

Hacia nuevas formas de integración económica
en América Latina: lecciones de una
experiencia**

Dos décadas han transcurrido desde que América Latina inició sus experiencias contemporáneas en materia de integración económica regional. Diferentes modelos de integración, distintas agrupaciones geográficas, variados esfuerzos teóricos y contrastantes realidades políticas y económicas, se han combinado en forma sucesiva para resultar en definitiva en una situación que básicamente puede describirse como de crisis. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio dejará pronto de existir y la Asociación Latinoamericana de Integración, que vendrá a reemplazarla, no pareciera reflejar una dinámica integradora. El Mercado Común Centroamericano no logra salir de su prolongado estancamiento político y económico. El Grupo Andino y la Comunidad del Caribe se debaten angustiosamente en la solución de sus propios problemas, sin alcanzar las expectativas originalmente suscitadas. SELA y otros esquemas de cooperación tampoco logran constituirse en una fuerza reactivadora.

¿Cuáles son las dificultades subyacentes que han determinado esta situación crítica o influido en que no se alcancen los objetivos deseados? Este es el problema que el presente artículo procurará analizar a la luz de las experiencias latinoamericanas y de sus correspondientes lecciones, para proyectar sobre esta base algunas ideas relativas a las nuevas formas de integración económica y cooperación que parecieran emerger durante la década actual.

*Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y profesor de Derecho Internacional en la Facultad de Derecho de la misma Universidad. El presente artículo fue escrito mientras el autor se desempeñaba como profesor visitante Tinker en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Stanford, entre los meses de enero y marzo de 1981.

**Una versión en alemán de este artículo fue publicado en *Europa Archiv*. 14. 1981.

LA CRISIS DE LOS MODELOS ECONÓMICOS Y EL DESFASE
DE LA INTEGRACIÓN

La primera observación que se deriva de esta experiencia, se refiere a la crisis de los modelos económicos que sirvieron de inspiración a prácticamente la totalidad de los proyectos de integración económica en América Latina. El modelo de la sustitución de importaciones promovido por la Comisión Económica para América Latina, bajo la dirección del distinguido economista Raúl Prebisch, ejerció una fuerte influencia durante la década de 1950 y primeros años de la de 1960, sirviendo de base a la concepción teórica que dio lugar tanto a ALALC como al Mercado Común Centroamericano y posteriormente al Grupo Andino¹. La única excepción fue la de la Asociación de Libre Comercio del Caribe y la Comunidad del Caribe, que la sucedió².

Sin embargo, prácticamente en forma simultánea con el inicio de esos procesos, los gobiernos respectivos comenzaron a apartarse gradualmente del referido modelo. En parte ello se debió a que el propio proceso de sustitución de importaciones no se encontraba agotado en el plano interno, lo que permitía a los gobiernos continuar asignando prioridad a sus planes nacionales con independencia de los mecanismos de integración regional. Pero más que nada, en el caso de varios gobiernos miembros, se inició un cambio de las políticas económicas respectivas, destinado a establecer economías abiertas, liberalizar el comercio exterior y fundamentarse en los mecanismos del mercado y de la libre competencia, proceso que en la década de 1970 culminó con la introducción de modelos de desarrollo enteramente diferentes a los que habían prevalecido tradicionalmente.

Mientras ocurrían y se consolidaban estos cambios de política y orientación, los esquemas de integración económica continuaban el rumbo trazado por el modelo original, sin adaptarse a las nuevas realidades imperantes. El resultado de esta desfase sólo podía ser una situación de crisis. Si bien el retiro de Chile del Grupo Andino en 1976 fue quizás el episodio más dramático que revela esta pugna entre las políticas nacionales y las regionales, ella no se restringe a este caso, sino que se repetía también en el de otros países miembros, particularmente en el de Colombia y Venezuela³. La

¹Para los antecedentes de la integración latinoamericana, con particular referencia a ALALC, véase Sidney Dell: *A Latin American Common Market?* Oxford. Véase también Raúl Prebisch: "Surmounting obstacles to a Latin American Common Market". En Miguel S. Wionczek (ed.): *Latin American Economic Integration* Prager, pp. 138-151.

²Véase W. Andrew Axline: "Integration and development in the Commonwealth Caribbean: the politics of regional negotiations". *International organization*. Autumn 1978. pp. 953-973.

³Véase: Mauricio Guerrero: *Diez años del Grupo Andino*. IDRC. 1980.

crisis de ALALC también se explica en gran medida por esta razón, al igual que ocurriera en el Mercado Común Centroamericano en diferentes momentos.

Como se señaló anteriormente, una excepción importante fue la de CARIFTA y CARICOM, donde, siguiendo la tradición pragmática del mundo anglosajón, las principales alternativas económicas se analizaron en forma previa con el conjunto de sectores interesados en el proceso y se optó por un modelo en cierto modo abierto. No quiere ello decir que esta experiencia haya estado exenta de dificultades, pues también las ha tenido, pero las características de su propia crisis han sido muy diferentes y no han conducido a situaciones de colapso como las conocidas en otros casos⁴.

El establecimiento de SELA⁵ primero, y de ALADI⁶, recientemente, en cierto modo ha tenido en cuenta la experiencia referida, pues en ninguno de estos casos se ha pretendido imponer un modelo determinado, sino más bien buscar un camino de pluralismo en que todos los países se sientan cómodos en función de sus propias realidades y opciones. Si bien otras formas de cooperación, como el Pacto Amazónico⁷ o la Cuenca del Plata, tienen una naturaleza y alcance diferente, también puede observarse que descansan en principios de flexibilidad, que son esenciales para garantizar un continuado apoyo gubernamental. El hecho de que algunos de estos esquemas no hayan logrado constituirse en una alternativa importante se relaciona con otros factores que serán discutidos más adelante.

De esta manera, la experiencia adquirida permite pensar que durante la presente década los procesos de integración económica en América Latina tendrán dos características principales. En primer lugar no pretenderán imponer un modelo o una concepción única, pues aparte de que ello no es realista se trata de una política que nunca logró demostrar sus virtudes. Enseguida, los tipos de integración que se busquen se guiarán en una medida importante por el principio central de que ellas no deben dar lugar a formas de proteccionismo que se traduzca en industrias o actividades económicas ineficientes, de altos costos de mala calidad, pues muchas de las políticas económicas a que se hizo referencia obedecen a una reacción en contra de las experiencias negativas que se dieron en el pasado en este plano, las que evidentemente no se desea repetir al nivel regional.

⁴Véase Ramesh Ramsaran: "CARICOM": the integration process in crisis". *Journal of World Trade Law*. May-June 1978, pp. 208-217.

⁵Robert D. Bond: "Regionalism in Latin America: prospects for the Latin American System (SELA)". *International organization*. Spring 1978, pp. 401-423.

⁶Raymundo Barros: *Análisis comparativo de los Tratados de Montevideo*. 1960 y 1980. INTAL. Septiembre 1980.

⁷Georges D. Landau: "Tratado de Cooperación Amazónica: nuevo ensayo de integración". *Integración Latinoamericana* N° 27, agosto 1978, pp. 3-10.

LA CRISIS DE LOS MODELOS POLÍTICOS Y LA NECESIDAD
DEL PLURALISMO

El segundo orden de observaciones se refiere a la crisis de los modelos políticos que frecuentemente estuvieron asociados con los esquemas de integración económica en América Latina. Prácticamente todos los proyectos de integración nacieron en el contexto de una política destinada a reducir la dependencia externa de América Latina. No obstante ser éste un objetivo deseable, y a pesar del hecho de que efectivamente la integración económica contribuye a este propósito, con mayor o menor intensidad según los casos, le otorgó a estos procesos una connotación en cierto modo negativa, poniendo quizás un mayor énfasis en la reacción en contra del fenómeno externo que en las realizaciones que el proyecto podría alcanzar a través de la cooperación entre los países miembros.

Ejemplos de lo anterior pueden encontrarse en todas las experiencias latinoamericanas, siendo quizás la más típica la del Grupo Andino durante la etapa en que se otorgó prioridad al problema del tratamiento de las inversiones extranjeras y otros aspectos relacionados⁸. Nuevamente la experiencia caribeña fue una excepción, pues si bien el enfoque se discutió, en definitiva no fue acogido.

La motivación dependencista, si bien suele ser poderosa en el momento inicial, es insuficiente para mantener la dinámica de un proceso de este tipo, pues tanto los gobiernos como los sectores empresariales estarán evaluando sus resultados en función de las realidades más inmediatas que los enfrentan. Además, los enfoques de la dependencia suelen asignar toda la culpa de las dificultades que se viven a los factores externos, con lo cual la búsqueda de las causales internas, que son igualmente significativas, queda relegada a un segundo plano. De esta manera, el resultado final siempre es de frustración, pues la dependencia no se supera por esta vía —aún cuando puede minimizarse— y tampoco se adecúan los modelos internos en la medida necesaria. La frustración inevitablemente es seguida de una etapa de crisis.

Por otra parte, también es necesario tener presente que, dada la cambiante realidad política latinoamericana, es ilusorio pensar que determinados modelos de integración, identificados con determinadas formas políticas o ideologías nacionales, podrán perseverar por mucho tiempo, pues estas últimas estarán continuamente en mutación. El dilema democracia-autoritarismo es bien ilustrativo en este sentido, como también lo es el hecho de que dentro de un sistema democrático la alternación ideológica es frecuente, todo lo cual repercutirá en el esquema de integración. Por ello los mode-

⁸Ricardo French-Davis: "The Andean Pact: a model of economic integration for developing countries". In Joseph Grunwald (ed.): *Latin America and World Economy*. pp. 165-193.

los de integración ideológicamente cerrados suelen ser inestables en el caso latinoamericano.

Sobre la base de esta experiencia es posible pensar que hacia el futuro prevalecerán en esta materia otras dos tendencias definidas. La primera es que los procesos de integración responderán más directamente a las necesidades específicas de la cooperación regional que a modelos teóricos de organización o relaciones internacionales, aun cuando éstos siempre jugarán un rol implícito. La segunda tendencia es que ellos se estructurarán sobre la base de principios de pluralismo, permitiendo la participación de diferentes ideologías y orientaciones políticas y su variación en el tiempo. Nuevamente puede observarse que SELA y ALADI, los dos casos más recientes, se inspiran y reflejan estas tendencias. También el Pacto Amazónico se inspira en similares principios.

UTOPISMO VERSUS PRAGMATISMO EN LOS MECANISMOS DE INTEGRACIÓN

Los modelos económicos y políticos que se han mencionado, determinarían el surgimiento de un tercer tipo de crisis, relativa a las políticas y mecanismos específicos de que se dotó a cada proceso de integración. En primer lugar cabe observar que, siguiendo la tradición utópica e idealista latinoamericana, que a su vez inspiró a todos los esfuerzos de unidad que se emprendieron durante el siglo XIX, los procesos de integración han sido generalmente muy ambiciosos en cuanto a sus objetivos y modalidades. La idea de una rápida constitución de un Mercado Común ha estado siempre presente y en ocasiones se ha aspirado al objetivo de una Comunidad Económica, como lo indican los proyectos centroamericanos en este sentido⁹.

Elementos tales que la planificación regional, la asignación programada de industrias dentro del mercado unificado, la constitución de empresas conjuntas y la coordinación de políticas industriales, fiscales, de comercio exterior y otras, son todas manifestaciones de esa amplitud de objetivos. Sin embargo, la factibilidad de estos mecanismos no pareciera haber sido una materia cuidadosamente estudiada con anticipación, como tampoco la manera de establecer una relación de compatibilidad con las políticas nacionales aplicables a cada sector¹⁰.

De esta manera, se llegó con frecuencia a una situación de desfase entre lo que señalaban los objetivos y lo que efectivamente se

⁹Véase el Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana. *Integración Latinoamericana*. Nº 5, agosto 1976. Nº 6, septiembre 1976, octubre 1976. Nº 8, noviembre 1976.

¹⁰Rafael Vargas-Hidalgo: "The crisis of the Andean Pact: lessons for integration among developing countries". *Journal of Common Market Studies*, March 1979. pp. 213-226.

estaba cumpliendo. La consiguiente frustración influiría también de una manera decisiva en la crisis de los respectivos procesos. Además, muchos de los mecanismos específicos que se contemplaban resultaban inoperantes en la práctica o bien debían ser modificados al corto andar, lo que tampoco representa un elemento favorable para la eficacia o el prestigio del respectivo proceso.

Los ejemplos de este fenómeno son abundantes, pero quizás ninguno sea tan representativo como el de las políticas relativas a la distribución equitativa de los beneficios de un proceso de integración y el equilibrio entre costos y beneficios. Ni los mecanismos de ALALC relativos al tratamiento especial para los países de menor desarrollo económico relativo, ni el régimen de industrias centro-americanas de integración, como tampoco la asignación de industrias a través de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial del Grupo Andino, han podido resolver adecuadamente esa delicada cuestión. Como consecuencia de ello, la relación entre los países de menor desarrollo y los de mayor desarrollo dentro de cada proceso se ha hecho más difícil, las controversias han aumentado y la frustración ha venido a reemplazar las esperanzas originalmente puestas en el esquema.

Esta experiencia también ha dejado sus propias lecciones, que de alguna manera se ven reflejadas en los instrumentos más recientes, tales que SELA o ALADI. La primera de ellas es que los objetivos fijados o la amplitud de lo que se desea alcanzar será relacionada de una manera mucho más directa con lo que sea real y posible. En este sentido se observa un alejamiento de los esquemas utópicos, idealistas o simplemente retóricos, y un acercamiento hacia soluciones más pragmáticas, experimentadas y factibles. La segunda conclusión es que, por la misma razón, los mecanismos específicos que se diseñen serán probablemente mucho más simples y mantendrán su distancia de los grandes proyectos del pasado. También es perceptible un alejamiento de las ideas de planificación regional y el correspondiente acercamiento a las políticas fundamentadas en el funcionamiento del mercado.

SUPRANACIONALIDAD Y DECISIONES NACIONALES: LA CRISIS INSTITUCIONAL

Quizás la más seria de la crisis que ha afectado a estos procesos de integración económica es la relativa al funcionamiento de las instituciones y a la relación que ellas han mantenido con los gobiernos y las instancias nacionales de decisión. En este plano es donde todos los esfuerzos de interpretación teórica, desde funcionalistas y neofuncionalistas hasta federalistas, han fracasado, pues el énfasis se ha puesto en aspectos que, lejos de conducir a una mayor ace-

leración del proceso de integración, han resultado determinantes de su estancamiento, como el rol de los "técnicos"¹¹.

Si bien los gobiernos han estado dispuestos a coordinar determinadas actividades a través de los órganos regionales, en ningún momento han aceptado transferir a esas instancias sus propios poderes de decisión en las materias de que se trate. Ello es inequívoco en el caso de ALALC, pero también se puede apreciar en la experiencia del Grupo Andino, donde después de un período inicial caracterizado por el entusiasmo, se regresó a la constante tradicional en esta materia. En el caso del Mercado Común Centroamericano, algunas materias pudieron canalizarse hacia formas de decisión regional, pero en definitiva los gobiernos hicieron prevalecer sus propios puntos de vista.

Puede observarse que hubo en este campo una pugna constante entre un enfoque de tipo supranacional y uno de tipo intergubernamental. El primero se relaciona directamente con la visión utópica e idealista de la unidad latinoamericana a que se hizo referencia anteriormente, en tanto que el segundo se identifica más con la actitud nacionalista que en general ha caracterizado la realidad latinoamericana. Mientras los técnicos encargados de la conducción de los órganos regionales favorecían evidentemente la primera tendencia, los gobiernos nacionales se inclinaban por la segunda.

En estas condiciones, el que una crisis se materializara era sólo cuestión de tiempo. No obstante que este fenómeno fue menos notorio en el caso de ALALC, por ser típicamente una organización intergubernamental, no dejó por ello de estar presente, como lo revela el esfuerzo constante destinado a lograr una reestructuración institucional y su fracaso sistemático debido a la oposición o reticencia de los gobiernos. En la experiencia del Grupo Andino, esta relación conflictiva condujo a crecientes tensiones, que en definitiva resultaron en una disminución del rol de la Junta y en una subordinación de la Comisión a los intereses nacionales, de los cuales había escapado en los momentos iniciales.

Esta situación también ha dejado sus lecciones, que se ven reflejadas en la muy diferente orientación que han tomado los organismos más recientes, como SELA, ALADI o el Pacto Amazónico. En primer lugar, se observa un énfasis en la simplicidad institucional, apartándose de las estructuras complejas del pasado. Enseguida se aprecia un predominio definitivo de los intereses gubernamentales

¹¹Véase, por ejemplo, Ernst B. Haas: "The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America". *Journal of Commons Market Studies*. Vol. v, pp. 315-343. Joseph Nye: "Central American Regional Integration". *International Conciliation* N° 562. 1967. Ernst B. Haas and Philippe C. Schmitter: "Economic and differential patterns of political integration: projections about unity in Latin America". *International Organization*. Autumn 1964. pp. 705-737.

y la eliminación de todo vestigio de supranacionalidad, habiendo el consenso llegado a ser la regla general para la adopción de decisiones. En tercer lugar, puede también observarse una disminución drástica del rol de la burocracia internacional y de los técnicos, tanto en lo que se refiere a sus poderes como en lo que respecta a su número. En este sentido, los gobiernos no parecen dispuestos a repetir la pugna del pasado y permitir el desarrollo de un poder burocrático que llegara a antagonizar sus decisiones nacionales. Menos aún, desean ver una politización o ideologización de las funciones regionales, aun cuando este problema todavía se observa en el Grupo Andino y se dio en los primeros años del funcionamiento de SELA.

LA NECESIDAD DE UN EQUILIBRIO INTEGRADOR

Si bien las características que se han venido mencionando en relación a la orientación futura de los procesos de integración, parecen adaptarse bien a lo que es la realidad latinoamericana del presente, existe siempre el riesgo de que el exceso de flexibilidad y pragmatismo en los mecanismos que se crean puede conducir a situaciones de ineffectividad en el actuar de las respectivas organizaciones. En cierto modo este es el principal problema que ha afectado a SELA, cuyos programas no han tenido un impacto significativo en América Latina y por tanto su contribución al fortalecimiento de la cooperación regional ha sido muy relativa.

También es posible que este fenómeno afecte a la recién creada ALADI, organización que más que prever el desarrollo de un programa propio proporciona el marco dentro del cual los gobiernos pueden convenir determinadas acciones de integración, ya sean de carácter parcial o multilateral. Si estas últimas no fueran lo suficientemente efectivas y dinámicas, la organización misma se vería seriamente afectada en cuanto a su viabilidad como forma de cooperación regional. Dentro de su propia modalidad, el Pacto Amazónico también puede incurrir en un problema similar.

Lo anterior permite pensar que junto con la necesaria flexibilidad de estos mecanismos y junto con el hecho de que ellos continúen respondiendo a lo que es la voluntad de cooperación de los gobiernos, sería útil y deseable que ellos definan claramente sus objetivos específicos y, sobre esa base, prevean un programa de acción concreto que permita canalizar efectivamente el tipo de integración o cooperación de que se trate. Aun cuando ello puede parecer obvio, resulta que en la experiencia latinoamericana reciente los objetivos de algunos organismos no han sido claramente definidos y tampoco han contado con un programa de acción significativo, lo que en definitiva se ha traducido en el escaso impacto a que se hacía referencia.

De esta manera, de lo que se trata es de buscar un punto de equilibrio entre dos tendencias contrapuestas. Una primera tendencia, que ha caracterizado las experiencias de ALALC, el Grupo Andino y el Mercado Común Centroamericano, ha sido la de buscar modalidades intensivas de integración, que en algunos casos han entrado en conflicto con las políticas o intereses nacionales. Como reacción en contra de esa orientación, los gobiernos han preferido entonces pasar a modalidades de integración enteramente voluntarias y organizadas sobre bases ad hoc, que en muchos casos podrían calificarse como formas pasivas o mínimas de cooperación regional.

El equilibrio que se sugiere consiste en que estas últimas modalidades se incrementan en cuanto a ritmo, volumen e intensidad, no para regresar a los esquemas anteriores, sino para organizarse dentro de un programa activo de cooperación e integración. De lo contrario, se corre el riesgo de que el esfuerzo regional se diluya a través de mecanismos poco significativos o de escasa influencia, lo que sería particularmente negativo en un momento en que la necesidad de perfeccionar la cooperación regional es mayor que nunca, dada la naturaleza de los problemas que deben enfrentarse.

CENTRALISMO Y LIBERALISMO: EL MARCO POLÍTICO DE LA INTEGRACIÓN

Un último aspecto que debe tenerse presente al analizar las características de la integración latinoamericana durante la década actual, es el relativo al marco político en que esos procesos se desenvuelven. América Latina se encuentra nuevamente dentro de un ciclo en que predominan las políticas e ideologías centralistas¹², en algunos casos con formas de autoritarismo, habiendo abandonado las tentativas de apertura liberal que se manifestaron durante la década de 1960. Estas políticas normalmente se identifican con tendencias nacionalistas en los respectivos gobiernos.

Las anteriores experiencias de integración económica fueron en gran medida expresiones regionales de esos modelos políticos liberales, caracterizados por el pluralismo en lo político y por un cierto dirigismo económico. Elementos tales que la planificación industrial, la sustitución de importaciones, aranceles de protección y otros forman parte de esos esquemas y como tales se vieron reflejados en los mecanismos de la integración económica. El modelo político centralista, en cambio, descansa en un enfoque restrictivo de lo propiamente político, pero en un amplio liberalismo en lo económico, enfatizando la no intervención del gobierno en la economía, la competencia privada, la apertura del comercio exterior, aranceles bajos, inversiones extranjeras y otros aspectos relacionados.

¹²Claudio Véliz: *The Centralist Tradition of Latin America*. Princeton, 1980.

Estos últimos aspectos son los que hoy se ven a su vez reflejados en los esquemas más recientes de integración, tal que SELA o ALADI. En ellos, como se ha señalado, no se establecen programas rigurosos sino formas de integración ad hoc, basadas en decisiones voluntarias de los propios gobiernos. Tampoco se prevén políticas arancelarias, se estimula la participación privada y las exportaciones y se ha abandonado todo intento de regular regionalmente las inversiones extranjeras o de planificar la asignación de industrias. El dirigismo económico se ve así reemplazado por el mecanismo del mercado.

En función de estas características de la América Latina contemporánea, que habrán de perdurar por algunos años, hasta que surja un nuevo ciclo liberal, pueden derivarse otras conclusiones en lo que respecta al futuro de la integración económica. En primer lugar, no cabe esperar ninguna relación entre la integración económica y formas de unidad política en la región, pues estas últimas son muy ajenas al tipo de nacionalismo prevaleciente en la actualidad. En este sentido, todas las teorías que se han basado en la idea del "incrementalismo" de la integración económica, en cuanto ella puede conducir a formas de integración política, tendrán poca oportunidad de verse comprobadas en esta región durante la década actual.

La segunda conclusión evidente es que tampoco cabe esperar ninguna forma de organización o poderes supranacionales, que vengán a sustituir la capacidad de decisión de los gobiernos por una autoridad de carácter regional. El punto de vista gubernamental habrá de predominar ampliamente y los respectivos arreglos institucionales reflejarán claramente esta influencia. En este sentido, sólo se puede esperar que los órganos regionales desempeñen actividades de coordinación, más que de decisión autónoma.

La cooperación regional en América Latina está testimoniando una drástica reorientación, como resultado de las crisis que han afectado a las experiencias anteriores y de las variaciones políticas y económicas que han tenido lugar en diversos países.

Si bien las nuevas modalidades de integración y cooperación que comienzan a surgir en América Latina tendrán un carácter más bien pasivo y ciertamente restringido, ellas, dentro de las limitaciones estructurales que las afectan, pueden contribuir útilmente a un gradual fortalecimiento de la identidad latinoamericana, en la medida en que se desempeñen dentro de una perspectiva renovada que, tomando en cuenta las realidades imperantes, pueda traducirse en acciones efectivas al nivel regional.