas de abastecimiento y su necesidad de lograr abastecimientos seguros, abre diferentes y contrapuestas alternativas: una es que se logre una coordinación y concertación de políticas de mutuo beneficio y la regulación consciente de los mercados internacionales (asegurando precios y cantidades), en dirección hacia un nuevo y más justo orden económico internacional (en el que prive una interdependencia generalizada, entre partes que practican el desarrollo complejo y promueven industrializaciones integrales); la otra es que se logre apenas una reformulación del viejo orden, por reacomodamiento de sus partes (voluntario o impuesto), en el que siga siendo una interdependencia asimétrica la que relacione y subordine la periferia del sistema internacional a su centro desarrollado.

5.2. *La ALALC: una experiencia concluida*

En la primera generación de esquemas de integración en nuestro continente (ALALC, MCCA, CARIFTA), se observa una abierta adhesión al enfoque liberal, ya sea en la determinación de las metas y objetivos, en la importancia asignada a cada instrumento o mecanismo y en la selección de las políticas a aplicar. Aquí limitaremos nuestras reflexiones a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), experiencia que se iniciara formalmente con la suscripción del Tratado de Montevideo (febrero de 1960) y en la que han participado 11 países de la región que, en conjunto, representan cerca del 95 por ciento del territorio, de la población y del producto de América Latina; vale decir, un esquema de alcance continental por su base y por sus aspiraciones.

La idea central hacia la que convergen todas las disposiciones del Tratado, es la liberación y expansión de los intercambios entre sus países miembros, pues, tal como se afirma en su preámbulo, con un

argumento clásico en la materia, los gobiernos están "persuadidos de que la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la eliminación de las barreras al comercio intrarregional, constituyen una condición fundamental para que los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo económico". Esta idea adquiere forma concreta en el principal objetivo instrumental del Tratado: establecer una zona de libre comercio que se perfeccionaría al cabo de un período de transición no mayor de doce años.

Esta adhesión al enfoque liberal en los propósitos y en el objetivo instrumental se extiende a las políticas de integración, pues de los mecanismos e instrumentos enumerados (programa de liberación de los intercambios, complementación industrial sectorial, cooperación financiera, armonización y coordinación de políticas, etc.), el único nivel donde verdaderamente se supera el plano meramente declarativo es el vinculado con el programa de liberación para la expansión del comercio recíproco.

¿Qué caracteres tenía el programa de liberación de la ALALC? Algunos de ellos son bastante fieles expresiones del enfoque liberal: existencia de un plazo para el perfeccionamiento de la zona; establecimiento de metas cuantitativas anuales de desgravación; igualdad de obligaciones para todas las partes contratantes; aplicación, en forma automática e irrestricta, de la cláusula de más favor negociada por cada parte contratante en beneficio de las demás. Otras son expresiones más específicas, como la que surge de "la posibilidad de una negociación diferencial producto por producto, de manera tal que posibilite la integración de una lista nacional de desgravación para cada país que difiere, total o mayoritariamente, de las listas nacionales de las otras partes contratantes".²⁷ Este procedimiento estaba destinado a flexibilizar las negociaciones y superar los problemas que podría haber impuesto la adopción de un sistema automático de desgravaciones. Sin embargo, por las diferencias de dimensión y desarrollo entre los países miembros, a medida que avanzaba el proceso liberatorio las negociaciones se hacían más lentas e infructuosas, pues para muchos de ellos se habían terminado las oportunidades reales para incluir nuevos productos, además de los tradicionales, en sus pedidos de desgravación arancelaria a los restantes miembros. Dadas las diferencias en el grado de diversificación de las estructuras productivas, para los países que estaban en las primeras fases del proceso de industrialización, llevar ade-

27. Véase Carlos García Martínez: "Aptitud de la actual estructura de la ALALC para impulsar el proceso de integración económica regional", *Revista Integración Latinoamericana*, N° 36, año 1979, INTAL, Buenos Aires, p. 13.

lante el programa de desgravación suponía conceder oportunidades ciertas, para bienes efectivamente producidos por otros países de la región, mientras que las concesiones que a ellos se les efectuaban o extendían, carecían de todo valor práctico debido a la notoria insuficiencia de sus estructuras industriales.²⁸

En definitiva, de una fase inicial de éxitos (década del 60, aunque con más rigor son los años 1962-1964, los verdaderamente operativos), donde se negocian más del 95 por ciento del total acumulado de concesiones de la ALALC, se pasa a una fase de largo estancamiento: primero resulta afectada la Lista Común, con lo substancial del comercio recíproco, que sólo puede integrarse en su primer tramo, merced a la inclusión de productos que tradicionalmente fueron objeto de comercio recíproco; luego se percibe una notoria disminución en el ritmo de negociación de desgravámenes para la formación de las listas nacionales; finalmente, frente a los incumplimientos, se hace necesario firmar el Protocolo de Caracas, para prorrogar el plazo de establecimiento de la zona de libre comercio (al 31 de diciembre de 1980), disminuir las obligaciones en cuanto a los compromisos de desgravación, y posponer la integración de la Lista Común para el final del período transitorio. Las metas desgravatorias del programa de liberación quedaron desde entonces reducidas a meras expresiones de buena voluntad por parte de sus países miembros.

¿Qué sucedió con los otros instrumentos y mecanismos de integración? La situación de los países de menor desarrollo dio origen a un tibio régimen preferencial que concedía a estos países (Ecuador, Bolivia, Paraguay y también después Uruguay), ciertos beneficios (ventajas no extensivas, condiciones favorables para el cumplimiento del programa de liberación, gestiones colectivas, etc.). El principal instrumento de este sistema estaba constituido por las concesiones exclusivas y no extensivas, de carácter transitorio, incluidas en las listas especiales. En este caso también a un comportamiento inicial exitoso le siguió, luego, una larga fase de estancamiento, un poco menos pronunciado que con las listas nacionales, pero de igual significación. Por otra parte, más importante que el número de concesiones era el aspecto substancial: de la larga lista de concesiones especiales exclusivas, muy pocas fueron realmente empleadas y lo que es peor aún, menos fueron las de alguna significación. En resumen, ellas estuvieron muy lejos de cumplir con la finalidad perseguida, o sea, la de crear condiciones más favorables para

28. Véase C. García Martínez, *art. cit.*, p. 23.

la participación dinámica y equitativa de los países menos desarrollados de la zona en el proceso de integración.

En cuanto a los acuerdos de complementación industrial, a los cuales la CEPAL, en el proyecto inicial, otorgaba una función fundamental, como era la de contribuir al desarrollo de nuevas industrias y a la creación de industrias de integración, tuvieron un propósito más restringido en el Tratado: servir como instrumentos auxiliares del programa de liberación. Estos acuerdos, en la práctica, terminaron por convertirse, después del ocaso de las concesiones en listas nacionales, en el instrumento más dinámico del proceso de integración, incluyéndose en ellos más del 90 por ciento de las concesiones negociadas en la década del 70.

¿Cómo se explica esta trayectoria inversa y este rol final de los acuerdos de complementación industrial? Sin deseos de sobreabundar, se pueden ofrecer algunas razones explicativas: en primer lugar, resulta de la limitación en la extensión de sus efectos, pues con la Resolución 99 (IV) dejaron de incorporarse sus concesiones a las listas nacionales de los países participantes y, por ende, de extenderse automáticamente a los restantes miembros. Desde entonces los acuerdos han obligado a los países participantes y sólo podían extenderse y beneficiar a países miembros no participantes mediante el otorgamiento de concesiones adecuadas, o sea, que se trataba de una excepción a la irrestricta aplicación de la cláusula de la nación más favorecida. En segundo lugar, la tendencia a negociar estos acuerdos se aceleró en 1970, como consecuencia de la constitución formal del Grupo Andino; es decir, formaba parte de la respuesta ofrecida por los países mayores a la constitución de un área preferencial subregional dentro del marco de preferencias globales de la ALALC. Como es sabido, fueron México, Brasil y Argentina los países que participaron en un mayor número de convenios y negociaron una mayor cantidad de concesiones. En tercer lugar, por la alta participación del sector privado y dentro de él de las filiales de empresas transnacionales, estos acuerdos servían para garantizarse mercados mutuamente y para mejorar los rendimientos de las empresas participantes; en consecuencia, ellos nunca aumentaron la concurrencia en el seno de la ALALC ni lograron incitar o inducir la creación de nuevas industrias.

En suma, el balance de la ALALC es relativamente magro: no logró expandir continuamente los intercambios recíprocos, que se estabilizaron en una proporción relativamente modesta del comercio total; no promovió nuevas líneas de producción, ni cambios en la dimensión de las industrias existentes; no ayudó a la disminución de las diferencias en

los niveles relativos de desarrollo e industrialización de los países miembros. Por el contrario, existen fuertes evidencias en el sentido de que las oportunidades de intercambio, producción e inversiones inducidas por el proceso fueron aprovechadas por los países mayores (México, Brasil y Argentina, ampliaron su participación en las exportaciones intrazonales de un 46,2% en 1962, a un 57,5% en 1977).²⁹

¿Por qué se adoptó, entonces, un esquema integracionista de este tipo? Aunque no es sencillo, enumeraremos algunos órdenes de factores que impulsieron una solución de ese estilo: a) en la década del 50, el único esquema operativo era el liberal; el mismo se correspondía además con el punto de vista de los organismos internacionales, encargados de favorecer el desarrollo de las relaciones comerciales internacionales, liberándolas de obstáculos artificiales (uno de ellos, el GATT, al que estaban adheridos varios países de la región, postulaba como únicas excepciones admisibles al ámbito de aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, las formaciones de zonas de libre comercio y uniones aduaneras); b) este criterio era también sustentado por Estados Unidos, quien, como es sabido, ha promovido e impuesto una política liberal en el ámbito de las relaciones económicas internacionales y de su organización (y se mostraba dispuesto a aceptar los proyectos de integración de América Latina siempre que respondieran a un enfoque similar); c) al optarse por una zona de libre comercio se ponen de manifiesto el recelo y las prevenciones que los gobiernos de la región tenían respecto a la adopción de cualquier compromiso que condujera a ceder y/o compartir colectivamente alguna parte del poder nacional de decisión. Ello podría explicar la falta de facultades en favor del Comité Ejecutivo y de la Secretaría de la ALALC y, más en general, la ausencia de toda forma, por más embrionaria que fuera, de organización comunitaria con poderes propios; d) la ALALC resultaba funcional a las necesidades de los países del sur (cuyo peso era entonces muy considerable) para prolongar sus acuerdos comerciales bilaterales, sin despertar las críticas y las represalias de los países miembros del GATT, generando en los hechos una zona de preferencias comerciales.

Por otra parte, es necesario reconocer que el esquema de la ALALC se adaptaba sin mayores dificultades al rol reservado a la integración regional en las estrategias nacionales de desarrollo (un rol de segundo rango, subordinado a dos órdenes prioritarios: el nacional y el internacional). En tal sentido, se ha podido observar que el ímpetu inte-

29. Véase Antonio Casas González: "Reflexiones sobre el futuro de la ALALC", *Revista Integración Latinoamericana*, N° 40, año 1979, INTAL, Buenos Aires, p. 21.

gracionista de los países de la región decrecía tan pronto mejoraban sus perspectivas en el mercado mundial, salvo, claro está, la conducta de algunos países que, en ciertas coyunturas especiales, respondieron más a impulsos políticos que a las condiciones del mercado mundial o al estado de su balanza de pagos.

En fin, no puede extrañar entonces que el proceso se estancara en sus aspectos substanciales, dejando en evidencia que ni los instrumentos ni los organismos creados, podían "neutralizar las marcadas diferencias entre los países miembros (de la ALALC, lo cual) hizo que ellos demandaran finalidades distintas al proceso"; precisamente, "esa misma heterogeneidad debía conducirlos tarde o temprano a preferir modalidades instrumentales no sólo diferentes, sino antagónicas, como en efecto sucedió".³⁰ Antes de referirnos a ellas, es necesario anotar una cierta incongruencia, explicable por las razones ya dadas: los países de pequeñas y medianas dimensiones de la ALALC sólo percibieron los efectos de las marcadas disparidades relativas entre los países participantes y las limitaciones conceptuales y operativas del esquema de integración *a posteriori*, pues inicialmente se adhirieron al mismo y no reclamaron más que un tratamiento tibiamente preferencial para los países menos desarrollados.

Para romper el largo estancamiento de la ALALC surgieron dos alternativas fundamentales: una, la de profundizar el proceso en la misma modalidad de integración global, entre un grupo más reducido y menos heterogéneo de países (caso de los países andinos); la otra, resulta de la sustitución de la ALALC por la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), que debe operarse formalmente en el próximo año. El acuerdo alcanzado, después de arduas negociaciones en que asomaron nuevamente las diferencias y heterogeneidades nacionales, implica la adopción de nuevos criterios y el establecimiento de nuevos enlaces entre la integración y la realidad latinoamericana.

Dos rasgos aparecen como específicos en la nueva asociación: por una parte, la voluntad de "sincerar" el esquema integrativo, pues si bien no se limitan las aspiraciones últimas (constituir alguna vez un mercado común latinoamericano), se dejan de establecer calendarios, plazos y compromisos cuantitativos escalonados (v.g., cuando se renuncia a perfeccionar la zona de libre comercio). Por otra parte, un deseo de apertura y flexibilidad instrumental en cuanto a la posibilidad de concertar

30. Véase Germánico Salgado: "El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad". *Revista de la CEPAL*, abril de 1979, N. U., p. 127.

acuerdos de diferentes tipos entre dos, varios o todos los países miembros en pos de una mayor interdependencia recíproca.

Si bien es demasiado pronto para formular un juicio sobre lo que logrará la ALADI en el futuro combinando esas especificidades, es posible identificar un par de alternativas o tendencias elementales, entre las que se moverá: por una parte, la nueva asociación es el punto de partida de un proceso de regresión, hacia formas cada vez menos multilaterales y más localizadas de integración, privilegiando formas específicas (más de cooperación que de integración), de acuerdo a una opción estratégica que se impone en una buena parte de los países de la región: preferir la especialización y la cooperación a escala mundial. Por otra parte, la ALADI es el medio que ha de servir para generar un conjunto de enlaces e interacciones recíprocas y derivar una red de interdependencias entre los países de la región, a partir de la cual el proceso integracionista gane nuevamente en extensión y profundidad. Al respecto, dos interrogantes quedan subsistentes: el aumento de las interdependencias no significa de por sí reducción de las heterogeneidades, que pueden mantenerse e, incluso, ampliarse. Cualquier salto debe ser motorizado por una voluntad política, que supone una identidad de principios y finalidades y una convergencia de objetivos, metas, mecanismos y políticas; pero en este aspecto crucial no percibimos en los países de la ALADI, globalmente, ni una potenciación de la voluntad integracionista ni un aumento de esa identidad esencial en los fines y en los medios de acción.

5.3. *El Grupo Andino: una experiencia en acción*

En la creación del Grupo Andino se combinaron dos órdenes de factores: los que surgían de la frustrante experiencia de la ALALC y los que resultaban de una revalorización de la condición de países andinos y de la significación que debía atribuirse a la acción solidaria para enfrentar los problemas y desafíos del desarrollo. Con la firma del Acuerdo de Cartagena, el 26 de mayo de 1969, el análisis crítico de la ALALC se convierte en acción operativa.

El Grupo Andino estructuró su modelo de integración sobre algunas premisas esenciales. En primer lugar, se consideró que el desarrollo de sus países miembros se promovería mejor con políticas que estimularan la integración regional, lo cual encierra una elección significativa: la de perseguir la industrialización (y el proceso de sustitución de importaciones como uno de sus instrumentos), a escala regional, privilegiando la especialización y complementación regional a la internacional

o nacional. En segundo lugar, se estimó que el proceso debía comprender la esfera de los intercambios y de la producción y dirigirse hacia la construcción de una unión económica, por etapas sucesivas. En tercer lugar, se apreció que la estabilidad y continuidad política del proceso dependía del establecimiento de un régimen equitativo de distribución de los costos y beneficios de la integración, comenzando por la instauración de un régimen diferencial a favor de Bolivia y Ecuador, como países de menor desarrollo relativo.

El agrupamiento se había propuesto un gran objetivo: alcanzar para la región y sus países miembros un desarrollo económico y social, armónico y equilibrado y en beneficio de sus poblaciones. En concordancia con el carácter de sus fines, el Grupo Andino, a diferencia de la ALALC, adhiere claramente a la idea de que la integración regional es una empresa integral y deliberada, cuyos medios de acción deben cubrir los diversos órdenes de la vida económica y social y ajustarse recíprocamente.

Entre sus mecanismos e instrumentos se cuentan: 1) la armonización de las políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales; 2) la programación conjunta y la ejecución de programas sectoriales de desarrollo industrial (PSDI); 3) la liberalización del comercio recíproco y la adopción de un arancel externo común; 4) la ejecución de programas de desarrollo agropecuario; 5) la captación y canalización de recursos financieros para proyectos integracionistas (caso de la CAF); 6) la integración física; 7) un régimen especial para Bolivia y Ecuador; 8) la ejecución de programas en diversos ámbitos de la integración social (como los convenios Andrés Bello, Simón Rodríguez, Hipólito Unanue, etc.).

En consecuencia, teniendo en cuenta que a la integración se la percibe como un instrumento importante, aunque no único, para superar el subdesarrollo, el Grupo Andino se planteó combinar las políticas activas y pasivas, la integración de los intercambios y la integración de las inversiones y de las instituciones. En esta dirección, que no es simplemente ajustar marginal y eficazmente una realidad con la que se está de acuerdo (por el crecimiento del comercio y de la especialización productiva), sino transformar las condiciones estructurales de una realidad insatisfactoria, se ha orientado su acción. En tal sentido, adquiere particular relieve una distinción instrumental, que exterioriza esa decisión transformadora: la división del universo productivo en dos campos principales: el de los bienes cuya producción debe asignarse a los países miembros a través de los programas sectoriales de desarrollo industrial,

o sea, por medio de decisiones deliberadas y concertadas, y, por otra parte, el de los bienes cuyos intercambios y localización productiva pueden dejarse librados a la acción de las fuerzas del mercado, según un programa progresivo de liberalización de los intercambios.

Veamos un poco más de cerca algunos de los campos de acción previstos:

a) *La programación sectorial*. Ella ha sido calificada como el mecanismo fundamental del Acuerdo. Constituye uno de sus elementos innovadores por excelencia, que permite distinguirlo de otros esquemas de integración. Este mecanismo debía evitar que se repitieran los desequilibrios espaciales y nacionales de los esquemas en que priman los mecanismos comerciales y participan países de diferentes niveles de desarrollo. La programación sectorial fue concebida como un concertar de voluntades de los gobiernos para definir la localización de las principales producciones industriales y para lograr la especialización de los países miembros en los sectores dinámicos, y en los que, por la escasa dimensión de los mercados nacionales, ninguno de los países había logrado avances substanciales.³¹

De todo el universo arancelario andino —alrededor de 5.100 *items*—, con un criterio realista y adecuado a las condiciones imperantes en un régimen de economía mixta, se reservó una tercera parte —aproximadamente—, perteneciente a una serie de ramas o sectores de la industria, seleccionados en función de su dimensión y significación económica y tecnológica y de las economías de escala que podían obtenerse al someter sus producciones al régimen de programación sectorial del desarrollo industrial. Complementariamente, el enfoque tiende a ser flexible y abierto, puesto que los límites del campo de productos incluidos en la programación sectorial puede ampliarse o reducirse, ya sea por incorporación de nuevos productos o por desafectación de aquellos bienes que no fueran incluidos en los respectivos programas o producidos en definitiva.

¿Cuál es el camino recorrido? Ya han sido aprobados tres programas correspondientes a sectores importantes y estratégicos, como son: la metalmecánica, la petroquímica y la industria automotriz; existen propuestas presentadas por la junta para las industrias química, farmacológica, electrónica, siderúrgica y fertilizantes; además, se está negociando la exclusión de un grupo numeroso de productos de la lista de

31. Véase Germánico Salgado: "El Grupo Andino y el poder de acción solidaria", (en) BID/INTAL: *La integración latinoamericana en una etapa de decisiones*. Ed. INTAL, 1973, Buenos Aires.

reservas; por último, la junta ha declarado que con los programas elaborados y las nuevas propuestas, quedará definido lo sustancial de la programación sectorial. No escapa a la apreciación de las instituciones comunitarias, la gran distancia que media, pese a los logros, entre la gran expectativa inicial alrededor de las posibilidades y potencialidades de este mecanismo y la realidad; se concluye con un toque de atención, pues esta falta de correspondencia entre resultados y expectativas, "está configurando una sensación de frustración en la subregión".³²

Entre las razones que explican esta situación mencionaremos las siguientes: 1) las negociaciones fueron hechas siguiendo un criterio casuístico, proyecto por proyecto, e incluso *item* por *item*, sin tener en cuenta la necesidad de plantearse una estrategia de industrialización a nivel regional; 2) por los recelos y rivalidades entre los países miembros se han obstaculizado los avances en una especialización intrasectorial, que significara la asignación a cada país de determinadas líneas de producción y su obligación de abstenerse de producir e invertir en otras líneas del mismo sector, asignadas a los restantes asociados; 3) en las negociaciones tendió a privar el criterio contrario, que ha llevado al otorgamiento de asignaciones compartidas (o sea, que cada producción se repite entre varios países), minimizando los efectos dinámicos positivos de la integración (economías de escala, dimensión óptima, etc.).

Por otra parte, uno de los factores más perturbadores para un ritmo más rápido de aprobación de los proyectos, han sido los cambios operados en las políticas económicas de los países miembros e, incluso, el distanciamiento de algunos de los gobiernos con la idea misma de la programación. La junta ha advertido: "Así se tiene que, tanto por la influencia del marco externo, como por los cambios en el marco interno y quizás también como resultado de que la tendencia neoliberal de América Latina se fue extendiendo en el Grupo Andino, existió la propensión a una menor intervención directa de los gobiernos en la economía y a un desarrollo industrial más orientado hacia afuera de la subregión y menos dispuesto a pagar los sobrecostos por la producción subregional".³³ Como se puede observar, una vez más, se tropieza con la falta de continuidad en las políticas y con la dificultad para combinar armoniosamente sus diferentes opciones (hacia el ámbito regional o mun-

32. Véase JUNAC: *Evaluación del proceso de integración 1969-1979*, Ed. JUNAC, Lima, 1979, p. 65.

33. Véase JUNAC: *op. cit.*, p. 67.

dial) y, como siempre, el énfasis en una de las alternativas, significa abandonar o minimizar la importancia de la otra.

b) *El programa de liberación y el arancel externo común.* Como esta esfera involucra una serie de instrumentos y políticas suficientemente conocidos, nos limitaremos a señalar sus caracteres más generales. En tal sentido, el programa de liberación del comercio recíproco posee tres rasgos sobresalientes: la automaticidad, la irrevocabilidad y la extensión a la universalidad de los productos agrupados alrededor de los *items* respectivos de la Nabandina. Para los productos reservados para los programas sectoriales, los modos y los plazos de liberación quedan determinados por cada uno de ellos.

Al firmarse el Acuerdo, los gravámenes arancelarios tenían una gran dispersión y promediaban 92 por ciento *ad valorem*, además de las diversas restricciones que se imponían a las importaciones y sin considerar a Bolivia y Ecuador. Nueve años después, por la desgravación arancelaria, un 25 por ciento del universo arancelario se comerciaba libremente, y el gravamen más alto de los productos sujetos al programa era del 32 por ciento, con un promedio del 10 por ciento, ambos *ad valorem*. En cuanto a las exportaciones provenientes de Bolivia y Ecuador, más del 80 por ciento del universo arancelario ha sido íntegramente liberado. Estos avances, por demás valiosos, tienen una contrapartida de cierta importancia, en las listas de excepción que, considerando el número de *items* incluidos por uno o más países, llega al millar (o sea, alrededor del 40 por ciento del universo arancelario sometido al programa de liberación). En la práctica, la significación de estas listas es considerable, pues se han concentrado en las ramas industriales que cada país miembro protege con mayores aranceles y en las que más teme la competencia subregional (máquinas y materiales eléctricos, textiles, alimentos, etc.).³⁴

El arancel externo común debía adoptarse a través de un proceso con dos etapas de cinco años cada una: la primera, para llegar a un arancel externo mínimo común; la segunda, para llegar a la plena adopción del arancel externo común (al respecto, los plazos han debido prorrogarse). Muchas han sido las discusiones técnicas y políticas, todavía no concluidas, alrededor del arancel y de su significado para las políticas económicas de los países miembros. Al efecto, baste recordar que la política arancelaria externa estuvo, junto al régimen de inver-

34. Véase un análisis pormenorizado del programa de liberación, en JUNAC. *op. cit.*, pp. 83/100.

siones extranjeras, en el centro del debate entre Chile y los restantes miembros del Grupo Andino.³⁵

c) *La armonización de políticas.* La armonización de las políticas económicas y la coordinación de los planes nacionales de desarrollo constituye un proceso gradual pero imprescindible para llegar a constituir una unión económica andina. Se trata de un ámbito muy vasto y complejo, que requiere de una acción sostenida, a fin de eliminar los numerosos obstáculos que presenta, entre los cuales no son los menores los resabios nacionalistas y el temor a perder, sin contrapartida suficiente, el poder nacional de decisión.

La Junta ha individualizado cinco campos principales para esta acción; ellos son los de la coordinación de los planes nacionales y la formulación de una estrategia subregional de desarrollo; la armonización de políticas económicas y, dentro de ellas, en particular las relacionadas con el comercio exterior; la aplicación del régimen común sobre el tratamiento a los capitales extranjeros, la armonización de las políticas tecnológicas y la acción concertada en el ámbito de las relaciones económicas externas. Como apreciación de conjunto, creemos acertado su juicio, cuando afirma: "Puede decirse que en este aspecto se ha avanzado poco en esta década, debiendo destacarse los logros en cuanto al tratamiento de capitales y tecnologías extranjeras. En los demás aspectos los avances sirvieron apenas para acompañar el proceso general, existiendo retrasos evidentes en cuanto a la definición de una estrategia global y la coordinación de planes nacionales, y en cuanto a la armonización de determinados mecanismos para regular al comercio recíproco".³⁶

d) *La estructura institucional.* La existencia de una concepción integral del proceso de integración, también se ha puesto de manifiesto en la estructura institucional del Acuerdo, donde, con matices propios, se reproduce la dupla Comisión-Consejo de la CEE, a través de la combinación Junta-Comisión; la primera como órgano técnico-comunitario, con poder de propuesta e iniciativa; la segunda como órgano de decisión, representativo de los intereses de los países miembros. Esta estructura se ha visto sensiblemente reforzada, al menos en la letra de los nuevos tratados celebrados, con la creación del Parlamento Andino, la

35. Véase una apreciación interesante en Ernesto Tiróni: *Estrategias de desarrollo e integración: divergencias en el caso andino*. Ed. CIEPLAN, Santiago de Chile, 1977, pp. 5/45.

36. Véase JUNAC: *op. cit.*, p. 42.

constitución del Consejo Andino y el establecimiento del Tribunal Andino de Justicia.

En una consideración global, puede decirse que estos once primeros años de existencia del Grupo Andino, intensos y fructíferos, han servido para que tomara cuerpo y se consolidara su marco institucional y programático; incluso, para que se penetrara con cierta profundidad en el terreno de la ejecución de las políticas adoptadas. Empero, estos años no han estado exentos de conflictos y desencantos, como la crisis del año 1976, que significó la salida de Chile, ganada por una concepción dogmáticamente liberal, que privilegia excluyentemente las relaciones con el mercado mundial y las empresas transnacionales. Hoy, el Grupo Andino debe enfrentar un conflicto potencialmente peligroso, que ha abierto una brecha en la homogeneidad institucional de sus países miembros, a consecuencia del golpe militar ocurrido en Bolivia, para impedir que Hernán Siles Zuazo, electo presidente, asumiera el cargo. Este conflicto ha actualizado un problema de vieja data: el posible desmembramiento de Bolivia, el eslabón más débil y aislado del conjunto andino.

Ante el riesgo de precipitar una eventual ruptura del Acuerdo, es posible que sus países miembros den un paso atrás y limiten transitoriamente los alcances políticos del agrupamiento, viéndose obligados a reconocer que las heterogeneidades existentes, más allá de ciertos límites, afectan las posibilidades de profundizar el proceso de integración o de incluir nuevos y más complejos campos de acción común. Tal es el caso del frente abierto con el llamado "Mandato de Cartagena", firmado por los presidentes de los países andinos con motivo de los diez años de la suscripción del Acuerdo de Cartagena, que puso en primer plano la dimensión política del proceso de integración y originó una serie de acciones a nivel internacional que enfatizaban ese carácter. Aunque se coincida con sus propósitos —entre ellos, la defensa de los derechos humanos y de la democracia representativa como forma de gobierno, en un continente en donde con demasiada frecuencia se violan los primeros y se interrumpe y denosta a la segunda—, es necesario advertir, empero, cierto sesgo hacia el exterior y un relativo abandono de las metas económicas y sociales internas, cuyo logro es una condición para aumentar la homogeneidad de los países miembros. Ello, al afectar el principio del "paralelismo" en la construcción comunitaria, puede retrasar, resentir y obstruir al proceso de integración en su conjunto.

Lo dicho, más que una expresión de gran pesimismo, trata de poner de manifiesto que estos conflictos y contradicciones forman parte

del modo "natural" del desarrollo de la integración entre países latino-americanos (por ser países dependientes, subdesarrollados y periféricos). En cada una de estas crisis adquieren particular vigor las fuerzas del conservatismo y la desintegración, que tienen por decidido propósito impedir que prospere un proceso de integración como el andino. La observación de la realidad demuestra que el proyecto andino, además de ser lógicamente coherente, es un proyecto viable, pero difícil y complejo, orientado en la única dirección aceptable: la de construir una comunidad de naciones dueñas de su propio destino, que garanticen a sus poblaciones condiciones dignas de vida.