

# El Proceso de Integración Latino Americana y el Derecho de la Integración

## Algunos Requerimientos del Proceso en cuanto al Instrumental Jurídico

JAIME ALVAREZ SOBERANIS

Profesor de Introducción al estudio del Derecho  
y Problemas Socioeconómicos de México en el  
Departamento de Derecho de la CIA.

*Latin America's social and economic structure  
is decadent, corrupt, immoral, and generally un-  
salvageable".*

JOHN GERASSI

THE GREAT FEAR IN LATIN AMERICA

### I. INTRODUCCION.

LOS TEÓRICOS de la ciencia económica han constatado la existencia de un fenómeno cuyo tratamiento es uno de los temas capitales entre aquellos que se analizan hoy en día en dicha disciplina. Me refiero a la creciente concentración de los medios e instrumentos de producción que ha generado el desbordamiento de los mercados nacionales, aprovechando las economías de escala y que se manifiesta, entre otros hechos, en el incremento de los procesos de integración a nivel empresarial nacional, los acuerdos de complementación de economías, la multiplicación de empresas pluri-nacionales y la aparición de organismos económicos a escala internacional, como la Comunidad Económica Europea, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, el Mercado Común Centroamericano, etc.

Esta concentración económica involucra consecuencias de diversa índole, como el desarrollo de la sociedad industrial urbana o sociedad de consumo

e inclusive —en lo político— ha traído consigo una nueva especie de imperialismo, y constituye una constante que caracteriza estructuralmente a nuestra época, además de que se trata de un proceso irreversible en su realización y que posee efectos contradictorios. Así, para algunos observadores de la realidad, el panorama que plantea la concentración es optimista, en virtud de que trae consigo un incremento de los niveles productivos; otros, en cambio, advierten en ese fenómeno la génesis de un nuevo Leviatán que se formará con las grandes empresas multi-nacionales, convertidas en centros hegemónicos de decisiones políticas, económicas y sociales. El problema de fondo en cuanto a estas posturas doctrinarias, consiste en cuestionarios respecto a los beneficios que puede representar para el hombre, al fin y al cabo destinatario de toda institución, esa concentración económica que se realiza, entre otros medios, a través de procesos de integración y complementación de economías.

De lo expuesto se sigue que el proceso de integración es, en cuanto a su naturaleza, un fenómeno de índole fundamentalmente económica pero que involucra en su realización otros factores de carácter sociológico, jurídico, político y social, porque la integración es un fenómeno complejo.

Si bien, nos interesa abordar preferentemente uno de los aspectos del proceso de integración, o sea el del instrumental jurídico al que necesariamente tienen que acudir los actores del mismo para poderlo realizar, resulta que, como lo jurídico es, en tanto visualización de la realidad, sólo un punto de vista respecto al proceso de integración que insistimos en adjetivar como un fenómeno complejo, el tratamiento de este tema considerado metodológicamente, supone el llegar a lo jurídico, desde un enfoque diferente al utilizado comúnmente, en el análisis de instituciones que son, de suyo normativas, es decir, implica la necesidad de analizar previamente el fenómeno desde el punto de vista económico, para después referirnos a su tratamiento jurídico.

De lo dicho se deduce que para abordar el tema que nos interesa dilucidar, hemos de partir de un enfoque económico, y de sus implicaciones sociales y políticas; es decir, hemos de incursionar en temas propios de estas disciplinas. Precisamente por esa razón hemos tratado de ofrecer una fundamentación a nuestros asertos, no sólo en las experiencias de nuestra participación en el V Curso Regional sobre Integración de la América Latina, donde tuvimos ocasión de escuchar a prestigiados economistas latinoamericanos, sino en obras especializadas que nos parecieron de alta calidad dentro de la abundante literatura que se ha escrito sobre la problemática del subcontinente.

Así pues, si el derecho en cualquier proceso de integración económica,

posee carácter instrumental, esta afirmación, desde el punto de vista del método para llevar a cabo el análisis, resulta de capital importancia. No se tratará entonces en este estudio, de especular por el simple prurito de cumplir una placentera función intelectual, sino que pretendemos reflexionar respecto a una problemática concreta, que implica una serie de requerimientos que es urgente satisfacer. Nos interesa acercarnos a esa problemática que le plantea al derecho el proceso de integración, con un sentido eminentemente pragmático para estar en posibilidad de ofrecer al lector conclusiones válidas acerca de esas exigencias del fenómeno integracionista respecto al instrumental jurídico que necesita imperativamente para poder llegar, ya no a su culminación —pues ello, como más adelante comprobaremos, sería utópico en las actuales condiciones de nuestro sub-continente—, sino a su consolidación y desarrollo.

Pero aquí conviene hacer *desde ya otra importante precisión*: los procesos de integración económica que se han puesto en marcha hasta el presente, guardan entre sí considerables diferencias en función de los diversos objetivos que persiguen, del nivel de desarrollo de los sistemas económicos que se van a integrar, de las diferencias estructurales que existen entre los actores que participan en el proceso y de otras múltiples y complejas variantes.

Lo anterior nos ha conducido a efectuar una limitación en cuanto a los propósitos que con este análisis perseguimos. No pretendemos arribar a conclusiones generales, sino analizar concretamente, en una visión retrospectiva y prospectiva a la vez, la realidad de uno de esos procesos, tal como nos es dable conocerla hoy en día, y, específicamente, algunos de los aspectos jurídicos e institucionales de ese proceso.

Así pues, nos interesa, por razones de especialización, subrayar la presencia del instrumental jurídico en el proceso de integración latinoamericana, analizando la función que cumple en ese proceso, ensayando su caracterización estructural, señalando sus carencias y requerimientos para terminar este estudio, ofreciendo algunas conclusiones, de carácter descriptivo, sobre el Derecho de la integración en América Latina.

Para alcanzar estos objetivos, ofreceremos algunas consideraciones previas sobre la problemática latinoamericana, que es el marco donde se está llevando a cabo el proceso de integración, así como algunas reflexiones en cuanto a los problemas y perspectivas del proceso, para finalmente describir el instrumental jurídico que se ha venido utilizando en los organismos intergubernamentales encargados de la realización del proceso.

A su vez, este propósito guarda conexión con una finalidad ulterior que lo determina. La descripción del instrumental jurídico, el planteamiento de la problemática que lo afecta, y la proposición de soluciones, nos parecen tareas

que son indispensables de cumplir porque el proceso de integración se nos presenta en la actualidad como una posible respuesta a la conflictiva situación latinoamericana y consecuentemente, como una vía para superar el subdesarrollo que hoy nos afecta como pueblos y hasta como individuos.

Descritos en esta forma los propósitos y el método que vamos a seguir en esta investigación, vale la pena concluir esta introducción haciendo alusión a nuestra convicción de que corresponde a los juristas cumplir una importante misión para que los países del área puedan superar los males endémicos que padecen sus estructuras políticas, económicas y sociales, a través de una correcta instrumentalización jurídica del proceso de integración de la región.

## II. AMERICA LATINA: MARCO DEL PROCESO DE INTEGRACION.

### *A. Evolución histórica de la problemática latinoamericana.*

Resulta ya un lugar común afirmar que el proceso de integración económica de América Latina, si satisface determinados supuestos, constituye un instrumento apto para propiciar el desarrollo de los países del área. Evidentemente el problema radica en precisar esos condicionantes, para evitar, en la medida de lo posible, los desajustes, desventajas y efectos negativos que también puede ocasionar este proceso cuando los actores que en él participan, como en el caso de nuestro sub-continente, tienen entre sí considerables diferencias cuantitativas y cualitativas en sus respectivas estructuras económicas, políticas y sociales.

La problemática integracionista es compleja en tanto que implica la existencia de un conjunto de elementos relacionados entre sí, que sólo pueden ser analizados en conjunto. Nunca se subrayará lo suficiente por ejemplo, la estrecha vinculación entre lo económico, lo político y lo social, que son a nuestro juicio, parcelas de una misma realidad y que, en sus relaciones, se influyen recíprocamente de tal forma que cada uno resulta ser un condicionante de los otros. Ello es así porque el fenómeno humano es uno, de la misma manera que no es posible escindir en el hombre, como tal, su propia realidad y actividad. Podremos eso sí para fines didácticos, avocarnos al estudio de un solo aspecto de la realidad, pero no debemos olvidar la complejidad de factores que integran esa misma realidad que vamos a describir.

Así pues, para poder llegar a conclusiones válidas en cuanto al proceso de integración en el que se han comprometido los países latinoamericanos, resulta imperativo partir de una caracterización de los problemas básicos que existen en ellos. Obviamente en este trabajo se omitirán muchas de las complejidades que son resultado de diferencias estructurales entre los países

del área, pero esa simplificación es inevitable dados los objetivos que se persiguen en este estudio.

Ahora bien, para describir la problemática actual de América Latina —marco de referencia del proceso de integración— resulta indispensable aludir, así sea en apretada síntesis, a los orígenes de la situación que hoy padece nuestro sub-continente.

La necesidad de acudir al análisis histórico la explica con singular acierto Osvaldo SUNKEL, quien afirma: “el subdesarrollo y el desarrollo son procesos históricos. Los problemas y las políticas de desarrollo no pueden ser comprendidas a menos que se les analice en el entero contexto de su marco histórico. Ello significa que tienen raíces que se remontan a hechos sucedidos en el pasado reciente y muchas décadas atrás, pero cuyas consecuencias todavía se sienten. También significa que es un tanto inútil aproximarse a los problemas de la política de desarrollo con modelos económicos simplificados, formalistas y mecánicos”.<sup>1</sup>

El propio SUNKEL, en otro trabajo suyo de gran mérito, señala que es importante analizar inclusive el período de la revolución industrial y, sobre todo, el inmediatamente posterior (que abarca desde mediados del siglo XIX hasta nuestra época), en virtud de que “la expansión de la economía capitalista significa la asociación de los países de la periferia (ó subdesarrollados, entre los que se encuentra Latinoamérica) al proceso de desarrollo y de industrialización que ocurre en los primeros” e inclusive llega a aseverar que “las relaciones económicas internacionales constituyen probablemente el elemento central de explicación en cuanto a la conformación de las economías periféricas”.<sup>2</sup>

En efecto, es en el siglo pasado cuando los aparatos productivos de los países latinoamericanos se orientan definitivamente a la producción de materias primas para la exportación. Según SUNKEL, “en los países periféricos, la penetración de la Revolución Industrial es a través de un sector especializado de exportación... sobre la base de una economía que generalmente se mantiene en niveles de organización y de productividad muy precarios y primitivos, se desarrolla algún sector de la actividad económica sobre la base

<sup>1</sup> Osvaldo SUNKEL, *El trasfondo estructural de los problemas del desarrollo latinoamericano*. Traducción preparada por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile, marzo de 1966, versión mimeográfica repartida por el I.N.T.A.I. a los alumnos del V Curso Regional sobre Integración de la América Latina, Buenos Aires, Argentina, 1969, pág. 2.

<sup>2</sup> Osvaldo SUNKEL, *El marco histórico del proceso de desarrollo y de subdesarrollo*, Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Serie II, número 1, Santiago de Chile, 1967, págs. 5 y 7.

de modernas tecnologías, alta concentración de capital y eficiente organización. Trátase, siempre, de una actividad que descansa en la explotación directa de los recursos naturales con que ha sido favorecida determinada nación. Por consiguiente, sobre la base de un sistema económico altamente precario, se sobreimpone una actividad de otro nivel tecnológico que eleva enormemente el ingreso nacional del país".<sup>3</sup>

Tal es el caso de los países subdesarrollados como son los de América Latina. En ellos existe, siguiendo la terminología de Raymond BARRÉ una estructura primaria y dual, es decir, coexisten en la economía subdesarrollada dos estructuras yuxtapuestas, un sector precapitalista donde reina la economía de subsistencia y que está constituido por una multitud de pequeñas y cerradas economías agrícolas y un sector capitalista que puede subdividirse en extranjero y autóctono, el primero trabajando generalmente para la exportación de su producción y el nacional, escasamente industrial y generalmente comercial y especulador.<sup>4</sup> La economía subdesarrollada es pues una economía desarticulada que vive en permanente dependencia de los centros hegemónicos de decisiones ubicados en el extranjero, mismos que cada vez adquieren más poder, ya que es también una característica propia del "subdesarrollo" el poseer una dinámica externa de la desigualdad que acentúa el grado de dependencia de la economía periférica respecto de la economía central.

Marcos KAPLAN afirma que el dualismo estructural consiste en "las grandes diferencias económicas, sociales, políticas y culturales entre zonas rurales y urbanas y el grado insuficiente de integración de las mismas dentro de una nación y de un mismo marco político-administrativo".<sup>5</sup>

Sociológicamente se concibe este fenómeno como la "sociedad dual o plural", o sea aquella donde coexisten dos o más conglomerados socio-culturales, uno que participa en el proceso del desarrollo y otro —u otros— que por estar excluidos de los beneficios de esa participación reciben el nombre de "sector marginal". En el caso de México, la sociedad dual está representada, respectivamente, por el grupo "ladino" (es decir, los mestizos o indoeuropeos) y los indígenas.<sup>6</sup> Esta situación en cuanto a las diferencias

<sup>3</sup> SUNKEL, op. cit. pág. 31.

<sup>4</sup> Cfr. Raymond BARRÉ, *El Desarrollo Económico*, Fondo de Cultura Económica, 3a. Edición, México, 1966, págs. 24 y sigs.

<sup>5</sup> Marcos KAPLAN, *Subdesarrollo y Desarrollo de América Latina*, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Edeval, Valparaíso, Chile, 1968, pág. 10.

<sup>6</sup> Para mayor información a este respecto, en el caso de México, que por razones obvias es el que más conocemos, se recomienda ampliamente la lectura de la obra: *La democracia en México* de Pablo GONZÁLEZ CASANOVA, Ediciones Era, S. A., especialmente los capítulos V y VI.

etnológicas concurre en casi todos los países del área, aunque en grados diversos. Los Estados con mayor población indígena en la zona son Bolivia, Perú y México. En estas naciones la problemática de la sociedad dual es ciertamente más grave y angustiosa, sin que hasta el momento, en ninguno de ellos, se haya podido completar el proceso de homogenización de la población.

En cuanto al aspecto político, “desde la emancipación, se intenta aplicar el modelo euroccidental y norteamericano de sistema político, mezcla de librecambismo (integración en el sistema internacional; instrumento de grupos terratenientes, comerciantes y financieros), de descentralización estatal y de democracia representativa.

Este modelo es sobreimpuesto a una estructura tradicional que se mantiene básicamente intacta, y reaccúa sobre aquél. El impacto del latifundio, la dependencia externa y el ‘dualismo estructural’ determinan: la vigencia de tendencias centrífugas; la integración incompleta; la soberanía y la democracia ficticias; el acatamiento ritual y el incumplimiento de la ley; la inestabilidad y el uso normal de la violencia”.<sup>7</sup>

Por otra parte, “el modelo de crecimiento hacia afuera por estímulos externos y en superficie, determina una serie de factores negativos para la industrialización: vigencia de un esquema particular de división internacional del trabajo; hostilidad del Estado hacia la industrialización, acompañada de favoritismo hacia la industria importada; escasez de capital; uso irracional del ingreso; falta de obreros especializados y de experiencia técnica; mercado interno restringido.

Una primera fase de industrialización se produce en función de la actividad de los inmigrantes, del capital importador, de la elaboración parcial de exportaciones primarias, y de la complementación de las industrias extractivas y de los servicios públicos.

Una segunda fase de industrialización es determinada por crisis económicas y conflictos militares internacionales (1914-1918; 1929-39; 1935-45, etc.). Estos fenómenos determinan la interrupción del proceso de integración internacional; la quiebra del sistema multilateral de comercio y pagos; la caída de la demanda y de los precios de la producción primaria; la retracción de las corrientes inversoras extranjeras; el estancamiento de la producción primaria; la caída del ingreso; la parálisis económica; la desocupación; la crisis fiscal. En general, se evidencia el debilitamiento de los factores de

<sup>7</sup> KAPLAN, op. cit. pág. 11.

crecimiento hacia afuera, los inconvenientes de una economía dependiente y deformada".<sup>8</sup>

Para Osvaldo SUNKEL el proceso de crecimiento hacia afuera en las economías de América Latina "viene a mostrar los orígenes de una serie de características que son todavía hoy día pertinentes y que se resumen de la siguiente manera: bajos niveles de renta por habitante de la mayoría de la población, desigualdad acentuada en términos económicos como sociales de la población de cada país, diferencias estructurales entre las economías de la región y las de los países desarrollados; dependencia del proceso de crecimiento en las economías periféricas de su comercio exterior y de sus vinculaciones con las economías centrales; desperdicio o falta de aprovechamiento de aquellos recursos naturales que no tuvieron significación desde el punto de vista del desarrollo del comercio mundial; falta de diversificación de la actividad productiva, etc."<sup>9</sup>

El diagnóstico de SUNKEL para el proceso de crecimiento "hacia afuera" que han seguido nuestras economías no es, ciertamente alentador. Y si a ello añadimos la dinámica de la desigualdad en el intercambio comercial, el demérito de los precios de las materias primas, la dependencia creciente de nuestros sistemas, la descapitalización, la pobreza en las tasas de ahorro y de inversión, el panorama se nos presenta sombrío. Ante ese cuadro dantesco, reflejo de una realidad mensurable en términos de hambre, de mortalidad infantil, de miseria espiritual y humana, todavía nos quedaría pendiente por estudiar la evolución que puede sufrir esta situación, pues quizá en ese análisis pudiera haber algún resquicio donde se filtrara la esperanza y, sin embargo, hemos de confesar que no hay tampoco ahí motivo alguno para ser optimistas.

Los economistas están acordes en considerar que la Segunda Guerra Mundial (1939-45) implicó la gran oportunidad de América Latina para alcanzar el desarrollo autosostenido, sobre todo porque, ante la crisis, los países desarrollados se percataron del valor estratégico de las materias primas existentes en el área y, consecuentemente, las exportaciones zonales se vieron impulsadas.

Así pues, la segunda conflagración marca el momento en que las economías latinoamericanas echan a andar vigorosamente y en que el panorama se presenta optimista. En México, este período coincide con el gobierno del Presidente Miguel Alemán Valdés, quien orienta la estructura del poder para favorecer el crecimiento económico, a través de la aceleración del proceso de

<sup>8</sup> KAPLAN, op. cit. pág. 27.

<sup>9</sup> SUNKEL, op. cit. pág. 42.



industrialización, mediante estímulos fiscales y exenciones a las empresas, postergando las reivindicaciones sociales de los sectores marginados. Y este caso de México, no es el único en el sub-continente, sino que con él coinciden otros países del área. Parece que ahí se tomó una vía en la encrucijada que se le presentaba a Latinoamérica.

A este respecto Felipe HERRERA afirma: "Para acrecentar la producción se hicieron nuevas inversiones y paralelamente, como consecuencia de las dificultades del comercio internacional derivadas de la situación bélica, América Latina comenzó a robustecer el proceso de industrialización, que algunos de sus principales países ya habían iniciado".<sup>10</sup>

Por su parte, Fernando HENRIQUE CARDOSO y Enzo FALETTI en la obra "Dependencia y Desarrollo en América Latina", publicada por Siglo XXI Editores, S. A., se pronuncian, en cuanto al período post-bélico en América Latina, en los siguientes términos: "Al terminar la segunda guerra mundial, parecía que algunos países de América Latina estaban en condiciones de completar el proceso de formación de su sector industrial y de iniciar, además, transformaciones económicas capaces de lograr un desarrollo autosustentado".<sup>11</sup>

¿Qué fue lo que ocurrió en ese momento crucial y por qué las expectativas de desarrollo resultaron fallidas? Los autores han ofrecido múltiples explicaciones del fenómeno. Se habla de la ceguera de los gobernantes para aprovechar la coyuntura favorable; la corrupción en la estructura administrativa de nuestros países; la tecnología obsoleta e ineficiente, la ausencia de un sector empresarial, dinámico y competente que hubiera promovido la producción masiva; la dependencia económica de los países del área hacia los Estados Unidos de Norte América que en este período se acentuó al convertirse dicho país en nuestro principal cliente o bien de la incomprensión del gobierno norteamericano hacia la problemática de nuestros pueblos; la escasa ayuda externa procedente de dicho país, que la canalizó —vía el plan Marshall— a la reconstrucción europea; el condicionamiento geográfico que existe en nuestro sub-continente, e inclusive, no ha faltado quien se explique el deterioro de nuestras economías por factores de tipo etnológico.

A nuestro juicio, tales causas son concomitantes y ninguna de ellas podría, por sí sola explicar el caso. En efecto, en Latinoamérica, todos esos fenómenos que describimos, se han dado e inclusive, algunos de ellos continúan presentándose.

<sup>10</sup> Felipe HERRERA, *América Latina Integrada*, Editorial Losada, S. A., 2a. edición, Buenos Aires, Argentina, 1967, pág. 64.

<sup>11</sup> Fernando HENRIQUE CARDOSO y Enzo FALETTI, *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, Editores, S. A., 1a. edición, México, 1969, pág. 3.

“Durante el período de post-guerra las exportaciones latinoamericanas experimentaron un auge causado por las necesidades de materias primas destinadas a la reconstrucción europea. Posteriormente el conflicto de Corea contribuyó a mantener esa situación. Pero ya entonces, en Latinoamérica, voces previsoras pronosticaban la crisis subsiguiente derivada de la debilidad intrínseca de la economía regional, por estar asentada en las exportaciones de productos básicos”.<sup>12</sup>

Hubo en aquella época un auge en las exportaciones y estaban dados algunos de los supuestos para un nuevo paso de la economía latinoamericana: el complementar el ciclo de crecimiento e inaugurar la fase de desarrollo auto-sustentado. “Por lo menos en países como Argentina, México, Chile, Colombia y Brasil. Entre esos supuestos cabría enumerar: 1) un mercado interno suficiente para el consumo de los productos industriales, formado desde el siglo pasado por la integración de la economía agropecuaria o minera al mercado mundial; 2) una base industrial formada lentamente en los últimos 80 años, que comprendía industrias livianas de consumo (alimenticias, textiles, etc.) y, en ciertos casos, la producción de algunos bienes relacionados con la economía de exportación; 3) una abundante fuente de divisas, constituida por la explotación agropecuaria y minera; 4) fuertes estímulos para el crecimiento económico, especialmente en países como Brasil y Colombia, gracias al fortalecimiento del sector externo a partir de la segunda mitad de la década de 1950; 5) la existencia de una tasa satisfactoria de formación interna de capitales en algunos países, por ejemplo, en Argentina.

Desde el punto de vista económico, por consiguiente, parecía que toda política de desarrollo debería concentrarse en dos puntos: a) la absorción de una tecnología capaz de promover la diversificación de la estructura productiva y de aumentar la productividad, y b) la definición de una política de inversiones que, a través del Estado, crease la infraestructura requerida por esa diversificación. Las condiciones estructurales y de coyuntura, favorables, dieron paso desde entonces a la creencia, común entre los economistas, de que el desarrollo dependería principalmente de la capacidad de cada país para tomar las decisiones de política económica que la situación requiriese”.<sup>13</sup>

Si contemplamos la evolución de la política de desarrollo en América Latina, podemos percatarnos de que ninguno de los dos objetivos fueron alcanzados. En cuanto al proceso de absorción de tecnología, éste ha ido avanzando en forma tan deficiente que la brecha tecnológica entre los países

<sup>12</sup> HERRERA, *op. cit.*, pág. 65.

<sup>13</sup> CARDOSO y FALLETO, *op. cit.*, págs. 4 y 5.

desarrollados y los del tercer mundo se ha ampliado en lugar de reducirse. En un magnífico estudio Jorge SÁBATO y Natalio BOTANA, han indicado que: “el acceso a una sociedad moderna —que es uno de los objetivos que se pretenden alcanzar por el desarrollo— supone necesariamente una acción decisiva en el campo de la investigación científico-tecnológica” y añaden que, “en mayor o menor grado, ninguno de los países de América Latina posee hoy la capacidad técnica científica de decisión propia: esta carencia se pone de manifiesto cada vez que se deben tomar decisiones en aquellos problemas donde las variables científico-técnicas son de gran importancia, sean éstas de naturaleza política (pacto de desnuclearización, etc.); economía (asignación de prioridades en el desarrollo industrial, introducción de nuevos procesos productivos, etc.); social (planificación de recursos humanos y modernización de la enseñanza, etc.)”.<sup>14</sup>

¿Cuáles son las causas que han determinado la existencia de esta carencia?

A nuestro juicio, la pobreza tecnológica en América Latina obedece a una multiplicidad factorial, de la cual conviene destacar los siguientes elementos: sistemas educativos anticuados, que en general no producen hombres creativos; mecanismos jurídico-administrativos rígidos e ineficientes, y generadores de una atmósfera burocrática poco propicia a la actividad creadora; recursos escasos o mal distribuidos, inversiones limitadas de los gobiernos latinoamericanos en el desarrollo de tecnología autóctona; planificación inexistente o a nivel rudimentario; promoción o estímulo fuertemente influidos por el favoritismo político, remuneraciones que en muchos casos imposibilitan el desempeño *full time* del personal; universidades tradicionales donde la investigación ocupa un lugar secundario, etc.<sup>15</sup>

Si tomamos de entre las causales descritas una sola variable, por ejemplo, la inversión de los países latinoamericanos en su infraestructura científico-tecnológica en comparación con las inversiones de los países desarrollados, se patentiza la escasa preocupación de los gobernantes en esta materia.<sup>15 bis</sup>. Obviamente, esta actitud ha traído como consecuencia, la pobreza

<sup>14</sup> Jorge SÁBATO y Natalio BOTANA, *La Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo futuro de América Latina*, Revista de la Integración, No. 3, B.I.D., Instituto para la Integración de la América Latina, Buenos Aires, Argentina, Nov. 1968, págs. 15 y 19.

<sup>15</sup> Cfr. SÁBATO y BOTANA, op. cit. pág. 20.

<sup>15 bis</sup> Respecto a la escasa inversión que los países del área destinan a este rubro, aún cuando los datos son más bien aproximados, el “Informe de la Comisión de Desarrollo Internacional” presidida por Lester B. PEARSON, indican que, mientras los gastos en investigación y aplicación práctica en América Latina sólo representan el 0.2% del P.N.B. en la Unión Soviética y los Estados Unidos, las cifras equivalentes

tecnológica que obliga a nuestros países a importar la de las economías centrales y además provoca el fenómeno conocido como “la fuga de cerebros”, o sea la emigración de los más valiosos a los países desarrollados en busca de mejores remuneraciones. Como indican atinadamente SÁBATO y BOTANA: “En América Latina, el éxodo de talentos es la típica consecuencia de la falta de relaciones entre la infraestructura científico-tecnológica, la estructura productiva y el gobierno”.<sup>16</sup>

La gravedad de la situación se pone de manifiesto si advertimos con Celso FURTADO que, analizando el proceso de desarrollo de las naciones capitalistas (Europa Occidental y los Estados Unidos) el fundamento del progreso alcanzado por esos países está constituido precisamente por la capacidad de innovación tecnológica de la clase empresarial aunada a la capacidad de presión de la clase trabajadora, de lo que podemos concluir que, si los latinoamericanos no somos capaces de alcanzar el progreso tecnológico logrado por los países desarrollados, nos faltará “el factor básico del crecimiento” y el “elemento fundamental de la propia estabilidad social”.<sup>17</sup>

Un órgano de las Naciones Unidas, la Comisión Económica para América Latina, que ha realizado un papel relevante en el esfuerzo desarrollista de la región ha confirmado la importancia de las infraestructuras científico-tecnológicas al afirmar que: “el problema del desarrollo económico consiste esencialmente en asimilar con celeridad el vasto caudal de la tecnología para elevar el nivel de vida de las masas. A la solución de este problema se oponen dificultades considerables, tanto por las ingentes dimensiones del proceso de transferencia tecnológica, como por las condiciones peculiares en que se plantea”.<sup>18</sup>

En lo que respecta al proceso de realización del segundo objetivo tendiente al desarrollo auto-sostenido de los países del área a que aluden CARDO-

---

son respectivamente del orden del 4.2% y el 3.2% del P.N.B., Véase: *El desarrollo: empresa común*, Informe de la Comisión de Desarrollo Internacional, Editorial Tecnos, Madrid, 1969, pág. 73.

<sup>16</sup> SÁBATO y BOTANA, op. cit. pág. 30.

<sup>17</sup> Cfr. Celso FURTADO, *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*. Eudeba, Buenos Aires, 1966. Véase también a este respecto el artículo de José María ARAGAO intitulado: *Integración, dependencia y desarrollo: Reflexiones en torno de “Subdesarrollo y estancamiento en América Latina”*, Revista de la Integración, Banco Interamericano de Desarrollo, I.N.T.A.L., Buenos Aires, Argentina, Noviembre de 1967, págs. 105 a 126.

<sup>18</sup> Organización de las Naciones Unidas, CEPAL, *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, E/CN. 12/582.1 No. de venta 61.II.5.G. Santiago de Chile, junio de 1961, pág. 1.

so y FALETTO, o sea la creación de la infraestructura económica por parte del Estado —vías de comunicación, puentes, electricidad, servicios, etc.— parece que ha habido mayores logros y algunos de ellos —básicamente los tres de mayor desarrollo económico relativo que son Argentina, Brasil y México— cuentan ya con avances considerables.

El problema consiste en que las inversiones en infraestructura se han realizado en buena medida mediante el auxilio de créditos provenientes de países desarrollados, con la consiguiente descapitalización ocasionada por el pago de réditos y, además el aumento de dependencia. A este fenómeno —obtención de créditos— traducible como creciente endeudamiento externo, hay que añadir la creciente inversión extranjera directa, otro nuevo factor de dependencia.<sup>19</sup>

En realidad esas inversiones son las avanzadas del imperialismo y así lo explica, fundándose en una interpretación leninista, Peter WORSLEY, al afirmar que “Lenin definió el imperialismo moderno como la fase ‘más elevada’ del desarrollo del capital, en la que el capital financiero vino a dominar la economía capitalista metropolitana, en una época en que la tasa de utilidad en el país de origen empezó a declinar. La exportación de capital a las regiones atrasadas, por contraste, ofrecía enormes recompensas a la inversión: superutilidades”.<sup>20</sup>

Así pues, la inversión extranjera directa en América Latina aparece —y se desarrolla— porque implica una fuente de extraordinarias utilidades para los capitalistas.<sup>21</sup> Considerada en el período post-bélico, aunque hubo una restricción provocada por la gran conflagración mundial, “sin embargo, el

<sup>19</sup> Un estudio estructuralista de la dependencia en la región, de los mejores que conocemos, es el de Helio JACUARIBE intitulado “Dependencia y autonomía en América Latina”, en la obra de varios autores *La dependencia político-económica de América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1969.

<sup>20</sup> Peter WORSLEY, *El Tercer Mundo*, Siglo XXI Editores, S. A. 1a. edición en español, México, 1966, pág. 53.

<sup>21</sup> Respecto al problema —grave entre los que aquejan a la región— de la inversión extranjera, la ayuda externa y la dependencia, además del libro citado en la nota 19, son ampliamente recomendables las siguientes obras: Organización de las Naciones Unidas, *Las Inversiones Extranjeras en América Latina*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, N. Y. 1955; Organización de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Las inversiones extranjeras en los países en desarrollo*, E/446, No. de venta S6811.D2, Nueva York, N. Y., 1968. Hernán CORTÉS RODRÍGUEZ, *Las inversiones extranjeras en Hispanoamérica*, Editorial Cultura Hispánica, Madrid, 1953 y María del Rosario GREEN MACÍAS, *Inversión extranjera, ayuda y dependencia en América Latina*, en la Revista Foro Internacional, Volumen XII, Número 1, El Colegio de México, julio-septiembre de 1971.

crecimiento de los volúmenes de capital durante este período, se eleva principalmente por las reinversiones de utilidades (de las empresas ya establecidas en la región) y, en segundo término por las nuevas afluencias”, por otra parte, es precisamente en la segunda post-guerra cuando se obtienen por los países latinoamericanos “los créditos gubernamentales en gran escala, sostenidos por Estados Unidos a través de organismos financieros creados exprefeso como el Banco de Exportaciones e Importaciones (EXIMBANK) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)”.<sup>22</sup>

Claro está que como señalamos en párrafos precedentes, esa ayuda externa se destinó en ese período, sobre todo a Europa.<sup>23</sup>

Por razones obvias, dentro de la composición de las inversiones extranjeras para América Latina, los Estados Unidos de Norte-América han conservado más del 50% de las mismas en su favor hasta el año 1958<sup>24</sup> en que empieza a verse una desviación hacia otros países.

El correlato socio-político de la fenomenología económica que hasta aquí hemos descrito, —para no caer en el vicio de la visión parcial de la realidad— está constituido por “la presencia cada vez más importante y por la participación de las clases medias urbanas y de las burguesías industriales y comerciales en el sistema de dominación”,<sup>25</sup> en sustitución de la clase latifundista que controlaba, en su beneficio, el aparato del poder, en el período anterior.

Para terminar nuestra ya larga disquisición, conviene indicar la aparición —en la década de 1950 a 1960— de un nuevo fenómeno económico: la sustitución de importaciones, y su correlato lógico: el régimen proteccionista. Los países latinoamericanos se imponen en este período un nuevo objetivo: hacer crecer “hacia adentro” sus estructuras económicas. Las medidas de política económica suelen ser: requisitación a la importación de mercancías, (régimen de permiso previo), restricciones cuantitativas a los productos importados, elevación de las barreras arancelarias, privilegios y exenciones a las industrias nacionales destinadas a producir artículos que antes se importaban, etc.

<sup>22</sup> Leopoldo GONZÁLEZ AGUAYO, *La nacionalización de bienes extranjeros en América Latina*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., México, 1969, págs. 280 y 281.

<sup>23</sup> Respecto a las consecuencias de las inversiones norteamericanas en Europa, puede verse la obra de J. Jacques SERVAN SCHREIBER “*El desafío americano*”, Traducción de J. FERRER ALEN, Rotativa, Plaza Janes, S. A. Editores, Barcelona, España, 1971.

<sup>24</sup> Véase a este respecto el Cuadro II, en la obra de GONZÁLEZ AGUAYO, *La Nacionalización*, pág. 299.

<sup>25</sup> CARDOSO y FALETO, op. cit. pág. 103.

Lógicamente, esta nueva actitud supone una mayor participación del Estado en las actividades económicas. Aparece —o en algunos países se incrementa— una nueva fuerza política: el nacionalismo. Se multiplican los partidos “populistas”. Se acentúa la política de expropiaciones, con el recrudescimiento de la lucha entre el Estado y las grandes empresas extranjeras por una parte y, por otra, entre aquél y los centros de poder situados en el interior de los países, que se oponen a ceder el monopolio de las decisiones en materia de inversiones y consumo al Estado intervencionista.

En razón de la diversa composición de la estructura del poder, este antagonismo alcanza niveles variables en los países del área y los resultados también son, en extremo, variados y abarcan desde la dictadura militar —de “derecha” como en Brasil, o de “izquierda” como en Perú— hasta el experimento socialista chileno y la economía dirigida cubana, pasando por formas pseudo-democráticas como la nuestra.<sup>26</sup>

Hay pues, para sintetizarlo con MEDINA ECHAVARRÍA, una transición de la hacienda a la empresa, con la consecuente transformación en el sistema de dominación, hoy enseñoreado por la burguesía industrial y especuladora.

A estos hechos hay que añadir, finalmente, dos fenómenos: la explosión demográfica y el urbanismo acelerado recién traducido, este último, en macrocefalia urbana, es decir, en congestiónamiento de la población en enormes ciudades, —Buenos Aires, Sao Paulo, México— fenómeno que ha provocado ingentes problemas de diversa índole, entre los cuales ciertamente no es el menos grave el de la contaminación ambiental, y una radical —y creciente— insuficiencia en los servicios públicos elementales: alcantarillado, luz, agua, transporte.

Este “rápido incremento actual de la población urbana en América Latina... es más que nada resultado de una ‘expulsión’ de campesinos empobrecidos... (por lo que) existe una simple transferencia de la miseria del campo a la ciudad...”<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Un buen análisis desde el punto de vista político de la influencia de los grupos de presión y factores reales de poder en el proceso de la toma de decisiones en América Latina y de su relación con la estructura económica, se contiene en el artículo de Philippe C. SCHMITTER, *Desarrollo retrasado, dependencia externa y cambio político*, en la Revista Foro Internacional, de El Colegio de México, Volúmen XII, número 2, México, octubre-diciembre 1971, págs. 135 a 174.

<sup>27</sup> José MEDINA ECHAVARRÍA, *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*, Ediciones Solar-Hachette, S. A., Biblioteca Dimensión Americana, Buenos Aires, 1964, pág. 41. Este trabajo fue presentado al X período de sesiones de la CEPAL (Mar de la Plata, 1963) con la sigla E/CN.12/646.

### B. La problemática latinoamericana en la actualidad.

*Advertencia previa.* Trazado esquemáticamente en los párrafos precedentes, el proceso evolutivo de las estructuras socio-políticas y económicas en América Latina, e inclusive, esbozados ya los principales problemas de la región, conviene no obstante, hacer un resumen descriptivo de la situación que impera en la actualidad. Desde este momento advertimos que más que un nuevo replanteo, explicitaremos las consecuencias de la fenomenología enunciada y que sólomente queremos ofrecer una breve noción que en manera alguna lleva la pretensión de ser exhaustiva.

También vale la pena señalar que esta exposición, para alcanzar carácter científico, requiere la remisión a cuadros estadísticos, análisis de variables económicas, curvas de desarrollo, gráficas sectoriales, etc., ya que son tales elementos los que le pueden servir de fundamento, pero en la imposibilidad de incluir aquí —sobre todo por razones de espacio— el cúmulo de información estadística existente respecto a la situación latinoamericana, seleccionaremos solamente algunos datos con fines ilustrativos, y remitiremos al lector a las fuentes.

#### I. ENMARCAMIENTO GENERAL.

Para adentrarnos en el estudio mencionado, queremos reiterar aquí un enmarcamiento general de la situación, con tres condicionantes básicos:

1. *Condicionamiento geográfico.* Se ha dicho que América Latina es un continente despoblado. Mejor que ésto, debemos decir que es un continente mal poblado y que presenta “el contraste entre regiones sobrepobladas y con escasos recursos (altiplanos mexicano y andino, nordeste brasileño) y regiones de ingentes potencialidades y con escasa población... la contrastada y accidentada configuración geográfica ha originado una desigual distribución de la población en todo el territorio... la mitad de la población de Colombia se concentra en 1/8 de su territorio; de Brasil en 1/11, de Chile en 1/20 y de Argentina en 1/40”.<sup>28</sup>

A esto hay que añadir que la colonización hispanolusitana fue irregular, pues debido a la búsqueda de metales preciosos las poblaciones se asentaron donde había aquéllos. En América del Sur, el centro del inmenso triángulo geográfico está vacío y las principales ciudades quedan ubicadas en un

<sup>28</sup> J. Jesús GARCÍA, *Los obstáculos al desarrollo en América Latina*, en la obra *La Iglesia, el subdesarrollo, y la Revolución*, de varios autores, Colección Latinoamérica. Hoy, Editorial Nuestro Tiempo, S. A., 1a. edición, México, 1969, pág. 55.



perímetro no mayor de 200 km de distancia de la costa. Ya desde la geografía se configura el dualismo que encontraremos en lo social y en lo económico, pues existen serios contrastes entre la vida "tropical" de las costas y la que se desarrolla en climas templados.

2. *Condicionamiento étnico.* En la zona hay países con mayor homogeneidad racial (de origen europeo) como Argentina, Uruguay, Costa Rica y Chile. En éstos, la estratificación social es menos acentuada. En otros, en cambio, hay una gran heterogeneidad, derivada de la presencia de múltiples grupos indígenas, inclusive no conectados entre sí por el lenguaje, o bien, donde la mezcla racial incluyó, además, a la población negra. Finalmente hay países de homogeneidad racial negra o mulata. Generalmente los de población blanca tienen superior *status* socio-económico, no porque haya una raza mejor que otra, postura que expresamente rechazamos por absurda, "sino en función de la dependencia y vinculación económica y cultural de los grupos no indígenas con los países más avanzados, fenómeno llamado por TOYNBEE, *herodianismo*".<sup>29</sup>

3. *Enmarcamiento histórico.* En cuanto al aspecto histórico es importante subrayar que la conquista implicó un régimen de explotación irracional de los recursos naturales de la región, sobre todo los no renovables, como los minerales y metales preciosos y de sumisión de los aborígenes por los conquistadores, entre otras medidas a través del régimen de las encomiendas.

La dominación hispano-lusitana trajo consigo la destrucción de las culturas indígenas y la explotación de los aborígenes, empleados como fuerza de trabajo en calidad de esclavos, régimen de dominio que ni siquiera pudo ser frenado por los esfuerzos de los misioneros.

Las distintas revoluciones de independencia no transformaron el régimen de dominación, sino que ocasionaron la simple sustitución de las clases dominantes. En efecto, las consecuencias sociales de los movimientos libertarios sólo fueron suplantarse a los peninsulares por los criollos, dejando sin tocar toda la estratificación social latinoamericana y cuando más se obtuvo la participación de los mestizos en el proceso de toma de decisiones políticas en algunos países.<sup>30</sup>

De las revoluciones libertarias surgen, no obstante nuevos elementos que gozan de poder político, como los caudillos, generalmente emergidos del

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Para el caso de México, esta situación se describe, entre otras obras, en el libro de Luis VILLORO TORANZO, intitulado *El Proceso Ideológico de la Revolución de Independencia*, U.N.A.M., 2a. edición, México, 1967, especialmente págs. 220 y sigs.

ejército y éste se constituye, quizá desde entonces, en un factor real de poder, que hasta la fecha en varios países del área juega un importante papel.<sup>31</sup>

Así pues, la situación de dominación y de severa estratificación social se mantiene intocada prácticamente hasta nuestros días que han contemplado simplemente una nueva sustitución de los latifundistas, el clero y el ejército, por los empresarios e industriales nacionales y extranjeros y por los políticos quienes fungen como nuevas clases detentadoras del poder económico y de los beneficios del sistema de explotación.

## II. LA ESTRUCTURA SOCIO-ECONÓMICA.

Ya señalamos al reseñar brevemente la evolución de la problemática latino-americana que en virtud de que no se tuvo una concepción estratégica del desarrollo fundado en la realidad de cada país y con base en los intereses nacionales, se comprometió la secuencia del propio proceso de desarrollo a tal grado que definitivamente “el desarrollo de América Latina es aún todavía más problemático que hace 20 años y la angustia por mejorar de condición ha ganado si cabe en intensidad y urgencia. Los resultados conseguidos hasta ahora son en general menguados y, en términos relativos, se ha acrecentado la disparidad con el nivel de vida y la capacidad productora de los países industriales”.<sup>32</sup>

Y por su parte, José María ARAGAO confirma que: “Considerada en conjunto, América Latina se caracteriza no sólo como una región de bajo nivel de desarrollo económico, sino también con un ritmo de crecimiento lento e inestable. Su ingreso por habitante en la post-guerra se acercaba a los 280 dólares anuales y hoy es de poco más de 440 dólares, lo que representa un incremento de poco más de la mitad en 20 años y una tasa anual de crecimiento, en ese período, de poco más del 2%. Con esos índices, América Latina se presenta, entre las grandes regiones del mundo, como aquella que registra las menores tasas de crecimiento económico y, al mismo tiempo, los mayores índices de crecimiento demográfico, lo que le confiere una posición singular en la economía mundial”.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> En cuanto a los caudillos como factor real de poder en el caso de México, se recomienda la lectura de la obra de Pablo GONZÁLEZ CASANOVA, *La democracia en México*, citada en la nota 6 de este trabajo.

<sup>32</sup> Germánico SALGADO, *El Desarrollo y la Integración de América Latina*, Apuntes mimeográficos, versión preliminar, Instituto Latino Americano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile, junio de 1968, pág. 1.

<sup>33</sup> José María ARAGAO, *Del principio de la reciprocidad comercial al principio de la justa repartición de los beneficios de la integración*. Documento presentado por el INTAL al Congreso Internacional de Economía 2, Córdoba, 25/30-7-66 repartido a los alumnos del V Curso sobre Integración de la América Latina, pág. 6.

La relación de la explosión demográfica —ocasionada entre otros factores, por la actitud tradicionalista de la Iglesia Católica a este respecto, con la prohibición del uso de anti-conceptivos y el rechazo del control de la natalidad y el bajo índice de crecimiento económico tiene, entre otras graves consecuencias, el incremento del desempleo y de la miseria de los sectores marginales, que son los de mayor crecimiento demográfico.

Estos fenómenos económicos —deterioro paulatino de la tasa de crecimiento económico—, aumento de dependencia, estancamiento en el nivel productivo, han coincidido, en la estructura social con el fenómeno conocido como “la revolución de las expectativas” es decir, con la circunstancia de que el sector marginal de la población latinoamericana, ha conocido a través de los medios masivos de comunicación, las opciones vitales de las clases acomodadas, y se le ha despertado, el legítimo deseo de mejorar su *standard* de vida y, consecuentemente, la angustia al comprobar que las estructuras capitalistas y oligárquicas se lo impiden.

Partiendo de los hechos anteriormente expuestos, haremos ahora una breve descripción de algunos de los elementos más sobresalientes de la estructura socio-económica, tales como la población, la estructura de la tenencia de la tierra y el nivel de ingreso.

#### A. Población.

La población latino-americana es una de las más dinámicas del mundo en cuanto a su crecimiento. En efecto, de acuerdo con el estudio económico de América Latina de la CEPAL, para el año de 1968, la población de América Latina creció de 1960 de 202.9 millones de habitantes a 248.0 millones en 1967, lo que implica un incremento de 45.1 millones, o sea del 22.2% en 7 años. Este rápido crecimiento, superior al índice mundial que fue de 15.7% en ese mismo período y al de los países desarrollados que fue de 8.6% se debe a los efectos combinados de altas tasas de natalidad y descenso en las tasas de mortalidad.

Obviamente la explosión demográfica tiene también como consecuencia una específica composición de la población por edades. La densidad de la población, es no obstante, bastante baja, pues es de 11 habitantes por kilómetro cuadrado.

En cuanto a la población potencialmente activa, ésta es más reducida que en los países desarrollados, precisamente porque en la composición de la población es cada vez mayor el porcentaje de niños que forman parte de la misma.

Hombres y mujeres participan en actividades laborales a temprana edad.

La fuerza de trabajo femenina representa aproximadamente entre el 18 y el 20% del total.

### *B. Estructura de la tenencia de la tierra.*

En cuanto a la propiedad de las tierras cultivables, de acuerdo con un estudio elaborado por el CIES para el año de 1965, el 2.6% de propietarios agrícolas poseían el 46% del área agrícola mientras que el 52.7% de terratenientes, tenían el 2.3% del área agrícola.

Además una gran parte de la población, aproximadamente el 50% se dedica a las ocupaciones agropecuarias.

La población rural latino-americana es absolutamente marginal y tiene el más bajo nivel de vida entre todos los sectores y grupos sociales.

La CEPAL en su estudio económico de América Latina para el año de 1966, afirmó que alrededor del 60% de las familias campesinas percibe menos del 30% del ingreso total generado en el sector agrícola, con un ingreso familiar medio inferior a los 250 dólares por año; en el extremo opuesto de la escala alrededor del 2% de las familias recibe un tercio del ingreso total del sector.

Así pues, como comenta Horacio LABASTIDA, “La concentración de la tierra es uno de los más graves obstáculos que se oponen a la modernización agraria... la distribución de la tierra sigue aún apegada a patrones arcaicos... al lado del latifundio ha proliferado el minifundio, mismos que en las condiciones en que aparecen en la región son formas de tenencia de la tierra desfavorables al desenvolvimiento económico y social. Las grandes haciendas han mantenido un clima feudal ajeno al progreso y al bienestar colectivo; se trata de un sistema de concentración del poder económico y político que genera la servidumbre de las mayorías rurales...”.<sup>34</sup>

### *C. Nivel de ingreso.*

En lo que toca al nivel de ingreso, América Latina se encuentra rezagada respecto a los países desarrollados. “El aumento del producto —dice Germánico SALGADO— ha sido más lento en promedio en los últimos años que al comienzo de la década de los 50. Con ligeras diferencias los estudios realizados indican un progresivo debilitamiento en el crecimiento del producto interno bruto por habitante”.<sup>35</sup>

Por otra parte, existen grandes diferencias entre los países latinoamericanos en cuanto al nivel de sus ingresos, a su potencial productivo y recursos.

<sup>34</sup> Horacio LABASTIDA, *Los Grandes Problemas de América Latina*, en la obra *La Iglesia, el subdesarrollo y la Revolución*, ya citada, págs. 42 a 45.

<sup>35</sup> Germánico SALGADO, op. cit. pág. 1.

Según ARAGAO, “tres países de América Latina —Argentina, Brasil y México— representan dos tercios de la superficie y de la población regionales, más del 60% de su producto interno bruto y más de 40% del comercio exterior”.<sup>36</sup> Si a estos tres países añadimos Venezuela, los mismos representan en 1969, según datos de la ALALC, más del 70% del comercio total y las dos terceras partes del comercio en la propia ALALC.

En un documento elaborado por la CEPAL intitulado “*Contribución a la política de integración económica de América Latina*”, sometido al XI período de sesiones de la propia CEPAL, celebrado en la ciudad de México, D. F., durante el mes de mayo de 1965, dicho organismo internacional, llegó a las siguientes conclusiones con relación a la situación de la región: “En los veinte años que van a cumplirse desde la terminación de la guerra, el desarrollo latinoamericano ha sido lento, su ritmo inestable y el proceso se ha debilitado en vastas áreas de la región a tales extremos que el ingreso medio por habitante sólo ha crecido en 50 por ciento en tan largo período. De una exigua cifra de 280 dólares se ha pasado al modesto nivel actual de 430 dólares por habitante. Si no se modifican las tendencias que refleja tal evolución en esta primera mitad de la década de 1960, los 600 millones de habitantes que tendrá América Latina a fines de este siglo sólo dispondrán de un ingreso medio de unos 650 dólares, y aunque se superara en el futuro el ritmo de crecimiento de los últimos 15 años, este ingreso medio no excedería de 850 dólares por habitante”.<sup>37</sup>

Este diagnóstico de CEPAL, en el sentido de que América Latina se encuentra peligrosamente estancada en su esfuerzo por alcanzar un desarrollo auto-sustentado, lo confirman los tratadistas que tuvimos ocasión de consultar a ese respecto.

John GERASSI, por su parte, en la obra *The Great fear in Latin America*, en la que se ocupa de comentar la política norteamericana hacia los países del área, llegando a interesantes conclusiones respecto a los cambios que deben introducirse en aquélla, para obtener la verdadera amistad — y no la alianza forzada— de los pueblos latinoamericanos, relata la participación de los factores políticos en el estancamiento económico que padece el subcontinente.

Afirma al respecto que las clases dominantes en la estructura socio-polí-

<sup>36</sup> ARAGAO, op. cit. pág. 10.

<sup>37</sup> CEPAL, *Contribución a la política de integración económica de América Latina*, en la obra: *Hacia la Integración acelerada de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, 1a. edición, México, 1965, pág. 45.

tica latinoamericana, están interesadas en mantener el *statu quo*, es decir, el sistema de explotación existente, e inclusive para tal fin acuden al auxilio de los Estados Unidos de Norte-América: “Hemos visto —dice GERASSI— como la sub-desarrollada Latinoamérica se encuentra firmemente controlada por ciertos grupos. Las oligarquías, las compañías extranjeras, los hombres de iglesia —excepto en algunos pocos casos<sup>38</sup>— y las fuerzas armadas latinoamericanas, están aliadas para mantener ese control tanto tiempo como sea posible”.<sup>39</sup>

Podríamos seguir abundando en nuestras citas de diversos autores que sustentan la tesis de que la estructura socio-económica de América Latina permanece estática y que, por lo tanto, la brecha que separa al mundo desarrollado de las naciones del sub-continente, se ha ido ampliando, con las consecuencias que son de suponer, pero consideramos que dicha tesis es irrefutable, motivo por el cual nos limitaremos a proporcionar aquí otro dato estadístico ilustrativo del fenómeno que es el relativo a la tasa de crecimiento del ingreso por habitante.

En efecto, en un estudio reciente la CEPAL ha indicado que el estancamiento del sub-continente se refleja de manera sensible, en un deterioro de la tasa de crecimiento del producto por habitante, que en el período 1950 a 1960, fue del 2% anual, y de 1960 a 1967, apenas llegó al 1.7%.<sup>40</sup>

También es importante reiterar aquí como una variable de extraordinaria trascendencia en la situación de estancamiento a que nos hemos referido, el escaso desarrollo de tecnología autóctona que se observa en la zona, lo que ha obligado a nuestros países, para implementar sus procesos de crecimiento, a importar la de las naciones industrializadas, lo que ha incrementado el grado de dependencia que nos vincula a éstas.

En conclusión, respecto a la problemática de América Latina en la actualidad, nuestro diagnóstico es que la región padece una situación de estancamiento en lo económico, con un paulatino debilitamiento de los índices de crecimiento y un progresivo endeudamiento exterior que hacen previsible una situación conflictiva a mediano plazo, a menos que se tomen las medidas

<sup>38</sup> Una visión más optimista que la de GERASSI respecto de la actitud del clero frente a la problemática de la región, que a nosotros nos parece inclusive más justa, es la que proporciona Hugo LATORRE CABRAL en su obra *La revolución de la Iglesia Latinoamericana*, Cuadernos de Joaquín MORTIZ, México, 1969.

<sup>39</sup> John GERASSI, *The Great fear in Latin America*, Collier-Books, Collier-Macmillan, Ltd. London, Fifth Printing, 1969, pág. 392, traducción libre por el autor.

<sup>40</sup> Organización de las Naciones Unidas, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, Nueva York, E/CN.12/825, 1969, pág. 11.

necesarias para superar tal situación, entre las cuales destaca, a nuestro juicio, una revitalización del proceso de integración, que hoy se encuentra también en estado crítico.

### III. EL PROCESO DE INTEGRACION ECONOMICA EN AMERICA LATINA: ORIGENES, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS.

Partiendo de la base de que: “La integración de América Latina constituye sin duda la tarea principal de las actuales y futuras generaciones de latinoamericanos. Los esfuerzos que tienden a integrar a los países y pueblos de esta región corresponden tanto a una aspiración histórica profunda como a las exigencias del porvenir. Algunos países latinoamericanos han sido capaces de desenvolverse hasta ahora dentro de marcos a veces estrechos, sin tomar en cuenta la experiencia convincente y exitosa de grandes comunidades políticas tales como los Estados Unidos o la Unión Soviética. Sin embargo, las dimensiones contemporáneas de las actividades esenciales para el progreso en el campo económico, científico y tecnológico, imponen la unión de sociedades relativamente pobres pero cada vez más conscientes de la necesidad de utilizar todos los recursos que permitan acelerar su proceso de desarrollo económico y social. La integración regional aparece como una respuesta eficaz a este problema vital. De allí su actualidad e importancia en América Latina”,<sup>41</sup> conviene avocarnos al examen de los orígenes del proceso integracionista en la región, tomando en cuenta desde ahora que hay fuertes obstáculos internos y externos que afectan la marcha del proceso.

Antes de esbozar, dentro de la brevedad que nos imponen los propósitos de este estudio, los orígenes del proceso de acercamiento entre las economías de la región, debemos realizar una digresión para enfrentarnos a la definición de la integración, por ser éste el concepto básico en el presente análisis.

Por *integración* se entiende, desde el punto de vista gramatical, “la acción y efecto de integrar; proceso de unificación de varias entidades antagónicas; fusión de empresas situadas en Estados diferentes del proceso de producción” y por *integrar* (del latín *integrare*) “dar integridad a una cosa; hacer entrar; unir entidades separadas en un todo coherente”.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Dusan SIDJANSKI, *Dimensiones institucionales de la integración latinoamericana*, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para la integración de América Latina, Buenos Aires, Argentina, 1967, pág. 9.

<sup>42</sup> Samuel GILI GAYA, *Diccionario de la Lengua Española*, Editorial Spes, Barcelona, España, 1959, pág. 641.

De la transcripción de implicancias del vocablo "integración", hemos obtenido las siguientes conclusiones:

a) Se trata de una palabra *análoga*. Dícese de las palabras análogas que son aquellas que admiten varios sentidos o significados que guardan una relación entre sí. Tales sentidos reciben el nombre de analogados.

Desde el punto de vista filosófico y a partir de las geniales meditaciones de ARISTÓTELES sobre la analogía del ente, análogo se llama el término que se predice de dos o más seres, parte en el mismo sentido, parte en diverso sentido y analogado principal es el significado primero de la palabra, del que derivan los restantes, es más, la validez de éstos está condicionada por la circunstancia de que no rompan con aquél.

En el presente caso, la palabra *integración* es análoga en cuanto que se puede predicar de varios seres, empleándose parte en el mismo sentido (unir, vincular) y parte en sentido diferente, en atención a la naturaleza (siempre distinta) del ente del que se haga la predicación.

Ahora bien, ¿cuál es el analogado principal de la palabra *integración*? A nuestro juicio éste, que representa la esencia del término que se analiza, es el de *unir o vincular* elementos o partes. Así pues, la integración implica el agrupamiento de partes y es con fundamento en este significado, como puede construirse una teoría válida de la integración.

b) En el lenguaje común ya se admite una significación económica de la palabra, independientemente de que ésta pudiera o no corresponder cabalmente al fenómeno que se trata de describir. Así pues, este término ya es de uso corriente en su enfoque económico.

c) La palabra *integración* es un vocablo de carácter formal que puede dar contenido a fenómenos variados; es decir, se puede aplicar a diversos ámbitos de acción: político, económico, social, jurídico, matemático, etc.

Ciertamente en su sentido económico este término es bastante usual, pero no es ese su significado único, por lo que se trata de un vocablo polivalente, que admite una diversidad de sentidos, por lo que inclusive puede dar lugar a ambigüedades.

Desde el punto de vista económico, la teoría de la integración plantea innegables dificultades técnicas y hay disparidad de opiniones entre los autores respecto a la extensión y límites del concepto. Así, para Bela BALASSA, la integración puede ser considerada desde dos puntos de vista: como un proceso y como un estado de cosas. "Como proceso, incluye varias medidas para abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diversos estados nacionales; contemplada como estado de cosas, puede representarse



por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales", 43

No estamos de acuerdo con la definición propuesta, porque nos parece que simplifica el fenómeno que se trata de aprehender y porque es una definición que se proporciona por exclusión, ya que el autor citado opone integración a discriminación, cuando es obvio que no basta la ausencia de discriminación para que se integren los espacios económicos. A este respecto es de señalarse que tanto el principio de reciprocidad incluido en varios tratados internacionales, como el régimen de la nación más favorecida podrían tomarse en ese sentido y sin embargo, ambos instrumentos no son suficientes para alcanzar la integración, e inclusive en algunos casos, pueden obstaculizarla. 44

Una definición más completa, aun cuando todavía en el estricto ámbito de lo económico, es la que proporciona Francois PERROUX, quien afirma que la integración es "la combinación de operaciones de mercado y operaciones fuera de mercado por procedimientos privados y procedimientos públicos, a fin de procurar a cierto número de conjuntos o espacios sociales, los medios de una mejor atribución de sus recursos en vista a un desarrollo autónomo en beneficio de sus propias poblaciones". 45

Pero la integración, a nuestro juicio, no se agota en la definición de PERROUX, sino que, tal como se ha venido realizando en el mundo, es un proceso global y no existe una teoría que explique, en forma satisfactoria y plenaria, el juego recíproco y la interacción que se establece entre los factores políticos, económicos, sociales, culturales, jurídicos e institucionales que participan en el proceso.

A este respecto, sostenemos inclusive que es inútil proponerse la elabora-

43 Bela BALASSA, *Hacia una teoría de la integración económica*, en el libro *Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas*. Edición preparada por Miguel S. WIONCZEK. Fondo de Cultura Económica, la reimpresión, México, 1967, pág. 3.

44 Respecto de la función no siempre adecuada de la cláusula de la nación más favorecida en la integración latinoamericana, puede consultarse mi artículo *La cláusula de la nación más favorecida en el Tratado de Montevideo, Orígenes y proyecciones*, aparecido en la Revista Foro Internacional, Volumen XI, No. 4, México, 1971, págs. 602 a 617. Una interpretación atinada del papel de la cláusula en el contexto de la integración latinoamericana es la que proporciona el distinguido investigador del INTAL, Dr. Félix PEÑA, en su trabajo *La cláusula de la nación más favorecida en el sistema jurídico de la ALALC*, Revista Derecho de la integración, B.I.D. INTAL, número 9, Buenos Aires, Argentina, octubre de 1971, págs. 11 a 18.

45 Francois PERROUX, *¿Quién integra?, ¿En beneficio de quién se realiza la integración?*, en la Revista de la Integración, B.I.D., Instituto para la Integración de la América Latina, No. 1, Buenos Aires, Argentina, noviembre de 1967.

ción de una teoría que tenga tales características, ya que es inalcanzable el objetivo. Las dificultades de la teoría de la integración derivan, en forma inmediata y directa de la propia realidad, ya que en ésta, además de la multiplicidad factorial que interviene en el proceso de integración, resulta que las más importantes variables que lo condicionan, son dinámicas, están sujetas a cambios de tal suerte que no es posible prever todas las hipótesis ni todas las consecuencias del dinamismo de los elementos que forman parte de la situación de los actores del proceso.

Así, desde el punto de vista sociológico, si se habla, por ejemplo, de la integración de un grupo, la esencia del fenómeno, es el proceso de interacción entre sus miembros tendiente a la acomodación recíproca y a un mayor sentido de la identificación con el propio grupo (Diccionario Sociológico de FAIRCHILD), y en cambio, en general, en la integración social se acentúa, sobre todo, el proceso de coordinación de clases o grupos de una sociedad en un todo unitario.

Desde el punto de vista político resaltarán en cambio, otros factores, como la necesidad de la creación de órganos comunitarios con facultades de decisión capaces de conducir la marcha del proceso, de lo que necesariamente resultará un impacto a la estructura interna del poder de cada una de las unidades participantes en el proceso.

De ahí que, por nuestra parte, antes que una definición o concepto, el objetivo consiste en describir algunas de las constantes que se presentan en el proceso, es decir, el acercarnos a éste a través de una óptica explicativa, partiendo de la situación regional, y tratando de utilizar el arsenal instrumental adecuado a la naturaleza de dicho proceso.

Sin pretender ser exhaustivos, parécenos que los elementos constitutivos más destacados de todo proceso de integración son:

- 1) *Aumento del grado de comunicación* de mercados nacionales, con vistas a facilitar la libre circulación de bienes y factores de la producción;
- 2) *Aumento del grado de comunicación* entre los diversos centros de decisión nacionales ubicados en los Estados que se comprometen en el proceso;
- 3) *Creación o ampliación de estructuras productivas*;
- 4) *Creación de un nuevo marco institucional* destinado a instrumentar las decisiones integracionistas; y
- 5) *Proceso de cambio social*, por las reacciones provocadas por la aproximación entre las unidades participantes en el proceso.

De la reseña de elementos llevada a cabo en el párrafo que antecede, se concluye que el proceso de integración tiene 5 características básicas:

a) *Multidimensionalidad o complejidad*. Aunque el proceso presente en su faz externa un contenido económico, son múltiples y diversos los factores que en él participan. El proceso se realiza a través de decisiones políticas, se instrumentaliza jurídicamente y tiene importantes consecuencias sociales y hasta culturales.

b) *Consensualidad*. Aunque en el pretérito algunos procesos comportaron la utilización de medidas coercitivas, hoy en día, los actores que participan en él, lo hacen libremente, a través de la manifestación de su voluntad expresada en instrumentos jurídicos.

c) *Progresividad*. Los objetivos que se proponen los actores no se alcanzan de inmediato, sino que se trata de un proceso que en forma gradual y progresiva va concretando los alcances de la decisión integradora.

d) *Continuidad dialéctica*. La decisión integradora, si bien produce algunos efectos inmediatos, requiere una progresiva concretización de métodos y objetivos que depende, en alto grado, de la voluntad de los participantes y ésta puede ser afectada por diversas circunstancias de la más variada índole, lo que tiene como consecuencia que el proceso tenga sensibles marchas y contramarchas, en atención a los intereses que se afectan con el mismo.

De lo expuesto se deduce que esta característica engloba a su vez dos notas:

I) El carácter irreversible del proceso, o sea, la continuidad que éste posee y que tiene como consecuencia que, una vez iniciado, se produzcan efectos que a su vez se convierten en agentes promotores de la integración, y

II) Las decisiones de los actores actúan de tal suerte que pueden producir crisis en su desarrollo y por lo tanto, *hiatos*, o sea, períodos de estancamiento. De ahí que la marcha misma del proceso sea dialéctica, esté sujeta a avances y retrocesos periódicos.

Esta nota es fácilmente observable en el proceso de integración latinoamericana, que se ha visto sujeto a continuos vaivenes.

Para concluir nuestra aproximación al concepto de la integración, ofreceremos la definición que proporciona el maestro del I.N.T.A.L., Ricardo CAPPELETTI, quien subraya el aspecto sociológico del fenómeno: "La integración es un proceso de cambio social en el cual participan, en forma consensual o voluntaria, un conjunto de unidades de determinado nivel y

por el cual esas unidades separadas tienden a fusionarse o asimilarse en una unidad mayor".<sup>46</sup>

La definición expuesta, aunque indudablemente constituye un valioso acercamiento a lo que es en verdad la integración, parecenos que no agota el concepto, lo que confirma nuestra tesis, en el sentido de que es preferible una descripción de la integración, que un concepto, que por su rigidez resulta incapaz de captar la riqueza temática de dicho fenómeno.

#### *A. Orígenes del proceso de integración en América Latina.*

Para lograr el objetivo que nos proponemos cubrir en este inciso, conviene retomar la problemática zonal en su perspectiva histórica y examinar en ese contexto las motivaciones integracionistas.

Recuérdese que ya mencionamos que a mediados de la década de los 50, algunos países habían agotado su proceso de sustitución de importaciones que, por cierto, se realizó a un costo bastante alto, ya que con el concurrió un régimen proteccionista a ultranza que a su vez, provocó una producción de baja calidad y alto precio, carente de competitividad en los mercados internacionales, régimen que todavía padecemos, en alto grado, en el subcontinente en la actualidad.

Como a esta situación vinieron a sumarse las dificultades de la balanza de pagos y el hecho de que las corrientes de comercio, dependientes de la exportación de materias primas, se vieron afectadas por las variaciones cíclicas a que están sujetos los precios de tales productos, se llegó a un peligroso *brake down* económico, y los gobiernos de los países latinoamericanos, preocupados, vieron en el Consejo de la CEPAL de acudir a la integración, un medio para salir del *impasse* económico.

Estas y otras razones, condujeron a algunos gobiernos latinoamericanos, inicialmente sobre todo a los de los países del llamado "cono sur", que en aquel momento eran los de mayor comercio recíproco, a entablar negociaciones para el establecimiento de una zona de libre comercio, mismas que culminaron con la firma del Tratado de Montevideo, en febrero de 1960, documento a través del cual se constituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Ricardo CAPPELETTI VIDAL, *Bases para una teoría sociológica de la integración*, versión mimeográfica repartida a los alumnos del V Curso sobre integración de América Latina, I.N.T.A.L., Buenos Aires, Argentina, 14/7/69. pág. 2.

<sup>47</sup> Una visión más completa respecto a las motivaciones integracionistas, en cuanto a la creación de la A.L.A.L.C., puede obtenerse con la lectura del trabajo de Miguel S. WŁONCZEK, *La historia del Tratado de Montevideo*, en la obra *Integración de América Latina*, citada en la nota 43 de este trabajo, págs. 53 a 93.

En Centroamérica, el proceso de integración se inició desde la década de los 50. con una serie de negociaciones que culminaron con la firma del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, suscrito en Tegucigalpa, Honduras, en junio de 1958. Este Tratado fue prácticamente sustituido por otro documento que constituye el instrumento básico de la integración centroamericana que es el Tratado de Integración Económica suscrito en Managua, en diciembre de 1960.<sup>48</sup>

### *B. Algunos problemas del proceso de integración latinoamericana.*

En el ámbito de lo político, conviene examinar la posición de los países del área en el sistema estratificado internacional. A ese respecto, dice Gustavo LAGOS que las naciones latinoamericanas han venido sufriendo un proceso de *atimia* o sea de deterioro o degradación de su *status* (mensurable en términos de estructura económica, poder y prestigio) en dicho sistema.<sup>49</sup>

En efecto, hay en el sistema estratificado internacional una bipolaridad, en el sentido de que sólo dos naciones, los Estados Unidos de Norte-América y la Unión de las Repúblicas Soviéticas Socialistas, tienen un alto *status*, fundado en su estructura científico-tecnológica, que les ha dado una gran potencialidad económica, base a su vez del poder militar y político, mientras el resto de las naciones se ven sujetas a un proceso atímico que ha desembocado en una creciente dependencia internacional.

Algunos autores ya señalan la existencia de una tripolaridad del sistema estratificado internacional, con la presencia de otro polo de decisiones o centro hegemónico que estaría constituido por la República Popular de China, en lo que estamos de acuerdo,<sup>50</sup> pero lo que nos interesa subrayar, sobre todo, es la presencia del proceso atímico que ha venido sufriendo la región, de tal suerte que su autonomía de decisión, sobre todo frente a los Estados

<sup>48</sup> Respecto a la integración en Centroamérica, pueden consultarse: "La integración económica Centroamericana" de Joseph MOSCARELLA, en la obra *Integración de América Latina*, citada en la nota 43 y de Francisco VILLAGRÁN KRAMER, *Los instrumentos legales de la integración económica centroamericana*, en la Revista Derecho de la Integración, R.I.D., I.N.T.A.L., número 3, Buenos Aires, 1968, págs. 36 a 58.

<sup>49</sup> Gustavo LAGOS, *Aspectos políticos, legales e institucionales de la integración económica de América Latina*, B.I.D. Instituto para la Integración de América Latina, separata del Boletín de la Integración, Buenos Aires, Argentina, julio de 1966, págs. 6 y 7.

<sup>50</sup> Respecto a la situación política de los "bloques de poder" en la Organización de las Naciones Unidas, véase mi artículo *Los mecanismos de votación de la Organización de las Naciones Unidas, ¿Obstáculo para la paz mundial?* en la Revista "Comunidad", Cuadernos de Difusión Cultural de la Universidad Iberoamericana, Volumen V, número 28, México, 1970, págs. 665 a 676.

Unidos de Norteamérica, en cuyo favor opera el “factor de dominio” se encuentra seriamente limitada.

Nosotros consideramos que el ideal político de que la región se presente en los foros internacionales como un bloque, para contrarrestar los efectos negativos del bajo *status* socio-económico de los países que la componen, ha sido una de las motivaciones integracionistas más significativas, pues al fin y al cabo la decisión de integrarse, tiene carácter fundamentalmente político, y sólo puede ser tomada por los Estados que participan como actores en el proceso de integración y éstos se han venido percatando con claridad de su situación en el sistema estratificado internacional, donde se han visto seriamente afectados por decisiones tomadas unilateralmente por las superpotencias. Merece especial mención a este respecto el procedimiento seguido por los Estados Unidos de Norte América cuando, sin tomar en consideración las repercusiones de su actitud, decidió estabilizar el valor del dólar frente a las demás monedas, y establecer ciertas restricciones a sus importaciones, decisión que afectó seriamente la economía de los países de la zona.<sup>51</sup>

Naturalmente que, contra la toma de la decisión integradora y su realización, conspiran otros factores también de carácter político, como son el nacionalismo extremo de algunos grupos de presión que ven en la integración un ataque a la soberanía del Estado, los intereses creados de los empresarios nacionales y extranjeros, la heterogeneidad de los regímenes políticos de los países latinoamericanos, la falta de comunicación entre éstos, etc., pero, a nuestro juicio, las masas están empezando ya a convencerse de los beneficios de la integración y ello habrá de desembocar, a mediano o largo plazo, en un dinamismo del proceso integrador y, consecuentemente, en la Comunidad Latinoamericana, aspiración con la que soñaron los grandes hombres de la región.

En conclusión, la integración desde el punto de vista político, se nos presenta, sobre todo, como una respuesta al proceso de atimia y pone en juego un elemento básico del Estado: la soberanía.

Es en nombre de la soberanía nacional como se han conjugado los peores atentados contra el proceso integracionista, no obstante que a mi juicio la

<sup>51</sup> Concretamente respecto a las repercusiones para la economía mexicana de las medidas tomadas por la administración del Presidente Nixon, puede consultarse el artículo de Xavier SCHEIFLER AMÉZAGA, *La N.E.P. (Nueva Política Económica) de Richard Nixon y sus repercusiones*, en la Revista “Comunidad”, Cuadernos de Difusión Cultural de la Universidad Iberoamericana, Volumen VI, número 34, México, Diciembre de 1971, págs. 676 a 698.

concepción ultranacionalista de una soberanía autárquica del Estado<sup>52</sup> es absolutamente falsa si la apreciamos en el contexto histórico, puesto que evidentemente ningún país es auto-suficiente, ni vive solo.

Como señala atinadamente GRONDONA, al criticar el nacionalismo y postularse por un sistema multi-regional en el mundo, “el nacionalismo, que es como la avanzada y la exageración defensiva de la soberanía efectiva en las naciones en crisis, exagera este ideal hasta el grado de ignorar que, *así como todo hombre es con-hombre, hombre que se realiza “con” y “hacia” los demás, toda nación es “con-nación” en cuanto sus propios ideales los persigue en medio de una continua competencia y colaboración con otras naciones*”.<sup>53</sup>

Por ello debemos subrayar como principales obstáculos políticos, al proceso de integración de los países del área, la dependencia externa de los Estados latinoamericanos, el imperialismo de las potencias europeas en el Siglo XIX y más recientemente de los Estados Unidos de Norte-América, en cuyo favor opera el factor de dominio,<sup>53bis</sup> la existencia de conflictos vecinales entre las naciones del sub-continente, las diferencias en los sistemas políticos, la inestabilidad de los gobiernos y, finalmente, la ambición de algunos Estados de convertirse en líderes continentales, lo que origina continuas rencias y da lugar a hiatos muy serios en el proceso integrativo.

Queremos por último reiterar una reflexión que, a nuestro juicio, debe subrayarse como *substratum* político de la necesidad de integrarse y que, no obstante, suele pasar desapercibida cuando se alude a la incidencia del proceso de integración en la soberanía nacional y, consecuentemente a la capacidad de autodeterminación del país frente al resto del mundo.

Debemos partir del supuesto de que el *status* de un Estado en el sistema estratificado internacional se determina, sobre todo, por el caudal tecnoló-

<sup>52</sup> Para conocer un acercamiento moderno a la problemática del concepto de soberanía, se recomienda la lectura del trabajo de Héctor GONZÁLEZ URIBE: *Estado Soberano y Derecho ¿antinomía o armonía?* en la Revista “Jurídica”, Anuario de la Escuela de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Tomo II, número 2, México, julio de 1970, págs. 153 a 201 y en especial, en cuanto a las limitaciones de la soberanía, págs. 175 y sigs.

<sup>53</sup> Mariano GRONDONA, *La integración en el contexto histórico filosófico del siglo XX*, en la “Revista de la Integración”, B.I.D. Instituto para la Integración de la América Latina, número 1, Buenos Aires, noviembre de 1967, pág. 50.

<sup>53 bis</sup> Respecto a las intervenciones militares foráneas en la región, una visión interesante es la que plantea Per OLAV REITON, en su trabajo, *Elementos cognoscitivos y valorativos en los programas latinoamericanos de integración*, en la Revista de la Integración, B.I.D., INTAL, número 7, Buenos Aires, Argentina, noviembre de 1970, especialmente págs. 132 a 137.

gico y la potencialidad económica y que, a su vez, la posesión de un alto *status* implica, necesariamente, una mayor capacidad de auto-determinación y a ello añadimos que, los países sub-desarrollados padecen serias limitaciones tanto económicas como tecnológicas, de lo que resulta una menor capacidad de auto-determinación, una progresiva dependencia, y, por lo tanto, una afectación a su actuar soberano, en los foros de negociación internacionales.

Ahora bien, nuestra hipótesis para superar esa pérdida progresiva de la capacidad de auto-determinación de los países sub-desarrollados es que deben integrarse, para presentarse como bloque en los foros internacionales y en las negociaciones, a fin de amortiguar en esta forma, el impacto negativo de la dependencia exterior, pues es obvio que, aislados, presentan un fácil blanco a los propósitos imperialistas de las super-potencias.

Así pues, si bien, por una parte la integración en organizaciones regionales implica, necesariamente una cierta delegación parcial de la soberanía del Estado Nacional, resulta que ésta se reasume, plenamente, si pensamos que en las negociaciones internacionales, el Estado se presenta con una mayor capacidad de negociación, es decir, con una capacidad de auto-determinación ampliada, precisamente en virtud de su vinculación a un organismo regional, que agrupa a varios países. Ciertamente, a nuestro juicio, estos organismos resultan menos influenciados por los centros hegemónicos de decisión ubicados en el exterior, que los países aislados.

De lo anteriormente expuesto, se sigue que, antes que considerar al proceso de integración como una limitación a la soberanía de los actores del proceso, hay que concebir a ésta como una fórmula para ampliar la capacidad de auto-determinación del Estado en sus relaciones con los demás países.

Así pues, hay que desechar los falsos temores de que la integración afecte la soberanía, y concebirla como una confluencia de voluntades soberanas, que proporciona, directamente a los pueblos comprometidos en el proceso, indudables ventajas económicas, políticas y de toda índole.

Por ello, coincido plenamente con los conceptos vertidos por el profesor de la Universidad del Sarre, Leontin CONSTANTINESCO, en el sentido de que "La crisis del mundo contemporáneo es la repetición a escala planetaria, de la crisis clásica del desplazamiento del poder y de la búsqueda de formas distintas de vida política. El equilibrio de este nuevo mundo no se basará en los Estados nacionales como última forma de la evolución histórica, sino en las federaciones continentales, las cuales emergen como tipo de vida política de la nueva era. Paralelamente al proceso de aceleración de la historia



y de la integración del mundo, se realiza un incesante trabajo de ampliación de las dimensiones de las unidades políticas".<sup>54</sup>

Como bien señala CRUZ GONZÁLEZ, "de acuerdo con los resultados del análisis sociológico de la realidad internacional, puede observarse una tendencia a superar la guerra y hacia la integración de la sociedad mundial... las comunicaciones, el acercamiento y la interdependencia de los pueblos se multiplican...".<sup>55</sup>

Pero junto a estos factores de cohesión o integrativos, subsisten también las intransigencias ideológicas, el nacionalismo a ultranza, la carrera armamentista, los abusos de las super-potencias, y la disputa por la hegemonía universal, que operan como elementos anti-vinculantes, es decir, que contribuyen a distanciar a los pueblos, que obstaculizan la integración.

Por último, queremos señalar como otro de los problemas básicos que en el orden político confronta el proceso de integración latinoamericano, el fracaso en concientizar políticamente a los gobiernos y pueblos respecto a las ventajas que comporta dicho proceso. Los actores no se han identificado plenamente con el sistema comunitario. La guerra del fútbol entre Honduras y Salvador, llevó a la crisis al mercomún centroamericano, sin que en ningún momento durante el desarrollo del conflicto, se hubiese notado alguna intención de frenarlo en aras de las consideraciones integracionistas. Ello se debió a que "la integración económica creó conciencia centroamericanista sólo en algunos grupos oficiales, mercantiles e industriales, en ambos países."<sup>56</sup>

Otros factores que gravitan sobre la buena marcha del proceso, éstos de carácter económico, son los que se derivan de la estructura misma de nuestros sistemas. Recuérdese que ya los hemos adjetivado con el calificativo de "economías periféricas", es decir, de sistemas que tienen un alto grado de dependencia con centros hegemónicos de decisiones, ubicados en el exterior.

A ese respecto, son acertados los puntos de vista de Felipe HERRERA, cuando expresa que "esas economías periféricas han vivido tradicionalmente

<sup>54</sup> Leontin CONSTANTINESCO, Discurso pronunciado en la inauguración del Seminario para profesores de Derecho sobre "Aspectos jurídicos de la integración" pronunciado el 6 de marzo de 1967, en la Revista *Derecho de la Integración*, B.I.D., I.N.T.A.I., número 1, Buenos Aires, octubre de 1967, pág. 160.

<sup>55</sup> Francisco José CRUZ GONZÁLEZ, *Dinamismos y fuerzas sociales en el Derecho Internacional Contemporáneo*, Tesis profesional, Universidad Iberoamericana, México, 1968, pág. 18.

<sup>56</sup> Jorge ARIEL GERSTEIN, *El conflicto entre Honduras y El Salvador, Análisis de sus causas*, Revista Foro Internacional, Volumen XI, número 4, México, abril-junio de 1971, pág. 554.

proyectadas hacia el exterior, sin relación regular entre ellas, separadas por factores geográficos y sin una infraestructura de transportes y comunicaciones que las acerque".<sup>57</sup>

A esta variable, deben añadirse los otros elementos estructurales que ya comentamos, como la existencia de un sector pre-capitalista de economía de subsistencia en cada uno de los países de la región, el endeudamiento externo, la tecnología atrasada, etc. Todas ellos condicionan el proceso de integración, obstaculizándolo.

Finalmente conviene referirse también al diverso grado de desarrollo de los países latinoamericanos. Ello ha traído como consecuencia graves e intrincados problemas respecto al reparto de los beneficios del proceso. Aunque en este sentido, tanto la ALALC como el MCCA, han establecido tratamientos preferenciales para los países de menor desarrollo económico relativo, parece que esto no ha sido suficiente y la problemática subsiste. Lo anterior se comprueba si examinamos la frecuencia con la que Uruguay ha tenido que acudir a las cláusulas de excepción o salvaguardia en el seno de ALALC.<sup>58</sup>

Según Felipe HERRERA, otro grupo de limitaciones que conspiran contra una integración acelerada, son de índole institucional y cultural. Comenta a ese respecto que, a partir de la independencia, con la fragmentación en 20 naciones, América Latina ha seguido un proceso de diferenciación de categorías institucionales y culturales.<sup>59</sup>

Otra condicionante del proceso, ahora en el ámbito de lo social, es "la existencia de grandes masas de población rural ahogadas por su atraso tecnológico-cultural y un régimen de auto-subsistencia que los margina de los beneficios del desarrollo".<sup>60</sup> ¿Cómo integrar a esas masas paupérrimas? ¿Cómo siquiera explicarles la necesidad del proceso y las implicaciones de éste?. Ciertamente ello resulta una ingente labor. Claro está, que no faltará quien, al leer ésto, piense que no es necesario llevar a cabo esa misión informativa, apreciación totalmente errónea, ya que sin un apoyo popular el proceso de integración no podrá alcanzar sus objetivos.

<sup>57</sup> Felipe HERRERA, *América Latina integrada*. obra ya citada, págs. 210 *in fine* y 211.

<sup>58</sup> Véanse las múltiples controversias que se han suscitado en ALALC, en el artículo de Felipe PAOLILLO y Carlos ONS INDART-DENNIS, intitulado *Estudio de los procedimientos de hecho utilizados para la solución de conflictos en la ALALC*, en Revista Derecho de la Integración, B.I.D., INTAL, número 9, Buenos Aires, octubre de 1971, págs. 19 a 73.

<sup>59</sup> HERRERA, op. cit. pág. 212.

<sup>60</sup> *Factores para la integración de América Latina*, Edición preparada por el B.I.D., Fondo de Cultura Económica, México, 1966, pág. 21.

En efecto, mientras la integración sea patrimonio de algunos tecnócratas y de grupos de industriales y comerciantes privilegiados de la región, es obvio que no existirá el impulso necesario para llevar la decisión integracionista hasta sus últimas consecuencias, pues recuérdese que tal decisión es de carácter político y por lo tanto, “ni los gobiernos ni los parlamentos nacionales, pueden actuar en el vacío, sino que necesitan apoyarse en las grandes mayorías nacionales”.<sup>61</sup>

“El retardo del proceso de integración se debe también, en gran parte, a la demora o renuncia de nuestros países para adoptar efectivas fórmulas de acción multinacional”<sup>62</sup> y yo añadiría, por último, la naturaleza misma del proceso de integración, que es dialéctica, es decir, que éste se verifica a través de tesis y anti-tesis de afirmación y negación, lo que produce necesariamente hiatos en el proceso. Basta insistir en las grandes diferencias estructurales que existen en los actores para concluir que el proceso *NO PUEDE* marchar a la misma velocidad en todas partes.

Quisiera, para terminar mi ya larga exposición acerca de la problemática integracionista en América Latina, referirme a la marcha del proceso en estos últimos años, sobre todo por lo que respecta a ALALC, para culminar con un diagnóstico preliminar sobre la situación y avocarme, en epígrafe por separado, al análisis de los aspectos jurídicos e institucionales que, de propósito, he dejado excluidos en esta enunciación para referirme a ellos en la oportunidad señalada.

Vale la pena indicar que, desde sus comienzos, el proceso de integración en América Latina tuvo que enfrentarse a los obstáculos que han quedado descritos. La decisión integradora fue más ambiciosa en Centroamérica, donde los actores optaron por una unión aduanera. Los seis países fundadores de ALALC fueron más tímidos, pues seleccionaron como fórmula integrativa la zona de libre comercio, aunque establecieron en el Tratado de Montevideo y así sea vagamente, el propósito de convergir hacia un mercado común.

Los sistemas seleccionados para la liberación de lo sustancial del comercio recíproco de las partes contratantes en ALALC, fueron, no la rebaja gradual pero automática de las barreras arancelarias, sino la negociación a través de las listas nacionales y la lista común. Cada año las partes deben otorgarse concesiones que se documentan en las listas. Esta fórmula asociativa limitada, operó sin embargo, con facilidad durante los primeros años de

<sup>61</sup> Gustavo LACOS, *Aspectos políticos, legales e institucionales de la integración económica de América Latina*, pág. 16.

<sup>62</sup> HERRERA, op. cit. pág. 214.

existencia de ALALC, sobre todo en razón de la ausencia de comercio recíproco entre los países miembros del Tratado de Montevideo.

En un balance llevado a cabo por Felipe HERRERA, respecto al primer quinquenio de vida de la ALALC (1960 a 1965) se afirma que “el comercio entre sus países miembros aumentó de 340,000,000 de dólares en 1960 a unos 700,000,000 de dólares en 1965, que representa un aumento de más del doble durante el período”, situación que calificó el propio economista chileno como de “considerable progreso”. Mucho más considerables fueron los resultados obtenidos por el MCCA, puesto que “en 1965 el comercio intrarregional ascendió a 140,000,000 de dólares, en comparación con ... 32,000,000 de dólares en 1960, lo que muestra un aumento de cuatro veces desde que se estableció el mercado común”.<sup>63</sup>

Ya en 1965 la ALALC se enfrentaba al debate en torno al concepto de la “supranacionalidad” y para 1966 se advirtieron algunos problemas en torno al otorgamiento de concesiones. En 1967 la Declaración de los Presidentes de América, implicó un importante estímulo integracionista. En efecto, en la reunión que tuvo lugar en Punta del Este en abril de 1967, los Presidentes acordaron los objetivos del proceso de integración de los países del área y se pronunciaron, en definitiva, por la creación, en forma progresiva a partir del año de 1970, de un mercado común latinoamericano, que se integraría con la convergencia de la ALALC y el MCCA.

No obstante este impulso al proceso, en ALALC, las negociaciones para completar el segundo tramo de la lista común, culminaron en un rotundo fracaso y en 1969 la Asociación decidió llevar a cabo un esfuerzo por autoevaluarse. Ello condujo a la aceptación del movimiento subregional andino en el seno de la Asociación y al Protocolo de Caracas, que en realidad implicó el reconocimiento de que el proceso estaba estancado y, sobre todo, la aceptación de la advertencia de los países de menor desarrollo económico relativo, en el sentido de que para ellos resultaba poco ventajosa la formación de una zona de libre comercio. Las negociaciones posteriores, parecen exitosas en el grupo sub-regional, pero no así en la propia ALALC.

Por su parte el MCCA parece no haberse repuesto todavía de los efectos de la guerra del fútbol y en la actualidad el infortunado cataclismo que asoló a la capital de Nicaragua en diciembre de 1972 y cuya evaluación económica no ha sido todavía cuantificada, seguramente habrá de producir serias consecuencias respecto al proceso de integración centroamericano.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> HERRERA, op. cit. pág. 308.

<sup>64</sup> Cfr. Eduardo LIZANO F. *Una reflexión acerca de la integración económica centroamericana*, Revista de la integración, B.I.D., INTAL, No. 7, Buenos Aires, noviembre de 1970, especialmente págs. 86 y sigs.

De ahí que como indicó Ramón TAMAMES, “en los propios países americanos se pueden escuchar frecuentemente voces escépticas sobre el proceso de integración latinoamericano”.<sup>65</sup> Una de esas voces, definitivamente críticas, es la del economista mexicano Fernando CARMONA, quien afirma: “La integración latinoamericana se desenvuelve en una crisis tan evidente que la grandielocuencia acompañante desde su origen, más bien ha cedido el paso al escepticismo, el desencanto y las lamentaciones, y tiende a desintegrarse en pactos andinos e ilusiones rotas en el istmo centroamericano” y acto continuo comenta, apoyándose en Alfonso ACUILAR, que desde el principio, la integración no implicaba una política anti-imperialista seria, ni pretendía una reforma social adecuada.<sup>66</sup>

No estamos de acuerdo con la severidad del juicio crítico emitido por CARMONA. Parécenos que en esta ocasión el aserto carece de fundamentación en la realidad, pues según se ha expresado, el pacto andino, y, aun la propia ALALC, han representado considerables beneficios para los países que participan en dichos organismos.

Claro está que la integración no es la panacea que habrá de hacer desaparecer todos los males que padece la región. La integración no es un fin en sí misma, sino un medio que puede contribuir al desarrollo armónico y equilibrado de los países del área, si es utilizada adecuadamente, es decir, si se acompaña con las indispensables modificaciones internas en las estructuras.

A nuestro juicio, el problema radica en el reparto de los beneficios, no sólo respecto de los sujetos del proceso, sino también en el ámbito interno de cada uno de los países participantes, es decir, en la necesidad de redistribuir la riqueza en forma justa a través de los diversos instrumentos legales que pueden ser utilizados para ese efecto, como por ejemplo, mediante el aparato colector de impuestos.

Con relación a la aseveración de CARMONA en el sentido de que la integración no es lo suficientemente anti-imperialista, cedemos la palabra a TAMAMES quien indica: “en multitud de ocasiones se ha afirmado que son las grandes empresas norteamericanas implantadas en los países de la ALALC las que más están aprovechando las ventajas de la liberación del comercio.

<sup>65</sup> Ramón TAMAMES, *Relaciones económicas internacionales e integración*, en la obra de Kenneth SIMMONDS, et. al, *La reestructuración de la sociedad internacional*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, serie estudios, 11, U.N.A.M., México, 1969, pág. 179.

<sup>66</sup> Fernando CARMONA, *La política económica*, en el libro *México riqueza y miseria*. Editorial Nuestro Tiempo, S. A., Colección: Los grandes problemas nacionales, 4a. edición, México, 1970, pág. 228.

Esta afirmación contiene una fuerte dosis de verdad, pero creo que no constituye un argumento para denunciar la integración *per se*, sino que, por el contrario, debe considerarse más bien como un elemento para insistir en los inconvenientes originados por la lentitud con que hasta ahora se ha operado todo el proceso integratorio. Está claro que mientras no haya una serie de mecanismos de integración en activo funcionamiento —arancel aduanero común, desgravación programada, planificación conjunta, unión monetaria, libre movimiento de capitales dentro de la zona, estatuto global sobre inversiones extranjeras, derecho uniforme sobre sociedades anónimas multinacionales, un solo mercado de valores, etcétera—, los beneficios de la integración para impulsar el desarrollo industrial por las empresas latinoamericanas, serán solamente una mínima parte de lo que podrían ser. La aceleración de la integración sería, pues, una operación altamente rentable para todos los países miembros; y, desde luego, el único medio para polarizar los efectos positivos de la integración hacia los propios protagonistas y no para los intereses de países terceros”.<sup>67</sup>

### C. Perspectivas del proceso de integración.

Creo que, en primer término, apoyándome en una interpretación de Ernest B. HAAS para Europa, conviene desarrollar en la zona un cambio de lealtad hacia un nuevo centro que, en nuestro caso, sería América Latina. Creo que existen algunas figuras que despiertan un arrastre continental, sobre todo entre la juventud. Quizá el caso más reciente y espectacular de aglutinación juvenil en torno a una personalidad es el de Ernesto “Che” Guevara. Sin embargo, entre las grandes masas, todavía no hay “conciencia latinoamericana” y tal es, precisamente, una de las perspectivas del proceso que conviene promover.

Es más, como señala Per OLAV REITON, “en lo concerniente a la movilización de las masas como medio de alcanzar el desarrollo económico, o a las complejidades del desarrollo político, los integracionistas se expresan vagamente o bien omiten hacerlo. Los promotores de la integración quieren que su programa sea aceptado por los partidos políticos de izquierda, centro y derecha, los administradores y aun quizá por las guerrillas. Pero, al evitar los problemas complejos o delicados, como los recién mencionados, la receta de la integración no puede ser aceptada desde un punto de vista valorativo como una receta llamada a sanar todas las partes enfermas de la sociedad

<sup>67</sup> TAMAMES, op. cit. pág. 179.

latinoamericana. Además, tampoco puede sustituir a las recetas más viejas y genéricas".<sup>68</sup>

Por ello, entre las perspectivas del proceso, nosotros queremos subrayar, no sólo las ventajas técnicas de la integración para los países del área, sino la necesidad de acompañar las medidas integracionistas con las reformas necesarias en las estructuras internas de cada participante en ese proceso, a fin de alcanzar un desarrollo nacional que sea verdaderamente tal, es decir, que comporte una substancial mejora en los niveles de vida para los latinoamericanos. Sin este objetivo concomitante e imprescindible, el esfuerzo integracionista perdería lo que tiene de más valioso: servir, en forma efectiva y realista, como un instrumento para superar el subdesarrollo.

Abandonando, por el momento, el impacto de la integración como medida de reforma y transformación social, para ubicarla en el ámbito de la política económica internacional que siguen los países del área, resulta que en ese contexto, la integración comporta importantes beneficios para la región. En efecto, como señala Aldo FERRER, "la integración latinoamericana puede concebirse como la creación de un subsistema de la economía internacional que modifica la estructura de ventajas comparativas dentro de la cual se desarrolla actualmente el comercio exterior de América Latina".<sup>69</sup>

Un obstáculo serio para la buena marcha del proceso, al que nos referimos sólo en forma incidental en párrafos precedentes de este estudio y que ahora queremos destacar, pues constituye una de las limitaciones que enturbian las perspectivas de la integración, es la actitud de un sector de empresarios latinoamericanos —cuya fuerza política es difícil de evaluar— que han ejercido presión sobre sus respectivos gobiernos para tratar de impedir que se desgraven determinados productos.

En efecto, como en la mayor parte de los países de la zona se sigue un régimen proteccionista, cuya finalidad es permitir el proceso de sustitución de importaciones, pero que implica barreras arancelarias considerables a productos provenientes del exterior creándose así mercados cautivos, en los que prácticamente no existe la competencia, los empresarios que a través de estas medidas han obtenido cuantiosas utilidades, se oponen a que su mercado pueda ser invadido por los productos zonales, que quizá desplazarían a los suyos.<sup>70</sup>

<sup>68</sup> Per OLAV REITON, *Elementos cognoscitivos y valorativos*, citada en la nota 53 bis de este trabajo, pág. 158.

<sup>69</sup> Aldo FERRER, *Significado de la integración latinoamericana*, en la Revista Pensamiento Político, Volumen X, No. 37, México, mayo de 1972, pág. 71.

<sup>70</sup> Las desventajas de la sustitución de importaciones para el caso de México, se describen en el trabajo de Bela BALASSA intitulado "La industrialización y el comercio

En cuanto a esta actitud, que ciertamente ha obstaculizado la marcha del proceso, es evidente que las perspectivas de éxito de la integración dependen del grado de autonomía de que goce el Poder Público del Estado de que se trate y de su fuerza política para enfrentarse a las presiones de los empresarios.

A su vez, esa circunstancia está condicionada por el nivel de apoyo popular con que cuente el Gobierno y de las variables políticas por las que haya optado para alcanzar el desarrollo.

Para nosotros, las dos perspectivas más viables del proceso de integración de América Latina en la actualidad, son los acuerdos de complementación industrial previstos en el artículo 16 del Tratado de Montevideo y explicitados por la resolución 99 de la Conferencia y, por otra parte, los proyectos de empresas multinacionales con capital zonal.

Consideramos que deben intensificarse los esfuerzos tanto de los gobiernos como de los empresarios latinoamericanos, e inclusive de los propios organismos regionales.

Así lo ha entendido también el Instituto para la integración de América Latina, que es el órgano asesor del proceso, pues desde hace dos años ha venido preocupándose de estudiar la posibilidad de que se establezcan empresas multinacionales en la zona. En ese sentido es especialmente valioso el conocimiento de la obra, publicada por dicho Instituto en 1971, bajo el nombre de "El régimen de las sociedades anónimas en los países de la ALA-LC". También es de destacarse el esfuerzo realizado por el Fondo de Cultura Económica, editorial mexicana que, mediante un concurso a nivel latinoamericano que se efectuó el año pasado, auspició la investigación en ese ámbito.

Para terminar este epígrafe, resulta oportuno recordar los asertos del economista brasileño José María ARAGAO:

"La integración latinoamericana debe ser concebida como un instrumento de desarrollo para cada uno de los países latinoamericanos y de la región en su conjunto. Con esto queremos decir que la integración no es un fin en sí misma, sino que existe y se justifica si es orientada de modo que se transforme en factor de desarrollo. De ahí que se apliquen a la integración los mismos requisitos que caracterizan al desarrollo:

exterior: análisis y proposiciones" en el libro de Miguel S. WIONCZEK, *et al*, *¿Crecimiento o desarrollo económico?* Colección SEP SETENTAS, Secretaría de Educación Pública, México, 1971, especialmente págs. 49, 69, 70 y sigs.



1o. Ofrecimiento a todos los sectores sociales, de igual oportunidad de participación en las responsabilidades y en los beneficios del proceso;

2o. La realización de esfuerzos en todos los planos de la vida social: el económico, el cultural y el político”.

## VI. EL DERECHO Y LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES EN EL PROCESO DE INTEGRACION DE AMERICA LATINA.

### *A. Concepto de derecho de la integración.*

Hemos señalado ya, en epígrafes anteriores, que la decisión integradora es de naturaleza política, es decir, que es una posición que puede adoptar, en un momento dado, el Gobierno de un Estado soberano. Ahora bien, los actos que realiza el Estado en ejercicio de las atribuciones que le son propias, están revestidos de juridicidad.

De acuerdo con la tesis contemporánea del “Estado de Derecho”, el poder público sólo puede actuar cuando goza de facultades que le confiere el ordenamiento jurídico. Trátase, en esencia, de la sujeción del Estado al Derecho.

De lo expuesto se sigue que el Derecho tiene una estrecha relación con el proceso de integración, pues concretamente es el instrumento a través del que puede realizarse la decisión de integrarse.

Así pues, la existencia de un cuadro jurídico e institucional adecuado que permita concretar las decisiones de los actores participantes en el proceso, es un elemento imprescindible para la buena marcha del proceso mismo.

De lo anterior se desprende la importancia del instrumental jurídico e institucional en el proceso de integración en que están comprometidos los países del área y la necesidad imperiosa de buscar y encontrar fórmulas jurídicas eficaces que posibiliten la marcha del proceso.

Ciertamente la tarea esbozada en el párrafo que antecede resulta a todas luces difícil. El marco jurídico de la integración debe poseer cualidades que, de primera intención parecen contradictorias. Así, por ejemplo, los tratadistas señalan que el instrumental jurídico debe tener cierto grado de flexibilidad para acomodarse a las diversas etapas por las que atraviesa el proceso, y, por otra parte, debe implicar también la existencia de compromisos concretos de las partes contratantes, a efecto de que se dé la necesaria seguridad jurídica que permita a los protagonistas saber a qué atenerse respecto a sus derechos y obligaciones derivadas de la integración.

De nueva cuenta, contemplado el proceso, exclusivamente desde la óptica jurídica resalta la complejidad que posee dicho proceso, como una de sus características más relevantes. Para nosotros esa, entre otras razones,

nos permite asumir que el tratamiento jurídico del proceso sólo puede proporcionarse a través de una nueva rama de la propia Ciencia Jurídica: el Derecho de la Integración o Derecho Comunitario, como se denomina en Europa a esta disciplina jurídica.

Con el objeto de llegar a explicarnos, así sea someramente, este fenómeno, ofreceremos al lector algunas reflexiones.

Partiendo de la base de que la evolución del Derecho Internacional Público observable en nuestros días, ha obedecido, entre otros factores, al incremento y perfeccionamiento de los tratados multilaterales, quisiera ahora referirme —así sea brevemente— al origen y evolución del Derecho de la integración como rama del propio Derecho Internacional Público.

A ese respecto conviene tener presente que, como afirma Manfred LACHS, en la evolución del Derecho Internacional Público hay que “anotar los principios y las instituciones jurídicas que no deben su existencia más que a los tratados multilaterales en vista de su carácter específico y su estructura particular”.<sup>71</sup> Nosotros iríamos inclusive, más allá de las afirmaciones del tratadista polaco. En efecto, a nuestro juicio, los tratados multilaterales no solo han generado nuevos principios e instituciones, sino que han dado origen a una nueva rama del Derecho Internacional Público: el Derecho de la Integración.

Efectivamente, aun cuando podríamos señalar interesantes antecedentes históricos de esta disciplina jurídica, en especial refiriéndonos al proceso integrativo de Alemania en el siglo pasado, consideramos que el Derecho de la Integración, propiamente como tal, surge con el Tratado de Roma que creó la Comunidad Económica Europea.

Lo anteriormente expuesto significa, que si consideramos que el Derecho de la Integración es una rama de la Ciencia Jurídica de reciente aparición, debemos justificar ese aserto comprobando que dicha disciplina posee autonomía metodológica y didáctica, o lo que es lo mismo, que se trata de una verdadera ciencia, por poseer las características inherentes a ésta.

¿Qué es la ciencia? “La Ciencia es un conjunto sistemático y metódico de conocimientos fundados de las cosas por sus causas próximas”.<sup>72</sup> Es evidente que las ciencias se distinguen por su objeto, entendiendo por éste “todo aquello a lo cual se dirige el acto consciente de un sujeto” y, a su vez, hay que distinguir entre el objeto material y el objeto formal de la Cien-

<sup>71</sup> Manfred LACHS, *Evolución y funciones de los tratados multilaterales*, U.N.A.M., México, 1962, pág. 145.

<sup>72</sup> Miguel VILLORO TORANZO, *Introducción al estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1969, pág. 133.

cia, siendo aquél “el ente concreto total al que se dirige la Ciencia” y el formal, “el aspecto especial o ‘forma’ en que se considera el objeto material”.<sup>73</sup>

“El objeto formal de una ciencia —dice GUZMÁN VALDIVIA— es ‘el punto de vista’ desde el cual la ciencia misma estudia su objeto material. Podemos emplear esta otra expresión: ‘el ángulo’ desde el cual el conocimiento se adquiere. O ésta más: ‘el criterio específico’ que la Ciencia emplea para conocer los seres que son materia de sus investigaciones”.<sup>74</sup>

Disculpe el lector esta breve incursión en el ámbito de la Epistemología. La considerábamos necesaria para arribar a una importante conclusión: las ciencias pueden tener un mismo objeto material, pero todas ellas se diferencian entre sí en cuanto a su objeto formal.

Así, aun cuando varias ciencias se ocupan del hombre, cada una lo aborda desde una óptica explicativa propia. Y aun dentro de las ciencias, consideradas en sí mismas, éstas pueden subdividirse atendiendo a los aspectos específicos que atiende cada una de las ramas. Tal es, precisamente el fenómeno que ocurre con el Derecho de la Integración.

En efecto, consideramos que la índole misma de la problemática a cuyo estudio debe avocarse esta disciplina jurídica, justifica su autonomía frente al resto de las disciplinas de la Ciencia del Derecho. Ello nos conduce, de nueva cuenta, a la afirmación inicial: el Derecho de la Integración tiene un método propio —proceso de acercamiento a la propia problemática— y, por la tanto, diferente de aquello que utilizan otras ramas del Derecho.

Claro está que no existen fronteras asibles y perfectamente definidas entre las diversas disciplinas jurídicas, pero sí conviene, precisamente por razones de orden, distinguirlas entre sí.

Queremos, por último, en cuanto a este tema, apoyar nuestras consideraciones —para no seguir incursionando en esta cuestión, que no es sino incidental— en un argumento de autoridad. En efecto, el eminente jurista europeo Nicola CATALANO en su obra “Manual de Derecho de las Comunidades Europeas”, sostiene la autonomía del Derecho Comunitario y ofrece en su libro diversos argumentos para fundar su opinión. Remitimos al lector a la obra mencionada.

Superada esta cuestión, conviene avocarnos, con el riesgo que ello implica, a tratar de alcanzar una definición del Derecho de la Integración.

Vale la pena advertir al lector, como ya lo hicimos al abordar el problema

<sup>73</sup> Ibidem, pág. 138.

<sup>74</sup> Isaac GUZMÁN VALDIVIA, *El conocimiento de lo social*, Editorial Jus, S. A., 2a. edición, México, 1964, pág. 15.

de la definición de la integración, que como el fenómeno que tratamos de aprehender intelectivamente es de extraordinaria complejidad y dinamicidad, más que arriesgar una definición formal, preferimos apuntar una caracterización.

Inspirándonos, de nueva cuenta, en Nicola CATALANO, así como en las ideas de mi maestro en el I.N.T.A.I., Dr. Félix PEÑA, creo que una hipótesis explicativa del “Derecho de la Integración”, debería tomar en cuenta las siguientes notas:

1) Trátase de una rama de la Ciencia Jurídica y, como tal, posee, en esencia, las características que podemos atribuir a aquélla.

2) Tiene su origen en tratados internacionales.

3) Se refiere —o regula— el proceso de integración y, por lo tanto, también refleja, en alguna medida por lo menos, los elementos de éste.

Tomando en consideración lo anteriormente expuesto, podemos definir el Derecho de la Integración<sup>75</sup> como “aquella rama del Derecho Internacional Público constituida por un conjunto de normas jurídicas surgidas de un tratado suscrito por Estados soberanos, por el que éstos se han comprometido voluntaria y consensualmente a integrar sus economías”.

Queremos dejar constancia aquí de nuestra preocupación por las limitaciones derivadas de la definición propuesta. Consideramos que ésta apenas constituye una hipótesis de trabajo, e inclusive confesamos nuestro propósito de trascenderla, ofreciendo al lector una panorámica descriptiva del fenómeno.

De nueva cuenta, más que a la abstracción conceptual, queremos partir de la realidad, ¿qué es lo que ha ocurrido hasta ahora en los procesos de integración?. A nuestro juicio, y aquí remitimos al lector a consideraciones que ya vertimos en páginas precedentes de este estudio, ante una problemática en alguna medida común, los protagonistas reaccionan, en una primera fase aproximativa, avocándose a la planeación de una estrategia también común para enfrentarse a la situación. Esta etapa culmina en la redacción de un “proyecto de integración”.

Este proyecto es sometido a consideración de cada uno de los actores y sufre —en la mayoría de las ocasiones— un meticoloso y lento proceso de negociación hasta que es finalmente aceptado por los Estados.

“Una vez definido el proyecto, el mismo se expresa —ha dicho el INTAL— jurídicamente a través de una de las formas comunes al derecho

<sup>75</sup> Véase la definición de “Derecho de las Comunidades Europeas” de Nicola CATALANO, en su obra *Manual de Derecho de las Comunidades Europeas*, B.I.D., I.N.T.A.I., Buenos Aires, Argentina, 1966, pág. 11.

internacional (tratado, acuerdo, etc.). Del instrumento jurídico de base, que consagra el vínculo asociativo entre los Estados participantes, deriva un ordenamiento jurídico internacional particular, por el cual, se regulan las acciones destinadas a lograr los objetivos comunes".<sup>76</sup>

Vale la pena subrayar aquí, desde ahora, que el tipo de instrumento jurídico comúnmente utilizado, suele ser un tratado "cuadro" o "marco", que es aquél que establece objetivos, fija procedimientos, o dicho en otras palabras, constituye un marco dentro del que puede realizarse la conducta de las partes.

Precisemos las nociones anteriores. De acuerdo con la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas, "se entiende por 'tratado' un acuerdo internacional celebrado entre Estados por escrito y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación".<sup>77</sup>

Ahora bien, por *traité cadre*, la doctrina ha entendido una carta constitutiva de una nueva persona jurídica (la organización internacional de que se trate) que sólo prevé los objetivos, los órganos motores y un calendario, es decir, que en este tipo de tratados no se entra a la regulación detallada, sino que esta tarea se deja a los propios órganos creados por el tratado, por lo que éste opera como un marco general que debe ser "llenado" con la actuación de los órganos comunitarios.<sup>78</sup>

### B. Características del Derecho de la Integración.

Aplicando en líneas generales las reflexiones de los juristas europeos con relación al derecho comunitario, podemos abstraer las características propias del Derecho de la Integración, del cual, aquél no sería sino una especie.

Naturalmente no sólo hay que inspirarse en el modelo constituido por las comunidades europeas, puesto que las condiciones de nuestro sub-continente difieren de manera radical de aquéllas que podemos observar en el viejo mundo.

Esto también lo ha señalado el INTAL. En efecto, en el editorial del nú-

<sup>76</sup> *Revista Derecho de la Integración*, B.I.D., I.N.T.A.L., número 8, Buenos Aires, abril de 1971, pág. 5.

<sup>77</sup> *Proyecto de artículos sobre Derecho de los Tratados*, Texto adoptado por la Comisión de Derecho Internacional de la O.N.U., en el libro "La Comisión de Derecho Internacional y su obra", Naciones Unidas, Publicación 67.V.4, Nueva York, pág. 90.

<sup>78</sup> Cfr. Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, *Derecho de la integración latinoamericana. Ensayo de sistematización*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1969, págs. 925, 926 y 1033.

mero 9 de la Revista Derecho de la Integración, el INTAL aconseja que no se caiga en una sobrevaloración del modelo europeo y aconseja también que se intensifique “el estudio de la experiencia jurídica institucional de los variados esquemas de integración y cooperación económica que existen entre países en desarrollo”.<sup>79</sup>

A grandes rasgos las características del Derecho de Integración son a nuestro juicio las siguientes:

a) El Derecho de la Integración es un derecho económico. En efecto, el contenido mismo de los fenómenos que pretende regular el derecho de la integración es de índole económica. Su función consiste básicamente en integrar los sistemas económicos de los protagonistas. Así lo ha reconocido Leontin CONSTANTINESCO en su conferencia sobre “Introducción al Derecho de la Integración”, impartida en el INTAL.

Vale la pena subrayar aquí que esta afirmación puede dar lugar a mayores reflexiones de las que pudiera pensarse de primera intención. En efecto, aceptar que el Derecho de la Integración es un “derecho económico”, significa reconocer el carácter instrumental que posee el derecho en todo proceso de integración. Ya habíamos aludido antes a esta idea, que nos parece de capital importancia y queremos subrayarla de nueva cuenta.

b) El Derecho de la Integración es como el proceso mismo en el que se encuentran comprometidos los países latinoamericanos, un derecho nuevo y complejo.

La novedad estriba no sólo en la temática que tiene que abordar esta rama de la ciencia jurídica, sino además en las soluciones que debe plantear. Claro está que esa novedad no llega a ser de tal suerte que implique una negación de los principios y valores reconocidos con anterioridad por el derecho, sino que, como ha subrayado el Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, “dichas soluciones tienen su origen en principios e instituciones del derecho internacional y el fundamento de su validez coincide en esencia con el de éste”.<sup>80</sup>

Así pues, para nosotros el derecho de la integración es un nuevo desprendimiento del derecho internacional que goza de cierta autonomía en virtud de la novedad y complejidad de la problemática que debe atender. La complejidad radica en la multiplicidad factorial que converge en el proceso de integración. Este, según hemos dicho, tiene aspectos económicos, políticos y sociales que se inter-relacionan.

<sup>79</sup> *Revista Derecho de la Integración*, B.I.D., INTAL, No. 9, Buenos Aires, Argentina, octubre de 1971, pág. 7.

<sup>80</sup> *Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales*, op. cit. pág. 900.

Como dice CONSTANTINESCO “la polivalencia y la multiplicidad de aspectos del proceso económico que regula, obliga a este derecho a penetrar en los dominios más diversos, para seguir el fenómeno económico y para reglamentarlo”.<sup>81</sup>

c) Es un derecho autónomo. En efecto, como hemos señalado, el ordenamiento jurídico de la integración nace en un tratado internacional que si bien le da origen, estipula también la posibilidad de que se desarrolle a través de las resoluciones que tomen los órganos creados por el propio tratado. Esta autonomía está limitada, pues según hemos dicho, el derecho de la integración forma parte del derecho internacional, es decir, el derecho internacional participa regulando algunos aspectos del proceso, verbigracia lo relativo a los principios de interpretación del tratado mismo que dió origen al esquema integrativo de que se trate.

d) El derecho de la integración otorga competencias limitadas pero reales en favor de las instituciones que él mismo crea. Esta característica se relaciona de manera directa con la anterior.

En todo tratado que crea un esquema de integración, existen órganos encargados de la aplicación y ejecución de las disposiciones del tratado que gozan por lo tanto, de una determinada competencia tanto legislativa como jurisdiccional.

Otras notas importantes que podemos indicar que forman parte del derecho de la integración, de acuerdo con Nicola CATALANO, son las siguientes:

e) Pragmatismo en su elaboración y en su contenido. Esta característica alude a la circunstancia de que el derecho de la integración nace como una respuesta concreta a la problemática surgida de la realidad a la que se va a aplicar. En él las especulaciones de carácter teórico ocupan un lugar secundario. Su finalidad de regulación del proceso de integración determina no sólo su nacimiento, sino también su desarrollo. En todo tiempo deben tomarse en cuenta los efectos prácticos de las normas jurídicas.

f) “Es un derecho operativo: las normas jurídicas están destinadas a la acción y a lograr un efecto sobre esa acción. Su objeto es posibilitar la realización de un proceso de contenido económico. Es un instrumento al servicio de los sujetos del proceso. Así, las exigencias del proceso serán las determinantes de la creación a su servicio de nuevas normas jurídicas”.<sup>82</sup>

<sup>81</sup> Leontin CONSTANTINESCO, *Conferencia sobre Introducción al Derecho de la Integración*, B.I.D., I.N.T.A.L., Documento repartido a los alumnos del V Curso sobre Integración de América Latina, No. CUR.F./DID./CL./530/5/66, pág. 4.

<sup>82</sup> Prólogo a la obra de Nicola CATALANO, *Manual de Derecho de las Comunidades Europeas*, pág. XX.

g) Es también un derecho transitorio. Su vigencia temporal está limitada en función de los intereses, objetivos y problemas del proceso.

Así pues, el Derecho de la Integración evoluciona con el proceso mismo que se ocupa de regular. Su suerte está ligada a la dinamicidad o pasividad de éste. De ahí que no tenga una vida temporal definida, que sea transitorio y, en ese sentido, diferente del resto de las normas jurídicas que suelen ser estables y permanentes.

h) Finalmente, el derecho de la integración suele originarse en los llamados “tratados cuadro”, fenómeno que implica que se encuentra en permanente ajustamiento a los requerimientos del proceso. En efecto, debemos recordar que el “tratado marco” fija solamente algunos principios generales de carácter fundamental, que deben ser desarrollados por los órganos creados por el propio tratado.

Consideramos que los lineamientos anteriormente esbozados configuran una imagen de esta nueva rama del Derecho Internacional Público, imagen que, desde ahora reconocemos, es necesario precisar todavía más, aunque no nos sea dable en esta ocasión realizar esa tarea.

### *C. Papel del instrumental jurídico y de los mecanismos institucionales en el proceso de integración.*

Hemos dicho ya que todo proceso de integración requiere ser regulado por disposiciones jurídicas. Es más, el proceso mismo se expresa en normas usualmente contenidas en un tratado internacional.

Obviamente ese tratado es celebrado por Estados soberanos, lo que implica que el derecho de la integración es expresión de la voluntad de los protagonistas. Son los Estados quienes formulan este derecho, lo interpretan y lo aplican.

Naturalmente, el derecho de la integración, considerado en sí mismo, puede encontrarse en diverso grado de perfeccionamiento. Sabemos que en Europa, los órganos comunitarios gozan de una mayor competencia que la que tienen las instituciones latinoamericanas.

De lo anteriormente expuesto se sigue que el derecho de la integración tiene carácter instrumental del proceso mismo, o en otras palabras, que no es un fin en sí, sino sólo un medio —indispensable, eso sí— a través del cual la integración puede realizarse.

También de lo anterior se deduce como una consecuencia lógica, la gran importancia que tiene el Derecho en todo proceso de integración y su carácter “funcional”. Con ello queremos decir que el ordenamiento jurídico encargado de regular la marcha del proceso de integración debe poseer la



necesaria flexibilidad para adaptarse a éste y, al mismo tiempo, debe asegurar a los Estados, con precisión y claridad, sus obligaciones y derechos frente al proceso mismo, y a los órganos de la integración.

La propia ALALC ha reconocido la importancia del instrumental jurídico, en el documento preparado por la Secretaría de dicho organismo, y que se refiere a la aproximación de legislaciones.

En efecto, afirma la ALALC que “los aspectos jurídicos de la integración han ido adquiriendo una relevancia cada vez mayor en el proceso que se lleva a cabo a través de la ALALC. Así, las normas de derecho vigentes en cada una de las partes contratantes —y los tratados que ligan a algunas de ellas— se han revelado como factores de primordial importancia para alcanzar los objetivos de la Asociación. En efecto, tales normas pueden obrar ya como obstáculos, ya como resortes que impulsan el progresivo desarrollo del proceso. Parece, por tanto, no sólo oportuno, sino indispensable, encarar el estudio del panorama que ofrece el derecho en el ámbito zonal, para elaborar luego soluciones que, acordes con las políticas y los propósitos de las partes, hagan de las normas herramientas funcionales y ágiles para regular las relaciones que deben ser el fundamento del proceso de integración”.<sup>83</sup>

#### *D. Estructura jurídica de la asociación latinoamericana de libre comercio.*

Con el objeto de proporcionar al lector una panorámica de la diversa problemática que debe atender el derecho de la integración, en este epígrafe nos proponemos reseñar sintéticamente algunos de los rasgos principales del ordenamiento jurídico de la ALALC.

La ALALC surge con la firma del Tratado de Montevideo, misma que se llevó a cabo el 18 de febrero de 1960.

Se trata de una organización intergubernamental, en la cual los órganos de tal asociación, gozan de una competencia extraordinariamente limitada.

A grandes rasgos el Tratado de Montevideo que da origen a la ALALC es según habíamos dicho, un tratado cuadro, en virtud de que contiene normas jurídicas constitutivas y básicas pero que pueden ser objeto de reglamentación por parte de los órganos de la asociación. Dicho tratado es tam-

<sup>83</sup> ALALC, “Informe sobre la coordinación progresiva de las políticas e instrumentos económicos y la aproximación de las legislaciones nacionales en la medida requerida por el proceso de integración”, ALALC/CM-II/VI-E/de. 8 Secretaría, 21 de agosto de 1967, en *Revista Derecho de la Integración*, B.I.D., I.N.T.A.L., No. 2, Buenos Aires, abril de 1968, pág. 134.

bién de carácter normativo porque norma la conducta de los actores del proceso, en este caso, los Estados latinoamericanos.

El tratado contiene fundamentalmente dos tipos de disposiciones:

**Programáticas:** es decir, aquellas normas que establecen un programa de acción para los protagonistas. Un ejemplo típico de este tipo de normas, está constituido por el artículo 54 del propio Tratado de Montevideo.

Contiene también disposiciones normativas que establecen compromisos concretos para las partes contratantes. En efecto, las partes se comprometieron en el tratado a la creación de una zona de libre comercio.

#### *Estructura jurídica de la ALALC.*

De acuerdo con la resolución cinco de la primera conferencia, la estructura jurídica sustantiva y adjetiva de la asociación comprende el tratado, los protocolos, las actas de negociaciones y las resoluciones de la Conferencia y del Comité Ejecutivo Permanente.

Vale la pena aclarar que la resolución número cinco es enunciativa y no limitativa, puesto que según se señala en la propia resolución, la estructura jurídica y normativa de la asociación se complementa y perfecciona por medio de las resoluciones de la conferencia y del Comité Ejecutivo Permanente.

Consideramos que por estructura adjetiva de la asociación deben comprenderse todas aquellas disposiciones reglamentarias e interpretativas del Tratado de Montevideo que son dictadas por los órganos competentes.

Naturalmente en cuanto a la enunciación de las fuentes de derecho de la ALALC llevada a cabo por la resolución número cinco, se llega a la conclusión de que el Tratado de Montevideo es la fuente principal, porque determina el marco básico del proceso de integración que debe seguir la asociación, siendo el resto de las fuentes de carácter subsidiario.

Quisiéramos ahora referirnos, así sea brevemente, inspirándonos al efecto en la conferencia impartida por el señor Lic. Francisco BORJA MARTÍNEZ en la Universidad Iberoamericana durante el año de 1968, a la problemática del régimen de adhesión, separación y exclusión de algún miembro de la asociación.

Lo anterior nos conduce necesariamente a la determinación del concepto de los "sujetos de la ALALC".

De acuerdo con el artículo 58 del Tratado de Montevideo, estamos en presencia de un tratado semi-abierto, puesto que permite la adhesión de cualquier Estado latinoamericano.

Así pues, este precepto, para ser interpretado adecuadamente, nos conduce a la necesidad de desentrañar los requisitos de los posibles sujetos de la ALALC. Entre éstos cabría destacar:

1. *Ser Estado*, es decir, entidad soberana con los siguientes elementos según resolución de la propia asociación:

- a) población permanente,
- b) territorio,
- c) gobierno independiente,
- d) capacidad de entrar en negociación con otros Estados.

2o. *Ser latinoamericano*, hay dos connotaciones respecto a este término:

- a) etnológica: pertenecer racial o étnicamente al tronco latino.
- b) geográfica: que el país de cuyo ingreso se trate se encuentre ubicado en el área física o zona física o zona geográfica que ocupa la América Latina, es decir, en el espacio comprendido entre el Río Bravo y la Patagonia.

Ha surgido polémica entre ambas tesis, lo cual no constituye una discusión bizantina, ya que podría presentarse el caso de que Jamaica o Trinidad Tobago desearan ingresar a la ALALC.

De acuerdo con la declaración de los Presidentes del año de 1967 y con la resolución 60 de la conferencia de la ALALC, la tesis que ha sido acogida es la de la región geográfica.

De igual forma la O.N.U. ha situado a Jamaica en la zona latinoamericana, en lo que toca a su organización sobre comercio internacional.

3o. “Depositar ante el gobierno de la República oriental del Uruguay el instrumento de adhesión” —requisito formal—, consignado en el artículo 58 del tratado de Montevideo.

4o. Este requisito no se halla consignado en el tratado, sino que ha sido agregado por la Conferencia, en interpretación de los principios del Tratado y es el de “compatibilidad de régimen económico”.

La resolución 36 dice que “no procede aceptar el depósito del instrumento de adhesión de un país con un régimen económico incompatible con el de las demás partes contratantes”.

La conferencia, para tomar esta resolución se fundó en *el principio de reciprocidad* que rige el tratado y que se violaría si se aceptara en la ALALC a Estados cuyas estructuras económicas fueran incompatibles con las de los Estados miembros, ya que en tal supuesto, se impediría uno de los fines del tratado, que es la *armonización de políticas económicas* con vistas a la integración.

Esta resolución se adoptó en 1962, ante la petición de la República de Cuba de ingresar a la ALALC (resolución 37).

Este caso nos lleva al análisis de las facultades del Estado depositario. Dos teorías:

a) *Estado buzón*: el Estado depositario debe limitarse a recibir el instrumento de adhesión.

b) *otra tesis*: que el Estado tiene facultades para examinar la validez del instrumento de adhesión y si surgen dudas consultarlo a las demás partes contratantes. Esta teoría es acogida en el artículo 72 del proyecto de la O.N.U. sobre “derecho de los tratados”.

Hay que distinguir entre el depósito (que puede ser hecho por cualquier Estado) y la adhesión en sí, que es la que debe revisarse por la conferencia. De ahí que la resolución 37, que rechaza el ingreso de Cuba emplea equivocadamente los términos.

#### *Régimen de adhesión.*

No obstante lo anterior, el tratado de Montevideo es semi-abierto, ya que acepta la adhesión, sin que se requiera aprobación de las partes contratantes, de aquellos Estados que reúnan los requisitos mencionados.

#### *Efectos de la adhesión.*

Entra en vigor para el Estado adherente 30 días después del depósito (artículo 58). En ese momento, de golpe tiene la obligación de otorgar todas las reducciones y desgravaciones.

Sin embargo, no podrá gozar de los beneficios del tratado hasta que no hayan entrado en vigor las reducciones y cumplido los requisitos del artículo 5o., relativos al programa de liberación (artículo 59).

Las reducciones de aranceles son graduales y al ser así, cuando un país se adhiere tiene de golpe que conceder todas las reducciones. La explicación es que existe el compromiso de crear una “zona de libre comercio” en el plazo de 12 años (en 1973, concluyen) la adhesión debe formularse sin reservas (artículo 55). Obviamente ese plazo ya se ha ampliado.

#### *Separación de la ALALC.*

El Estado que desee separarse debe manifestarlo así en una de las sesiones ordinarias de la conferencia y efectuar la entrega de la denuncia hasta la siguiente sesión (artículo 64).

Las sesiones se celebran anualmente. Así que tiene que pasar un año antes de que se acepte la denuncia. A ese lapso se le llama “período de enfriamiento”.

En las discusiones del proyecto de tratado, México sugería que se estableciera un período fijo obligatorio en el que no pudiera denunciarse el tratado ya que sería incongruente con la política de integración, permitir a los Estados separarse libremente. Prevalció el criterio contrario gracias a la desconfianza de los Estados.

*Exclusión de algún miembro de la ALALC.*

El tratado es omiso respecto a este punto, pero podríamos sostener que si algún Estado deja de reunir los requisitos que se requieren para ser miembro de la ALALC, se le podrá excluir a través de decisión de la conferencia.

Según el artículo 34 la conferencia es el órgano máximo de la Asociación.

Las decisiones se toman por mayoría de votos. Cada país tiene un voto y tiene además *derecho de veto*, es decir, basta el voto negativo de un sólo país para que no se pueda tomar una resolución válida.

*E. Problemática jurídica que plantea el Tratado de Montevideo.*

Algunos de los problemas de índole jurídico más serios que plantea al jurista el Tratado de Montevideo, son los siguientes:

“Que los Estados signatarios de los tratados de Montevideo y de Managua asumieron una actitud reticente y conservadora al organizar los instrumentos por medio de los cuales se han propuesto llevar a cabo la integración, y esta actitud se reflejó, como no podía ser de otra manera, en la estructura jurídico-institucional de ambas entidades de tal modo que las fórmulas vigentes se atienen preferentemente a los esquemas tradicionales de organización internacional”.<sup>84</sup>

De un análisis cuidadoso del Tratado de Montevideo, se llega a la conclusión de que prevalece el principio de la reserva de competencia por parte de los Estados, es decir, que estamos en presencia de una asociación de carácter intergubernamental, donde los órganos propios del esquema integrativo carecen de facultades para obligar a los Estados miembros al cumplimiento de las resoluciones tomadas por los propios órganos y donde, además tales resoluciones requieren en última instancia, del consenso de los Estados protagonistas del proceso.

Vale la pena señalar también que “en el Tratado de Montevideo no existe disposición alguna que establezca un procedimiento contencioso de anulación o de reparación comparable al instituido por los Tratados de París y Roma, ni mucho menos hay artículos que instituyan un órgano permanente con funciones jurisdiccionales”.<sup>85</sup>

<sup>84</sup> Felipe PAOLILLO, *Repartición de competencia y poderes entre la ALALC y los Estados miembros*, en Revista Derecho de la Integración, B.I.D., INTAL, No. 2, Buenos Aires, abril de 1968, pág. 20.

<sup>85</sup> Eduardo JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA y Felipe H. PAOLILLO, *Contralor de la Legalidad de los actos comunitarios*. Interpretación Unitaria del Derecho de Integración, en Revista Derecho de la Integración, B.I.D., I.N.T.A.L., No. 1, Buenos Aires, Oct. 1967, pág. 13.

Así pues, en cuanto al problema del contralor de la legalidad de los actos de la asociación, “cada uno de los miembros de la ALALC ejerce un contralor individual y previo sobre la legalidad de los actos comunes. De esta manera, la apreciación de la legalidad o ilegalidad de una decisión queda librada enteramente al arbitrio de cada uno de los Estados, y será su exclusivo criterio interpretativo el que ha de prevalecer sobre el de los demás obstaculizando definitivamente, con o sin razón, el perfeccionamiento del acto. Colocados en esta perspectiva, podemos notar en qué medida se consagró el carácter intergubernamental de la organización, ya que con el régimen de votación consagrado en el Tratado, ninguna decisión que no sea el resultado de un acuerdo general entre las partes, y al que todas hayan dado expresa o tácitamente su conformidad, podrá ser adoptada por los órganos y adquirir vigencia”.<sup>86</sup>

También es de destacarse con Emilio J. CÁRDENAS que el Tratado de Montevideo “no contiene disposición alguna que haga surgir derechos o imponga obligaciones en cabeza de las personas físicas o jurídicas del derecho interno de los países contratantes. En otras palabras, dado el carácter intergubernamental de la ALALC, las decisiones que pueden adoptar sus órganos carecen de fuerza ejecutiva directa”.<sup>87</sup>

Un destacado jurista que tuvo oportunidad de participar directamente en el proceso de integración de la región, pues inclusive fungió como Secretario Ejecutivo de la ALALC, el Dr. Gustavo MACARIÑOS, indicó que el Tratado de Montevideo es “escasamente compromisorio y por ende, muy flexible y adaptable en todos aquellos aspectos ajenos del programa de liberación comercial a cuyo respecto sí establece normas rígidas, metas cuantitativas y plazos de cumplimiento obligatorio” y no obstante estas aseveraciones, el Dr. MACARIÑOS concluye que esa estructura jurídica concreta, permite a las partes contratantes la necesaria libertad de acción para seguir desarrollando normas jurídicas que regulen eficientemente la marcha del proceso.

Nosotros recogemos la preocupación de MACARIÑOS sobre todo en lo que toca a la excesiva flexibilidad del Tratado en los aspectos distintos del programa de liberación del intercambio comercial y a la excesiva rigidez de las disposiciones que se ocupan de regular dicho programa. Esta última circunstancia, sobre todo, ha sido un factor determinante para que, en definitiva, la propia ALALC reconociera que no le era posible cumplir los compromisos contraídos en el programa de liberación en los plazos fijados en éste.

<sup>86</sup> JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA y PAOLILLO, op. cit. pág. 17.

<sup>87</sup> Emilio J. CÁRDENAS, *Hacia un Derecho Comunitario Latinoamericano*, en *Revista Derecho de la Integración* No. 1, ya citada, pág. 32.

Más discutibles nos parecen las conclusiones a que arriba MAGARIÑOS. Consideramos que el Tratado, en su forma actual, no brinda —en lo general— la necesaria base legal para que la Asociación pueda irse adaptando a las circunstancias coyunturales que plantea la evolución del sub-continente. Por eso mismo, aún cuando estamos de acuerdo con él, en que no se debe “entrar de lleno e improvisadamente a una reforma de estructuras”, es necesario “abrir el Tratado para hacerlo más flexible y adaptable”.

Consideramos también, en un enfoque de crítica personal que las disposiciones del Tratado para tratar de obtener un reparto adecuado entre las partes de los beneficios del proceso de integración, hasta el momento no han funcionado eficientemente. Por ejemplo, la presencia de la cláusula de la nación más favorecida dentro del programa de liberación, confiere al Tratado un elemento de rigidez innecesario y, además dificulta la consecución de uno de los objetivos básicos del acuerdo regional: el desarrollo armónico de la región.

Otro obstáculo a la buena marcha del proceso de integración, éste ubicado en el ámbito de los mecanismos institucionales, es la regla del veto, que se contiene en el artículo 38 del Tratado de Montevideo. En efecto, la exigencia de que en las resoluciones de la Conferencia no exista voto negativo hace fracasar muchos de los buenos propósitos de la Asociación y obliga a difíciles y complejas negociaciones que a veces culminan en el rechazo de los proyectos.

Se han señalado también como otros importantes problemas jurídicos, el de la compatibilidad del Acuerdo subregional con el Tratado, aunque éste resuelto ya en sentido favorable, la situación jurídica de los acuerdos de complementación, el de las facultades y funciones de los órganos de la Asociación, etc.

Podríamos seguir abundando en la exposición de la problemática jurídica e institucional que aqueja a la ALALC y hasta al mercomun centroamericano, aún cuando en menor medida, pero consideramos que con lo expuesto basta para formarnos una imagen de la magnitud de las tareas que deben ser realizadas por los juristas de la región.

#### *F. Perspectivas de investigación para los juristas de la región.*

Como conclusión a la exposición anterior, quisiéramos enunciar algunas áreas donde se requieren con urgencia las meditaciones de los juristas de la región, a efecto de impulsar el proceso integrativo que hoy, según hemos confesado, se encuentra estancado.

Una primera tarea de índole general y englobante de todas las actividades

más concretas que se señalarán en los párrafos subsecuentes, consiste en superar la problemática jurídica que hasta aquí hemos enunciado. Estamos pensando en la posibilidad de una reforma a la estructura jurídica sustantiva y adjetiva de la Asociación así como a sus mecanismos institucionales. Esta sería quizá la solución más deseable, aunque también la más difícil no sólo de plantear, sino de poder llevarla a la práctica.

Si lo anterior se descartara, por ejemplo, por considerarse que la situación actual del proceso de integración en la región no ofrece la coyuntura favorable necesaria para plantear esa solución global, habría que reducir el ámbito de acción para encauzar la actividad hacia la consecución de objetivos más modestos.

Una solución parcial recomendada por muchos especialistas es, ya no la redacción de un nuevo tratado de integración que posibilite mejores condiciones de operabilidad que el de Montevideo, sino una reforma o adición de la estructura jurídica prevista en el Tratado a través de uno o varios protocolos.

Según el INTAL, algunos de los problemas jurídicos de más inmediata atención son la reglamentación del stand-still, el programa de desgravación, el mantenimiento de los márgenes de preferencia, la armonización de ciertos aspectos de las disposiciones legales y administrativas de cada uno de los países participantes y la búsqueda de instrumentos jurídicos e institucionales que posibiliten la realización de proyectos comunes de desarrollo de la infraestructura y de los sectores productivos de las economías latinoamericanas.<sup>88</sup>

Otro tema que resulta de importancia atender es el relativo a las empresas multinacionales. Ya el INTAL dedicó a este asunto una investigación seria y abundante. Sin embargo, consideramos que existen muchos aspectos relacionados con esa cuestión que deben ser abordados por los juristas latinoamericanos.

En igual forma, se sugiere la investigación acerca de la posibilidad de encarar en la región en forma conjunta la problemática derivada de la importación de tecnología y la búsqueda de proyectos comunes para promover la investigación científica y tecnológica, a fin de crear una infra-estructura tecnológica autóctona que permita ir sustituyendo paulatinamente las importaciones.

Otras líneas de investigación son las relacionadas con la estructura institucional de los dos procesos de integración y en especial respecto a la

<sup>88</sup> Véase el editorial del No. 1 de la Revista Derecho de la Integración.



distribución interna de competencias entre diversos órganos de integración.<sup>89</sup> También merece un estudio especial la problemática relativa a los efectos de los actos jurídicos emanados de los órganos de integración y finalmente la determinación del impacto de las normas jurídicas emanadas de los órganos de integración respecto del ámbito del derecho interno de cada uno de los países participantes en el proceso.

<sup>89</sup> Véase en la obra de Nicola CATALANO, *Manual de Derecho de las Comunidades Europeas*, el Prólogo y especialmente las páginas XXX a XXXIII.