

**LA INTEGRACIÓN
LATINOAMERICANA**

**VISIONES REGIONALES
Y SUBREGIONALES**

LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

VISIONES REGIONALES
Y SUBREGIONALES

LUIS GUILLERMO SOLÍS
FRANCISCO ROJAS ARAVENA
COORDINADORES



OBREAL

OBSERVATORIO PARA LAS
RELACIONES
EUROPA-AMÉRICA LATINA



FLACSO
Secretaría
General

337.1
I 8 in

REC- 4650
CUT. 12914
BIBLIOTECA - FLACSO

BIBLIOTECA - FLACSO - E C
Fecha: 2 de mayo/2007
Categoría:
Frec: :
Ejemplares:
Diseño: Francisco Rojas

FLACSO Secretaría General
www.flacso.org

Diseño y Diagramación:
José Navarro y Leonardo Villegas
San José, Costa Rica.

Impreso en:
Lara Segura & Asoc.
(506) 256-1664



Editorial Juricentro, 2006.
Teléfono: 221-1407
Av. 6, Calles 15 y 17,
San José, Costa Rica.

INDICE

Presentación	7
Francisco ROJAS, Secretario General	
Introducción.....	11
Ramón TORRENT, Coordinador de OBREAL.	
Un marco analítico para los procesos de integración regional.....	13
Ramón TORRENT, Coordinador de OBREAL.	
Relaciones Unión Europea/América Latina y el Caribe:	
Más allá de los rituales, un futuro necesario.....	49
Guillermo YUNGUE.	
A Nova Lógica Global e os Procesos de Integracao	
Latinoamericanos.....	77
Gilberto DUPAS.	
Perspectivas de Chile frente a la Integración Latinoamericana	133
María Cristina SILVA PAREJAS.	

Integración Regional: El caso del Ecuador163
Claudia DONOSO.

**Integración Centroamericana: Una vista de los intereses
salvadoreños sobre la integración regional y la apertura externa .. 219**
Rafael A. SANCHEZ.

**La Integración Centroamericana: Una mirada desde
Costa Rica 259**
Daniel MATUL.

**Integración en América Latina: Crisis de los modelos
regionales y ausencia de certidumbres 309**
Josette ALTMANN Borbón.

**Cuba: Experiencia de Desarrollo Social Ético y Democracia
Participativa325**
Elena DIAZ, Eugenio ESPINOZA.

ANEXO

**CUARTA CUMBRE UNIÓN EUROPEA - AMÉRICA LATINA
Y CARIBE / DECLARACIÓN DE VIENA..... 351**

UN MARCO ANALÍTICO PARA LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL¹

RAMON TORRENT*

La integración regional es presentada en ocasiones como un proceso unidireccional, que avanza en fases sucesivas desde la creación de un área de libre comercio hacia formas más amplias y más profundas de integración. Este enfoque no parece correcto, sobre todo por una razón estrictamente empírica: la realidad demuestra que los procesos de integración regional arrancan de manera distinta y siguen caminos distintos

* Ramon Torrent, Universidad de Barcelona, Coordinador de OBREAL

1 Una primera versión en inglés de este trabajo fue publicada con el título "Regional Integration Instruments and Dimensions: An Analytical Framework" como Capítulo 6 del libro *Bridges for Development: Policies and Instruments for Trade and Integration*, R. Devlin y A. Estevadcordal eds., Inter-American Development Bank, Washington D.C. 2003. Esta nueva versión en español servirá como marco teórico de un capítulo introductorio de un libro colectivo de la Red MERCOSUR sobre el estado del MERCOSUR como proceso de integración 15 años después de la firma del Tratado de Asunción.

que pueden avanzar en direcciones diferentes, aunque todos esos caminos compartan algunos elementos.²

Si nos concentramos en la naturaleza de la Integración Económica regional (IER) más que en sus consecuencias económicas, debemos concluir que dicha naturaleza es definida esencialmente por los instrumentos legales que fundamentan y proporcionan el marco de cada proceso (sin olvidar nunca que el mismo derecho puede dar lugar a distintas prácticas). Es por ello que el establecimiento de un marco analítico de la IER debe enfatizar la discusión de los aspectos jurídico-institucionales.

La IER pretende moldear precondiciones sociales y económicas con el fin de alcanzar unos objetivos mediante el uso de ciertos instrumentos. Su desarrollo puede ser analizado en términos de diferentes dimensiones, lo cual puede permitir el establecimiento de una tipología de procesos de integración regional. Estos son los temas principales que debería abordar todo marco analítico de la IER; a continuación se enfatiza sobre todo la discusión de los distintos instrumentos y dimensiones.

2 La tesis, tan repetida sin pensar, de que existen "cinco fases" sucesivas en la integración (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión monetaria y unión política) es rigurosamente falsa. Basta contrastarla con el NAFTA/TLCAN y el propio MERCOSUR. El primero incluye aspectos muy importantes de mercado común en materias que van más allá del comercio de bienes (servicios, inversiones), y en cualquier caso mucho más importantes y amplios que los que incluye el MERCOSUR, sin haberse ni tan sólo planteado el "paso" por la fase precedente, de unión aduanera. Y el MERCOSUR ha tocado muchos temas propios de la unión política (desde la cláusula democrática a la cooperación educativa, judicial y policial) sin haber avanzado prácticamente nada en materia de mercado común. Tampoco el proceso europeo se ajusta a aquella sucesión de fases porque muchos aspectos relativos al mercado común se plantearon en el momento fundacional y no en un momento ulterior. Y, por último, ASEAN demuestra que se puede invertir el proceso y comenzarse con la política para acabar en el comercio de bienes.

Precondiciones y Objetivos de la Integración Regional

Precondiciones

La integración regional no nace en el vacío. Está condicionada por una diversidad de factores. Page distingue los siguientes³:

- La geografía es importante, incluyendo la facilidad de comunicaciones, una precondición que no siempre se da, incluso entre países vecinos (por ejemplo en América del Sur).
- La población cuenta, aunque la experiencia demuestra que la diferencia de tamaño entre Estados miembros no necesariamente crea un obstáculo para el éxito de la integración.
- El tamaño de la economía y la renta per capita son importantes, pero la experiencia demuestra que las divergencias en este aspecto son normales.
- La congruencia política puede ser muy importante en muchos casos.
- Un pasado u origen común o un sentido de comunidad puede ser el factor más importante que subyace a la integración, como en el caso de la Comunidad del Caribe (CARICOM)

A estas precondiciones deben añadirse dos que parecen de gran importancia.

La primera es jurídico-política. La experiencia demuestra que son muy importantes la credibilidad y la eficacia del derecho que fundamenta la integración, sobre todo cuando el

3 Page, S. 2000. *Regionalism Among Developing Countries*. MacMillan Press/Overscas Development Institutc, London.

proceso de IER se articula a través de la producción de reglas jurídicas. Los procesos de IER no pueden quedar garantizados sólo por medio de instrumentos institucionales regionales. Sobre todo en Europa, la experiencia ha demostrado que la fortaleza del proceso es resultado de una actitud general de respeto del derecho por parte de los Estados miembros. Así, esta actitud acaba siendo una precondition para la integración extremadamente importante.

En segundo lugar, también son factores importantes el nivel de gasto público y la estructura de impuestos de los Estados miembros. Si los ingresos públicos se basan en una proporción importante en tarifas (aranceles) o en impuestos sobre las exportaciones,⁴ la política comercial queda, de hecho, subordinada a la política fiscal. Y un nivel de gasto público bajo hace mucho más difícil para los Estados miembros resolver algunas de las consecuencias negativas de la integración. Vale la pena mencionar que si, en el seno de la Unión Europea, los conflictos sobre el gasto público (ayudas de Estado a las empresas, por ejemplo) se mantienen dentro de límites razonables, no es sólo porque existe una política regional de competencia sino porque todos los Estados miembros (al menos hasta la última ampliación) tienen la capacidad presupuestaria suficiente para, dentro de unos determinados límites, financiar grandes programas de ayuda.

Objetivos

La literatura reciente discute de manera adecuada los objetivos económicos y políticos perseguidos por la integración regional (y sus efectos, tanto los buscados como los que surgen sin haber sido buscados). Desde una perspectiva económica, la

4 La política comercial no sólo cubre el régimen de las importaciones sino también el de las exportaciones. Se insiste demasiado poco sobre esta consideración evidente, pero tan a menudo negligida, por ejemplo cuando se analiza la evolución reciente del MERCOSUR.

integración es contemplada sobre todo como un instrumento de desarrollo (o de competitividad y crecimiento). Este fin último es perseguido a través de una serie de objetivos intermedios, normalmente analizados desde dos puntos de vista. En primer lugar, aumenta la competencia y se generan economías de escala como resultado de la ampliación del mercado y del contacto más estrecho entre productores de los distintos Estados miembros. En segundo lugar, la integración regional cambia los patrones de los flujos de comercio así como la localización de la producción.⁵ Se requiere una perspectiva dinámica para discutir estas ventajas porque los beneficios netos de la dinámica de integración, combinados con los llamados efectos no-tradicionales, tales como el efecto de señalamiento y de “consolidación”⁶, pueden ser mucho mayores que sus efectos estáticos de reasignación.⁷

Se acepta ya ahora que “la integración es una cuestión política”.⁸ Estos objetivos políticos más amplios son normalmente resumidos de la manera siguiente⁹:

- Seguridad intra y extra regional
- Adquisición de poder de negociación en el marco del sistema mundial/multilateral
- “Consolidación” (*lock in*) de reformas internas, no sólo en áreas abarcadas directamente por cada proceso de IER sino también en otras áreas.

5 World Bank. 2000. *Trade Blocs: Policy Research Report*. Oxford: Oxford University Press.

6 El término inglés es “lock-in” que pretende transmitir la idea de “echar el cerrojo” sobre una política o normativa al adquirir compromisos internacionales que impiden su reforma.

7 Devlin, R., and R.French-Davis. 1999. Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s. *The World Economy* 22(2), March.

8 World Bank, *op. cit.*

9 Page, *op. cit.*, Banco Mundial, *op. cit.*, Bouzas, R. 1999. “Regional Trade Arrangements. Lessons from Past Experiences” en M.Rodríguez Mendoza, P. Low, and B. Kotschwar (eds.) *Trade Rules in the Making*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Por lo que se refiere a los objetivos estrictamente económicos, cuando la atracción de inversiones extranjeras directas se convierte en el principal objetivo de la participación en acuerdos comerciales preferenciales, las consecuencias sistémicas de esta política deben ser analizadas cuidadosamente. Esta política puede ser legítima para los países en desarrollo y para acuerdos Sur-Sur en los que todos los miembros desean atraer inversiones extranjeras directas procedentes de los países industrializados. Pero en acuerdos Norte-Sur, los países industrializados deberían siempre poder contestar la pregunta de por qué ellos comparten la idea de canalizar la inversión extranjera directa a un país en desarrollo específico excluyendo a los demás, y en particular a sus vecinos.

Por último, el lenguaje políticamente correcto no debería ocultar el hecho de que la integración regional ha sido y es a menudo utilizada, en todos los continentes, como un instrumento de influencia por los países dominantes o poderosos. Toda evaluación de las relaciones entre la integración regional y el sistema multilateral debe tomar en cuenta esta posibilidad.

Los objetivos pueden cambiar durante el desarrollo del proceso. La historia de la Comunidad Europea y el nacimiento de la Unión Europea son, sin duda, los mejores ejemplos de ello. En la fase inicial, los objetivos eran predominantemente internos (paz y seguridad); los objetivos externos (tales como una mayor presencia en el escenario internacional) adquirieron una importancia creciente tan sólo en los años 1980 y 1990. Un cambio de objetivos puede dar vida al proceso y revitalizar la voluntad política que lo inspira. Pero también puede crear confusión (no sólo en la opinión pública sino también entre los dirigentes políticos, que pueden perder de vista lo que el proceso es en realidad). También puede provocar que se intente encajar nuevos objetivos en un marco que había sido diseñado para perseguir otros fines y que no necesariamente se adapta bien a los nuevos. La experiencia europea ilustra bien ambos peligros.

En cualquier caso, nunca debería olvidarse que la integración regional, por importante que sea, es tan sólo un medio y nunca debería convertirse en un fin en sí misma. Los objetivos de los sistemas políticos de los Estados miembros tomados en su respectivo conjunto son más amplios que aquellos a los que sirve la integración. La integración puede ser un éxito en sí misma sin necesariamente ser un éxito en términos de estos objetivos más amplios. La evolución de la Unión Europea durante los años 1990, incluyendo la creación de la unión monetaria, proporciona el mejor caso real para discutir esta cuestión. Ha sido un éxito en términos de integración porque ha tenido un alto grado de contenido efectivo, fortaleza y dinamismo. Pero ha tenido resultados más bien decepcionantes en términos económicos y ha conducido a una creciente desafección de los ciudadanos respecto a las instituciones europeas o al menos la ha acompañado. Y ello ha generado, a su vez, la necesidad de reformas profundas. En cambio, no puede señalarse ningún efecto negativo mayor durante los primeros treinta años de integración europea, incluso durante sus periodos de relativo estancamiento.

Instrumentos de la Integración Económica Regional

La integración regional es un esfuerzo y una tarea comunes de una pluralidad de Estados que requiere la utilización de los instrumentos disponibles para influenciar la realidad económica y social. Estos instrumentos pueden clasificarse en tres categorías: legislación (reglas jurídicas, normas); actividades públicas (incluyendo la concesión de subvenciones a determinadas actividades económicas desarrolladas por operadores privados); y la redistribución de ingresos mediante transferencias presupuestarias. Como los procesos de IER son un fenómeno internacional, también utilizan los instrumentos

diplomáticos tradicionales del diálogo y la cooperación. A efectos de análisis, estos instrumentos deben quedar netamente diferenciados de las técnicas utilizadas para crearlos así como de los mecanismos institucionales utilizados para asegurar su ejecución adecuada. La materia abarcada por dichos instrumentos define el contenido de la integración regional; las técnicas y los mecanismos institucionales afectan a su fortaleza y su dinamismo, pero no a su contenido. Una breve referencia a ambas cuestiones es necesaria para despejar algunos malentendidos.

Las dos técnicas de la integración y la distinción entre derecho primario y derecho secundario

Hay dos técnicas diferentes para generar normas regionales y proporcionar un marco para actividades públicas. La distinción tradicional entre "intergubernamental" y "supranacional" intenta definir las. Pero esta distinción ha sido utilizada de manera muy descuidada, sobre todo para comparar el proceso europeo (que sería la encarnación de la supranacionalidad) con otros procesos. Por un lado, el proceso europeo tiene un elevadísimo grado de intergubernamentalidad. Para tomar sólo dos ejemplos, la eliminación de aranceles en el comercio intra-zona fue conseguida, esencialmente, a través de un método intergubernamental; y el Sistema Monetario Europeo fue, de principio a fin, un mecanismo intergubernamental basado sobre un acuerdo entre Bancos Centrales sin ningún tipo de intervención por parte de la Comunidad Europea. Por otro lado, la Organización Mundial de Comercio (OMC), como otras organizaciones internacionales, tiene un importante componente de supranacionalidad (por ejemplo cuando aprueba *waivers* - exenciones *ad hoc* - o cuando aprueba la adhesión de nuevos Miembros).

En consecuencia, es mejor substituir esta terminología con otra, más neutral, que se refiere a las dos técnicas que pueden

ser utilizadas por un Tratado de integración (de hecho, por cualquier acuerdo o tratado internacional) para producir normas. Las dos técnicas son: a) introducir reglas en el tratado que los Estados miembros deben cumplir y b) crear, en el marco del acuerdo, algún mecanismo capaz de producir derecho. Por ejemplo, la Comunidad Europea – una entidad con personalidad jurídica y competencias propias- proporciona el paradigma del uso de la segunda técnica. Pero el proceso europeo se basa igualmente en la primera técnica: el propio Tratado de la Comunidad Europea contiene un conjunto de normas que imponen muy amplias e importantes obligaciones a los Estados miembros cuando ellos ejercen sus propias competencias, obligaciones que están enmarcadas por la obligación general de no discriminación por razón de nacionalidad (trato nacional) en ningún área cubierta por el tratado. El NAFTA/TLCAN, en contraste, tan sólo confía en la primera técnica. Muchos acuerdos bilaterales con terceros países de la Comunidad Europea (en solitario o acompañada de sus Estados miembros) también utilizan la segunda técnica: la creación de una institución común capaz de producir derecho adicional que da mayor profundidad al contenido del acuerdo.¹⁰ Hay ventajas e inconvenientes en ambas técnicas. La primera tiende a dar fortaleza y credibilidad pero incurre en el riesgo de falta de flexibilidad y de capacidad de adaptación; la segunda tiende a tener efectos opuestos.

10 Este desarrollo supranacional, olvidado casi siempre, demuestra hasta qué punto se ha abusado de la distinción entre intergubernamentalismo y supranacionalidad (y demuestra también lo erróneo de la conclusión de que la supranacionalidad es difícil de concebir fuera del contexto europeo). Por ejemplo, el acuerdo marco firmado en 1997 por la Comunidad Europea y sus Estados miembros por un lado y México por el otro fue “rellenado” más tarde por dos decisiones del Consejo conjunto y no por unos acuerdos suplementarios independientes. La elección de los procedimientos internos seguidos por las distintas Partes contratantes antes de que sus representantes en el Consejo conjunto adopten las decisiones depende de las características constitucionales de cada Parte. En algunos casos se parecen a las utilizadas para la aprobación de acuerdos internacionales; en otros son completamente distintas o incluso no existentes.

La distinción entre derecho “primario” (u “originario”) y derecho “secundario” (o “derivado”) es también equivalente a la de estas dos técnicas. Desde la perspectiva de América Latina y, en particular desde la del MERCOSUR, es indispensable recordar y subrayar que no existe ningún “obstáculo constitucional” para utilizar la segunda técnica y así crear un mecanismo de producción de derecho secundario o derivado poderoso y que funcione. Así lo demuestra la participación de todos los cuatro Estados Parte del MERCOSUR en la OMC (una organización que, como acabo de indicar, dispone de un tal mecanismo y genera un importante volumen de derecho secundario en materia de *waivers* y protocolos de acceso de nuevos Miembros). No deberían utilizarse falsos argumentos jurídicos para encubrir la falta de voluntad política.

Los mecanismos institucionales

Los mecanismos institucionales (incluyendo la solución de diferencias y el control jurisdiccional) no son, en sí mismos, instrumentos de la integración. Yo argumentaría que son, en todo caso, instrumentos de los instrumentos. Los mercados se integran, con más o menos éxito, mediante normas que liberalizan, por ejemplo, el comercio de bienes o los movimientos de capital (o que armonizan estándares). Los mecanismos institucionales tan sólo ayudan a aumentar o disminuir la eficacia de estas normas y facilitan su adaptación.

Un examen comparativo demuestra que, con tal que las normas sean eficaces, la integración puede avanzar con éxito (o, en el caso contrario, corre el riesgo de fracaso) con independencia de los mecanismos institucionales adoptados en cada proceso, El NAFTA/TLCAN y el proceso europeo comparten algunos éxitos a pesar de que su enfoque en materia de instituciones sea del todo distinto. Y MERCOSUR, que es institucionalmente ligero, comparte algunos de los mismos fracasos de la Comunidad Andina, institucionalmente más pesada, y, en los últimos años, no ha corregido ninguno de estos

fracasos, sino más bien lo contrario, mediante la creación de nuevos órganos e instituciones.

Este argumento se aplica incluso a las políticas regionales en materia de competencia. Parecería que no pueden existir si no existen instituciones o órganos regionales que las ejecuten. Sin embargo, el ejemplo del Espacio Económico Europeo demuestra exactamente lo contrario. El Tratado del Espacio Económico Europeo incluye disposiciones sobre política de competencia, pero su ejecución es dejada a las instituciones existentes a lado y lado del acuerdo: las ya preexistentes por el lado de la Comunidad Europea y, por el lado de los países EFTA, una Autoridad de Vigilancia y un Tribunal, ambos de nueva creación. En consecuencia, también se aprecia en este caso una distinción clara entre los instrumentos (las normas comunes regionales) y los mecanismos institucionales para su ejecución (dejados en manos de las Partes).

La existencia o no de un presupuesto regional debe ser discutida también como un tema de mecanismos institucionales y no de instrumentos en sentido estricto. En efecto, las actividades públicas regionales (que sí son un instrumento) pueden ser implementadas a través de un presupuesto regional o de los presupuestos nacionales, o a través de una combinación de ambos. Dos ejemplos extraídos de la experiencia europea son ilustrativos a este respecto. Primero, la Política Exterior y de Seguridad Común –PESC- (tal como apareció en el Tratado de Maastricht, ya no ahora) permitía dos formas alternativas de ejecución: a través del presupuesto de la Comunidad Europea o a través de los presupuestos nacionales. Segundo, el futuro de la Política Agrícola Común depende en parte de si se mantendrá su mecanismo de implementación actual (a través del presupuesto de la Comunidad Europea) o bien será transferida para su financiación (al menos parcialmente) a los presupuestos nacionales. Cada rama de la alternativa tiene consecuencias importantes sobre la fortaleza y el dinamismo del proceso.

Los instrumentos

Así pues, los cuatro tipos esenciales de instrumentos son los ya apuntados: normas (reglas jurídicas) regionales, actividades públicas, redistribución de ingresos a través de transferencias presupuestarias e instrumentos diplomáticos.

Normas regionales

Las normas regionales pueden abarcar cualquier situación social y económica. Desde un punto de vista analítico, es mejor estudiar el ámbito material de las normas bajo la dimensión de "contenido" que bajo el epígrafe de "instrumentos" de la integración regional. El análisis de las reglas jurídicas como instrumentos de las relaciones económicas internacionales (incluyendo la integración regional) debe referirse a tres principales enfoques o "tipos de reglas": a) reglas de acceso al mercado; b) reglas de derecho uniforme y c) reglas de no discriminación. Efectivamente, un primer enfoque consiste en imponer obligaciones a las partes en materia de liberalización del acceso a los mercados. Un segundo enfoque consiste en crear una normativa uniforme que cree un marco jurídico común (o único, incluso) para las transacciones y operaciones cubiertas por el acuerdo internacional de que se trate. Un tercer enfoque consiste en imponer ciertas obligaciones de no discriminación en materia de normas aplicables a las transacciones y operaciones cubiertas por el acuerdo pero sin pretender armonizar o unificar el derecho aplicable por cada Estado.

Estos tres enfoques difieren mucho entre ellos, tanto legalmente como en sus implicaciones económicas y políticas.

Las reglas de acceso al mercado tienen un ámbito de aplicación estrictamente limitado a las transacciones internacionales. En cambio, las normas de derecho uniforme así como las de trato (salvo si sólo se refieren a un trato no discriminatorio entre extranjeros -trato de la nación más

favorecida- en el acceso al mercado¹¹) se aplican sobre todo a transacciones internas. Así, son mucho más “intrusivas” en las políticas internas (y, en consecuencia, mucho más difíciles de abordar) que las primeras. Pero todas estas normas son necesarias, en una combinación adecuada, para conducir las relaciones económicas internacionales. Veamos a continuación, de manera esquemática, las ventajas y los inconvenientes de cada una de ellas.

Las reglas de acceso son fáciles de concebir y de comprender (otra cosa es que sus efectos económicos sean difíciles de evaluar) sobre todo porque, como acabamos de indicar, tienen un ámbito limitado (transacciones y operaciones internacionales). Tienen también una ventaja que, como veremos en seguida sobre todo cuando hablemos de reglas de trato, no es nada despreciable: existe en cada Administración estatal un equipo de funcionarios expertos para aplicarlas y negociarlas: el equipo que administra y contribuye a definir las normas internas a las que se refieren las obligaciones impuestas por las reglas internacionales. Pero su mayor inconveniente es que, en muchas circunstancias, resultan del todo insuficientes para conseguir el fin que normalmente se pretende con ellas: la liberalización/integración de los mercados. En efecto, la realidad demuestra que el acceso a los mercados está dificultado no sólo, y en muchas ocasiones no tanto, por la existencia de unas normas específicas que lo limitan sino por las divergencias en las normas aplicables internamente en cada mercado.

Los otros dos tipos de reglas plantean unos dilemas políticos muy difíciles de resolver.

Las reglas de derecho uniforme son extremadamente útiles para clarificar y simplificar las relaciones económicas internacionales y el derecho aplicable a ellas (algo en principio atractivo: ¿qué puede parecer mejor que “a problema común,

11 Esta precisión no figuraba en el capítulo original del libro del BID.

solución uniforme”?) pero tienen una serie de inconvenientes extremadamente importantes:

- En primer lugar, un crecimiento de su número agrava la tensión siempre existente entre génesis del derecho internacional y alternancia democrática en el poder en el plano interno. La ratificación de un acuerdo o Tratado internacional por una determinada mayoría parlamentaria echa el candado (*locks-in*, en la expresión inglesa cuyo uso se ha generalizado) sobre un sistema de reglas; así, un cambio de mayorías parlamentarias que en otras circunstancias habría permitido un cambio en las reglas aplicables puede ahora ser impotente para modificar dicho sistema. Este inconveniente debe ser siempre tenido en cuenta sobre todo porque todos estamos tentados por pensar que tenemos “la buena solución” que nadie debería poder jamás modificar: pero ¿quién nos garantiza que estamos en posesión de la verdad?, ¿el tecnócrata/ideólogo que dispone del recetario?
- En segundo lugar, si bien estas reglas tienen la virtud incuestionable de dar estabilidad a las relaciones económicas internacionales y a la integración regional, si su número es excesivo o no seleccionan bien las cuestiones que abarcan, pueden amenazar la capacidad de adaptación a nuevas circunstancias que todo esquema de relaciones internacionales o de integración regional debe poseer.
- En tercer lugar (y ésta es una dificultad sobre la que se reflexiona demasiado poco), las reglas internacionales de derecho uniforme son extremadamente difíciles de redactar por el hecho de darse en un contexto que no es uniforme en cuanto a tradiciones jurídicas y terminología. Una regla internacional de derecho uniforme no es, como una norma interna, una nueva planta en un jardín bien cuidado (quizá también una jungla o una selva intransitables), sino más

bien un pulpo que aparece en un garaje. Se entenderá mejor esta dificultad con un ejemplo. Si una ley interna reforma los procedimientos aplicables en materia de expropiación, podrá apoyarse en el resto de la legislación nacional y utilizar su terminología; esto no sucede así si pasamos al plano internacional: este “contexto jurídico” no existe.

- En cuarto lugar, existe una dificultad, ligada a las anteriores, que “los expertos” nunca acostumbran a mencionar (porque ellos son los causantes de la misma): el riesgo de consolidar (*lock-in*) los errores. Tanto los errores en términos de efectos (porque una regla pensada para producir unos efectos acaba produciendo otros, incluso los contrarios de aquellos que se perseguían) como los simples errores de redacción (porque un día se descubre –por ejemplo ante una decisión judicial o arbitral- que una regla pensada para que dijera “esto” no dice esto sino que dice “otra cosa”). En el plano interno es mucho más fácil corregir errores (cambiando la legislación) que en derecho internacional (donde se requiere el acuerdo de otras Partes Contratantes para cambiar las reglas). Este inconveniente se acrecienta a medida que aumenta el volumen y complejidad de las reglas de derecho uniforme.

Las reglas de trato reducen drásticamente los inconvenientes de las reglas de derecho uniforme. En efecto, al ser mucho más simples, reducen el riesgo de error y son mucho más fáciles de redactar (de hecho caben en una línea: A.- Trate a todos los extranjeros igual –trato de la nación más favorecida- B.- Trate a los extranjeros igual que a los nacionales- trato nacional-). Al dar mucho mayor margen de maniobra a las legislaciones internas, que pueden seguir aplicando criterios políticos y económicos distintos con tal que no sean discriminatorios entre nacionales y extranjeros (trato nacional) o entre extranjeros (trato de la nación más favorecida), reducen

la tensión con el principio democrático y la alternancia en el poder político resultado de procesos políticos internos.

Pero también tienen inconvenientes muy graves, sobre todo cuando se refieren al "trato de las empresas". Las reglas internacionales de acceso al mercado y de derecho uniforme siguen la misma lógica que las correspondientes reglas internas (las reglas internacionales de acceso al mercado simplemente restringen el contenido posible de las internas; y las reglas internacionales de derecho uniforme unifican el contenido de las reglas internas). En cambio, esta lógica es completamente distinta en el caso de las reglas de trato. De hecho, estas reglas presentan una especie de "doble universalidad" que las diferencia radicalmente de las normas internas y genera unas dificultades insospechadas: se aplican a todos los sectores y cubren todos los aspectos del régimen jurídico de aquellas actividades a las que se aplican. En el ámbito interno no existe una norma o un paquete de normas que tenga esta doble universalidad; normas distintas se aplican a distintos sectores (energía, agricultura o transporte aéreo, por ejemplo) y a distintos aspectos de dicho régimen jurídico (del derecho mercantil a la fiscalidad pasando por el derecho laboral o el de la expropiación, por ejemplo). Pretender que una sola regla internacional afecte a todo este complejísimo conjunto de normativas internas comporta muchos riesgos; no debe extrañarnos, pues, que esta regla tan simple engendre efectos y dificultades insospechadas.

Esta dificultad se manifiesta en el momento de negociar los acuerdos internacionales. Mientras que, en materia de acceso y de derecho uniforme, la correspondencia entre normas internacionales y normas internas asegura, al menos en principio, la existencia de expertos, ello no es así en materia de reglas de trato: ¿qué experto, ya no en un país en desarrollo sino en uno desarrollado, "sabe todo" en materia de trato a las empresas? La respuesta es simple: nadie. O bien estas reglas internacionales de trato son sometidas a un escrutinio muy estrecho por todos los funcionarios de los Ministerios afectados

o bien se acaba firmando y ratificando acuerdos cuyo alcance nadie acaba de comprender.

Con la única excepción de la Comunidad Europea, la experiencia demuestra que sólo se pueden aceptar obligaciones de amplio alcance en materia de trato a las empresas si dichas obligaciones van acompañadas de una lista de excepciones. Pero esta lista de excepciones tiende a aumentar geométricamente en cuanto el número de Partes contratantes del acuerdo aumenta. Al final, la lista de excepciones tiende a sepultar las reglas que establecen el trato NMF y el trato nacional.¹²

Actividades públicas

Los Estados no sólo promulgan y aplican legislación de ámbito general. Por ejemplo, también financian y gestionan servicios públicos como la educación, construyen infraestructura física y conceden subvenciones a actividades económicas específicas. Me refiero a todas ellas con los términos “actividades públicas” y no con el término “políticas” porque las políticas también pueden desarrollarse exclusivamente con reglas jurídicas (en materia de medio ambiente, estándares sociales y laborales o educación, por ejemplo).

La misma distinción se aplica en el ámbito regional. Las actividades públicas pueden jugar un papel relevante en algunos esquemas de integración regionales. Podría incluso sostenerse que alguna actividad pública regional debe necesariamente llevarse a cabo si se quiere evitar que la integración regional tan sólo sea una versión políticamente correcta de la liberalización de los mercados. Es mejor plantear en el epígrafe de contenido el análisis del ámbito material de estas actividades públicas regionales (como hemos visto también en el caso de las normas). Lo que debe enfatizarse aquí, en el epígrafe de

12 Esta fue una de las razones del fracaso de las negociaciones desarrolladas desde 1995 a 1998 en el seno de la OCDE para intentar llegar a un Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI, o MAI en su acrónimo inglés).

instrumentos, es que tales actividades públicas regionales pueden ser necesarias para poder promulgar normas de liberalización. La Política Agrícola Común (PAC) de la Comunidad Europea vuelve a ser el mejor ejemplo de ello.

En los años 1950, cuando se negoció el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la agricultura planteaba dos problemas mayores en tanto que sector. En primer lugar, los presupuestos nacionales la subvencionaban intensamente y este hecho habría creado grandes distorsiones de la competencia si el comercio intrazona de productos agrícolas se hubiera liberalizado. En segundo lugar, la intervención pública estaba ligada a la existencia de organizaciones de productores y sistemas de controles de precios que constituían una violación clara de los principios de la libre competencia. La alternativa era o bien excluir la agricultura del ámbito de aplicación de los Tratados o bien plantear el problema como una política común. Los Estados miembros eligieron la segunda rama de la alternativa y crearon un conjunto específico de normas para los mercados agrícolas que sería inconcebible fuera del marco de la agricultura. A lo largo de la historia de la PAC, estas reglas jurídicas específicas han comportado la existencia no sólo de subvenciones sino también de controles de precios, compras por el sector público y constitución de stocks reguladores así como carteles con límites de producción y sanciones por su sobrepasamiento.

Dejando de lado sus virtudes y defectos en términos de política económica, las actividades públicas pueden tener efectos muy positivos sobre el proceso de integración. No me refiero al impacto resultante de la creación de poderosos lobbies en favor de la acción regional porque la existencia de sectores críticos puede neutralizar su efecto. Me refiero a la definición y gestión de dichas políticas, que mantiene el proceso de integración en marcha incluso en periodos de estancamiento, y al efecto de demostrar que la integración se refiere a cuestiones de la vida económica real y no es una pura cuestión "de política".

Redistribución de los ingresos a través de transferencias presupuestarias

Todas las actividades públicas pueden afectar a la distribución de los ingresos. La redistribución de los ingresos se convierte en un instrumento regional específico cuando apunta a categorías específicas de beneficiarios definidos en términos de sus ingresos o de alguna otra característica económica más o menos general. Este instrumento es típicamente europeo.

En el plano interno, una embrionaria política de redistribución de los ingresos basada sobre criterios personales data ya de los años 1950 (el Fondo Social). Pero este instrumento sólo adquirió verdadera significación (también en términos presupuestarios) en los años 1980 y 1990 cuando incluyó como criterio la situación comparativa de colectivos definidos geográficamente, primeramente zonas dentro de los Estados miembros (los Fondos estructurales) y luego países enteros (el Fondo de Cohesión). En el plano externo, la primera ronda de acuerdos de la Comunidad Europea con países mediterráneos en los años 1970 y 1980 incluían compromisos presupuestarios. Más tarde, se abandonó esta práctica, la ayuda financiera externa fue excluida de los acuerdos (excepto en el caso del Convenio ACP con los países excolonias de Africa, Caribe y Pacífico) y la Comunidad Europea decidió tratar el tema de manera autónoma.

Instrumentos diplomáticos

En tanto que fenómeno internacional, la integración regional utiliza los instrumentos diplomáticos tradicionales del diálogo y cooperación. Su uso puede promover la emergencia de una política regional en sentido propio (ya sea ejecutada a través de instrumentos jurídicos –legislación- ya sea bajo la forma de actividades públicas) pero no sucede así necesariamente, ni tan sólo normalmente.

Estos instrumentos, si bien son diplomáticos en su origen, se extienden ahora a todas las otras áreas cubiertas por cada proceso, en particular las económicas. Este desarrollo no se limita a la integración regional ya que el número de foros internacionales en todas las áreas de la vida política, económica y social se ha multiplicado. Sus efectos sobre la integración regional se ven potenciados cuando son capaces de implicar de manera efectiva a los actores sociales y económicos, en particular en el mundo de los negocios, promoviendo intercambios y actividades comunes entre ellos. En un tiempo, ésta era una de las diferencias entre las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas y las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR. En el primer caso, al menos durante un periodo bastante largo, los actores estuvieron implicados de manera efectiva, pero no así en el segundo.

Las Dimensiones de la Integración Regional

La integración regional se desarrolla en un espacio multidimensional, y no necesariamente va continuamente hacia adelante. Tiene cuatro principales dimensiones: dimensión externa, contenido, fortaleza y dinamismo.

La dimensión externa

Las Uniones Aduaneras (UA) son presentadas en ocasiones como una profundización de las Zonas de Libre Comercio (ZLC). Esto genera confusión. También podría decirse que se trata de una ampliación de su ámbito material: las UAs definen en el plano regional una política que las ZLCs dejan a los Estados miembros individuales, la de relaciones comerciales con países terceros. Pero es mejor no comparar UAs y ZLCs en términos de profundización o ampliación del ámbito material ni, menos aún, pensar que son fases o etapas sucesivas de los

procesos de integración. Es mejor contemplarlas desde una perspectiva o dimensión diferente: como diferentes vías de inserción de los procesos de integración en el sistema mundial. El mismo enfoque debe aplicarse a cualquier otra área o materia cubierta por un proceso de IER (tales como servicios, capitales, derecho de establecimiento y trato postestablecimiento, y movimientos de trabajadores).

El análisis de esta dimensión debe referirse al número de materias tratadas en el plano regional en relación con países terceros. Esto es esencial, por ejemplo, en relación con el proceso europeo. Se olvida a menudo que la Comunidad Europea (que en materia de comercio internacional de bienes es una Unión Aduanera bien consolidada desde hace decenios) no ha desarrollado una política externa común en temas tan importantes como servicios, derecho de establecimiento de empresas extranjeras o la reforma de la llamada "arquitectura financiera" internacional.¹³ En todas estas materias, los Estados miembros continúan desarrollando políticas distintas e incluso contradictorias.

La dimensión externa es de importancia decisiva en aquellos procesos (en particular, acuerdos Sur-Sur) cuyo principal objetivo es el de aumentar el poder de negociación internacional de sus miembros y, en general, mejorar sus condiciones de inserción en el sistema mundial. En general, la existencia o no de una dimensión externa permea todo el enfoque de la integración. Cuando no hay dimensión externa, el proceso tiende a orientarse hacia la imposición de restricciones en la definición y ejecución de políticas (porque las políticas nacionales podrían poner en peligro la liberalización intrazona).

13 Esta es la razón por la cual los Estados miembros siguen firmando separadamente acuerdos de inversiones con países terceros y son miembros de la OMC y Partes, juntamente con la Comunidad Europea, en muchos acuerdos con países terceros. Las reformas introducidas en el Tratado de la Comunidad Europea por el Tratado de Niza, entrado en vigor en 2003, han modificado el ámbito de las competencias externas de la Comunidad Europea.

Cuando hay una dimensión externa, la orientación gira hacia la elaboración de políticas (es decir, una política externa común), al menos como reacción a demandas de países terceros.

El análisis de la dimensión externa de un proceso de IER es esencial a la hora de evaluar sus efectos sobre el sistema mundial y sobre otros países. Tal discusión se centra a menudo sobre la posible mala utilización de los instrumentos de política comercial, y algunos concluyen que las Uniones Aduaneras pueden ser utilizadas para inhibir la liberalización comercial en mayor medida que las ZLCs. Si la discusión se centra en la compatibilidad con la OMC, se convierte a menudo en un debate sobre el significado en términos cuantitativos de la noción "substancialmente todo el comercio" del artículo XXIV del GATT. Yo sugiero otro enfoque: mirar los procesos de IER en términos de su posible mala utilización por lo que se refiere a su contribución estructural (buena o mala) a la arquitectura global o mundial.

Desde esta perspectiva, la existencia o no de una dimensión externa de los procesos de IER parece relevante con relación a dos de los principales problemas creados por la multiplicación de acuerdos preferenciales (y, en particular, por la pertenencia múltiple en ellos de países individuales). El primero se refiere a los riesgos de desviación de comercio y de inversiones. La participación de un país en distintas ZLCs tiene el efecto (y en algunos casos el objetivo buscado) de multiplicar los riesgos de desviación de comercio e inversiones. Al limitar tal posibilidad, parece que las Uniones Aduaneras contribuyen positivamente a la arquitectura mundial. El segundo problema es el de la transformación del sistema mundial en un "plato de spaghetti"¹⁴

14 Se ha generalizado la expresión de *spaghetti bowl* introducida por Baghwati. Pero no estoy seguro de que todo el mundo la interprete de la misma manera. Si a mí personalmente me gusta, es porque alude al problema discutido en el texto: como en un plato de spaghetti demasiado cocidos, tiras de un acuerdo y te siguen todos porque la pertenencia de un mismo Estado en distintos acuerdos con Estados distintos en cada caso genera una interdependencia contradictoria entre todos ellos.

de acuerdos entrelazados, cuyos efectos negativos han sido ampliamente discutidos. Por definición, las Uniones Aduaneras limitan este desarrollo al obligar a todos sus miembros a ir juntos en sus relaciones comerciales con terceros países. En contraste, las ZLCs permiten a cada Estado miembro crear nuevas ZLCs, con lo que se multiplica el efecto spaghetti.

La discusión de estos problemas debería abandonar o refinar el recurso habitual a ciertas comparaciones geométricas o mecánicas (círculos concéntricos o “cubo-y-radios” –“*hub and spokes*”-). Efectivamente, un modelo de cubo-y-radios se transforma en un círculo concéntrico cuando el cubo está constituido por un proceso de IER. El ejemplo típico es el de los acuerdos que ligan a la Comunidad Europea (en solitario o conjuntamente con todos sus Estados miembros) con países terceros, pero también sería el caso del NAFTA/TLCAN dentro de un ALCA que fuera NAFTA-menos en términos de contenido. El punto esencial en estos dos casos es que todos los miembros del proceso de IER están en la misma situación en relación con terceros países. Esto no crea ningún problema especial en materia de arquitectura.

El verdadero problema arquitectónico es el de la participación múltiple en distintos procesos de IER por parte de diferentes miembros de uno de ellos (sin ir acompañado de sus socios). Entonces el problema no es de círculos concéntricos sino de círculos que se solapan. En términos de la segunda comparación, el problema que se plantea entonces es el de si un vehículo puede funcionar cuando los radios conectan los distintos puntos de la rueda simultáneamente a distintos cubos.

Contenido efectivo

Amplitud de ámbito (“width”) y profundidad (“depth”)

La amplitud de cualquier acuerdo internacional u organización puede ser definida en términos del número y el alcance de las materias o áreas que abarca. La profundidad se

refiere al grado en que dichas áreas están sujetas a reglas o actividades públicas comunes. Un ejemplo tomado del plano multilateral ayuda a diferenciar ambas nociones. EL GATS/AGCS es amplio porque cubre todos los sectores de los servicios y todos los aspectos del trato post-establecimiento; pero no es profundo (y es desigualmente profundo en cualquier caso) porque los compromisos en materia de acceso al mercado y trato nacional aceptados por los Miembros de la OMC en sus respectivas listas de compromisos son bastante limitados.

Aparentemente, la amplitud puede ser determinada fácilmente mediante el examen de las materias cubiertas por los distintos instrumentos regionales que están siendo utilizados. Pero esta facilidad aparente no existe en cuanto a las reglas jurídicas porque su amplitud debe ser analizada en términos de una matriz: verticalmente cuando nos referimos a sectores (tales como agricultura o servicios financieros) y horizontalmente cuando nos referimos a los distintos aspectos de la actividad de cualquier empresa (fiscalidad, derecho de la competencia o estándares laborales, por ejemplo). La profundidad no es fácil de determinar, en particular en materia de normas. El mejor criterio para determinar la profundidad es el grado en que los Estados miembros siguen siendo libres de regular de manera distinta temas específicos: cuanto más puedan, menos dimensión tendrá el proceso en términos de profundidad. La aplicación de este criterio requiere un análisis cuidadoso de las disposiciones legales pertinentes con el fin de determinar su significado real en términos de regulación, sobre todo porque el lenguaje ambicioso puede a menudo ocultar una falta de efecto regulador real.

A efectos analíticos, la distinción entre amplitud y profundidad está perfectamente bien fundamentada, pero también puede ser engañosa. En efecto, amplitud y profundidad no son dos características o dimensiones de la integración que puedan ser tomadas independientemente una de la otra. Lo que importa es el contenido del proceso, y amplitud y profundidad no son más que dos aspectos de él que deben ser consideradas conjuntamente. La realidad nos ofrece una multitud de ejemplos de acuerdos

bilaterales económicos que son muy amplios en términos de ámbito de aplicación pero sin ninguna profundidad en términos de obligaciones o de cooperación efectiva. Acaban siendo poco más que declaraciones políticas de intenciones.

Dentro de los límites de este capítulo no puede irse más allá en la discusión de la amplitud y la profundidad de los procesos de IER. Basta añadir que siempre debe distinguirse entre normas aplicables intrazona o a operadores de terceros países. El contenido de la Comunidad Europea, por ejemplo, se extiende al transporte aéreo porque ha establecido reglas aplicables a líneas aéreas europeas en aeropuertos europeos. Sin embargo, estas reglas no se aplican a líneas aéreas americanas o japonesas (el mismo argumento se aplica a los profesionales).

Contenido versus Contenido efectivo

Como los procesos de IER se generan dentro de un sistema multilateral en el que sus miembros ya han asumido obligaciones, para descubrir el verdadero valor añadido de la IER se debe analizar el “contenido efectivo” de los procesos de IER y no sólo su contenido. El contenido efectivo debe ser definido como “contenido regional menos obligaciones multilaterales (o plurilaterales)”. También aquí la realidad nos ofrece una multitud de ejemplos de acuerdos bilaterales/regionales que intentan aumentar su contenido mediante la simple reescritura de obligaciones que sus Miembros ya han aceptado en los planos bilateral o multilateral, o incluso menos que eso. Esta estrategia parece peligrosa. Crea confusión, reduce la transparencia y debilita el sistema multilateral sin aportar nada significativo a la integración regional.

Fortaleza

Como en el caso de la amplitud y la profundidad, sugiero analizar la fortaleza de un proceso de integración regional examinando conjuntamente dos aspectos: la credibilidad y la

eficacia del derecho de la integración y el grado de compromiso (definido en sentido amplio) de los Estados miembros. También aquí se debería considerar que ambos aspectos se multiplican uno a otro en vez de simplemente sumarse. Muchos ejemplos demuestran que el simple compromiso político no es suficiente para fortalecer un proceso de integración si no está acompañado de al menos cierta credibilidad por lo que se refiere al derecho de la integración. Sin embargo, los mecanismos jurídicos no pueden compensar la ausencia de compromiso político. La fortaleza del proceso tiende a ser 0 si uno de sus dos componentes (el jurídico o el político) es 0 (incluso si el otro es positivo). Esta consideración me parece sumamente pertinente al analizar los procesos de integración en América Latina.

La credibilidad y la eficacia del derecho

La IER puede funcionar, sin duda, sobre la base del cuarto instrumento anteriormente delineado (los instrumentos de diálogo y cooperación), y sin ningún derecho de la integración. Pero si se apoya en el derecho o es regulada por él, entonces el derecho debe ser creíble y eficaz. Si no lo es, el proceso se convierte en un fracaso y puede ser sustituido con éxito por la simple integración de facto.

Ningún derecho es creíble y eficaz al 100%; su credibilidad y su eficacia son siempre una cuestión de grado. Un alto grado de credibilidad puede ser alcanzado por diferentes mecanismos; sin embargo, la credibilidad no está necesariamente ligada a la existencia de un mecanismo regional de ejecución obligatoria (*enforcement*) del derecho. Parece depender mucho más de la existencia de una actitud general de respeto del derecho (del *rule of law*) y de la percepción del interés (tanto político como económico) en fortalecer la integración. En este punto vale la pena recordar que, en el marco del Tratado de la Comunidad Europea y hasta hace pocos años, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no disponía de absolutamente ningún mecanismo de ejecución de sus decisiones; el Tribunal

simplemente “decía el derecho”. Como las represalias entre Estados miembros están absolutamente prohibidas, incluso en los casos en que uno de ellos ha violado el derecho comunitario, el sistema ha funcionado esencialmente sobre la única base del cumplimiento voluntario por parte de los Estados miembros (incluyendo el cumplimiento voluntario de las decisiones del Tribunal de Justicia).

Compromiso político

El grado de compromiso político de los Estados miembros hacia el proceso de IER puede ser difícil de medir con precisión. Sin embargo, su existencia es absolutamente necesaria. El compromiso político es “político” por cuanto puede ir más allá del contenido efectivo económico del proceso de integración. Al ir más allá fortalece el proceso. Un ejemplo es el de las acciones comunes de los otros tres Estados del MERCOSUR cuando el cuarto Estado miembro, Paraguay, estaba sumido en una crisis y la democracia estaba en peligro. Otro ejemplo es el de la intervención de Estados Unidos cuando México fue afectado por una crisis financiera profunda. Estas acciones (en áreas que propiamente no están cubiertas por los procesos) fortalecieron el MERCOSUR y el NAFTA/TLCAN, respectivamente.

Si existe el compromiso político, los instrumentos diplomáticos de diálogo y cooperación pueden llegar a ser un medio efectivo de potenciar la integración. Si no existe, pueden llegar a ser contraproducentes, a largo plazo, porque generan en la opinión pública la percepción (correcta) de que la integración se ha convertido en un asunto puramente retórico.

Dinamismo y capacidad de adaptación

Se ha definido “Región” como un grupo de países que han creado un marco legal de cooperación que abarca una relación económica amplia, y que han previsto la posibilidad de que la

región evolucione porque las estructuras económicas de los países cambian, y con ello la naturaleza de sus ligámenes.¹⁵

Yo no iría tan lejos con el argumento. La evolución o la capacidad de adaptación es sólo una dimensión de los procesos de IER, no una característica definitoria. En primer lugar, la necesidad de adaptación depende de los objetivos perseguidos y del grado de adecuación de los instrumentos iniciales. En segundo lugar, la capacidad de adaptación (o un exceso de ella) puede poner en peligro la fortaleza del proceso (y, en particular, su credibilidad). Una buena parte de la historia de la integración regional en América Latina podría ser escrita desde esta segunda perspectiva.

La capacidad de adaptación tiene que ver esencialmente con los mecanismos para crear normas y la velocidad con que las normas nuevas o reformadas pueden adaptarse a las nuevas circunstancias. ¿Requieren un nuevo tratado las normas nuevas o reformadas? ¿O, alternativamente, prevé el tratado algún mecanismo de adaptación? La distinción entre la naturaleza estática o dinámica de la integración regional depende de la respuesta a estas cuestiones.

Una comparación inicial entre el NAFTA/TLCAN, la Comunidad Europea y el MERCOSUR revela, en este sentido, tres diferencias importantes. Por un lado, el NAFTA tiene una naturaleza estática. Es un acuerdo de contenido amplio que está ahí de una vez por todas; no dispone de un mecanismo de producción de derecho. Toda adaptación debe provenir de nuevos acuerdos o tratados que modifiquen o complementen el inicial. Por otro lado, los tratados constitutivos de la Comunidad Europea tienen una doble naturaleza. Tienen una sólida naturaleza estática en tanto que tratados internacionales clásicos que imponen obligaciones de muy amplio alcance a sus Estados miembros (exactamente igual que el NAFTA), pero también instituyen un mecanismo específico de producción de nuevo derecho que les confiere una naturaleza dinámica. Además, la práctica de revisar

periódicamente y modificar los tratados fundacionales ha potenciado dicha naturaleza dinámica. Lo que debe discutirse a propósito del MERCOSUR y los otros procesos de integración subregional en América Latina es si corren el riesgo de no tener ni una naturaleza estática ni una dinámica por cuanto, en una perspectiva estática, no imponen el amplio, profundo y fuerte conjunto de obligaciones típico del NAFTA y de los tratados constitutivos de la Comunidad Europea y, en una perspectiva dinámica, su dinamismo no es más que virtual, en gran medida, porque sus mecanismos de producción de derecho no funcionan correctamente.

La necesidad de dinamismo (o adaptabilidad) está ligada a las otras tres dimensiones. En primer lugar, si existe una dimensión externa del proceso, la necesidad de adaptación viene del exterior, de los otros participantes en el sistema mundial y en sus instituciones multilaterales. La política comercial de una Unión Aduanera (u otras políticas exteriores si existen) no pueden permanecer sin cambios a lo largo del tiempo; deben ser adaptadas. Esta necesidad no se presenta en el caso de las ZLCs, donde cada miembro adapta su política comercial extrazona por su cuenta.

En segundo lugar, y por lo que respecta al contenido, la necesidad de adaptación surge si el proceso de IER incluye actividades públicas regionales o redistribución de los ingresos. Todas ellas deben ser definidas, ajustadas y ejecutadas. La necesidad de adaptación también está ligada al tema de la profundización (mucho más que a la de aumento de la amplitud, porque no es probable que, simplemente por vía de adaptación, un proceso de IER pase a abarcar materias no cubiertas en el tratado inicial). Si el acuerdo es estático (como el NAFTA), todas las disposiciones que dan profundidad deben quedar incluidas en el tratado inicial. Si el acuerdo es dinámico, el tratado inicial puede quedar limitado a la definición de algunas reglas u obligaciones relativamente abiertas o redactadas de manera poco detallada, dejando para más adelante la profundización de las mismas.

En tercer lugar, la adaptabilidad también está ligada a la fortaleza. La naturaleza estática de un proceso de IER contribuye ciertamente a su fortalecimiento; pero una naturaleza dinámica también puede contribuir a él si, por medio de la adaptación, se puede evitar su obsolescencia jurídica. Una naturaleza dinámica también puede aumentar la adecuación del derecho a las necesidades y así prevenir las violaciones del derecho.

La tipología de la Integración Económica Regional

Se puede construir una compleja tipología de los procesos de IER mediante la combinación de precondiciones y objetivos, instrumentos y dimensiones. En vez de enzarzarme en un ejercicio puramente abstracto de este tipo, delinearé algunos tipos que puedan ser útiles en la descripción de procesos de integración que se dan efectivamente en la realidad. No pretendo "etiquetarlos", precisamente para que las etiquetas no cobren vida propia y se pierdan de vista las características propias de cada tipo. Además, como toda tipología, también esta que propongo es incapaz de encorsetar una realidad siempre muy compleja y cambiante.

El primer tipo es el de un simple marco político, sin reglas jurídicas, para la integración económica de facto. Este modelo puede ser razonablemente exitoso en algunos casos y del todo irrelevante en otros. El mejor ejemplo de éxito son los 25 primeros años de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).¹⁶ Fue creado sobre la base de sólidas precondiciones geográficas e históricas. Los mejores ejemplos de fracaso son probablemente los acuerdos de comercio y

16 Sin duda, ASEAN no se ajustaba exactamente al modelo porque tenía algunas reglas jurídicas sobre preferencias comerciales, pero estas reglas eran accesorias a la naturaleza principal del acuerdo.

cooperación negociados en los años 1970 a 2000 por la Comunidad Europea con países de América Latina y Asia, que están vacíos de todo contenido efectivo.

El segundo tipo es el de la pura ZLC. No tiene dimensión externa y es estático. Tiene algún contenido efectivo (pero no mucho), que está normalmente limitado al comercio de mercancías (y aún ahí con notables excepciones), y no tiene mucha profundidad (no se plantea la producción de reglas de derecho uniforme). Finalmente, el grado de compromiso político también es bajo. Este modelo se ajusta, grosso modo, a la mayoría de los acuerdos regionales/bilaterales notificados a la OMC.

Estos acuerdos deberían ser discutidos en términos de sus efectos internos y externos. Una tal discusión excede los límites del presente trabajo. Por lo que se refiere a sus efectos "sistémicos globales" tales acuerdos tienden a ser irrelevantes o desprovistos de consecuencias porque su efecto real sobre los flujos comerciales es casi inexistente; no obstante, son un "ruido" que enturbia la claridad y transparencia de las relaciones económicas internacionales. En el caso de que tengan una eficacia real, al permitir la participación múltiple y por separado de sus miembros en diferentes esquemas de integración, engendran el riesgo de que se multipliquen los efectos de desviación del comercio y las inversiones. Y si ligan a países industrializados con países en desarrollo, pueden tener efectos distorsivos sobre los otros países en desarrollo (vecinos sobre todo) que no son Partes del acuerdo.

En el tercer tipo de proceso de IER, las instituciones regionales fortalecen la comunidad de Estados. Este tipo de proceso es característico de la integración de Estados con poblaciones y territorios relativamente pequeños con un cierto sentimiento de compartir historia y cultura. La motivación clave del proceso de integración no es tanto la intensidad real o potencial en las relaciones económicas intraregionales; las consideraciones externas pesan, en proporción, más. Uno de los argumentos principales en favor de la integración es la necesidad de fortalecimiento institucional con el fin de

maximizar la asignación de recursos humanos escasos y al mismo tiempo potenciar la capacidad reguladora y de formulación de políticas económicas.¹⁷ El paradigma sería el CARICOM, pero algunos esquemas africanos también se ajustarían, más o menos, al modelo.

Precisamente porque los recursos humanos y la capacidad de construir instituciones son ambos tan limitados, estos procesos deben hacer frente a dos retos. En primer lugar, deben definir de manera adecuada el ámbito de su dimensión externa. En segundo lugar, deben acertar con la selección de su contenido efectivo y de los instrumentos a utilizar (reglas jurídicas versus actividades públicas) al mismo tiempo que mantienen o aumentan el compromiso político de los Estados miembros.

El cuarto tipo de proceso de IER es el que, basado sobre fuertes reglas jurídicas pero sin ninguna actividad pública regional, cubre un abanico amplio de temas, pero queda corto de la creación de un espacio económico integrado. Comparte con el segundo tipo la inexistencia de una dimensión externa y, en consecuencia, comparte algunos de sus riesgos sistémicos. Pero este cuarto tipo tiene objetivos más ambiciosos y mucho más contenido efectivo, yendo mucho más allá del comercio de bienes, si bien deja de abarcar muchos aspectos de las relaciones económicas. Tiene fortaleza tanto en términos de derecho como de compromiso político. El modelo tiene dos variedades: la estática y la dinámica. El principal ejemplo de la variedad estática es el NAFTA/TLCAN. El principal de la dinámica es el Espacio Económico Europeo creado a principios de los años 1990 por un acuerdo entre los distintos Estados de la EFTA (con la excepción de Suiza) y la Comunidad Europea y sus Estados miembros.

17 Jessen, A., and E. Rodriguez. 1999. *The Caribbean Community: Facing the Challenges of Regional and Global Integration*, ITD-INTAL Working Paper, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

El quinto tipo o modelo es el de un proceso de integración general pero incompleto, que abarca un amplio número de materias, con dimensiones interna y externa, estático y dinámico, y dotado de fortaleza. Se corresponde con el lanzado en los años 1950 por los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Es un tipo basado sobre fuertes fundamentos geográfico-históricos. Tiene una dimensión de política externa claramente definida, pero esta dimensión es incompleta porque, por lo que se refiere a terceros países, muchos temas, incluso en el campo económico, siguen siendo objeto de las políticas nacionales de los distintos Estados miembros. Tiene un elevado contenido efectivo, que además ha ido aumentando con el tiempo, pero tampoco deberían exagerarse ni su amplitud y profundidad ni el número e importancia de sus actividades públicas. La fortaleza jurídica del proceso es remarcable y explica buena parte del éxito del proceso. Dicha fortaleza ha sido conseguida principalmente a través del cumplimiento voluntario del derecho por parte de los Estados miembros. El grado de compromiso político con el proceso ha sido siempre elevado, pero se ha erosionado de manera visible en los últimos quince años, especialmente en términos de opinión pública. El proceso tiene un poderoso fundamento estático (las obligaciones de amplio alcance impuestas por los tratados a los Estados miembros) pero también es dinámico porque dispone de un mecanismo muy bien lubricado de producción de derecho y de reforma de los tratados que conduce a un aumento del contenido del proceso. Debería discutirse si los procesos de integración subregionales en América Latina, y el MERCOSUR muy en particular, dado su importante ámbito geográfico y económico, deben ser analizados como ejemplos más o menos exitosos o fracasados de este quinto tipo; en efecto, es en términos de procesos "de integración profunda" como fueron concebidos en un inicio y presentados durante sus primeros tiempos.

Bibliografía

- DEVLIN, R., and R.Ffrench-Davis. Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s. *The World Economy* 22(2), March.1999.
- DEVLIN, R.y A. Estevadcordal eds., Inter-American Development Bank, Washington D.C. 2003.
- JESSEN, A., and E. Rodriguez. The Caribbean Community: Facing the Challenges of Regional and Global Intcgration, ITD-INTAL Working Paper, Inter-American Development Bank, Washington, D.C. 1999.
- MACMILLAM Press/Overseas Development Institute, London.*Regionalism Among Developing Countries*. Page, S. 2000.
- RODRÍGUEZ Mendoza, P. Low, and B. Kotschwar (eds.)“Regional Trade Arrangements. Lessons from Past Experiencncs”/*Trade Rules in the Making*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.Banco Mundial, *op. cit* , Bouzas, R. 1999.
- WORLD Bank. 2000. *Trade Blocs: Policy Research Report*. Oxford: Oxford University Press.