

Revista de la CEPAL

Director
RAUL PREBISCH

Secretario Técnico
ADOLFO GURRIERI

Secretario Adjunto
GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / DICIEMBRE DE 1981

Revista de la
C E P A L

Número 15

Santiago de Chile

Diciembre 1981

S U M A R I O

Desarrollo y equidad. El desafío de los años ochenta. <i>Enrique V. Iglesias.</i>	7
Problemas y orientaciones del desarrollo. <i>Centro de Proyecciones Económicas de la CEPAL.</i>	49
Acerca del consumo en los nuevos modelos latinoamericanos. <i>Carlos Filgueira.</i>	75
Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático. <i>Fernando Fajnzylber.</i>	117
Estrategia de desarrollo y empleo en los años ochenta. <i>Victor E. Tokman.</i>	139
El concepto de integración. <i>Isaac Cohen Orantes.</i>	149
Diálogo acerca de Friedman y Hayek. Desde el punto de vista de la periferia. <i>Raúl Prebisch.</i>	161
Algunas publicaciones de la CEPAL.	183

El concepto de integración

*Isaac Cohen
Orantes**

El concepto de integración es de viejo cuño, aunque su utilización económica data de la segunda posguerra cuando fue empleado para explicar uno de los objetivos de los programas de reconstrucción de Europa. Desde su lejano origen, su significado ha cambiado de acuerdo a las circunstancias, lo que justifica una exploración del mismo para otorgarles un sentido apropiado a las actuales condiciones.

De todos modos, el presente artículo no tiene una finalidad meramente semántica, pues persigue el propósito de esclarecer el término, ajustándolo a la realidad en la medida de lo posible, para poder derivar de dicho esclarecimiento medidas integracionistas más viables. O sea, procura definir qué es integración para así identificar medidas concretas susceptibles de ser adoptadas y ejecutadas. Ello, por supuesto, no significa que pretenda que el simple esclarecimiento del concepto de integración sea considerado suficiente para superar las dificultades que enfrenta el proceso. En cambio, sí reconoce que la superación de tales dificultades requiere, entre otros elementos, la elaboración de una definición adecuada.

El trabajo se divide en dos partes. En la primera se hace una revisión de las definiciones de integración más utilizadas corrientemente, con el objeto de identificar sus rasgos comunes y algunas de sus desventajas; y en la segunda parte se ofrece una definición alternativa y se analizan sus elementos y algunas de sus ventajas.

*Funcionario de la Subsección de la CEPAL en México.

I

Algunas definiciones tradicionalmente utilizadas

En esta parte del trabajo se describen dos tipos de definición de integración tradicionalmente utilizadas. El primero puede ser denominado económico y el segundo político. El propósito de esta descripción es deducir de ella algunas consideraciones, basadas en la experiencia de los años recientes, respecto a sus desventajas para la viabilidad de las medidas integracionistas que ambas definiciones están en condiciones de generar.

A. LA DEFINICION ECONOMICA

La definición económica de integración alude al proceso mediante el cual dos o más países proceden a la abolición, gradual o inmediata, de las barreras discriminatorias existentes entre ellos con el propósito de establecer un solo espacio económico. Para esta concepción, la integración debe tender hacia el surgimiento de un espacio económico entre los participantes, que sirva de base al establecimiento de una nueva división del trabajo entre ellos, para satisfacer las necesidades de dicho espacio y dentro del cual los productos y los factores, o ambos a la vez, gocen de libre movilidad. Esto último podrá lograrse aboliendo las barreras discriminatorias existentes que obstaculicen la libre circulación de los productos y de los factores dentro de dicho espacio.

Sin embargo, este último es el estado de cosas que se alcanzaría al final de la evolución del proceso.¹ De allí se deriva la necesidad de especificar las distintas etapas que es preciso recorrer para alcanzar esta meta, en forma gradual aunque lineal. Como son bien conocidas estas etapas, basta aludir a ellas brevemente. Principian por una zona de libre comercio, ca-

¹Esta distinción de la integración como proceso y como estado de cosas fue hecha por Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration*, Londres, George Allen and Unwin Ltd., 1961, p. 1. Como proceso abarca "las medidas diseñadas para abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes Estados nacionales"; y como estado de cosas significa "la ausencia de distintas formas de discriminación entre economías nacionales".

racterizada por la libre movilidad de productos; pasan luego a requerir el establecimiento de una barrera aduanera común frente a terceros, con lo cual se alcanza la unión aduanera. Una vez dados ambos elementos, se permite la movilidad de los factores productivos y así se llega al mercado común, para desembocar con la coordinación de políticas, estableciendo la unión económica. O sea, con la creación de un espacio económico más amplio dentro del cual existirá una nueva división del trabajo, basada en la libre movilidad de factores y productos.

Esta concepción económica de la integración, como ya antes se mencionó, fue fruto de las circunstancias históricas de la época durante la cual fue utilizada. Y como tal, sirvió de base para la adopción de un conjunto de medidas de política económica, cuya influencia aún puede sentirse en la actualidad.

De esta manera, por ejemplo, se ha registrado el empleo de esta concepción en pronunciamientos oficiales como el realizado por Paul Hoffmann, el 31 de octubre de 1949, en su carácter de Director de la Administración para la Cooperación Económica del Gobierno de los Estados Unidos ante la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE). Hoffman consideraba urgente, entonces, un progreso más acelerado hacia "una integración de la economía de Europa Occidental" y explicaba el significado del término de la manera siguiente: "La sustancia de tal integración sería la formación de un solo gran mercado dentro del cual las restricciones cuantitativas a los movimientos de productos, las barreras monetarias a los flujos de pagos y, eventualmente, todos los aranceles hayan sido permanentemente eliminados".²

De ninguna manera accidental, esta misma concepción sustenta la redacción de las disposiciones sobre integración económica contenidas en el Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, conforme a sus siglas en inglés). Como es sabido, el ordenamiento económico internacional diseñado durante la posguerra perseguía fundamentalmente, en materia comercial, el

surgimiento de relaciones basadas en el principio del libre comercio. Esta concepción fue plasmada en el Acuerdo General mencionado al convertirse en uno de sus objetivos la "eliminación del trato discriminatorio" entre las Partes Contratantes. Por esto último se entiende "cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una Parte Contratante a un producto originario de otro país o destinado a él".³ El mecanismo mediante el cual este principio de no discriminación debería ser puesto en práctica era el de la cláusula de nación más favorecida, de modo que, en términos negativos, el objetivo básico del Acuerdo General consiste en la eliminación de cualquier tipo de preferencias discriminatorias en contra de terceros. Sin embargo, esta prohibición expresada en términos generales abarca, por supuesto, a los acuerdos parciales de integración económica y esta es la razón por la cual éstos se encuentran exceptuados de la prohibición anterior, siempre y cuando se cumplan determinados requerimientos.

Esta distinción entre preferencia y acuerdos de integración fue claramente expresada por un miembro de la delegación norteamericana a las negociaciones del Acuerdo General, las que tuvieron como base también una propuesta del Gobierno de los Estados Unidos:

"Una unión aduanera crea un área comercial más amplia, elimina los obstáculos a la competencia, posibilita una localización más económica de los recursos y opera así para incrementar la producción y aumentar los niveles de vida. Un sistema preferencial, por otra parte, obstruye la economía en la producción y restringe el crecimiento del ingreso y de la demanda... Una unión aduanera es conducente a la expansión del comercio sobre la base del multilateralismo y la no discriminación; un sistema preferencial no lo es."⁴

Basado en estas consideraciones, el artículo XXIV del Acuerdo General reconoce la po-

²La utilización del término ha sido investigada recientemente por Fritz Machlup, *A History of Thought on Economic Integration*, Londres, The Macmillan Press Ltd., 1977, pp. 3-12, y de allí se tomó la cita.

³El artículo primero se refiere a los objetivos del Acuerdo y el segundo define qué se entiende por tratamiento de nación más favorecida. Véase Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, *Instrumentos básicos y documentos diversos* (Número de venta: GATT/1955-1), Ginebra, abril de 1955, pp. 7-11.

⁴Clair Wilcox, *A Charter for World Trade*, Nueva York, Macmillan, 1949, pp. 70-71.

tencialidad de la integración comercial realizada mediante el establecimiento de uniones aduaneras o de zonas de libre comercio, las cuales pueden alcanzarse en forma inmediata o después de transcurrido un período de transición, y además, enumera los requisitos que deben cumplir los acuerdos que se celebren entre los países miembros del Acuerdo.⁵ Tales requisitos son:

a) En el caso de las uniones aduaneras, los aranceles y otras regulaciones comerciales impuestas al comercio con terceras partes no deben ser en su totalidad más altas o más restrictivas que la incidencia general de los aranceles y las regulaciones vigentes en los territorios constitutivos de la unión antes del establecimiento de ésta;

b) Para el caso de las zonas de libre comercio, los derechos de aduana y demás regulaciones restrictivas deben ser eliminadas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos;

c) Finalmente, y quizás de mayor interés para los propósitos de este trabajo, todo acuerdo para alcanzar cualquiera de las dos metas anteriores debe comprender un plan y un programa para su establecimiento dentro de un plazo razonable.

De estas disposiciones se colige que todo acuerdo de integración económica tendiente a lo que con posterioridad se consideraron las dos primeras etapas del proceso, para ser aceptables dentro del marco de la legislación imperante, debía fijarse cualquiera de estas dos alternativas como meta y debía ser acompañado, además, de un calendario para alcanzarlas.

Si se deja de lado la forma como estas normas han sido aplicadas y la influencia que han ejercido, sobre todo en América Latina,⁶ puede

⁵Un buen análisis de los orígenes y el significado del artículo XXIV pueden encontrarse en Gerard Curzon, *Multilateral Commercial Diplomacy*, Londres, Michael Joseph, 1965, pp. 260-289; y Kenneth W. Dam, *The GATT Law and International Economic Organization*, Chicago, The University of Chicago Press, 1970, pp. 274-295.

⁶Germánico Salgado en "Los conceptos básicos de la integración latinoamericana y su reevaluación a la luz de la experiencia" (mecanografiado, s.f.) analiza cómo se aplicó el artículo XXIV en América Latina. Véase también Kenneth W. S. Dam, "Regional Economic Arrangements and the GATT", en *University of Chicago Law Review*, XXX (1963), pp. 615, 644-46.

notarse cómo la concepción apuntada repercutió de manera efectiva sobre el contenido de las disposiciones vigentes en materia de comercio internacional. Luego, al plantearse la posibilidad de crear un mercado común latinoamericano, el Gobierno de los Estados Unidos condicionó su apoyo a tales propósitos siempre y cuando se cumplieran los requisitos enumerados en el artículo XXIV del Acuerdo General.⁷

Lo que debe subrayarse, para concluir este apartado, es cómo la concepción admitida en la época de la integración económica influyó decisivamente sobre las normas internacionales vigentes y la política exterior de algunos gobiernos. Así, la total abolición de barreras discriminatorias entre los participantes, para permitir el surgimiento de un solo espacio económico entre ellos, fue el significado atribuido al término.

B. LA DEFINICION POLITICA

La definición política de integración intenta hacerse cargo de las implicaciones políticas que supone el desenvolvimiento de un proceso que tiende a la aparición de un espacio económico mayor entre los participantes. Por ello, pone menos énfasis en la abolición de barreras o en la coordinación de políticas, porque se interesa más por las consecuencias institucionales que acarrea la adopción de tales medidas. O sea, esta concepción se enfrenta a la necesidad de que, simultáneamente con el surgimiento del espacio integrado, vaya creándose un núcleo institucional capaz de ordenar el funcionamiento de las relaciones económicas dentro de dicho espacio.

Por estas razones, y desde esta perspectiva, se concibe a la integración como el proceso mediante el cual los participantes transfieren a un ente más poderoso las lealtades y las atribu-

⁷El Subsecretario de Estado Douglas Dillon en la reunión del Comité de los Veintiuno de la OEA, celebrada en Washington en febrero de 1959; enumeró tales condiciones. Véase Congreso de los Estados Unidos, Senado, *United States and Latin American Policies Affecting their Economic Relations*, estudio preparado por la National Planning Association a solicitud del Subcomité sobre Asuntos de las Repúblicas Americanas del Comité de Relaciones Exteriores, Washington, Government Printing Office, 1960, pp. 64-65.

ciones para regular sus relaciones dentro del espacio o la unidad mayor.⁸

Esta definición de los requisitos institucionales que deben acompañar al surgimiento del espacio integrado, a diferencia de la concepción económica, no intenta una especificación de las etapas por las cuales debe transitar esta evolución, aunque acepta la posibilidad de que ello ocurra gradualmente. Más bien, pretende que dicha transferencia de atribuciones y poderes a las instituciones del proceso ocurra en forma casi automática, mediante lo que se denomina un desborde de los objetivos originalmente limitados, el que constituye el motor de la creciente politización del proceso integrador.⁹

Al igual que con la definición económica, las circunstancias han jugado un papel decisivo en la orientación de esta manera de concebir el proceso. En efecto, la experiencia de Europa Occidental en materia de integración económica es la que le sirve de base. Sobre todo la esperanza de que el inicio del proceso, en esta parte del mundo, por los aspectos económicos desembocaría, con el andar del tiempo, en la transferencia de poderes y lealtades hacia instituciones comunes, con lo cual se iría conformando, gradualmente, la unidad mayor entre los participantes.

Sin embargo, esta concepción política, a diferencia de la económica, no tuvo la influencia ejercida por esta última sobre la política exterior de determinados gobiernos o sobre las normas constitutivas de algunos organismos internacionales. Más bien su influencia se hizo sentir sobre un buen número de análisis de

carácter académico a los que fueron sometidos los distintos esquemas de integración económica existentes en el mundo, inclusive los de América Latina.¹⁰

Estos últimos han tratado de identificar, en el contexto latinoamericano, circunstancias equivalentes a las europeas con el propósito de impulsar en este contexto un proceso similar al que se esperaba se registrase en Europa Occidental.¹¹ Pero, en ambos casos, las circunstancias han evolucionado en forma distinta. El proceso de transferencia de lealtades y de poderes no ha ocurrido en la realidad con la automaticidad deseada y las lecciones aprendidas por los participantes respecto a la cooperación en áreas relativamente menos controvertidas, como las económicas, no pudieron ser aplicables o transferibles a otras áreas relativamente más controvertidas, como por ejemplo las relacionadas con la seguridad y la política exterior.¹²

O sea, el hecho de que la unidad mayor entre los participantes no haya surgido con la celeridad y la automaticidad esperada, ha venido a imponer la necesidad de revisar esta concepción basada, en gran parte, en el optimismo generado por el éxito inicial de la integración económica de Europa Occidental. El relativo estancamiento de esta última, ante las esperanzas de creciente politización que esta concepción le acreditaba, han venido a poner en duda también la conveniencia de concebir al proceso de integración desde la perspectiva de la meta final que éste se espera que alcance con el transcurso del tiempo.¹³

⁸Esta es la definición utilizada por Ernst B. Haas y Philippe C. Schmitter, "Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America", en *International Political Communities: An Anthology*, Nueva York, Doubleday, 1966, p. 265.

⁹Philippe C. Schmitter, "Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration", *International Organization*, Vol. 23, No. 4, 1969, p. 166, ha definido el desborde en los siguientes términos: "Los miembros de un esquema de integración —de acuerdo con algunas metas colectivas, por diversos motivos, pero desigualmente satisfechos por el alcance de dichas metas— intentan resolver su insatisfacción recurriendo a la colaboración en otro sector (es decir, ampliando el alcance de los compromisos mutuos), o bien mediante la intensificación de sus compromisos con el sector original (aumentando la profundidad del compromiso mutuo) o recurriendo a ambos simultáneamente".

¹⁰Una buena revisión de tales aplicaciones puede encontrarse en Roger D. Hansen, "Regional Integration: Reflections on a Decade of Theoretical Efforts", en *World Politics*, Vol. 21, No. 2, enero 1969, pp. 257-270.

¹¹Ernst B. Haas intentó esta búsqueda de lo que denomina "equivalentes funcionales" en "The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America", en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 5, No. 4, junio 1967, pp. 315-43.

¹²Este era el sentido de las tempranas críticas en contra de tal optimismo hechas por Stanley Hoffmann, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe", en *International Regionalism: Readings*, J. S. Nye (ed.), Boston, Little Brown, 1968, pp. 177-230; como así también por el mismo autor, "The European Process at Atlantic Crosspurposes", en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 3, No. 2, febrero 1965, pp. 85-101.

¹³Véanse las reflexiones autoocríticas de Ernst B. Haas, "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joys & Anguish of Pretheorizing", en *International Orga-*

Las circunstancias, entonces, han impuesto la necesidad de buscar una concepción más modesta pero más relevante de la integración, sobre todo ante la imposibilidad de 'trascender el Estado-nación', que constituía uno de los objetivos básicos de las concepciones políticas anteriores.

C. RASGOS COMUNES DE AMBAS DEFINICIONES

Las anteriores, descritas muy brevemente, son las dos concepciones de la integración dominantes en el pasado reciente; ambas poseen más similitudes que diferencias, por lo que aquí serán señaladas las primeras, con el propósito de sacar de ellas las desventajas más importantes que comparten desde la perspectiva del tipo de medidas de política que pueden derivarse de su utilización.

Posiblemente el rasgo común más saliente que comparten ambas definiciones sea el énfasis que ponen en el resultado del proceso de integración, o sea en la meta final del mismo, que consiste en el establecimiento de un espacio mayor —en el caso de la económica—, o bien el surgimiento de una unidad mayor, en el caso de la política.

Esta coincidencia se deriva de la concepción, compartida por ambas, de la integración como un proceso especial consistente en la agrupación de partes en un todo; lo cual requiere que el proceso se defina en función de la totalidad y que las medidas tendientes a su establecimiento se ponderen desde la perspectiva de su contribución gradual y parcial a la consecución de la meta.

Ambas definiciones comparten, además, un rasgo de linealidad, por la forma de esperar que se alcance la meta. Caracterizada por la sucesión ordenada de etapas, en el caso de la económica, o bien por la automaticidad, en el caso de la política.

De estos dos rasgos comúnmente compartidos por ambas definiciones pueden derivarse

sus desventajas más importantes, cuando se les juzga a la luz de la influencia negativa que ejercen sobre el tipo de medidas integracionistas susceptibles de ser identificadas y propuestas, y basadas en ellas.

La inclusión de la meta final en la definición provoca una de sus más importantes desventajas, porque tiene el inconveniente de que, generalmente, las medidas integracionistas se evalúan en función de la contribución que pueden hacer al logro de dicha meta, prescindiendo, a menudo, de su valor intrínseco. Además, como los procesos de integración son de largo aliento y la llegada a la meta requiere, con frecuencia, más tiempo del originalmente previsto, las medidas de integración intermedias o parciales se consideran insuficientes por su escasa contribución, juzgada en términos relativos, al arribo a la meta final. Lo cual, también con frecuencia, causa la impresión de que las medidas parciales, cuando se las contrasta con la magnitud de la meta, no son sino manifestaciones de un cierto inmovilismo, ante la imposibilidad de que surja con la celeridad esperada el espacio económico más amplio o la unidad mayor.

En segundo lugar, la inclusión de la meta final en la definición causa otra limitación importante en cuanto a la identificación de medidas integracionistas, por razones similares a las anteriores. Puesto que sólo se consideran como tales aquellas que contribuyan a alcanzar la meta final, con frecuencia se intenta 'quemar etapas' y se proponen medidas poco viables en las actuales circunstancias, pero cuya justificación se encuentra en el hecho de que serán requeridas cuando se alcance la meta o para alcanzarla con rapidez. De allí que propuestas a todas luces necesarias para el establecimiento del espacio o la unidad mayor, como por ejemplo la coordinación de políticas, la creación de una moneda común, o el otorgamiento de poderes supranacionales a las instituciones del proceso, se estrellen contra las realidades presentes; porque estas últimas se caracterizan por la existencia separada pero interdependiente de los Estados participantes, los que celosamente se reservan o pretenden reservarse ciertas áreas al control exclusivo de su soberanía.

Por último pueden criticarse, por su excesivo formalismo, las definiciones que incluyan

nization, Vol. 24, No. 4, otoño 1970, pp. 607-646; también del mismo autor, *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Research Series No. 25, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1975.

la meta final, porque no hacen referencia alguna a las consecuencias que tendrá para los participantes la ejecución de medidas tendientes a alcanzar la meta, como por ejemplo la abolición de barreras o el surgimiento de un ente supranacional. En efecto, poco se refieren estas definiciones a lo que sucederá o a lo que significará para los participantes la adopción de tales medidas. ¿Puede afirmarse que el ente supranacional estará dotado de las facultades necesarias para distribuir equitativamente los costos y los beneficios de las medidas integracionistas entre los participantes? ¿Puede garantizarse que los flujos de productos y de factores beneficiarán por igual a todos los participantes? La experiencia histórica, en cambio, indica que la unificación total no afecta por igual a todas las partes, como lo revelan casos como el del Sur de Italia o el del Noreste del Brasil.

La verdad es que las respuestas a estas interrogantes no pueden darse de antemano con suficiente certeza como para que los gobiernos miembros acepten dichas medidas sin estar en posibilidades de medir sus consecuencias. O sea, como con antelación no pueden disiparse las dudas que provoca entre los participantes la adopción de tales medidas, sólo se les puede ofrecer que transiten un camino hacia una meta que generará beneficios y costos, sin que pueda ser exactamente precisada su

distribución. Pero el camino está plagado de incertidumbre, sobre todo porque transitarlo requiere que los participantes abandonen beneficios actuales, pero ciertos y aunque quizás menores, a cambio de obtener beneficios futuros, pero inciertos y aunque quizás mayores.

Por estas razones, las mencionadas definiciones de integración no parecen ser las más adecuadas para el diseño de medidas integracionistas viables. El hecho de que ambas incluyan la meta final y demanden una cierta linealidad para alcanzarla, provoca consecuencias negativas, puesto que impide la elaboración de propuestas más adecuadas a la realidad presente, o a aquella otra realidad en la que se encuentran los Estados participantes antes de alcanzar la meta.

Esto requiere que se intente elaborar una definición alternativa más adecuada, con el propósito de que puedan derivarse de ella medidas más congruentes con la realidad.¹⁴ Con mayor razón, si se reconoce el hecho de que las definiciones mencionadas fueron producto de la situación imperante en el momento de su elaboración, porque los recientes cambios ocurridos en el actual sistema internacional imponen también la necesidad de adecuar la forma de concebir la integración a estas nuevas circunstancias.

II

Una concepción alternativa

Dentro de la perspectiva de tratar de encontrar una concepción que permita identificar medidas integracionistas viables, esta parte ofrece una definición alternativa, analiza sus elementos y concluye señalando algunas de las ventajas que de ella podrían derivarse.

A. LA DEFINICION Y SUS ELEMENTOS

Con el propósito de evitar algunas de las dificultades mencionadas, se define como integración el proceso mediante el cual dos o más gobiernos adoptan, con el apoyo de instituciones comunes, medidas conjuntas para intensi-

ficar su interdependencia y obtener así beneficios mutuos.¹⁵

Conviene detenerse a analizar con cuidado los elementos de esta definición. El primero de ellos, que la integración sigue siendo concebida

¹⁴Sobre esta base descansan las observaciones críticas de Helmut Janka, "La 'racionalidad' de la integración y la 'irracionalidad' de la realidad", en *Comercio Exterior*, Vol. 27, No. 7, México, julio de 1977, pp. 762-770.

¹⁵Esta definición se apoya en el trabajo de Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, "International Interdependence and Integration", en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Vol. 8: *International Politics*, Mass., Addison Wesley Publishing Co., 1975, pp. 363-414.

da como un proceso; el segundo se refiere a los actores o protagonistas de dicho proceso, y el tercero indica el objetivo que se persigue.

1. La integración como proceso

La necesidad de concebir la integración como proceso se deriva del hecho de que se trata de un conjunto de actividades que ocurren en forma continua. De manera que concebirla como proceso le otorga la dimensión temporal adecuada, y quedan excluidas de la definición aquellas actividades conjuntas efímeras que puedan ocurrir entre dos o más Estados. O sea, se trata de un conjunto de actividades dotadas de cierta continuidad en el tiempo.

Debe notarse, sin embargo, que la noción de proceso no necesariamente lleva implícita la meta final, de manera que la presente definición se aparta de la que fue individualizada como la característica central de las dos definiciones antes comentadas. Ahora bien, conviene advertir que de ninguna manera esto significa un proceso desprovisto de objetivos. Todo lo contrario, y aunque esto merecerá mayores comentarios más adelante, adviértase que el proceso tiene un objetivo que consiste en la promoción de la interdependencia mutuamente beneficiosa entre los participantes. Lo que así concebido no posee el proceso es una meta final, o un estado de cosas que fatalmente deba alcanzarse, entendido en términos espaciales. Es decir, no se trata de un proceso que tiende a establecer un espacio o una unidad mayor, se trata de un devenir dotado de valor intrínseco y no de una evolución hacia una meta predeterminada que deba alcanzarse fatal o linealmente por el solo cumplimiento de ciertas etapas también predeterminadas.

Esta concepción de la integración como proceso sin meta final, pero con objetivo, permite abarcar cualquier medida parcial, adoptada con cierta continuidad por los participantes con el propósito de obtener beneficios mutuos, como sería el caso del otorgamiento de preferencias comerciales para un número limitado de productos. En este último caso es interesante observar que las circunstancias también parecen haber sido más poderosas que las definiciones. En la actualidad existen esquemas preferenciales, como por ejemplo la Convención

de Lomé entre la Comunidad Europea y algunos países en desarrollo del África, del Caribe y del Pacífico; o bien esquemas de preferencias generalizadas de los países desarrollados. De manera que puede considerarse superada la época en que este tipo de medidas se consideraba atentatoria contra el casi sacrosanto principio del libre comercio que se intentó hacer prevalecer al finalizar la Segunda Guerra Mundial.

Finalmente, y quizás de mayor importancia, un proceso sin meta pero con objetivo permite liberar a la integración de las aprehensiones que provoca entre los participantes el surgimiento de la unidad mayor, dentro de la cual, en la práctica, éstos están condenados a desaparecer. Porque la existencia de un ente supranacional supone, necesariamente, que algunos de los atributos soberanos de los Estados participantes deberían ser transferidos a dicho ente. De esta manera los gobiernos miembros pueden intentar satisfacer algunos objetivos comunes, sin poner en peligro su propia existencia.

2. Los actores o protagonistas

El segundo elemento de la definición propuesta se refiere a los participantes en el proceso. En primer término, se sugiere que las medidas conjuntas sean adoptadas por dos o más gobiernos, pero con una calificación esencial, que se refiere al hecho de que lo hagan con el apoyo de instituciones comunes. Esto último permite diferenciar las relaciones que se establezcan dentro de un proceso de integración de las que normalmente ocurren dentro del sistema internacional.

La participación de las instituciones comunes implica no sólo que las actividades mancomunadas deben estar dotadas de cierta continuidad en el tiempo, sino que estén sometidas a procedimientos institucionalizados.¹⁶ Ello significa que tales relaciones deben estar suje-

¹⁶Sobre el papel de las instituciones en los procesos de integración puede consultarse Lawrence B. Krause y Joseph S. Nye, "Reflections on the Economics and Politics of International Economic Organizations", en *International Organization*, Vol. 29, No. 1, invierno 1975, pp. 323-342; Philippe C. Schmitter, "The 'Organizational Development' of International Organizations", en *International Organization*, Vol. 25, No. 4, otoño 1971, pp. 917-37;

tas a un conjunto de normas que identifiquen los procedimientos aceptables para todos los participantes dispuestos a adoptar decisiones entre ellos. La aceptabilidad por parte de todos, a su vez, apunta hacia la adopción de decisiones por consenso, en vez de hacerlo por medios coercitivos o mediante regímenes de mayoría supranacionales, todo lo cual es congruente con el requisito de que sean los gobiernos quienes deban adoptar las decisiones, pero sin la intención de trascenderlos creando o estableciendo una unidad mayor entre ellos.¹⁷

De esta manera, la participación voluntaria y el consenso que implica este requisito, garantiza que las decisiones así adoptadas serán cumplidas, a diferencia de lo que ocurre en algunos procesos donde existe un régimen que adopta decisiones por mayoría, de manera que el Estado en contra de cuya voluntad se haya adoptado determinada decisión no se siente obligado a cumplirla. Lo importante es que las decisiones se adopten porque son de interés para los gobiernos participantes y no porque así lo exigen, a menudo con demasiada formalidad, ciertas normas plasmadas en un convenio básico cuyas disposiciones sólo dejan al participante en desacuerdo la alternativa de violarlas.

Por otra parte, el propósito de las normas necesarias para institucionalizar un proceso de integración es dejar establecidas las reglas del juego conforme a las cuales se desarrollarán las relaciones entre los participantes. Para lograrlo, dichas reglas deben especificar y otorgarles legitimidad a los distintos métodos, aceptables para todos, de ejercer influencia sobre el resultado de las decisiones que hayan de adoptarse.

Sin embargo, el papel de las instituciones de los procesos de integración no es simplemente legitimizador, sino que deben cumplir ciertas tareas esenciales para el propio desenvolvimiento del proceso, entre las cuales mere-

cen destacarse tomar iniciativas para promover la adopción y ejecución de aquellas decisiones que se consideren de beneficio mutuo para todos los participantes. Esto excluye de la definición propuesta el requisito de que las instituciones de un proceso de integración deban estar dotadas de poderes supranacionales, aunque tampoco lo proscribió definitivamente. Esencial es, en cambio, que las instituciones posean la capacidad y la autonomía suficientes para identificar y proponer soluciones mancomunadas a necesidades o problemas compartidos y además para promover su adopción y ejecución, lo cual no exige que estén dotadas de poderes supranacionales, ni, por consiguiente, que los Estados miembros les transfieran poderes que consideren de su dominio exclusivo o soberano. Lo que en cambio sí se requiere es que las instituciones muestren imaginación en el descubrimiento de medidas conjuntas que les permitan a los participantes solucionar problemas compartidos, además de capacidad promocional para lograr su aprobación y ejecución. Por último, conviene señalar que el radio de acción de las instituciones dependerá decisivamente de la cobertura del proceso, o sea de la determinación de los gobiernos miembros de someter algunos o muchos sectores a tratamiento conjunto.

3. El objetivo del proceso

Como ya se advirtió, el hecho de que el proceso carezca de meta no significa en modo alguno que carezca de objetivo. La ausencia de meta le resta a la definición aquí propuesta el inconveniente que causa ponderar sus actividades constitutivas en términos de la misma, pero ello no significa que el proceso se transforme en un fin en sí.

El objetivo del proceso consiste en la intensificación de la interdependencia entre los participantes, pero con el propósito de que dicha intensificación genere beneficios mutuos. Ambos términos, el de interdependencia y el de beneficio mutuo, requieren aclaración.

¿Qué se entiende por interdependencia? Se trata del grado en que los acontecimientos que ocurran en un Estado afecten a otro u otros Estados, deliberada o espontáneamente. Así, la interdependencia puede adquirir distintos gra-

y Susan Sidjanski, *El papel de las instituciones en la integración regional entre países en desarrollo* (No. de venta: S.73.II.D.10), Nueva York, Naciones Unidas, 1974.

¹⁷Se ha afirmado que el respeto a la soberanía estatal es uno de los principios de la integración socialista, mientras que la integración capitalista restringe la soberanía de los participantes y persigue la creación de órganos supranacionales. V. I. Kuznetsov, *Economic Integration: Two Approaches*, Moscú, Ed. Progreso, 1976, p. 34.

dos de intensidad, desde un mínimo hasta un máximo. En este sentido puede afirmarse que todos los Estados del sistema internacional son interdependientes en mayor o menor medida. Lo que deberá caracterizar, entonces, a un proceso integrador es la prosecución deliberada de la intensificación de la interdependencia entre los participantes, siempre y cuando ello resulte de beneficio mutuo para todos ellos.

La noción de intensificación de la interdependencia posee, a su vez, dos dimensiones, y puede tener un alcance o un nivel distinto. Por alcance se entiende el número de sectores que abarquen las actividades conjuntas de los participantes; y por nivel, en qué medida las actividades constitutivas de la interdependencia se encuentren confiadas a instituciones comunes. O sea, el alcance se refiere a la cobertura o al número de actividades, en tanto que el nivel se refiere al grado de institucionalización. Ambos pueden darse, separada o simultáneamente, en distintas actividades o respecto a una misma actividad.

Pero, y al respecto se estuvo insistiendo, aumentar el alcance y el nivel de la interdependencia en un proceso de integración no es un fin en sí; porque ésta puede tener consecuencias perjudiciales o beneficiosas para los participantes.¹⁸ Así, por ejemplo, el tipo de interdependencia establecido entre los centros industriales y los países de la periferia menos desarrollados tuvo, en definitiva, consecuencias negativas para estos últimos; y éste no es precisamente el tipo de experiencia que debería repetirse en las relaciones que se promuevan entre los países de la periferia. La integración, entendida en los términos aquí sugeridos, abarca exclusivamente aquellas medidas que pueden generar beneficios para los participantes. Por ello, es preciso que la intensificación de la interdependencia genere beneficios mutuos, mientras que los posibles efectos negativos que ésta pueda tener, o aquellas acciones que no puedan generar beneficios, no forman parte de la presente concepción del proceso de integración.

La noción de beneficio mutuo, cuando se

¹⁸Véase Gregory Schmid, "Interdependence has its Limits", en *Foreign Policy*, No. 21, invierno 1975-1976, pp. 188-97.

trata de integración entre países en desarrollo, significa hasta dónde las medidas integracionista contribuyen al desarrollo de los participantes; pero como se supone que tales medidas no se realizan con el propósito de alcanzar la integración total, sino que pueden consistir en medidas de carácter parcial pero intrínsecamente beneficiosas, tampoco se puede pretender que el proceso venga a solucionar todos los problemas que genera el subdesarrollo. Así concebida, la integración se convierte en un complemento de los esfuerzos nacionales de desarrollo, en vez de una panacea capaz de solucionar todos los problemas constitutivos del menor desarrollo relativo de los participantes. Esta última proposición es importante, porque permite esperar de la integración lo que puede contribuir, en vez de atribuirle las mayores posibilidades que se esperan de ella cuando se supone que desembocará en la unificación total.

Además, la noción de interdependencia mutuamente beneficiosa permite que el proceso sea llevado hasta el nivel y que posea el alcance que las circunstancias permitan. Los participantes pueden así considerar su contribución desde la perspectiva de los beneficios que derivarán de ella, en vez de evaluar el proceso según la distancia que falte por recorrer para alcanzar una meta final en un futuro relativamente lejano.

En todo caso, el objetivo de la integración entre países en desarrollo debe ser la contribución que ésta pueda realizar en favor de los esfuerzos que cada uno de ellos haga para superar dicha condición, en vez de crear a muy largo plazo un espacio económico o una unidad mayor, cuyas consecuencias son difíciles de medir por anticipado. Nótese, sin embargo, que ello no excluye que, con el andar del tiempo, pueda llegar a surgir dicho espacio o unidad mayor, pero éste no debería constituir el objetivo de la integración.

Finalmente, conviene precisar más aún la noción de beneficio mutuo. Son tres los tipos de beneficios a los que pueden aspirar quienes participan en un proceso de integración. En primer término se encuentran las economías de escala; en segundo, los beneficios indirectos, y, por último, un aumento de su poder negociador

frente a terceros.¹⁹ A la luz de estos beneficios deben identificarse y ponderarse las actividades integracionistas, con el propósito de que sean adoptadas y ejecutadas por el interés que los participantes muestren en obtenerlos. Ello contribuye también a evitar que el problema de la distribución de tales beneficios pueda tornarse en uno de los más poderosos obstáculos con que se enfrente el proceso. Esto contrasta con el hecho de que la prosecución de la meta final signifique adoptar medidas cuyas consecuencias son difíciles de medir por anticipado, pero que tarde o temprano generan insatisfacción por la forma como se distribuyen sus efectos. Es preferible entonces partir de este hecho y tratar de diseñar las medidas en función de la distribución de los beneficios que sean capaces de generar, en vez de tratar de corregir los desequilibrios *ex post*, porque esto demanda, algunas veces, la adopción de medidas mucho más enérgicas que los participantes no siempre están dispuestos a adoptar, precisamente por los desequilibrios distributivos que el proceso ha revelado. Una razón más para intentar que se eviten con anticipación las consecuencias que pueda tener para la percepción del proceso la desigualdad en la distribución, porque ello conducirá a un clima poco propicio para adoptar medidas ulteriores.

B. VENTAJAS DE LA DEFINICION

Algunas de las ventajas de la concepción alternativa de integración que aquí se ofrece ya fueron mencionadas, a medida que se describían sus elementos constitutivos. Sin embargo, estas ventajas merecen individualizarse desde la perspectiva de las medidas integracionistas que esta concepción es capaz de generar, lo cual constituye, al final de cuentas, la base sobre la cual se ha justificado aquí la necesidad de revisarla.

El hecho de que la definición carezca de meta final contribuye a darle una mayor acep-

tabilidad entre los participantes de las medidas integracionistas por tres razones fundamentales. Una de ellas, porque permite una mejor ponderación de las medidas que se propongan a la luz de los beneficios que estén en condiciones de generar. Este elemento será mucho más importante cuando se trate de procesos de integración entre países que muestren distintos niveles de desarrollo, como los de América Latina, región caracterizada en gran medida por el alto grado de heterogeneidad que existe entre los países. Porque ello permite a los participantes que se consideren de menor desarrollo relativo, condicionar su aprobación de tales medidas a que sean satisfechas de antemano sus pretensiones legítimas en materia de distribución de los beneficios que éstas puedan generar. Lo cual tampoco significa que todas y cada una de las medidas que se propongan deban generar los mismos o mayores beneficios para los participantes de menor desarrollo relativo; a lo que se refiere, es que se identifiquen suficientes acciones mancomunadas para que abarquen los intereses de todos los participantes y que las posibles pérdidas provocadas por unas puedan ser compensadas mediante la aprobación de otras. En estos términos, la integración se concibe como un proceso constantemente negociado, en vez de uno donde de una vez por todas se establezcan de antemano las fórmulas distributivas que puedan parecer más adecuadas a determinadas circunstancias. Esto último, en efecto, sólo conduce a dotar a los esquemas de integración de rigideces cuya superación posterior, ante el cambio de las circunstancias que las inspiraron, se hará difícil, en la medida en que será casi imposible reconstruir el consenso básico que permitió su adopción.

Otra razón por la cual un proceso sin meta final permite identificar y promover la adopción y ejecución de medidas integracionistas más viables, radica en que los esfuerzos conjuntos son más susceptibles de adecuarse a las necesidades del desarrollo de cada uno de los participantes. A esto alude la concepción de la integración como complemento de los esfuerzos nacionales de desarrollo. La integración así concebida, no se centrará casi exclusivamente en la abolición de barreras comerciales, sino que podrá orientarse más hacia la obtención de los beneficios mencionados —economías de

¹⁹La noción de beneficio mutuo ha sido utilizada por J. S. Nye, "Collective Economic Security", en *International Affairs*, Vol. 50, No. 4, octubre 1974, pp. 592-94. La enumeración de los beneficios se debe a Richard N. Cooper, "Worldwide vs. Regional Integration: Is there an Optimal Size of the Integrated Area?" (trabajo presentado al Cuarto Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Economistas, Budapest, 19-24 de agosto de 1974).

escala, indirectos y reducción de la vulnerabilidad externa de los participantes— en los sectores directamente productivos y en la infraestructura; de este modo se lograría que el proceso esté dotado de una mayor flexibilidad, dada la mayor cobertura que le permite abarcar esta concepción más amplia, para así adaptarse a los objetivos cambiantes de la política económica de los participantes.

En último término, la ausencia de supranacionalidad que caracterizará las medidas integracionistas por el hecho de no perseguir la construcción de una unidad mayor, es otra de las ventajas importantes de esta definición; y sobre todo cuando se trate de procesos de integración entre países en desarrollo. Porque como es sabido, por ejemplo, el proceso de desarrollo económico va acompañado del surgimiento simultáneo de un proceso de afirmación nacional tendiente a establecer el Estado-nación. Y aunque esta relación entre ambos procesos no sea mecánica o automática, las medidas integracionistas definidas estrictamente desde la perspectiva de sus beneficios económicos, a menudo entran en contradicción con

las pretensiones nacionales de los participantes. Por este motivo, frecuentemente no son adoptadas por los sacrificios políticos que demandaría su ejecución. Es preferible, entonces, partir de este reconocimiento en vez de correr el riesgo de que los beneficios económicos que pueda generar determinada medida integracionista sean desaprovechados por los sacrificios políticos que ésta demande. En estos términos también conviene concebir la integración como un complemento de los esfuerzos nacionales, en vez de concebirla como un sustituto de éstos. Una medida integracionista cuyos beneficios sólo puedan ser obtenidos por los participantes a expensas de su propia identidad y atributos, carecerá de viabilidad y lo más probable es que no será adoptada.

Un proceso de integración tal como el aquí expuesto se verá liberado de las comprensibles aprehensiones que revelan los participantes cuando se les sitúa frente a la disyuntiva de condicionar su desarrollo nacional al surgimiento de una unidad mayor dentro de la cual prácticamente desaparecerían.