

Seminario Chileno-Argentino de Derecho Internacional

BASES PARA UN PROCESO DE COOPERACION ECONOMICA E INTEGRACION FISICA ENTRE CHILE Y ARGENTINA

Crisólogo Bustos Valderrama
Profesor de Derecho Internacional Público

Hace ya más de treinta años que numerosos grupos de académicos jóvenes recorriamos las principales ciudades de los países sudamericanos para difundir la “buena nueva” del surgimiento de un infalible instrumento que terminaría a corto plazo con todas nuestras dificultades económicas y sociales y, a un término más prolongado, haría inevitablemente una realidad el sueño del Libertador Bolívar: se trataba de la Integración Latinoamericana.

Era la época en que la teoría económica estructuralista del doctor Raúl Prebisch dominaba sin contrapeso el pensamiento de la CEPAL y en que el ejemplo de integración dado por Europa a través de su Comunidad Económica nos tenía realmente engeguados de admiración.

Con cuánta admiración, dedicación y apasionamiento nos dedicamos al estudio del Derecho Comunitario Europeo. Cómo admirábamos la estructura de sus instituciones y la flexible lógica de sus procesos.

Con toda la carga intelectual y emocional recibida no resultó extraño que a muy corto plazo el pensamiento latinoamericano arribara a una conclusión casi unánime: nuestro subdesarrollo era atribuible al hecho de que los países del continente no habían sabido parecerse lo suficiente a Europa en la estructuración de sus relaciones económicas.

Entramos, entonces, en el proceso de integración económica latinoamericana a imagen y semejanza —en todo cuanto fue compatible con nuestras realidades políticas— del modelo europeo.

A tres décadas de distancia y teniendo ante nuestros ojos el fracaso de los procesos de integración regionales y el vigoroso avance de la integración europea es, a todas luces, necesario preguntarnos acerca del porqué de nuestros resultados, a fin de recoger de ello enseñanzas que puedan sernos útiles para desarrollar un proceso de cooperación económica e integración física entre Argentina y Chile.

En nuestro concepto, en la aplicación del modelo europeo a Latinoamérica se incurrió en los siguientes errores:

1. *Error en la asimilación de los escenarios.*

Hoy no constituye una novedad afirmar que el proceso de integración europea ha sido exitoso, dadas las características propias del medio en que él se ha desarrollado. Se trata de un grupo de países vinculados por una cultura común a través de siglos, característica que no resulta menoscabada por los frecuentes enfrentamientos bélicos entre ellos, que no afectaron su sustrato común de valores fundamentales. Por otra parte, tampoco esos choques afectan, como característica general, la existencia de un espacio geográfico en que los factores de la producción tuvieron, en mayor o menor grado, la posibilidad de circulación, de tal modo que el intercambio activo de personas, bie-

nes, capitales y servicios era un hecho real, aún antes de institucionalizarse el proceso de la Comunidad Económica Europea.

Por último, el escenario europeo occidental presenta como característica general, a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, un proceso sostenido de consolidación del régimen democrático de gobierno.

Creemos poder afirmar que el escenario latinoamericano al que se pretendió trasplantar el proceso de integración europea constituye precisamente la antítesis del escenario europeo.

En efecto, si bien es cierto que en lo cultural, con la excepción de Brasil, nos une la raíz común hispana, a partir de ella nuestro desarrollo se ha efectuado más en función de contactos extrarregionales que intrarregionales, influyendo, además, en grado importante en la evolución cultural de cada país las características propias de su mestizaje y de sus procesos de inmigración. En cuanto al proceso de desarrollo económico, es ya un lugar común reconocer que los países latinoamericanos han crecido mirando hacia afuera del continente, que cada país ha tenido muy escasa preocupación por los intercambios intrarregionales, llegando a afirmarse que sólo hemos intentado crecer espalda contra espalda.

Finalmente, en lo que a organización política se refiere, mostramos una triste historia de inestabilidad, en la que los gobiernos de fuerza, que son la negación de valores fundamentales del mundo occidental al que pretendemos pertenecer, son siempre una realidad o una posibilidad real.

2. *Error en cuanto a las posibilidades del instrumento utilizado.*

Como lo hemos señalado precedentemente, los países europeos constituían entre sí un mercado real aun antes de la creación de la Comunidad Económica Europea. En consecuencia, la creación del instrumento denominado "integración económica" tuvo un objetivo muy específico: intensificar la ya existente circulación de los factores de la producción mediante una paulatina eliminación de las barreras que dificultaban o impedían el proceso, hasta llegar a una libre circulación de los mismos; crear una barrera externa común y armonizar sus políticas económicas.

Al trasplantar el instrumento denominado "integración económica" de Europa a Latinoamérica, lo hicimos exigiendo de él un efecto para el que no estaba diseñado. Recordemos sobre el particular que nunca había existido un mercado intralatinoamericano y que el intercambio entre nuestros países era escaso y marginal para sus economías. Luego, lo que se esperaba del proceso de integración económica no era la aceleración o acentuación de un proceso de circulación prácticamente inexistente, sino, por el contrario, la generación, la creación inicial de un intercambio económico, finalidad que nos parece estaba más allá de la potencialidad del instrumento.

3. *Error en cuanto a la eficacia de los instrumentos jurídicos.*

Parece ser una característica común a la mentalidad latinoamericana el creer que las leyes están destinadas a generar procesos sociales y que tanto mayor es su eficiencia en este sentido en cuanto mayor sea la minuciosidad con que el legislador regule los innumerables casos que le sea posible imaginar dentro de las situaciones ideales que está normando.

De este error ha habido mucho en nuestros procesos de integración latinoame-

ricos. Se han reglado minuciosamente instituciones que no han funcionado en la realidad o que ni siquiera han alcanzado la condición de reales.

Pero hay algo más grave aún. Creemos que en este error incurrieron los instrumentos básicos de la integración latinoamericana cuando se les consideró suficiente estímulo para generar corrientes crecientes de comercio intrarregional.

Hoy debemos tener muy en claro que la ley debe marchar al lado o tras los procesos históricos, para regularlos primero en cada una de sus facetas y para un día racionalizar dichas regulaciones. La ley colabora a los partos de la historia y no es quien engendra los acontecimientos.

4. *Error en cuanto a la naturaleza y alcance del proceso iniciado.*

La euforia integracionista llevó con frecuencia a los teorizadores a desvirtuar la naturaleza de los diversos procesos de integración iniciados en Latinoamérica y a atribuirle destinos necesarios absolutamente alejados de la realidad. En efecto, olvidando que la integración es tan sólo un instrumento económico destinado a aprovechar las ventajas de un mercado ampliado sólo y tan sólo en la exacta medida que las partes involucradas quieran alcanzar, surgieron voces que sostenían que desde el momento en que se organizaba una Zona de Libre Comercio se entraba en un proceso irreversible que llevaba necesariamente a la creación sucesiva de uniones aduaneras, mercados comunes y comunidades económicas. Más aún, no faltaron quienes, atribuyendo al proceso un "efecto de sistema", dieron lugar al mito de que a través del proceso de integración económica los pueblos marchaban ineludiblemente hacia su unidad política, hacia la constitución de un Estado Federal.

Tales afirmaciones, carentes absolutamente de fundamento, produjeron, sin embargo, un efecto negativo al introducir en los niveles gubernativos una actitud de desconfianza frente al proceso que resulta natural en países como los nuestros, para quienes es un principio esencial la intangibilidad de la soberanía. Recordemos al respecto que en las reuniones de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio hubo delegaciones que no admitían ni siquiera el empleo de la expresión "supranacionalidad".

5. *Distorsión de la fundamentación económica del modelo europeo.*

Si se examina el Tratado de Roma, constitutivo de la Comunidad Económica Europea, es fácil advertir que la institución misma y el proceso que ella está llamada a apoyar se fundamentan en un sistema económico de libre mercado y en la iniciativa privada como motor del mismo.

Los procesos de integración regional iniciados en Latinoamérica son precisamente de un signo opuesto al indicado.

En ellos la integración es un proceso pactado por Estados, para ser desarrollado por Estados y en el cual los particulares sólo tienen la posibilidad de actuar sometidos a los procedimientos y a las estrictas normas de conducta que los Estados les fijen. En otras palabras, nuestros procesos de integración son esencialmente estatistas y burocratizados, dos términos que difícilmente pueden estimular el desarrollo industrial y el crecimiento del intercambio.

Efectuado este examen crítico de los fracasados procesos de integración iniciados en Latinoamérica bajo el influjo del modelo europeo, cabe preguntarse qué

enseñanzas podemos obtener de ellos que nos permitan iniciar hoy procesos de colaboración económica que se traduzcan en efectivos beneficios para los países que intervengan en ellos.

Sin pretender, obviamente, agotar el repertorio de las lecciones posibles, queremos destacar algunas que nos parecen especialmente relevantes para esta ocasión:

- a) Resulta evidente que los procesos de cooperación económica entre dos o más pueblos, cualquiera que sea su grado de intensidad, deben fundarse en la existencia de un acervo cultural común. Sólo la identidad de culturas y su consecuencia necesaria, la identidad de valores, puede crear el clima de confianza y de respeto mutuo que dé a las relaciones recíprocas estabilidad en el tiempo.
- b) Dentro de la identidad de culturas y valores destaca especialmente la necesidad de un cierto grado de similitud en el régimen político y el sistema de generación de las autoridades, debiendo coincidir ambos con los principios básicos que las normas internacionales prescriben sobre la materia.
De esa manera resulta garantizado el respeto por los compromisos internacionales.
- c) La cooperación económica entre Estados requiere de un cierto grado de homogeneidad en las políticas económicas, de tal manera que éstas no se transformen en factores de distorsión para el logro de beneficios mutuos.
- d) El desarrollo de la cooperación económica entre Estados es primariamente un proceso económico y social, y sólo secundariamente jurídico. El derecho no debe anticiparse a regular procesos supuestos, pues estas regulaciones globales de procesos ideales sólo entorpecen el desarrollo de las acciones reales de cooperación económica.
- e) La cooperación económica es un proceso lento en el que debe detectarse cada campo de cooperación posible en el terreno de la realidad y adoptar las medidas que estimulen su aprovechamiento. En esta marcha, caso por caso, el Derecho debe ir entregando las normas específicas adecuadas a cada situación concreta.
- f) La labor de racionalización del proceso a través de textos jurídicos globales sólo debe ser abordada por el Derecho una vez que el avance real del proceso de cooperación así lo requiera.
- g) La cooperación económica parece rendir mejores resultados en un marco económico de libre competencia en el que se privilegie la iniciativa privada por sobre la acción del Estado y en el que éste utilice el estímulo más que el control burocrático.

Me parece, sin embargo, necesario dejar constancia de que en nuestro medio no existe uniformidad de criterios sobre esta materia.

En efecto, para citar un ejemplo concreto, el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile ha venido desarrollando desde hace algunos años un Proyecto sobre identificación de las oportunidades de cooperación e integración entre Chile y Argentina, concebido como una contribución al proceso de preparación de antecedentes y análisis en función de las necesidades y definiciones de la cooperación e integración entre ambos países.

El proyecto es parte de las actividades de cooperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con el Gobierno de Chile, habiéndose designado como organismo para su realización al Instituto aludido.

Consultor del Proyecto en materias jurídico-institucionales es el profesor Raymundo Barros Charlín, quien, en la Serie de Estudios N° 6 titulada "Elementos jurídicos e institucionales de la cooperación económica chileno-argentina", se detiene a analizar el tema de los supuestos jurídicos del concepto de cooperación económica.

El profesor Barros imagina la cooperación reglada, de partida por un Acuerdo de Alcance Parcial, que "debiera cubrir el espectro más amplio posible de materias, aun cuando lo haga en forma básica y no reglamentariamente. Esto es, el Acuerdo de Alcance Parcial debe poner a disposición de los países miembros, *inicialmente*, todos los instrumentos jurídicos de cooperación económica que se logren concebir y las modalidades del gradual desarrollo evolutivo de los mismos, así como todas las instituciones comunes, responsables de la ejecución y vigilancia del Acuerdo".

Agrega que: "Las materias que se mencionan son propias de un *Acuerdo de Complementación Económica* a la luz de lo dispuesto en el Art. 11 del Tratado de Montevideo de 1980".

Más adelante: "En un breve intento por sistematizar *las principales características jurídicas* que pensamos debe dársele al supuesto Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica a suscribirse entre las repúblicas de Argentina y Chile, señala que debe tratarse de un *Acuerdo Marco*, en el sentido de señalar los propósitos, criterios, instituciones y mecanismos que habrán de regular el proceso; *Progresivo*, en el sentido de ser dinámico y de una ejecución gradual e incrementalista; *Estable*, en el sentido que las preferencias estén amparadas por mecanismos que corrijan las alteraciones producidas por incumplimientos; *Complejo*, en el sentido que comprenda materias económicas de cualquier naturaleza y que no se agote en el perfeccionamiento de determinadas modalidades clásicas de integración; *Equilibrado*, en el sentido de que ningún país pueda verse afectado por la ruptura de la reciprocidad primitivamente calculada".

En concepto del profesor Barros, el intercambio comercial chileno-argentino debiera estar amparado por un Programa de Liberación que contuviera normas auxiliares sobre: salvaguardias, corrección de desequilibrios, competencia equitativa, compras estatales, etc.

Finalmente, el Acuerdo debería establecer que los países, en cualquier momento, podrían concertar Acuerdos Sectoriales de Complementación Industrial que contemplaran normas sobre localización industrial, comercialización conjunta, trato nacional al capital e inversiones y servicios del otro país, etc.

Creemos que de aceptarse como requisito previo al proceso la concreción de objetivos jurídicos tan ambiciosos la cooperación económica chileno-argentina difícilmente llegará más allá de una ardua discusión acerca de su marco legal.

Por otra parte, las proposiciones del profesor Barros casi en nada se alejan de las instituciones y mecanismos establecidos en el Tratado que constituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, cuya ineficacia ha quedado históricamente demostrada.

Lo que no debemos olvidar en este momento es que el Tratado de Paz y Amistad nos habla de Cooperación Económica e Integración Física y no de una Integración Económica en sentido global, de manera que lo que hoy corresponde hacer es identificar oportunidades de cooperación. Respecto de cada una de ellas, el jurista deberá preocuparse de crear o modificar los instrumentos legales que sean necesarios para el mejor aprovechamiento de esas oportunidades.

Sólo una vez que la cooperación económica y la integración física sean una

realidad en marcha, podrán los juristas pensar en una racionalización del proceso por medio de cuerpos legales amplios. Pretender otra cosa es volver sobre ensayos fallidos y entorpecer los procesos reales mediante la regulación de modelos abstractos e incongruentes con los hechos reales.

Es por eso que nos resulta especialmente sabia la medida adoptada en el Tratado de Paz y Amistad de destinar a la Cooperación Económica e Integración Física un solo artículo, el 12, que enuncia el objetivo perseguido y crea el mecanismo para alcanzarlo.

La Cooperación Económica e Integración Física no constituyen un hecho real y existente en las relaciones entre Chile y Argentina, por lo cual no pueden ser objeto de una codificación *a priori*. Sólo el esfuerzo mancomunado de los gobiernos y de los sectores privados de ambos países podrá transformarlos en realidad y en ese esfuerzo corresponde al derecho la no despreciable tarea de ir entregando oportunamente el instrumental legal adecuado para estimular y concretar el aprovechamiento de cada oportunidad de cooperación.