

PERFIL DE UN NUEVO SISTEMA IBEROAMERICANO DE RELACIONES REGIONALES

1. ALREDEDOR DE LA CRISIS DE LA INTEGRACIÓN

Los analistas de la realidad internacional de Iberoamérica señalan con reiterativa unanimidad la actual crisis institucional de la integración en ese continente. Las variantes doctrinales que tratan de explicar o aclarar esta crisis se multiplican hasta el infinito. Para algunos la causa debe encontrarse en la «heterogeneidad» de las estructuras¹. No falta quien toma en consideración la aparición de nuevos factores en el plano regional e internacional² y hasta se llega a la conclusión de que «su origen más profundo radica en un problema de tipo cultural, el que puede ser resumido como estribando en la inclinación excesiva de los dirigentes latinoamericanos a trasplantar a sus propios países las ideas que en materia de instituciones políticas, económicas y sociales priman en los dos grandes centros occidentales del poder y la cultura que son Europa y los Estados Unidos»³. En fin, los hay que niegan la crisis de la integración⁴ y, finalmente, quienes sostienen que más que una crisis de integración lo que se está produciendo es un proceso de ajuste en las relaciones intrarregionales, originado en las nuevas respuestas que los países del área van dando a los cambiantes

¹ Vid. SALGADO P., GERMÁNICO: «Integración, conciliación de políticas y diferencias de estructura económica», *Integración Latinoamericana*, núm. 13, mayo de 1977, p. 6. Para este autor, la heterogeneidad no es una variable examinada explícitamente en las teorías «clásicas» de la integración, excepto cuando se analizan los efectos de creación o desviación de comercio en la integración de economías complementarias o competitivas. Tiene una importancia clave entre otras cosas, porque detrás de esa variable se halla ese elemento inmanente a toda relación social, especialmente si hablamos de relaciones internacionales, que es la relación de poder, poder económico y político.

² Vid. ECHEGARAY, ALFREDO: «Factores y modalidades de la cooperación económica en América Latina», *Integración Latinoamericana*, núm. 19, noviembre de 1977, pp. 3 y ss.

³ La afirmación corresponde al representante permanente de la República Argentina en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en la conferencia pronunciada en el ciclo de la cátedra INTAL, de Relaciones Económicas Internacionales y de América Latina, el 28 de septiembre de 1977. Fue reproducida bajo el título «Hacia un esquema realista de integración económica en América Latina», *Integración Latinoamericana* núm. 18, octubre de 1977, p. 24.

⁴ Tal una autoridad indiscutible como el economista chileno Felipe Herrera, ex presidente del BID y actual presidente del Consejo de Administración del Fondo Internacional para la promoción de la cultura de la Conferencia de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y Coordinador General del Programa de Estudios Conjuntos de Integración Económica Latinoamericana (ECIEL).

problemas planteados por su proceso de desarrollo y por el contexto internacional⁵.

Una investigación de carácter institucional, bajo el patrocinio simultáneo del PNUD y del INTAL, iniciada en el año 1977, trataba justamente de ahondar en las tendencias que presentan estos procesos de cambio. Dicho estudio no se limita a evaluar las experiencias de la integración llevadas a cabo hasta ahora en los países latinoamericanos a la luz de los objetivos que inspiraron esos esquemas, sino que procura avizorar el curso de acción que probablemente seguirán los procesos de integración y de cooperación en América Latina, a la luz de las actuales estrategias de desarrollo de los países de la región y de las condiciones prevaletientes en la economía internacional. De acuerdo a lo señalado por Tomassini, se haría hincapié especialmente en el análisis de aquellas formas de cooperación entre dos o más países que se han venido desarrollando paralelamente a los esquemas tradicionales de integración y se intentaría evaluar su impacto sobre la complementación de las economías de los países del área y sobre sus respectivos procesos de desarrollo, planteándose la pregunta de hasta qué punto estas acciones podrían configurar un incipiente sistema de relaciones económicas latinoamericanas relativamente coherente. Se indagaría —igualmente— acerca de la relación existente entre los esquemas de integración y las otras formas de cooperación anteriormente mencionadas⁶.

2. DE LA INTEGRACIÓN CONVENCIONAL A LAS NUEVAS LÍNEAS DE VIABILIDAD DE LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA

Hace ya algunos años se ha venido marcando una diferenciación neta entre lo que algún economista tan calificado como Felipe Herrera denominaba la «*integración convencional*» y ciertas acciones específicas que a su juicio presentaban perspectivas más promisorias, marcando lo que él mismo considera las «*líneas de viabilidad de la integración latinoamericana*»⁷. Esta posición, por otra parte, no era aislada.

⁵ Vid. TOMASSINI, LUCIANO: «Elementos para un estudio de los procesos de integración y otras formas de cooperación en América Latina», *Integración Latinoamericana*, núm. 12, abril 1977, p. 22.

⁶ En artículo cit. en nota *ut supra*, p. 23.

⁷ En «La integración latinoamericana, ¿crisis o maduración? Chile en América Latina», Santiago, 1969, pp. 140-141. El artículo recoge la exposición realizada por el a., en la Universidad Austral de Chile, el 6 de enero de 1969.

En junio de 1972, y en un documento que contiene el plan de operaciones del Instituto para la Integración de América Latina (período 1973-1978), se señalaba «que para comprender esta aparente contradicción habría que distinguir entre la integración en su sentido más estricto como un movimiento encaminado a la formación de un mercado multinacional dentro de un marco jurídico predeterminado y la integración en un sentido lato que, en cierto modo, se superpone en gran medida con el concepto de cooperación regional»⁸.

Más recientemente, ha sido Haas el formulador de tres hipótesis fundamentales sobre el proceso de la integración: 1) la que denominaremos de la improbabilidad de que los procesos de integración y de cooperación en América Latina conduzcan a los «resultados institucionales» que se previeron en principio dentro del marco estructural de convenios celebrados con un alcance global; 2) la pérdida de una vigencia de los modelos según los cuales los avances en los procesos de integración económica regional tendrían lugar a través de acciones incrementalistas que permitieran avanzar gradualmente hacia la consecución de objetivos preestablecidos y a la que se tendía a atribuir un carácter irreversible en el marco de los tratados anteriormente mencionados, y 3) una pérdida de claridad en cuanto a la delimitación espacial de los procesos de integración, originalmente enfocados en ámbitos regionales o subregionales geográficamente bien definidos, debido tanto a la interacción de los programas globales y acciones bilaterales o multilaterales de alcance parcial, como a la mayor importancia adquirida por las vinculaciones externas de los países participantes en los procesos de integración⁹. Este enfoque reconoce la reaparición de tendencias bilaterales en las relaciones económicas entre los países iberoamericanos, tendencias por otra parte que —como bien señala Tomassini— «se insertan en un proceso más amplio caracterizado por una suerte de proliferación de diversas formas de cooperación económica entre dos o más países, en diferentes sectores, mediante la implementación de acuerdos o proyectos específicos, siguiendo la distinción entre la «integración económica a través de la liberación del comercio» y un enfoque por «proyectos de la integración económica» formulada por Bela Balassa y Ardy Stoujesdik¹⁰.

⁸ Documento AT/142, de 15 de junio de 1972, p. 5.

⁹ En su trabajo *The Obsolescence of regional Economic Integration Theorie*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1975.

¹⁰ *Loc. cit.*, p. 40.

3. LOS FACTORES QUE INCIDIERON EN LA TRANSFORMACIÓN

Acotemos la diferenciación de tres niveles temporales:

1) *Década del 50.* Etapa que se caracteriza por un modelo de desarrollo denominado de «crecimiento hacia adentro» o de «industrialización sustitutiva». Estos modelos de desarrollo estaban vinculados a la interpretación realizada por la CEPAL acerca del modelo de inserción de las economías latinoamericanas en la economía mundial, en función de una división del trabajo que asignaba a las economías periféricas el papel de exportadores de alimentos y de materias primas, y a las economías centrales, el de abastecedores de manufacturas y de bienes de capital. Acarreaba una tendencia persistente al deterioro de los términos de intercambio entre los países latinoamericanos y los países industrializados y una creciente limitación a la capacidad de importar de los primeros»¹¹.

2) *Década del 60.* Es a partir de 1960 cuando, con fallas y marchas erráticas, surge la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y comienzan a estructurarse los esquemas subregionales, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Grupo Andino (Acuerdo de Cartagena) y el Grupo del Caribe (CARIFTA). Surge la difícil iniciativa del encuentro de los países de la Cuenca del Plata (Tratado de Brasilia). En el orden financiero, el Banco Interamericano de Desarrollo hace posible transformar en realidad institucional, como señala Herrera, una antigua aspiración latinoamericana: contar con un instrumento técnico y financiero propio para apoyar la acción de los Gobiernos y del sector privado y especialmente capaz de promover un proceso de acercamiento económico y comercial entre nuestras naciones¹². Se trataba del primer esfuerzo—básicamente orientado por los países en desarrollo— para contar con un instrumento regional de financiamiento. En el orden internacional se inicia un nuevo diálogo con los países industrializados y se amplían e intensifican las relaciones comerciales con la CEE y el COMECON. Crecen extraordinariamente las cifras de intercambio con Canadá y Japón y comienza a sentirse el peso de los países del Tercer Mundo. La experiencia lati-

¹¹ Vid. HERRERA, FELIPE: «América Latina y el nuevo orden económico internacional», *Integración Latinoamericana*, núm. 20, pp. 3 y ss., y TOMASSINI, LUCIANO: «Elementos para un estudio de los procesos de integración y otras formas de cooperación en América Latina», *Integración Latinoamericana*, núm. 12, abril de 1977, pp. 22 y ss.

¹² En «América Latina y la cooperación del Tercer Mundo», *Integración Latinoamericana*, número 3, junio de 1976, p. 6.

noamericana sirve decisivamente para la formación del «grupo de los 77», casi en vísperas de la reunión de la UNCTAD en Ginebra en 1964¹³.

3) *Década del 70*. Asistimos a un deterioro gradual del sistema económico internacional. Para cierta parte de la doctrina existen factores de orden internacional y de orden nacional o regional que han influido para alterar las modalidades tradicionales de inserción internacionales de los países latinoamericanos.

3.1 *Los factores de orden internacional*

En primer lugar, el debilitamiento del esquema bipolar que emerge de la Segunda Guerra Mundial y que ha traído una dispersión del poder económico y, como consecuencia, la aparición de nuevos centros de poder de la economía mundial¹⁴. En segundo término, los intereses económicos han ganado importancia en las negociaciones internacionales, pasando a ocupar habitualmente los primeros lugares de la agenda de los foros respectivos¹⁵. En tercer lugar, se observa una «fuerte tendencia» a la formación de un sistema económico de carácter transnacional, basado en una manifiesta interdependencia entre las economías nacionales¹⁶. En cuarto lugar, las consecuencias derivadas de los modelos de desarrollo aplicados por los países industrializados han provocado una preocupación generalizada acerca del posible agotamiento de la capacidad de respuesta del eco-sistema a los requerimientos planteados por esos modelos¹⁷. En quinto lugar, resulta

¹³ HERRERA, FELIPE, en *loc. cit.* anteriormente, p. 6.

¹⁴ El mundo comienza en esta década a transformarse en «policéntrico», como consecuencia de la emergencia del conflicto chino-soviético, de la paridad nuclear alcanzada por las grandes potencias, y de la aparición de nuevos centros de poder en la economía internacional. (Vid. TOMASSINI, LUCIANO: «El proceso de cooperación técnica entre los países en desarrollo», *Integración Latinoamericana*, núm. 4, junio de 1976, p. 28.)

¹⁵ Vid. TOMASSINI, LUCIANO: «Elementos para un estudio de los procesos de integración y otras formas de cooperación en América Latina», en *Integración Latinoamericana*, número 12, abril de 1977, pp. 32 y ss.

¹⁶ Fundamentado, como señala TOMASSINI, en una manifiesta interdependencia entre las economías nacionales. El comercio internacional que durante el período de posguerra estuvo basado en los mecanismos del mercado, en los principios de la no discriminación y la libre competencia y en los instrumentos tarifarios, ha pasado a depender cada vez más de la política de promoción de exportaciones y las barreras no arancelarias aplicadas por los Gobiernos, así como de las transacciones realizadas en el interior de las grandes compañías transnacionales. Lo que es más importante, el comercio ha sido superado por la producción de estas compañías en el exterior como principal componente de la economía nacional. El valor de la producción de las compañías estadounidenses en el extranjero es actualmente cuatro veces mayor que las exportaciones norteamericanas. A la internacionalización del comercio, ha seguido la de la producción, y al movimiento internacional de bienes y servicios el de factores productivos.

¹⁷ Vid. MEADOWS, DENNIS y otros: «Limits of the growth». Washington D. C., 1973, y MESAROVIC, MIJAIL y PESTEL: *The Mankind in a Turning point*, Nueva York, 1975 (ambos informes preparados a solicitud del Club de Roma).

claro que los países industrializados, sin haber logrado superar aún la recesión, continúan enfrentando el problema de la inflación¹⁸. En sexto lugar, dentro de las perspectivas de la economía mundial, se pondría de manifiesto en algunos países un nuevo estilo de desarrollo «hacia adentro», hacia la cooperación y complementación económica entre esos mismos países y hacia una creciente actitud de confianza colectiva en sus propias capacidades¹⁹. En último término, el llamado Cuarto Mundo continúa accediendo con dificultades al financiamiento internacional²⁰.

3.2 *Los factores de orden regional*

Como se afirma rotundamente «desde la época en que fueron concebidos los primeros esquemas de integración», han tenido lugar cambios profundos en las situaciones nacionales de los países de la región. Estos cambios se refieren tanto al concepto que se tiene de soberanía nacional y a la importancia que se le asigna, cuanto a la orientación de las estrategias y políticas de desarrollo de esos países y al comportamiento y las motivaciones de los principales actores—el Estado, el sector privado y los intereses extranjeros—en sus procesos de desarrollo²¹. Entre estos factores la doctrina señala: 1) la necesidad de encarar las interrelaciones económicas latinoamericanas con una mayor flexibilidad²²; 2) la necesidad de emprender una búsqueda de intensificación de vínculos regionales con criterio más pragmático²³; 3) la ponderación de los costos y beneficios de la integración²⁴; 4) la necesidad de preservar un sistema de preferencia intralatinoamericano para la interpenetración de mercados, ya sea por medio de preferen-

¹⁸ No se descartaba que entre los posibles elementos de una política antiinflacionaria se contara con la concertación de arreglos de largo plazo para el desarrollo de los recursos naturales del Tercer Mundo. Los lineamientos estarían dados por la propuesta de Kissinger en la UNCTAD IV, que habría sido formulada de nuevo en la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en Santiago de Chile en mayo de 1976. Estas proposiciones, como afirma Tomassini, «ponen en evidencia el interés de los recursos naturales, si bien reflejan unilateralmente los intereses de aquellos países y no contemplan medidas que respondan más específicamente a las aspiraciones de los países en desarrollo».

¹⁹ Vid. TOMASSINI, LUCIANO, *loc. cit.*, p. 33.

²⁰ Ello obligaría a los países latinoamericanos a preservar en el esfuerzo propio tanto individual como colectivo. A lo que habría de agregarse el «dramático incremento» de la deuda externa en la mayoría de los países de la región, y los déficit de la balanza de pagos que afrontan especialmente como resultado de los nuevos precios del petróleo.

²¹ Vid. TOMASSINI, LUCIANO, *loc. cit.*, p. 35.

²² La característica señalada está remarcada por ECHEGARAY, ALFREDO, en «Factores y modalidades de la cooperación económica en América Latina», *Integración Latinoamericana*, número 19, noviembre de 1977, p. 5, y OBREGO VICUÑA, FRANCISCO: «Los presupuestos jurídicos de un proceso de integración», *Derecho de la integración*, vol. X, número 24, marzo de 1977, páginas 11 y ss.

²³ A este enfoque nos referimos en particular en el numeral 5 de nuestro trabajo.

²⁴ Vid. ECHEGARAY, ALFREDO, *loc. cit.*, p. 6.

cias arancelarias u otras, tales como ventajas para el establecimiento o el acceso a mercados locales de empresas multinacionales latinoamericanas y el intercambio de tecnologías²⁵, y 5) armonización externa de las políticas de América Latina para negociar mejores términos de comercialización de sus productos básicos²⁶.

4. LAS NUEVAS FORMAS DE COOPERACIÓN

Partimos del reconocimiento de dos categorías fundamentales, que nos permiten diferenciar dos grandes grupos en las nuevas modalidades de la integración: por un lado, el espacio; por el otro, el nivel de interacción entre los actores del proceso.

4.1 *El espacio al que nos referimos es por supuesto el espacio regional*

Teniendo en cuenta esta categoría establecemos los siguientes tipos de relación:

- 4.1.1 De carácter total (desarrollo de una cuenca fluvial, de una laguna o de un golfo marítimo).
- 4.1.2 De carácter limitativo (integración fronteriza).
- 4.1.3 De carácter vinculativo (integración física).
- 4.1.4 De tránsito (zonas francas).

4.2 *En cuanto a los niveles de interacción:*

- 4.2.1 En el primer nivel, las relaciones de intercambio, en la cual incluimos los convenios bilaterales (convenios comerciales, convenios de cooperación económica, convenios financieros).
- 4.2.2 Segundo nivel de cooperación: de cooperación técnica, cooperación industrial.

²⁵ Recientemente, MAGARIÑOS, GUSTAVO: «Las preferencias regionales latinoamericanas», y BALDINELLI, ELVIO: «América Latina y la Comunidad Económica Internacional», *Integración Latinoamericana*, número 15 de julio de 1977, pp. 4-10 y 28 a 33, han puesto de manifiesto la necesidad de que América Latina, cuente con un sistema de preferencias arancelarias en el orden regional, para asegurar un dinamismo sostenido de exportación de productos manufacturados de la región, sin perjuicio de ser competitivos en los mercados internacionales. Esta necesidad, señala Echegaray, ha movido a algunos Gobiernos a encarar convenios bilaterales comerciales, concretando así «circuitos bilaterales cerrados», de preferencia arancelaria, como forma de superar parcialmente el inmovilismo del sistema preferencial multilateral.

²⁶ Tales acciones han progresado significativamente en los últimos tiempos, tal como lo señalamos en numeral 4 de este trabajo.

4.2.3 En el tercer nivel, la asociación dentro de este nivel conviene distinguir entre:

- 4.2.3.1 Asociaciones de defensa de carácter regional: SELA.
- 4.2.3.2 Asociaciones de carácter sectorial: en torno a una materia prima²⁷.
- 4.2.3.3 Asociaciones de servicios: ferrocarriles, comunicaciones (telepostales, telefónicas, inalámbricas...); en el cuarto nivel, las sociedades: empresas públicas o empresas privadas, bi o multinacionales latinoamericanas²⁸.

En líneas generales, y mediante la sola enunciación de las diversas formas en las cuales se concretan las variantes más inmediatas de la cooperación regional, establecemos como fundamentales la consideración de los siguientes aspectos: a) El espacio entra a jugar como un factor preponderante en los nuevos esquemas de cooperación regional. No es cuestión de reseñar la originalidad de los sistemas de vigencia en el ámbito iberoamericano, en los tipos descritos anteriormente, pero sí subrayar la extensión de las experiencias ya consagradas, con notable mejoramiento de las instituciones y de los objetivos de la integración espacial. Al esquema de la cuenca del Plata²⁹ se incorpora la reciente regulación internacional de la laguna Merin, que forma el límite de Brasil y de Uruguay³⁰, y se ha convenido entre los ocho países integrantes de la cuenca amazónica

²⁷ Conocidas como asociaciones de productores y a las cuales nos referimos más adelante.

²⁸ Indicamos bibliografía referencial en nota 87 de este trabajo.

²⁹ A la evolución política del sistema hemos dedicado en esta *Revista de Política Internacional* algunas colaboraciones. A título de ejemplo, recordamos para comodidad del lector: «Las políticas nacionales en el marco del Tratado de la Cuenca del Plata», *RPI*, número 121, mayo-junio 1972, pp. 99-122; «Geopolítica de puertos en la Cuenca del Plata», *RPI*, número 135, septiembre-octubre de 1974, pp. 175-199; «La controversia argentino-brasileña en el Alto Paraná», *RPI*, número 133, pp. 91-109; «Impacto diplomático de Itaipú, primer tratado bilateral de aprovechamiento hidráulico en la Cuenca del Plata», *RPI*, número 130, noviembre-diciembre de 1973, pp. 85-85; «La V Conferencia de Cancilleres de la Cuenca del Plata», *RPI*, número 127, mayo-junio de 1973, pp. 171-181, «Cuenca del Plata: VI Conferencia de Cancilleres», *RPI*, número 138, noviembre-diciembre de 1974, pp. 181-175; «Los acuerdos hidroeléctricos en el río Uruguay», *RPI*, número 140, julio-agosto de 1975, pp. 145-162; «VII Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata», *RPI*, número 142, noviembre-diciembre de 1975, pp. 187-204; «Uruguay: del Tratado del Río de la Plata a los Acuerdos de Rivera», *RPI*, número 143, enero-febrero de 1976, pp. 205-224; «Las relaciones horizontales en la Cuenca del Plata», *RPI*, número 147, septiembre-octubre de 1976, pp. 147-187; «VIII Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata», *RPI*, número 151, mayo-junio de 1977, pp. 157-179.

³⁰ El Tratado de Cooperación para el aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo de la cuenca de la Laguna Merin, un protocolo para el aprovechamiento de los recursos hídricos del tramo limítrofe del río Yaguarón, anexo al Tratado, y el Estatuto de la Comisión Mixta Brasileño-Uruguaya para el desarrollo de la Laguna Merin (CLM) fue firmado en Brasilia durante la visita que el presidente de Uruguay realizara a esa ciudad el 6 y 7 de junio de 1977.

la firma de un convenio para el desarrollo de ese extenso espacio fluvial³¹. En la misma forma que la primitiva casuística conocida de las fronteras colombo-venezolana y colombo-ecuatoriana, la integración fronteriza incorpora nuevos casos de integración (Departamento de Piura y Tumbes, en el Perú, y de las provincias de Loja y el Oro, en Ecuador, y de las cuencas de Puyango-Tumbes y de Catamayo-Chira), con un avanzado régimen institucional³².

En los casos especiales de carácter vinculativo, la sola enunciación de los proyectos realizados bastaría para darse una idea de la importancia de esta modalidad en el actual momento americano. Reproducimos los ya avanzados en investigación alentada por el INTAL³³. b) Los convenios bilaterales han sufrido una notoria transformación. A los convenios comerciales de tipo clásico se incorporan los convenios de cooperación económica y los convenios financieros en un primer nivel. Inclusive en los convenios comerciales se pueden establecer dos tipos: por un lado, aquellos que consagran compromisos de suministros y reservas de mercado para productos determinados (generalmente productos básicos), y, por otro, los que otorgan márgenes de preferencias arancelarias³⁴. En los convenios de cooperación

³¹ De acuerdo a las últimas informaciones, las ocho naciones integrantes de la Cuenca del Amazonas habrían aceptado la firma del convenio de cooperación para cuenca amazónica, en su última reunión de Caracas, mantenida a puerta cerrada, y el texto se firmó en Brasilia el 4 de julio pasado.

³² Sobre el tema: GREÑO VELASCO, JOSÉ ENRIQUE: «Problemática institucional de la integración fronteriza», en *Integración Latinoamericana*, núm. 17, septiembre de 1977, pp. 18 y ss.

³³ Aprovechamiento hidroeléctrico de Salto Grande (Argentina y Uruguay); *Construcción de la carretera perimetral norte* (Brasil, Perú, Colombia, Venezuela); *Proyecto hidroeléctrico de Itaipú*, potencia total de 12.600 M. W. (Paraguay-Brasil); *Construcción del gasoducto entre Brasil y San Pablo de 2.100 kilómetros* (Bolivia-Brasil); *Oferta crediticia para construir la parte ecuatoriana de la carretera interoceánica de Manao a San Lorenzo* (Brasil-Ecuador); *Estudio conjunto para el aprovechamiento hidroeléctrico del río Uruguay, capacidad estimada, 4.000 M. W.* (Argentina-Brasil); *Acuerdo y principio de ejecución para la realización de las obras de Yacireta-Apipé, capacidad total de 3.300 M. W.* (Argentina-Paraguay); *Llamado a licitación para efectuar estudios de factibilidad de CORPUS* (Argentina-Paraguay); *Comienzo de la construcción de un tunel carretera paralelo al ferroviario entre Las Cuevas y Caracoles* (Chile-Argentina); *Puente Fray Bentos-Puerto Unzué* (Argentina-Uruguay); *Construcción de un dique en Chingaza* (Colombia-México); *Represa hidroeléctrica sobre el río Paule* (México-Ecuador); *Proyecto hidroeléctrico en Paso Centurión* (Brasil-Uruguay); *Proyecto de Irrigación Talavera* (Brasil-Uruguay); *Puente internacional entre posadas y Encarnación* (Argentina-Paraguay); *Interconexión de sistemas y construcción de la represa* (Costa Rica-Nicaragua); *Proyecto binacional Puyango Tumbes, de 150 de capacidad M. W., ampliación de la zona de riego en 70.000 Ha.* (Ecuador-Perú); *Puente internacional Paisandú-Colón* (Argentina-Uruguay); *Hidroeléctrica del Palmar* (Brasil-Uruguay); *Ferrocarril de Santa Cruz hacia Trinidad* (200 kilómetros) (Argentina-Bolivia); *Proyecto eléctrico en Guatemala* (Guatemala-Venezuela); *Oleoducto de 300 kilómetros entre Ballenas, Barranquilla y Cartagena* (Colombia-México); *102 kilómetros de ferrocarril construidos entre Santa Cruz y Santa Rosa* (Argentina-Bolivia). (Tomamos la descripción del cuadro número VI del trabajo del señor RADDAVERO, BRUNOS CARLOS: «La promoción y el desarrollo de proyectos multinacionales en América Latina», *Integración Latinoamericana*, enero-febrero de 1976, p. 27.

³⁴ Vid. ECHEGARAY, ALFREDO: «Factores y modalidades de cooperación económica en América Latina», en *Integración Latinoamericana*, núm. 19, p. 7.

se enumeran los objetivos y ventajas, aunque generalmente sin precisar los medios para alcanzarlos. A lo sumo, se llega a identificar sectores y subsectores en los que se estudiará la posibilidad de una complementación, o bien se enuncia el apoyo común a la constitución de empresas binacionales³⁵. En los convenios financieros incluimos las líneas de crédito que financian la colocación en los países medianos de Iberoamérica de líneas de crédito otorgadas por los países mayores para la colocación de productos originarios de éstos³⁶. Tal es el caso de las facilidades petroleras de Venezuela con los países de Centroamérica, Jamaica, Perú, Barbados y República Dominicana³⁷. En un reciente informe del INTAL, y sobre un muestreo de 35 instrumentos internacionales suscritos entre los gobiernos latinoamericanos, se dividen los convenios de cooperación técnica en cuatro tipos: Convenios generales cuyas normas no están afectadas o referidas a ningún sector en particular. Convenios sectoriales (entre los cuales se consideran los acuerdos culturales). Convenios específicos para algún proyecto particular, y Convenios en los que la cooperación técnica es uno de los objetos tratados entre otros temas³⁸. La selección de acuerdos demuestra que los Gobiernos latinoamericanos han elegido dos formas principales para canalizar las distintas acciones o modalidades de cooperación técnica. Existen algunos acuerdos en los cuales el intercambio mutuo de asistencia técnica se realiza a través de «programas» o «proyectos», mientras otros se limitan a enumerar esas acciones posibles o modalidades como elementos individuales o aislados de la corriente de cooperación horizontal³⁹.

³⁵ *Ibidem*, p. 8.

³⁶ Seguimos aquí a Echegaray, *loc. cit.*, p. 9.

³⁷ *Ibidem*, p. 9.

³⁸ PNUD, DP./CTPD/DRAL/6, 14 de marzo de 1976.

³⁹ En el acuerdo base de cooperación entre Haití y Venezuela se expresa que ambas partes contratantes convinieron en: i) elaborar y ejecutar de común acuerdo «programas y proyectos» de cooperación científica y técnica, y ii) que dichos programas y proyectos serán objeto de acuerdos complementarios que deberán especificar, entre otros, los objetivos de estos programas y proyectos, el tiempo de ejecución del trabajo, las obligaciones de cada una de las partes contratantes y su financiamiento (art. 1, párrafos 1 y 2 del acuerdo. I. Dentro de ese mismo modelo se encuentra el Convenio de Cooperación Técnica y Científica suscrito entre Brasil y Chile (III), en donde en forma similar los Gobiernos se comprometen a «elaborar y ejecutar, de común acuerdo programas y proyectos de cooperación técnica y científica» que serán objeto de ajustes complementarios que especificarán los objetivos mismos, los cronogramas de trabajo y las obligaciones de cada parte (art. 1, párrafo segundo del Acuerdo III). Siguen esta orientación, entre otros, los acuerdos firmados entre Brasil y Bolivia (XXVII), Brasil y México (XXIII), Brasil y Perú (XXI), Brasil y Uruguay (XIII) y Brasil y Colombia (XXII). Este modelo de los convenios suscritos por Brasil lo siguen muchos otros países. Por otra parte, existen acuerdos en los que no se hace mención a proyectos o programas. El caso más característico es el que ejemplifica el Convenio de Cooperación Técnica y Científica entre Colombia y Bolivia (XXIX). *Vid.* «Los acuerdos de cooperación técnica vigentes entre los países de América Latina», informe preparado por INTAL y publicado en *Integración Latinoamericana*, núm. 4, julio de 1976, pp. 33 y ss.

Autores como Tomassini sitúan muy claramente el proceso de cooperación técnica entre los países en desarrollo en el ámbito más amplio del nuevo orden económico internacional⁴⁰. En el nivel de cooperación industrial los proyectos son numerosos, aunque, como señala Echegaray, la mayoría de los proyectos conocidos no han comenzado su etapa de ejecución, es interesante conocer la importante vinculación de intereses que se está gestando con ellos⁴¹. El trabajo de Raddavero recoge 13 proyectos más importantes correspondientes al período 1973-1976⁴².

En el tercer nivel, la asociación más reciente y más caracterizada es el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), constituido por el Convenio de Panamá y aprobado por 25 Estados iberoamericanos el 17 de octubre de 1975⁴³. De acuerdo con el Convenio de Panamá—artículo 3.º—, los dos campos más importantes de acción son los siguientes: a) la cooperación intrarregional, y b) la consulta y coordinación permanente para la adopción de posiciones estratégicas comunes sobre temas económicos y sociales⁴⁴. Las asociaciones creadas para la defensa de una determinada materia prima, conocidas como asociaciones de productores, crecen en forma más prolífica a partir de 1973, fecha de la revalorización petrolera. En la década del sesenta se crearon las cinco primeras organizaciones de este tipo. En la dé-

⁴⁰ Vid. de este autor: «El proceso de cooperación técnica entre los países en desarrollo», *Integración Latinoamericana*, núm. 4, p. 26.

⁴¹ *Loc. cit.*, p. 10.

⁴² Proyecto petroquímico conjunto (Bolivia-Perú); construcción de una refinería de petróleo en Puerto Limón (Venezuela-Costa Rica), fábrica de celulosa y papel (Honduras-Venezuela); acería en Matanzas (Guayana) (con capitales privados de Venezuela y de México). Planta frigorífica en Camagüey (Argentina-Cuba); planta de Itaporá para la producción de *clinker*, de 600.000 toneladas anuales (Paraguay-Brasil). Fábrica de papel para diarios a partir del bagazo de caña (México-Cuba); Acería (Brasil-Paraguay); planta de reducción de mineral de hierro a cargo del consorcio Pullman (EE. UU.) y de HYLSA (México) (México-Venezuela); fábrica de negro de humo de TALARA (Perú-México); dos refinerías de azúcar, una en cada país, para producir 150.000 toneladas anuales (México-Cuba); refinería de azúcar y producción de alcohol, aprovechando bagazo (Colombia-Venezuela). Antibióticos (Perú y Argentina).

⁴³ Vid. «El sistema económico latinoamericano (SELA)», en *Integración Latinoamericana*, núm. 1, abril de 1976, pp. 26 y ss.

⁴⁴ El primer campo de acción constituye una instancia para la realización y canalización de todo tipo de acciones y proyectos que se vinculan al desarrollo económico y social de la región en un sentido amplio. Con la creación del SELA se trata, por un lado, de dar a todas esas acciones parciales y limitadas un marco de coherencia que permita integrarlas en un proceso de conjunto y, por otra parte, posibilitar en forma expedita encontrar el apoyo y la participación de varios Estados en proyectos que, realizados a veces aisladamente, perdían vigor o simplemente no se realizaban. En lo que respecta al segundo campo de su competencia, el SELA es el heredero de la acción desarrollada por la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), que, creada en 1964, si bien dio frutos positivos, careció de permanencia y organización. El SELA institucionaliza los métodos de consulta y de coordinación, lo que permitirá lograr en forma sistemática y expeditiva posiciones comunes de América Latina ante las distintas cuestiones que interesan a la región en sus relaciones con la comunidad mundial.

cada actual se han constituido más de 15, 13 de ellas, como señala Echegaray, entre 1974 y 1975⁴⁵. Los objetivos de estas organizaciones son, generalmente, dos: el intercambio de información y de cooperación técnica, tanto en la fase productiva como de comercialización del producto, por una parte, y el robustecimiento del poder negociador de los países productores para la defensa de los precios, por otra⁴⁶. En el ámbito iberoamericano conviene mencionar: la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB)⁴⁷ y el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA)⁴⁸. Los países latinoamericanos forman parte de otras organizaciones internacionales de productores, tales como la Asociación Internacional de la Bauxita (AIB)⁴⁹, la Organización Internacional del Café (OIC)⁵⁰, el Consejo Internacional del Estaño (CIE)⁵¹ y la Asociación de Países Exportadores de Mineral de Hierro (AEHM)⁵². Recientemente se han hecho esfuerzos para mejorar los términos de la negociación del al-

⁴⁵ Vid. MARTNER, GONZALO: «Las asociaciones de productores, nuevo instrumento de cooperación económica entre los países en desarrollo», en *Desarrollo Económico*, vol. 16, núm. 63, páginas 419-449; HARVEY, ALFREDO y GREBE, HORST: «Asociaciones de productores en América Latina, nuevo mecanismo de política comercial», en *Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 2, pp. 150-160, y DALLANEGRA PEDRAZA, LUIS y ANGLARILL, NILDA BEATRIZ: «Aptitud de los Estados latinoamericanos para adoptar decisiones conjuntas: el caso de las asociaciones de productores», en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, año III, núm. 7, enero-abril 1977, páginas 5 y ss.

⁴⁶ Vid. ECHEGARAY, *loc. cit.*, p. 11.

⁴⁷ Constituida en 1974 e integrada por Panamá, Colombia, Costa Rica, Honduras, Guatemala y República Dominicana. Aun cuando la producción de América Latina es equivalente al 69,8 por 100, la ausencia de Ecuador—mayor productor mundial—hace que la participación de la UPEB sea equivalente al 43,2 por 100 de la producción mundial.

⁴⁸ Constituida a fines de 1974 con el propósito de auspiciar el desarrollo equilibrado y armónico de la industria azucarera de los países miembros, adoptar posiciones comunes en reuniones y negociaciones internacionales, coordinar políticas tendientes a lograr precios justos y remunerativos, intercambiar información científica y tecnológica sobre la producción y utilización del azúcar y sus derivados como así también en materia de comercialización externa del producto y estudiar las posibilidades de complementación industrial en materia de industria azucarera. Los países miembros, de acuerdo a lo que señalan DALLANEGRA y ANGLARILL, *loc. cit.*, p. 9, producen casi el 30 por 100 del azúcar mundial, participan en el 55 por 100 de las exportaciones mundiales.

⁴⁹ Formada en 1974 entre los principales países productores del mundo. El organismo tiene su sede en Kingston (Jamaica). Los países miembros controlan más del 60 por 100 de la producción mundial.

⁵⁰ La OIC se crea en el año 1962. El acuerdo para la regulación del precio del café, de 1975, establece la aplicación de una serie de cuotas para cada país. Los países productores de café han creado dos empresas multinacionales para un mayor control de los mercados internacionales: Cafés Suaves Centrales (Ecuador, Méjico, República Dominicana y los países de Centroamérica) y Café Mundial Limitada (Brasil, Colombia, Costa de Marfil y Portugal).

⁵¹ Son sus miembros Australia, Bolivia, Indonesia, Malasia, Nigeria, Tailandia y Zaire. En el año 1974 estos países habían producido el 75 por 100 de concentrados y un 62 por 100 de refinados sobre el total mundial. El principal objetivo del CIE es el de estabilizar el precio del producto.

⁵² Creada en el año 1975, cuenta entre sus miembros a Suecia, Austria, Chile, Perú, Venezuela, Argelia, Mauritania, Sierra Leona, Túnez, India, Brasil y Bolivia. Los países latinoamericanos participan en un porcentaje bajo en la producción mundial (14 por 100 en 1974), de acuerdo a DALLANEGRA-ANGLARI, *loc. cit.*, p. 11

PERFIL DE UN NUEVO SISTEMA IBEROAMERICANO DE RELACIONES REGIONALES

godón⁵³. Entre las organizaciones de servicios destacamos el Instituto Latinoamericano del Fierro y del Acero (ILAFA)⁵⁴, Integración Turística Latinoamericana (COTAL)⁵⁵, AILA (Asociación de Industriales Latinoamericanos)⁵⁶, OLADE (Organización Latinoamericana de la Energía)⁵⁷, ARPEL (Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana)⁵⁸, ALIDE (Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Intercambio)⁵⁹, ALAF (Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles)⁶⁰, FELABAN (Federación Latinoamericana de Bancos)⁶¹,

⁵³ En el ámbito del SELA, y da a un nuevo convenio internacional.

⁵⁴ Creado en Santiago de Chile el 3 de octubre de 1959. El ILAFA se ocupa del estudio de problemas científicos, técnicos industriales y económicos que se relacionan con la producción, la distribución y el uso de productos siderúrgicos, subproductos, instalaciones en que se elaboran y sus materias primas, además de otros materiales empleados por este sector (Vid. «ILAFA, Instituto Latinoamericano del Fierro y del Acero», en *Integración Latinoamericana*, núm. 11, marzo de 1977, pp. 35 y ss.).

⁵⁵ Constituida en abril de 1957, con el objeto de agrupar a las asociaciones nacionales de agencias de viajes y turismo de América Latina, unificar a todas las agencias de viajes que pertenecen a esas asociaciones, acordar principios y normas de ética profesional y comercial de obligatorio cumplimiento y arbitrar diferencias entre sus miembros (Vid. *Integración Latinoamericana*, núm. 11, marzo de 1977, pp. 37 y ss.).

⁵⁶ Se resuelve su creación en la ciudad de México en noviembre de 1962, decisión que fue posteriormente ratificada por el Segundo Congreso de Empresarios Industriales realizado en Quitandinha-Brasil, en donde también se dictaron sus primeros estatutos (véase *Integración Latinoamericana*, núm. 8, noviembre de 1976, año I, pp. 31 y ss.).

⁵⁷ Es desde su carta constitutiva de Lima de 2 de noviembre de 1973, el máximo organismo intergubernamental de cooperación, coordinación y asesoría de este vasto sector económico. Consolidada en la actualidad los intereses soberanos de veinte naciones latinoamericanas para la protección, conservación racional, aprovechamiento, comercialización y defensa de los recursos energéticos de la región (véase *Integración Latinoamericana*, número 16, agosto de 1977, pp. 34 y ss.).

⁵⁸ Los orígenes de ARPEL se remontan a 1961, año en que tuvo lugar una reunión de empresas petroleras en Maracay, a instancias de la Corporación Venezolana del Petróleo. El 2 de octubre de 1965 se aprueban los estatutos de la Actual Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana (ARPEL), cuya conferencia constituye la primera asamblea de la asociación. Son considerados miembros activos de ARPEL; Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), de Uruguay; la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), de Ecuador; la Empresa Nacional de Petróleo (ENAP), de Chile; la Empresa Colombiana de Petróleo (ECOPETROL), de Colombia; Petróleo Brasileiro (PETROBRAS), de Brasil; Petróleos del Perú (PETROPERU); Petróleos Mexicanos (PEMEX); Petróleos de Venezuela (PDVSA); Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), de Argentina, y Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). En la Asamblea ordinaria, de marzo de 1975, celebrada en Quito, se incorpora la empresa Gas del Estado, de Argentina, en carácter de miembro afiliado (véase *Integración Latinoamericana*, núm. 6, septiembre de 1976, pp. 30 y ss.).

⁵⁹ Constituida en enero de 1968 en Washington, a instancias y por iniciativa del BID (véase *Integración Latinoamericana*, núm. 9, diciembre de 1976, pp. 28 y ss.).

⁶⁰ Nace en 1964 por iniciativa de un grupo limitado de empresas ferroviarias, la mayoría de las cuales estaban conectadas, y tuvo inicialmente como objetivo primordial favorecer el tráfico ferroviario internacional. Su objetivo es el de «fomentar un transporte ferroviario seguro, eficiente y económico, estimular el comercio por ferrocarril y procurar la coordinación y el progreso de los ferrocarriles e industrias ferroviarias latinoamericanas, como un medio para lograr la integración social y económica, en beneficio de los pueblos de América Latina». (Véase *Integración Latinoamericana*, núm. 8, noviembre de 1976, pp. 26 y ss.)

⁶¹ Creada en 1965 en la ciudad de Mar del Plata. Los objetivos que persigue son los de fomentar y facilitar el contacto y la colaboración efectiva entre las entidades de crédito de América Latina, contribuir a la unificación de usos, prácticas bancarias dentro de las

ALAMAR (Asociación Latinoamericana de Armadores)⁶², ALATAC (Asociación Latinoamericana de Transporte Automotor)⁶³, COCESNA (Cooperación Multilateral en el Tránsito Aéreo Centroamericano)⁶⁴, ALICA (Asociación Latinoamericana de Industria de Conserva y Afines)⁶⁵. En algunas de estas asociaciones se ha visto, por otra parte, un carácter predominantemente técnico⁶⁶.

En el cuarto nivel, las empresas conjuntas latinoamericanas constituyen un tema de acuciante actualidad en los últimos tiempos. Al estudio del tema se ha dedicado una investigación muy extensa por parte del organismo de estudio del BID y puede contarse con una bibliografía ya importante sobre este tópico⁶⁷.

actividades que le son propias, al más eficaz desarrollo económico de los países latinoamericanos y al de los movimientos de integración económica en que participen (véase *Integración Latinoamericana*, núm. 7, octubre de 1976, pp. 35 y ss.).

⁶² Surge como respuesta a la recomendación formulada por la Conferencia de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo en su segundo período de sesiones (octubre de 1982) de «organizar una asociación de armadores en la zona de libre comercio», y que las empresas armadoras de Chile hicieron suya al promover la realización del Primer Encuentro de Armadores Latinoamericanos. Se fija en principio la sede en Valparaíso, y en 1964 se trasladada a Montevideo (véase *Integración Latinoamericana*, núm. 8, noviembre de 1976, páginas 30 y ss.).

⁶³ Se constituye como asociación civil en el transcurso de la Primera Conferencia Latinoamericana del Transporte Automotor por Carretera, celebrada en Buenos Aires en 1966 (véase *Integración Latinoamericana*, núm. 8, noviembre de 1976, pp. 32 y ss.).

⁶⁴ Es un organismo público que coadyuva al desarrollo de la aviación civil centroamericana mediante la prestación de servicios especiales, que son una garantía para la seguridad aérea, proveyendo facilidades de navegación aérea y de telecomunicaciones aeronáuticas (véase *Integración Latinoamericana*, núm. 8, noviembre de 1976, pp. 35 y ss.).

⁶⁵ Es una institución internacional de carácter privado que la ALALC ha reconocido como entidad representativa de la industria alimentaria latinoamericana. (Véase *Integración Latinoamericana*, núm. 8, noviembre de 1976, pp. 37 y ss.)

⁶⁶ Así ECHEGARAY, en *loc. cit.*, p. 12.

⁶⁷ Vid., especialmente, AGRAWAL, R. G.: *Joint ventures among developing asian countries* UNCTAD (TD/B/Ac. R. 7); AHARONI, Y.: *The Foreign investment decision process*, Harvard University, Cambridge, Mass., 1966; ALALC: *Empresas multinacionales latinoamericanas*, Estudios de aspectos jurídicos de la asociación internacional de empresas en América Latina; ALALC/SEC/PA, 1973; ALIDE: *La banca de fomento y las empresas conjuntas*, documento elaborado para la Reunión Internacional sobre empresas conjuntas en inversiones latinoamericanas, INTAL-ANDI, Medellín, Colombia, julio de 1977; ANDI (Asociación Nacional de Industriales), *Los empresarios y las empresas conjuntas*, documento elaborado para la Reunión Internacional sobre empresas conjuntas en inversiones latinoamericanas, INTAL-ANDI, Medellín, Colombia, julio de 1977; Banco Interamericano de Desarrollo: *Las inversiones multinacionales en el desarrollo y la integración de América Latina*, Washington, 1969; BARNET, R. J., y MULLER, R. E.: *Global Reach, The power of the multinational corporations*, Simon and Schuster, New York, 1974; BRAGWATI, J., y otros: *Capital flight from LDC'S; a statistical analysis*, en Bhagwati, J. (ed.), *Illegal transactions in international trade*, North Holland, American Elsevier, 1974; BREWSTER, H.: *Industrial integration systems*, UNCTAD (TD/B/345), 1971; BYE, A.: «Cooperación en la producción y convergencia de los sistemas económicos», *Boletín de la Integración*, Buenos Aires, julio de 1966; CAF, trabajo presentado por la Corporación Andina de Fomento en la Reunión Internacional sobre Empresas Conjuntas e Inversiones Latinoamericanas, INTAL-ANDI, preparado por FERNANDO GUTIÉRREZ, Z., Medellín, Colombia, julio de 1977; CARICOM: *Joint enterprises in Caricom*, documento elaborado por CARL DUMAS para la Reunión Internacional sobre Empresas Conjuntas e Inversiones Latinoamericanas, INTAL-ANDI, Medellín, Colombia, julio de 1977; CEPAL: «Contribución a la política de integración económica de América Latina, en *Hacia la integración acelerada de América Latina*, FCE, México, 1965; COCHRAN, T., y REINA, R.:

5. LOS PRINCIPIOS PRAGMÁTICOS DE LA NUEVA RELACIÓN
INTERNACIONAL

Son muchas las voces que se levantan para señalar en las nuevas formas de la integración, anteriormente descritas, una reacción práctica en contra de lo que algún autor de prestigio denomina «el espectro de los mitos en el contexto de la integración latinoamericana»⁶⁸. Para el director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, «en el desarrollo de los mitos han influido dos factores importantes. El primero de ellos ha sido el enfoque romántico-utopista que en gran medida ha inspirado la producción intelectual latinoamericana del pasado y que ha perdurado hasta el

Capitalism in argentine culture. A study of Torcuato di Tella and Siam, University of Pennsylvania Press., 1962; CHANDLER, G.: «Private foreign investment and joint ventures», en Ady, P. (ed.), *Private foreign investment and the developing World*, Praeger Publishers, Nueva York, 1971; Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry: *Workshop on Indian joint ventures a broad*, New Delhi, 1974; FELD, W.: *Transnational business collaboration among Common Market countries*, Praeger Publishers, Nueva York, 1970; FRIEDMANN, W. G., y BEGUIN, J. P.: *Joint International business in developing countries*, Columbia University Press, Nueva York, 1971; GARRIDO RUIZ, A.: «Acuerdos de complementación y empresas multinacionales», en *Comercio Exterior*, enero de 1968, México; GARCÍA REYNOSO, P.: «Problemas de industrialización regional», en *Integración de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964; GREÑO VELASCO, J. E.: «El régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros en el Pacto Andino», *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 1, enero-marzo de 1974; HALLET, E.: «Joint ventures in developing countries», en Ady, P. (ed.), *Private foreign investment in the developing world*, Praeger Publishers, Nueva York, 1971; HUFBAUER, G. C.: *The multinational corporation and direct investment*, Pricenton University, marzo de 1973; GREÑO VELASCO, J. E.: «El tema de la empresa multinacional en tres documentos de organizaciones latinoamericanas», *Anuario de Derecho Civil*, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, 1972; INTAL: *Estudio de la legislación aplicable a las empresas de capital multinacional en áreas de integración económica*, Serie Estudios, núm. 3, Buenos Aires, 1971; INTAL: *Asociación Internacional de Empresas en América Latina*, Serie BID-INTAL, Buenos Aires, 1974; INTAL: *Proyectos conjuntos y empresas conjuntas en la integración económica de América Latina*, Serie Estudios, núm. 13, Buenos Aires, 1974; INTAL: *El marco jurídico de la innovación tecnológica en América Latina*, Serie Estudios, núm. 19, Buenos Aires, 1976; INTAL: *El régimen legal de las empresas públicas latinoamericanas y su acción internacional*, Serie Estudios, núm. 20, vols. I y II, Buenos Aires, 1976; KAPLAN, M.: *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972; MORENO MORE, J. L.: «Quince años de inversiones españolas en el extranjero», en *Información Comercial Española*, núm. 499, marzo de 1975; Naciones Unidas: *Las corporaciones multinacionales en el desarrollo mundial*, Nueva York, 1973; Servicio de Inversiones Españolas en el Exterior: *Informe de actividades*, documento elaborado para la Reunión Internacional sobre Empresas Conjuntas e Inversiones Latinoamericanas, INTAL-ANDI, Medellín, Colombia, julio de 1977; STOPFORD, J., y WELLS, L.: *Managing the multinational enterprise*, Basic Books, New York, 1972; UNCTAD: *Joint ventures among african countries*, por N. C. OKRIGO (TD/B/C., R. S.), 1975; VERNON, R.: «Competition Policy toward multinational corporations», *The American Economy Review* (Papers and proceedings), mayo 1974; WELLS, L.: «La internacionalización de firmas de los países en desarrollo», *Integración Latinoamericana*, número 14, Buenos Aires, 1977; WHITE, E.: *Empresas multinacionales latinoamericanas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973; WHITE, E., CAMPOS, JAIME, y ONDARTS, GUILLERMO: *Las empresas conjuntas latinoamericanas*, INTAL, Serie Estudios Básicos, núm. 11, Buenos Aires, 1977.

⁶⁸ ORREGO VICUÑA, FRANCISCO: «Los presupuestos jurídicos de un proceso de integración», en *Derecho de la Integración*, vol. X, núm. 24, marzo de 1977, p. 11.

presente, aun cuando ya muestra síntomas de debilidad. Este enfoque llevó al diseño de bellas construcciones teóricas que se veían enfrentadas al contraste de una realidad diferente, con la agravante de que muchas veces esas construcciones ni siquiera fueron originales. El segundo factor, estrechamente vinculado al anterior, guarda relación con los métodos de la investigación de base en que se fundamentan las referidas construcciones, métodos que se caracterizaban por la ausencia de evidencias empíricas que permitiesen captar la realidad tal cual era, guiándose por presunciones y generalizaciones. Esta metodología fue particularmente evidente en el caso de las ciencias sociales y tampoco dejó de observarse en otros campos»⁶⁹. Para el profesor Orrego Vicuña, a partir de la década de 1970, esta situación comenzó a variar significativamente. Es perceptible que la situación latinoamericana ha comenzado a apartarse del romanticismo para entrar en un período de pragmatismo crítico que, fundamentado en la observación de la realidad propia de la región, diseña soluciones o enfoques para encauzar esa realidad hacia objetivos de mayor racionalidad; la construcción teórica no está ni podría estar ausente, pero nace de un sistema de información realista y, por consiguiente, encuentra respuestas que son viables en términos de su aplicación práctica⁷⁰.

El primer gran principio a recurrir en el orden jurídico-institucional es el principio de la «*armonía de los ordenamientos jurídicos*». La afirmación de este principio contrasta en la misma medida contra el primer gran mito, en torno al cual comenzó a estructurarse el proceso de integración en América Latina, el «mito de la supranacionalidad», tanto como de la supremacía de los derechos nacionales. «Las dos décadas de experiencia transcurridas revelan que ha habido un rechazo a la concepción supranacional, pero a la vez demuestran que los sistemas jurídicos nacionales son también notablemente más abiertos que lo que las mismas concepciones teóricas habían presumido, admitiendo soluciones de importante expedición»⁷¹. De esta manera se pone de manifiesto que las normas base de un proceso de integración —las referentes a los tratados constitutivos y sus normas complementarias— pueden tener un importante margen de flexibilidad, y, como señala Orrego Vicuña —a quien seguimos en

⁶⁹ ORREGO VICUÑA, *loc. cit.*, p. 11.

⁷⁰ De esta manera —como señala—, se ha alcanzado en general una mayor madurez que permite concebir modelos de integración económica probablemente menos audaces, pero ciertamente más ajustados a lo que es posible y deseable (*loc. cit.*, p. 12).

⁷¹ ORREGO VICUÑA, *loc. cit.*, p. 12.

su análisis—, «la categoría de “tratado-marco” ha demostrado su factibilidad en América Latina, no solamente en el plano de la integración económica, sino también con respecto a otras materias»⁷². Pero en segundo término se comprueba que los sistemas jurídicos nacionales en ningún momento han pretendido transformarse en el único elemento regulador de un esquema de integración, y también han demostrado su apertura en este contexto: la flexibilidad para recibir e incorporar las normas del ordenamiento regional dentro de cada sistema nacional⁷³. Consecuencia de lo anterior es que el factor receptividad también se ha dado en forma adecuada en la práctica latinoamericana⁷⁴.

Como corolario de este principio, puede concluirse en la necesidad de una utilización intensiva de los derechos nacionales, especialmente de aquellas normas de carácter económico (societarias, cambiarias, arancelarias...), competencia, regímenes de inversión y otras muchas imperantes en el marco de la integración⁷⁵. En forma paralela hay que recurrir, frente al mito de la «autosuficiencia institucional regional», a la *interacción de las instituciones nacionales con los organismos de integración*. El hecho concreto en este caso fue que en la mayoría de los supuestos considerados se produjo una «desvinculación entre los sectores nacionales más significativos y la conducción del proceso de integración, siendo el vínculo de las oficinas nacionales insuficiente para asegurar el nivel requerido de participación»⁷⁶. Esta vinculación, de acuerdo a lo que se sugiere, debería encontrar sus propios mecanismos, tanto en el nivel regional como en el nacional. En el primero, mediante la adecuada representatividad y participación en los organismos asesores. En el segundo, mediante una corriente en doble sentido que, por una parte, garantice la permanente consulta de las oficinas nacionales y organismos equivalentes con los sectores de base y, por otra parte, involucre la responsabi-

⁷² ORREGO VICUÑA, *loc. cit.*, p. 13.

⁷³ «Los sistemas latinoamericanos han evidenciado una notable flexibilidad en este complejo aspecto, que se originaba en parte en la práctica respecto del derecho internacional, y, en parte, en los desarrollos que la integración económica hizo necesarios. El hecho concreto —nos dice Orrego Vicuña— es que esta capacidad receptiva de los sistemas nacionales en ningún momento ha entrabado la aplicación del derecho de la integración, y en los pocos casos en que ha habido dificultades, como el mencionado ejemplo de la decisión 24, las fallas tenían su origen en el derecho derivado y no necesariamente en el nacional» (*loc. cit.*, página 13).

⁷⁴ Así cae otros de los grandes mitos iniciales que postulaba enmiendas constitucionales por doquier para recoger una mal llamada supranacionalidad y establecer procedimientos de recepción *ad hoc* para las normas de integración económica, todo lo cual era absolutamente innecesario y provocó las primeras suspicacias respecto del alcance de los procesos originales (ORREGO VICUÑA, *loc. cit.*, p. 13).

⁷⁵ ORREGO VICUÑA, *loc. cit.*, p. 14.

⁷⁶ ORREGO VICUÑA, *loc. cit.*, p. 17.

lidad de estos últimos de organizarse de manera eficiente para hacer presente sus puntos de vista y necesidades a organismos nacionales y regionales. En ambos niveles se obtendría entonces, además de la mayor claridad en el consenso, un sano control de las respectivas políticas⁷⁷. La interacción de ambos sectores de la integración, concluye Orrego Vicuña, es nuevamente una garantía de estabilidad en cuanto asegura que las decisiones adoptadas responderán a un genuino interés nacional correctamente expresado⁷⁸. En tercer término, *el gobierno de la integración por los políticos*. Es un sistema institucional a dos niveles: el primero aseguraría el gobierno de los políticos plenamente representativos, a quienes correspondería la adopción de decisiones fundamentales; en el segundo nivel podría incorporar la presencia tecnocrática para administrar la marcha del proceso y generar la información que permita el adecuado pronunciamiento de uno y otro nivel⁷⁹. Quizá—como asegura Orrego Vicuña—la gran crisis de la integración latinoamericana «se pueda explicar por la confusión y el entrecruzamiento que ha existido en este plano, en que cada nivel ha interferido las labores del otro y ninguno ha tenido la fuerza política para la preservación del consenso de los países miembros». En definitiva, nuevamente el problema crucial radica en una fórmula institucional que permita la convivencia del «factor flexibilidad con el factor estabilidad»⁸⁰.

Obviamente, estos principios tienen un corolario: revelarían que el problema esencial en torno de los presupuestos jurídicos e institucionales de la integración en América Latina no es tanto de naturaleza técnica ni de fórmulas jurídicas que abstractamente puedan incidir favorable o desfavorablemente en el curso de los procesos de que se trate, sino que principalmente es un problema de actitudes y criterios de gobierno que sirvan de inspiración al funcionamiento del ordenamiento jurídico y de las correspondientes instituciones. Puesto de esta manera, es un problema netamente político⁸¹.

Esta orientación pragmática no puede hacernos perder el pie en el momento de procurar un futuro para el proceso de cambio actualmente en curso en el continente americano. La preponderancia de

77 ORREGO VICUÑA, *loc. cit.*, p. 18.

78 ORREGO VICUÑA, *loc. cit.*, p. 18.

79 ORREGO VICUÑA, *loc. cit.*, p. 18.

80 ORREGO VICUÑA, *loc. cit.*, p. 19.

81 La afirmación tiene una serie de connotaciones que valdría la pena investigar, especialmente en relación con la institucionalización de la integración en América Latina. Constituye por otra parte un argumento de gran valor científico, por su defensa en el artículo que hemos seguido por parte de un brillante jurista, y un signo de indudable madurez intelectual para su propugnador.

la región, como núcleo geográfico de los proyectos de integración, la emergencia de sus sistemas regionales que operan dentro del contexto más amplio del orden internacional, el aumento en intensidad y en extensión de las relaciones interregionales, la red de canales de comunicación que se manifiestan en marcos multilaterales o bilaterales—permanentes o circunstanciales—y las acciones limitadas de cooperación en sus diversas formas, encaradas por los gobiernos nacionales, las empresas públicas y privadas u otras organizaciones sociales, son, en definitiva, pruebas evidentes de que en América Hispánica se ha puesto en marcha la formación de un sistema iberoamericano, entendido como un conjunto de relaciones regionales, de rasgos pluralistas, y que se reflejan en acciones conjuntas en el campo del comercio, la producción, el desarrollo de los recursos naturales, la infraestructura, los servicios, la formación de empresas conjuntas y la acción concertada en el ámbito externo⁸². Se trata, en suma, de una red de relaciones y actividades conjuntas que van en camino de diseñar el «*perfil de un nuevo sistema latinoamericano*». América ibera tiene la oportunidad histórica de contribuir al establecimiento de un orden económico regional más justo y solidario, afirmando en el ámbito continental la efectiva vigencia de la solidaridad y de la justicia. Se habrá puesto en marcha un modelo ejemplar en un mundo que aguarda propuestas convincentes y posibles para gestar un nuevo orden internacional.

JOSÉ ENRIQUE GREÑO VELASCO

⁸² Vid. editorial correspondiente al núm. 1 de *Integración Latinoamericana*, abril de 1976, pp. 3 y ss.

