

INTEGRACION Y POLITICA

Por **Felipe Salazar Santos**

“El éxito o el fracaso de todo proceso de integración radica en motivaciones y acciones netamente políticas”. (Prólogo del INTAL a “Integración y Formación de Comunidades Políticas” de K. W. Deutsch).

1. Hay dos creencias muy en boga con respecto a la integración: que se trata de un fenómeno contemporáneo, nuevo en la vida de las naciones, y que sus problemas pertenecen exclusivamente al campo de la ciencia y la técnica económicas.

Ninguna de ellas es cierta. A lo largo de la historia se han multiplicado los casos de integración y desintegración política y económica y los Estados actuales son, frecuentemente, el resultado de largos y laboriosos procesos de unificación. Así ocurre, para citar algunos ejemplos, con los Estados Unidos, la Unión Soviética, el Reino Unido, Alemania, Italia y la República Popular China. La unificación se ha cumplido unas veces por medio de conquistas territoriales y bajo la acción hegemónica de uno de los Estados participantes y en otras ocasiones mediante acuerdos libres y soberanos de todos ellos. Pero siempre las acciones decisivas que han conducido a la unión y los motivos que las han inspirado han sido predominantemente de carácter político (1).

Lo anterior no quiere decir que la integración sea una tarea exclusiva de los políticos ni que sus problemas pertenezcan únicamente al campo de la ciencia política. En esta, como en otras muchas materias, “son indispensables el conocimiento del experto y el instinto del político” como lo observa Walter Hallstein (2).

Las aptitudes características del político y el más profundo conocimiento de las ciencias políticas no serían suficientes, por sí solas, para habilitar al hombre de Estado para tomar ninguna de las deci-

(1) Para un estudio sistemático de este punto, ver “Integración y Formación de Comunidades Políticas”, de K. W. Deutsch, editado por el Instituto para la Integración de América Latina, INTAL, Buenos Aires, 1966.

(2) Walter Hallstein, “Los verdaderos problemas de la integración Europea”. Conferencia dictada en la Universidad de Klé en febrero de 1965, y publicada en “La Unificación Europea” por el INTAL, Buenos Aires, 1966.

siones propias de sus funciones sin el auxilio de investigaciones técnicas e informaciones estadísticas propias de los expertos en las ramas más variadas. Esto, que es cierto en las actividades cotidianas de cualquier Gobierno, lo es también y con más veras cuando se trata de los problemas de la integración, cuyas repercusiones en el porvenir de las naciones y en su desarrollo económico son particularmente importantes y profundas.

Pero no sobra repetir que las decisiones fundamentales y los motivos determinantes son siempre políticos.

2. La literatura contemporánea sobre la integración económica abunda en consideraciones que abonan esta tesis. Tal es el punto de vista del profesor Hallstein, antiguo Presidente de la Comisión de la Comunidad Económica Europea, quien ha llegado al extremo de sostener que “la naturaleza misma de este mundo obliga a volver a definir lo que entendemos habitualmente por palabras como ‘política’ y ‘economía’ y volver a trazar —o tal vez eliminar— la frontera semántica entre esos dos vocablos”.(3).

3. La variedad y la complejidad de los problemas a que debe enfrentarse el hombre de Estado en nuestro tiempo ha hecho, en efecto, que la frontera entre política y economía se desdibuje y, en algunos casos, desaparezca por completo. La soberanía nacional tiene hoy un contenido totalmente diferente del que tuvo en el pasado. No se trata ya únicamente de la defensa de las fronteras, la concertación de alianzas militares, la elección entre la paz y la guerra o la preservación del orden público interno sino, además, de un vasto conjunto de acciones en los más diversos ámbitos: política comercial, política monetaria y financiera, política fiscal, política social, transportes, planificación, desarrollo industrial, etc.

En todos ellos el Estado ejerce su soberanía e interviene con mayor o menor intensidad y en todos también, se ve obligado, en mayor o menor medida, a negociar con los demás Estados y a adoptar decisiones y contraer compromisos internacionales.

4. Si concretamos este análisis a la integración económica veremos nuestra tesis plenamente confirmada por los hechos históricos. Desde la formación del Zollverein entre los Estados alemanes hasta el Tratado de Roma —por el cual se formó la Comunidad Económica Europea— y el de Montevideo —que instituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio— encontramos siempre el mismo proceso: la comprobación de que no es posible hacer frente a los desafíos de la época —sean ellos políticos en el estricto sentido de la palabra, de seguridad nacional, económicos o tecnológicos— en forma aislada e independiente; el estudio por los expertos de las perspectivas y repercusiones a corto y largo plazo de la unificación y de los procedimientos más indicados para alcanzarla; la decisión política de escoger una de

(3) Hallstein, “Aspectos Políticos de la Integración Europea”, loc. cit.



las soluciones alternativas propuestas por los técnicos para emprender el camino de la integración; y la preparación y negociación, también políticas, del instrumento jurídico adecuado.

5. Dos ejemplos recientes ilustran esta afirmación. El Plan Marshall para ayudar a la reconstrucción de Europa después de la segunda guerra mundial fue lanzado por el Secretario de Estado de los Estados Unidos en discurso pronunciado en Harvard en junio de 1947 en que proponía reemplazar los préstamos aislados por una ayuda colectiva a los Estados europeos, siempre y cuando que éstos organizaran un programa común de recuperación y ayuda mutua (4).

Dieciséis países de Europa Occidental respondieron el llamamiento del general Marshall y crearon la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) que asumió la tarea de distribuir los préstamos estadounidenses y sentar las bases para diversas formas de cooperación económica internacional entre los participantes. Después de largos estudios, la OECE propuso la creación de una zona de libre comercio entre sus miembros como la forma más adecuada y políticamente posible para poner en marcha un proceso de integración económica en Europa Occidental.

En 1950, el Gobierno de Francia, por conducto de su Ministro de Relaciones Exteriores Robert Schuman, lanzó la idea de organizar un "pool" del carbón y el acero entre los países que quisieran participar, como una medida, según las palabras del propio Schuman, para sentar las bases de un desarrollo común, como una primera etapa de la integración europea que salvaguardara la paz de tal modo que la guerra entre Francia y Alemania se hiciera "no sólo impensable sino materialmente imposible" (5). El plan Schuman iba mucho más allá de la simple zona de libre comercio, pues proponía un verdadero mercado común del carbón y el acero con instituciones supranacionales, capaces de administrar los inmensos recursos de dicho sector, establecer reglas sobre la producción y comercialización de los productos respectivos, percibir impuestos y dirimir controversias entre los Estados y entre las empresas, a base de una unión aduanera para las mercaderías de aquellas dos ramas industriales.

La controversia entre los partidarios de la zona de libre comercio propuesta por OECE y los que propugnaban una unión económica que se aproximara más al modelo de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), creada dentro del esquema del Plan Schuman, se decidió finalmente en favor de estos últimos con la firma, en marzo de 1957, del Tratado de Roma que establece la Comunidad Económica Europea.

He aquí una típica decisión política de grandes alcances y profundas repercusiones para el desarrollo de la economía mundial. No se incorporaron sino seis de los miembros de la OECE pero los resultados han demostrado plenamente la sabiduría de los gobiernos participan-

(4) L. de Sainte Lorette, "Le Marché Commun", París, 1958.

(5) Citado por Hallstein en "Historia de la Integración Europea", loc. cit.

tes. Si bien es cierto que la OECE había alcanzado avances considerables en la reconstrucción de Europa mediante la administración colectiva de los recursos del Plan Marshall, no había registrado progresos semejantes en el campo de la integración económica y la reestructuración de un continente en donde como lo anota Hallstein "las fronteras son un error y un lujo costoso".

6. En el caso de América Latina los acontecimientos siguieron un ritmo cronológico paralelo a los de Europa, pues los estudios de la CEPAL para la formación de un mercado regional tienen su origen en el manifiesto con que el ilustre Secretario Ejecutivo de dicho organismo, Raúl Prebisch, planteó los principales problemas del continente (6). Vino luego la creación del Comité de Comercio de la CEPAL y poco más tarde del Grupo de Trabajo sobre el mercado regional latinoamericano en que se contemplaron diversas soluciones alternativas que iban desde la creación de un mercado común latinoamericano con todas sus consecuencias, hasta la formación de una zona de libre comercio. En febrero de 1960 se suscribió en Montevideo el Tratado que establece la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio e instituye una zona de libre comercio entre las Partes Contratantes. También fue esta una decisión política de suma importancia, precedida de investigaciones y estudios técnicos muy vastos y complejos (7).

Se había optado por la formación de una simple zona de libre comercio tendiente a eliminar los obstáculos al intercambio para lo esencial del comercio recíproco, mediante negociaciones anuales selectivas, producto por producto, y en un plazo determinado. No se escogió la unión aduanera pues se consideraba imposible unificar los aranceles de aduana en vista de la escasa proporción que el comercio interlatinoamericano representaba en el total de las transacciones externas de la región. Y por razones políticas no se establecieron instituciones fuertes, con poder autónomo de decisión, como las del Tratado de Roma y la alta autoridad de la CECA. Paradójicamente, los Estados latinoamericanos defienden el dogma de la soberanía nacional con mayor celo e intransigencia que las naciones europeas, no obstante la paz relativa que ha reinado entre los primeros y las sangrientas guerras que han asolado dos veces el suelo de Europa en este siglo.

La solución escogida en el Tratado de Montevideo era, quizás, la única políticamente posible en aquel momento. Pero, como se verá más adelante, adolecía de graves debilidades intrínsecas que han sido la causa del estancamiento del progreso de integración en los últimos años.

7. El apoyo político no solamente es necesario en el momento inicial. Se requiere también, y en mayor medida, para mantener en marcha el proceso y conducirlo de etapa en etapa hasta la meta final. Esto es evidente cuando la integración se lleva a cabo entre países desarro-

(6) Raúl Prebisch, "El Desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas".

(7) "La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio", Volumen Primero, publicación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, 1960.

llados, con una larga tradición y un gran volumen de intercambio comercial recíproco, con una fuerte infraestructura física y destrezas muy adelantadas en las clases empresarial y obrera, como es el caso europeo. En efecto, el Tratado de Roma establece la secuencia automática en que deben desmantelarse las barreras al intercambio comercial. Pero las dificultades no terminan sino que comienzan en ese punto porque la supresión de las fronteras económicas tiende a la creación de un mercado ampliado mediante la intensificación de la competencia, que no es normal sin la armonización de las políticas económicas y sociales de los Estados participantes. Y no es posible "fijar objetivos y calendarios precisos en terrenos que se prestan más a una apreciación cualitativa que cuantitativa" (8). En efecto, bien se puede adquirir el compromiso de eliminar los derechos de aduana para el comercio recíproco mediante reducciones sucesivas en un plazo determinado; pero no es factible obligarse a que la política tributaria o la monetaria o la de transporte estén armonizadas en un 50 por ciento en cierta fecha. En este aspecto es forzoso limitarse a compromisos de carácter general cuyo cumplimiento depende de la fe de los Estados participantes en la bondad del sistema y de la capacidad de los gobiernos para tomar las decisiones políticas necesarias en cada etapa. No se trata únicamente de la voluntad de los Estados miembros "de poner en común sus recursos, sino también sus problemas" (9).

8. El objetivo último de la integración —sea ella política o económica— es el bien común. Cuando se lleva a cabo entre países libres y colocados en pie de igualdad jurídica, debe dar oportunidades iguales a todos los participantes y aun mejorar las de aquellos que se encuentran relativamente rezagados en la conquista del desarrollo. El compromiso debe contemplar los intereses de todos en forma equilibrada y armoniosa, del propio modo que la constitución interna del Estado debe precautelar suficientemente los derechos de todos los ciudadanos y velar por el progreso de los débiles y su protección ante los poderosos. Por donde vamos viendo que la elaboración de un tratado de integración económica no pertenece única ni principalmente al derecho internacional sino más bien al derecho constitucional.

9. Ahora bien: si lo anterior es válido cuando los Estados participantes pertenecen a la clase privilegiada de los países industrializados, lo es con más veras cuando se trata de países subdesarrollados o en vías de desarrollo. Europa estaba arrasada por la guerra y su población se encontraba "sumida en el hambre, la pobreza, la desesperación y el caos", para emplear las palabras del General Marshall. Pero tenía a su favor una vieja tradición industrial, una clase empresarial experta y audaz y una clase obrera diestra y preparada para la producción moderna. Con la ayuda del Plan Marshall se produjo en pocos años el milagro de la reconstrucción y hoy los antiguos contendores están más ricos y fuertes que nunca y su economía está conociendo épocas de prosperidad jamás antes conocidas.

(8) Hallstein, "Aspectos Económicos de la Integración Europea", loc. cit.

(9) Hallstein, op. cit.

América Latina permaneció al margen de la devastación bélica, con sus fuerzas intactas y sus recursos acrecentados por el esfuerzo que hubo de hacer durante el conflicto para abastecerse de lo indispensable. Sin embargo, 20 años después de terminado éste las naciones europeas se distancian cada día más de las latinoamericanas en su desarrollo económico y social y éstas ven cómo se contraen persistentemente los recursos que obtienen de su comercio exterior y cómo se limitan todos los días sus posibilidades de progreso.

10. Para superar el subdesarrollo, los países latinoamericanos están obligados a planificar su economía con mucho más rigor que los países industrializados. Si el desafío tecnológico es inquietante para la Comunidad Económica Europea en su conjunto, ¿cuánto no lo será para cada uno de los países latinoamericanos!

No se puede, entonces, limitar los compromisos de la Integración Económica en América Latina a la simple eliminación de las barreras al intercambio para una pequeña parte del comercio recíproco. Números estudios de la CEPAL demuestran que si se abandonara el proceso de desarrollo en el continente integrado al libre juego de las llamadas fuerzas del mercado, lejos de atenuarse las diferencias existentes entre los distintos países, se acentuarían progresivamente mediante la concentración de las inversiones en las regiones mejor dotadas de ciertos recursos naturales y en los países de mayor mercado. La integración en América Latina no puede concebirse sino como un gran plan regional de desarrollo económico en que las inversiones se orienten deliberadamente para alcanzar un desarrollo armónico y equilibrado de los países de la región.

Un plan semejante y una política de tal naturaleza en el campo de las inversiones, requieren la atención constante de los gobiernos y su acción tenaz y persistente para evitar distorsiones y perturbaciones en el curso del proceso. En otras palabras, el espíritu de solidaridad, la confianza en los mecanismos adoptados y un flujo constante de decisiones políticas, son mucho más necesarios cuando la integración se lleva a cabo entre países pobres que entre países industrializados.

11. Pero se requiere algo más. Hace falta un marco institucional quizás más coherente y mejor dotado de poderes autónomos, por la misma profundidad y complejidad de los problemas que la integración tiende a resolver. Esta es una de las grandes debilidades del Tratado de Montevideo. Como lo observa el profesor Dusan Sidjanski, la adopción de un sistema automático para la eliminación de los derechos de aduana y demás restricciones al intercambio, requiere apoyo político al comienzo del proceso, tal como ocurrió en la Asociación Europea de Libre Comercio. Una vez adoptada la decisión política y puesto en marcha el mecanismo, éste sigue andando sin necesidad de nuevas negociaciones (10).

(10) DUSAN SIDJANSKI, "Dimensiones Institucionales de la Integración Latinoamericana", INTAL, Buenos Aires, 1967.

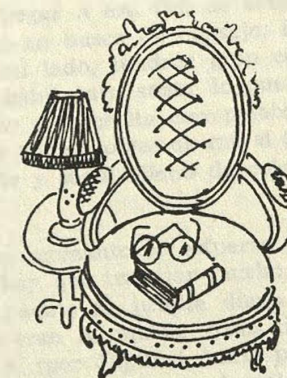
En la ALALC, en cambio se requiere ese apoyo político cada año, en cada negociación y para cada producto. A medida que la liberación va llegando a sectores de la producción acostumbrados a una protección exagerada, tropieza con resistencias cada vez más acentuadas entre los empresarios y obliga a los gobiernos a un esfuerzo cada vez más difícil y penoso, hasta llegar, como es el caso de la ALALC, a un estancamiento virtual.

12. Para un sistema de esta naturaleza eran necesarias instituciones más fuertes y autónomas, que contemplaran un adecuado equilibrio entre los intereses particulares de los Estados miembros y los generales de la comunidad económica que debía organizarse por obra del Tratado de Montevideo.

Los órganos de la ALALC son todos gubernamentales. Carecen de autonomía y están supeditados a las decisiones de los Gobiernos. No hay ninguno que sirva de vocero al interés común, pues la Comisión Técnica creada en 1965 como un tímido remedo de la Comisión CEE, se quedó escrita en el papel ante la oposición política de ciertos gobiernos, imbuídos de una concepción anacrónica del dogma de la soberanía.

13. Otro factor negativo —también político— del régimen institucional del Tratado de Montevideo, es la exigencia de la unanimidad aun en las materias menos importantes como la fijación de una fecha, el nombramiento de un funcionario o la convocación de un grupo de trabajo. Incluso cuando se tratan asuntos litigiosos, las Partes Contratantes comprometidas en la controversia ejercen su derecho al veto.

La crisis de la ALALC ha sido reconocida por las Partes Contratantes, tanto en lo que se refiere al programa de liberación del intercambio y a la necesidad de ir más allá de los compromisos mínimos del Tratado de Montevideo, como en lo atinente a la debilidad de sus instituciones. En 1965 se decidió estudiar la posibilidad de adoptar un sistema automático de desgravación y de reforzar las instituciones. Fue un momento en que pareció que la decisión de los gobiernos reactivaría el proceso al aceptar las propuestas formuladas por los señores Raúl Prebisch, Felipe Herrera, Carlos Sanz de Santamaría y José Antonio Mayobre a instancias del Presidente Frei. Pero el apoyo político a esas reformas no fue duradero. La Comisión Técnica que se ideó como un germen de órgano comunitario, se quedó en el papel. No se ha logrado ningún avance en el campo de la coordinación de las políticas nacionales. El cumplimiento del Programa de Liberación sufrió un rudo golpe cuando en noviembre de 1968 se clausuró la Conferencia Extraordinaria sin haberse llegado a ningún acuerdo sobre el segundo tramo de la Lista Común. No apunta ninguna fórmula sobre adopción de un sistema automático de desgravación. Y en cambio, la índole fuertemente gubernamental de los órganos de la Asociación, lejos de atenuarse se vio reforzada con la creación del Consejo de Ministros. Lo que hace falta no son ya estudios técnicos sino decisión política. Como decía Robert Schuman en su memorable discurso de 1950: "Ya no es tiempo de palabras vanas sino de acometer una acción valiente, una acción constructiva".



Humanidades