

INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LAS NUEVAS FORMAS
DE CONCERTACION LATINOAMERICANA*Luciano Tomassini*

Las nuevas formas de concertación entre algunos gobiernos latinoamericanos se insertan dentro de la evolución del proceso de cooperación en la región.

Puede decirse que la cooperación regional latinoamericana ha atravesado por tres etapas. La primera se inició con la puesta en marcha de varios esquemas formales de integración orientados hacia el cumplimiento de programas de complementación económica relativamente ambiciosos mediante la aplicación de instrumentos generales convenidos por una determinada agrupación de gobiernos de alcance regional o subregional; esta etapa coincide con el establecimiento del Mercado Común Centroamericano y de Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, hacia 1960, en virtud de los tratados de Managua y de Montevideo. La segunda presencié el surgimiento de nuevas formas de cooperación orientadas hacia sectores o acciones específicos, con la participación de pares o grupos de países, fenómeno que tendió a flexibilizar los antiguos esquemas de integración abriendo cauce a experiencias de complementación económica más limitadas pero más concretas; a esta tendencia obedeció la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en virtud del tratado de Panamá, de 1975, que institucionalizó los Comités de Acción como el instrumento apropiado para canalizar esas acciones específicas. Actualmente asistimos a una tercera etapa, cuyas características y perdurabilidad aún están por verse, basada en nuevas formas de diplomacia multilateral o de concertación directa entre gobiernos latinoamericanos para el manejo colectivo de problemas internacionales; estas experiencias, al menos por el momento, presentan un sesgo marcadamente informal y evolutivo.

Este informe, elaborado por especialistas y actores que han conocido estas experiencias desde diversos ángulos, tiene por objeto iniciar el análisis de este último proceso. La introducción se propone proporcionar un mínimo marco conceptual para un estudio hecho con un enfoque pluralista y deliberadamente centrado en la descripción de este fenómeno, y no en su evaluación ni en su categorización dentro de esquemas o modelos previos; dar una visión acerca de la evolución del proceso de cooperación regional en América Latina, dentro de la cual se inserta la emergencia de estas nuevas formas de concertación directa entre algunos gobiernos latinoamericanos, con el propósito de facilitar la comprensión de este fenómeno, y anticipar algo de lo que se dirá en los capítulos restantes acerca de sus orígenes, significado y naturaleza.

LA POLITICA INTERNACIONAL DE LAS REGIONES

Esta indagación acerca de las causas, importancia y características de las experiencias recientes de concertación directa entre algunos gobiernos latinoamericanos se inscribe dentro de la preocupación por estudiar la viabilidad, funciones y naturaleza de los subsistemas regionales dentro del marco del sistema internacional contemporáneo. Entendemos que dentro del campo de las relaciones internacionales, consideradas como el objeto específico de una disciplina académica, estos estudios han constituido una tarea importante pero aún inconclusa. Por lo demás, el regionalismo, que adquirió una débil existencia jurídica dentro de la Carta de las Naciones Unidas y una fuerte presencia real a través de un largo proceso que comenzó con los inicios de la Comunidad Europea hasta llegar actualmente a la formación de una incipiente pero pujante esfera asiática, pasando por los regionalismos irredentos que emergieron del proceso de descolonización a partir de los años 50, es un fenómeno que depende estrechamente de los márgenes de afirmación que en cada etapa permite la cambiante *estructura* del sistema internacional predominante. Sin embargo, con todos los vaivenes e incertidumbres a que esta dependencia da lugar, la cuestión relativa a la existencia de subsistemas regionales continúa siendo un tema importante cuya situación actual y

perspectivas siguen estando abiertas. Algunos de los trabajos incluidos en este estudio se refieren a esta problemática.¹

A partir de los años 50 las ciencias sociales encuadraron la preocupación por las distintas regiones en los "estudios de área" con los cuales se pretendía satisfacer tanto las tendencias empiricistas prevaletentes en la disciplina como servir los intereses de las potencias coloniales. Ya a fines de ese decenio se realizan los primeros ensayos encaminados a imprimir a estos estudios un alcance comparativo que permitiera identificar las semejanzas y diferencias de cada una de estas regiones y los rasgos distintivos de su comportamiento internacional a partir de la aplicación de un marco de referencia homogéneo.² Como se ha señalado, el papel del regionalismo ya había sido reconocido en los convenios y estudios relacionados con las organizaciones internacionales, y se encontraba parcialmente consagrado en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas dedicada a los "Acuerdos y Organismos Regionales". Sin embargo, estos antecedentes resultaban insuficientes en la medida en que concebía el fenómeno regional como circunscrito exclusivamente al ámbito de las organizaciones internacionales. Analistas posteriores de gran penetración y prestigio incurrían en la misma falla al clasificar las agrupaciones regionales en coaliciones o alianzas, por una parte, y organizaciones intergubernamentales por la otra, distinción en que no hay lugar para subsistemas regionales de hecho que no se expresan a través de acuerdos u organizaciones formales.³

Un enfoque anterior que trascendía la aproximación formalista anteriormente mencionada se encuentra en los trabajos de Karl Deutsch y otros sobre la formación de una comunidad en el área del Atlántico Norte y de Ernst B. Haas

-
1. El autor de esta introducción se ha referido a ella en *Towards a Latinamerican Nationalism*, The World Today, Londres Chatam House, diciembre de 1969, así como también en *Tendencias Favorables o Adversas a la Formación de un Subsistema Regional Latinoamericano*, Estudios Internacionales No. 29, Santiago de Chile, enero-marzo de 1975.
 2. Una obra pionera a este respecto es la de G. Almond y J. Coleman, The Politics of the Developing Areas, Boston, Little Brown, 1959.
 3. Ver D.Singer, "The Global System and Its Subsystems: A Developmental View", en James N. Rosenau (editor), Linkage Politics: Essays on the Convergences of National and International Systems, Nueva York, The Free Press, 1969.

sobre la unificación europea, respectivamente.⁴ Estos estudios, orientados a analizar los procesos de integración de entidades nacionales menores en unidades políticas más amplias, presentan el efecto opuesto al de aquellos que circunscribían el fenómeno de regionalismo al ámbito de las organizaciones formales, a saber, el de definir ese proceso casi exclusivamente en términos de un criterio maximalista y rígido, cual es la tendencia a la creación de unidades políticas mayores, que no llegó a darse en la práctica. Pese al cúmulo de teorías y debates en torno al concepto de supranacionalidad, cuya principal esperanza radicaba en el proceso de integración europea, cuando la CE alcance su perfeccionamiento en 1992 continuará representando un ambicioso proyecto de concertación y complementación dentro de la misma Europa de las patrias que imaginó De Gaulle.

Hubo que esperar diez años para la aparición de un conjunto de estudios consagrados al examen de este fenómeno desde un punto de vista más matizado y amplio. En ellos la atención se desviaba no solamente desde las experiencias más relevantes del Atlántico Norte y la Comunidad Europea hacia otras regiones, incluyendo a aquellas pertenecientes al mundo en desarrollo, sino también desde los modelos funcionalistas, interesados en explicar los procesos de integración formal que se estaban desarrollando en esas áreas, hacia enfoques más pragmáticos que buscaban descubrir afinidades, vinculaciones y regularidades en la interacción recíproca y la proyección externa de determinadas agrupaciones de países que podían pasar a ser consideradas, de este modo, como un subsistema regional, y en cuya emergencia y consolidación los procesos de integración propiamente dichos pasaban a ser un elemento o un estadio final.⁵ Surgía así la posibilidad de considerar a las regiones como unidades de análisis que participan con diferentes grados de identidad propia en el sistema internacional en su conjunto, que desarrollan canales y pautas de interacción

-
4. Ver, The K. Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, 1957, precedido por la obra del mismo autor, *Political Community at International Level: Problems of Definition and Measurements*, Conneticut, Anchorage, 1970.
 5. Ver, entre otros, Joseph C. Nye (editor) International Regionalism, 1968, y Louis J. Cantori y Stephen L. Spiegel (editores), The International Politics of Regions, A Comparative Approach, 1970.

particularmente intensa entre sus miembros, y son capaces de desplegar una política exterior relativamente coordinada.

La interesante evolución experimentada por el estudio de la naturaleza, las vinculaciones externas y la política exterior de las regiones sufrió una declinación, a nuestro juicio, a partir de los años 70 debido a una combinación de factores que comienzan a caracterizar el nuevo escenario internacional que emerge en esa época y que, habiendo sido objeto de numerosos estudios previos incluso por los autores de este informe, solo cabría aludir aquí en forma muy somera. El primero, tanto en el orden del tiempo como en el de su importancia, se refiere a la poderosa tendencia hacia la configuración de un sistema internacional caracterizado por una creciente interdependencia a nivel global, particularmente visible entre las grandes potencias industriales, pero que incluso llega a modificar en parte las tradicionales relaciones centro-periferia; esta tendencia enfrenta a los procesos de regionalización con el dilema de profundizar su curso con el objeto de salvaguardar su identidad dentro del sistema internacional y de acrecentar su capacidad de defensa frente a las influencias provenientes del contexto externo, por una parte, y su interés -en parte propio y en parte inducido por los actores que predominan en dicho escenario- en incrementar el grado de integración internacional de sus economías y sus sociedades. El segundo tiene que ver con el proyecto iniciado fundamentalmente en 1974 y orientado a articular a todos los países del tercer mundo, representados políticamente a través del Movimiento de Países No Alineados y económicamente por el Grupo de los Setenta y Siete, en torno a una estrategia que busca el establecimiento de un nuevo orden económico internacional que, por una parte, supone una básica homogeneidad entre todos los países en desarrollo y, por la otra, presenta un alto componente de confrontación con el Norte y propone como alternativa el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur; era evidente que todo intento por reconocer la diferenciación existente al interior del tercer mundo era incompatible con esa estrategia globalizadora y unitaria y que los regionalismos poseían un indudable componente de diferenciación. Un tercer elemento radica en el intento de los Estados Unidos bajo las dos administraciones del Presidente Reagan de reimplantar la hegemonía norteamericana en el mundo y, posteriormente, de manejarla a través de la coordinación de las políticas de un exclusivo círculo integrado por siete grandes actores internacionales, por un lado, y de un entendimiento

directo con la Unión Soviética por otro, con una creciente negligencia de las agrupaciones regionales como tales, y una drástica marginación de aquellas pertenecientes al mundo en desarrollo.⁶

LA FORMACION DE SUBSISTEMAS REGIONALES

En la primera parte de esta introducción nos hemos detenido en los distintos enfoques que se han utilizado para estudiar el fenómeno del regionalismo o de la formación de subsistemas regionales dentro del escenario mundial, y en sus altibajos, porque si una conclusión central emerge de la lectura de los estudios y testimonios incluidos en el presente informe es la de que la evolución del proceso de cooperación regional en América Latina y, muy particularmente, su estadio actual centrado en experiencias de concertación directa entre varios gobiernos latinoamericanos cobra sentido, fundamentalmente, en la medida en que esas experiencias sean visualizadas como un conjunto de aproximaciones sucesivas hacia la formación de un subsistema regional latinoamericano.

Más allá de las declaraciones generales, hayan sido o no retóricas, que atribuyeron a los primeros intentos de integración económica el propósito final de contribuir a la creación de una comunidad latinoamericana; de los enfoques que asignaron a los esfuerzos de coordinación externa y de cooperación interna

-
6. Entre los trabajos en que han participado algunos de los autores de este informe a los cuales se podría remitir el lector a fin de complementar la brevedad de este análisis cabría mencionar, con relación al primer factor, el libro editado por L. Tomassini bajo el título Transnacionalización y Desarrollo Nacional en América Latina, Buenos Aires, GEL, 1984 así como también el Capítulo I del libro de ese autor Teoría y Práctica de las Relaciones Internacionales, Editorial Universidad Católica de Chile, actualmente en prensa, para examinar sus implicaciones teóricas; sobre el segundo ver, de E. Hill y L. Tomassini (compiladores) América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional, publicado por Editorial de Belgrano, para el RIAL, en 1982; algunos aspectos vinculados con el tercer factor están analizados en los libros preparados por el RIAL bajo la coordinación de Luis Maira, ¿Una Nueva Era de Hegemonía Norteamericana?, Buenos Aires, GEL, 1985 y por Manfred Wilhelmy, La Formación de la Política Exterior: los Países Desarrollados y América Latina, GEL, Buenos Aires, 1987.

sobre cuestiones específicas el sentido de construir un nuevo nacionalismo regional, y de la considerable mística despertada por las nuevas experiencias de concertación directa entre distintas agrupaciones de gobiernos en esta área, conviene evaluar en qué medida esos procesos han contribuido al surgimiento de un subsistema regional en que las relaciones de cooperación predominen sobre las de conflicto, se aprovechen cada vez más las ventajas que ofrece la complementación económica, política y cultural entre estos países, y se dé impulso a la proyección de sus intereses externos en un mundo fragmentado en diversos circuitos productivos, tecnológicos y financieros, y dividido en sólidos bloques comerciales.

Si la respuesta a esta interrogante fuese preferentemente negativa, cabría plantearse la pregunta de hasta qué punto podría tener estabilidad y relevancia un proceso de concertación basado en acciones aisladas y parciales centradas en temas específicos que no conduzca a un gradual ensanchamiento y sistematización de los lazos de solidaridad latinoamericana. Sin embargo, como se explica en el prólogo de esta obra, este informe tiene un propósito eminentemente descriptivo y no pretende evaluar los fenómenos que en él se analizan, sino proporcionar informaciones y antecedentes que permitan iniciar la evaluación anteriormente mencionada.

Con todo, la utilidad de estas interrogantes para apreciar la relevancia de los procesos de concertación que más adelante se describen depende de la adopción de un punto de vista valorativo, cual es el de que estas acciones cobran mayor significado en la medida en que deliberada o involuntariamente contribuyan a consolidar progresivamente un sistema estable y coherente de interdependencia entre las distintas unidades regionales que participan en dicho proceso, o un subsistema regional latinoamericano. Esta posición valorativa depende, a su vez, de la aptitud atribuida a ese mayor grado de identidad e interdependencia para contribuir al aprovechamiento de algunas de las ventajas intra y extrarregionales señaladas en el párrafo anterior.

De conformidad con la opción inicial explicitada en el prólogo de esta obra, este informe se centró deliberadamente en la descripción de los procesos de concertación intergubernamental directa entre países latinoamericanos desarrollados durante el último período, sin avanzar prematuramente en el terreno de los juicios valorativos de que podrían ser objeto estas experiencias. Sin embargo, teniendo en vista la posibilidad

de facilitar la realización de análisis posteriores más completos que incluyan una evaluación de estos procesos, subyace detrás de estos aportes una recomendación metodológica transmitida a todos los autores como parte integrante de los términos de referencia discutidos con ellos al invitarlos a colaborar en este informe, en el sentido de que teóricamente estas nuevas formas de concertación no sólo forman parte de la evolución histórica del proceso de cooperación entre los países latinoamericanos sino que se inscriben dentro de una categoría en donde las diversas experiencias concretas de integración, cooperación y concertación constituyen un continuo perteneciente a un mismo "tipo ideal" que preliminarmente podríamos englobar dentro del concepto de interdependencia aplicado, en este caso, a un ámbito regional determinado.

Como se hiciera notar anteriormente, las diversas expresiones o etapas de este fenómeno no pueden ser explicadas o integradas adecuadamente dentro del zapato chino de los enfoques que lo identifican con distintas modalidades que presentan las organizaciones internacionales de carácter formal, ni dentro de la visión que trata de capturar procesos de agregación interestatal derivados del incremento del flujo de comunicaciones y de las vinculaciones entre distintas unidades soberanas como la que propone en enfoque funcionalista de las relaciones internacionales, ni dentro de las teorías que explican como se produce la integración de diversas unidades autónomas dentro de una nueva entidad política más amplia, pues todas ellas se proponen como definición de este fenómeno un estadio final rígido y maximalista, que excluye una gama más amplia de opciones significativas desarrollados en la práctica. Por el contrario, los modelos finales propuestos por los enfoques anteriores nunca han llegado a darse en la realidad contemporánea pese al avance de la interdependencia, habiendo introducido en cambio conceptos cargados de valor como los de comunidad internacional y supranacionalidad, que introdujeron un alto grado de rigidez en el análisis de esos procesos. Esos enfoques formales, cartesianos o idealistas subordinaron su estudio a patrones excesivamente ambiciosos y unívocos, y alentaron actitudes de descalificación o escepticismo frente a fórmulas menos nítidas de coordinación internacional entre determinado grupo de países, que sin embargo han contribuido eficazmente a profundizar la interdependencia entre ellos.

EL PUNTO DE VISTA METODOLOGICO

No siendo el propósito de esta introducción a un informe predominantemente descriptivo entregar un marco de referencia riguroso bastaría proponer, como lo dice el prólogo, que en el estudio de estos procesos conviene partir del supuesto de que todos ellos se inscriben dentro de un fenómeno más amplio de interdependencia y de coordinación de las políticas externas -y de los segmentos pertinentes de las políticas domésticas- al interior de una agrupación regional de naciones que buscan afirmar un determinado grado de identidad y de interacción recíproca y una estrategia común de proyección externa frente a un número significativo de variables lo suficientemente relevantes como para tener un peso decisivo en sus respectivos procesos de desarrollo económico y político. Este criterio metodológico induciría a restar importancia a acciones de concertación parciales, transitorias y aisladas, y a valorizar su significación en función de su aporte a la configuración de un subsistema regional dotado de un grado apreciable y progresivo de cohesión interna y de coherencia en su proyección externa, que le permita insertarse en mejores condiciones en un escenario internacional caracterizado, al mismo tiempo, por la fragmentación del poder mundial y por la emergencia de hegemonías, bloques y circuitos que se reconstituyen al amparo de la tendencia a la dispersión anteriormente mencionada.

No siendo el propósito de esta introducción proporcionar un marco riguroso para analizar estos procesos, no resultaría procedente entregar definiciones más precisas ni hacer abundantes referencias bibliográficas, entre las cuales aquí se señalarán sólo las más próximas. Como antecedentes para la interpretación de estos procesos se señalarán dos perspectivas específicas. En un manual muy bien organizado en torno a los principales enfoques acerca de la estructuración del sistema internacional contemporáneo en que la perspectiva de la interdependencia se presenta bajo la noción de "pluralismo", se define ese concepto como "una relación entre dos o más unidades en la cual una es sensible o vulnerable a las decisiones o acciones de otras -y en que se agrega que- la interdependencia puede ser simétrica (afectando igualmente a todas las partes involucradas) aunque es más probable que sea asimétrica (con efectos diferenciales sobre los distintos actores)". La misma obra se refiere al concepto de interdependencia compleja, desarrollado por R. Keohane y J. Nye, como una noción que se

refiere a "los múltiples canales transnacionales que conectan las distintas sociedades, incluyendo sus relaciones interestatales, intergubernamentales y transnacionales propiamente dichas", y en donde "los intereses económicos asumen una importancia mucho mayor que en la escuela del realismo clásico".⁷ Agregando un elemento más funcional o deliberado a esta definición básicamente situacional, otra obra describe la interdependencia como basada en cuatro elementos principales, a saber, el hecho de que los acontecimientos y políticas generados en otros gobiernos adquieran un impacto mayor en un país determinado; el de los instrumentos de política utilizados por un gobierno nacional para manejar sus variables principales pasen a tener un control proporcionalmente menor sobre el comportamiento de las mismas; el de que, correlativamente, sus decisiones de política tengan un impacto mayor sobre las variables que afectan la evolución de otros gobiernos, y el de que la respuesta de terceras partes a sus propias políticas puedan afectar en mayor medida que antes su éxito o sus posibilidades de continuidad mismas. Esta sería una descripción metodológicamente útil y esclarecedora acerca de los aspectos positivos o activos en que se manifiesta una estrategia de concertación dentro del marco de una situación de interdependencia como la anteriormente mencionada.⁸

El marco de referencia general en que se encuadran los distintos trabajos de este informe incluye por lo tanto la noción de que las experiencias de integración, cooperación o concertación que ha vivido América Latina a lo largo de las tres últimas décadas corresponden a un mismo concepto o forman parte de un continuo a lo largo del cual se ha ido gestando, bajo distintas formas y con constantes altibajos, el proceso de interdependencia regional; la de que existe cierta unidad entre las distintas etapas que presenta la evolución de la cooperación regional latinoamericana, y la de que estas distintas formas de interdependencia regional cobran mayor sentido en la medida en que contribuyan a la consolidación de un subsistema regional capaz de promover la *complementación*

7. P.R. Viotti y M. V. Kauppi, International Relations Theory: Realism, Pluralism and Globalism, Nueva York, McMillan, 1987, páginas 594 y 576, respectivamente.

8. Michael Stewart, The Age of Interdependency: economic policy in a shrinking world, The M.I.T. Press, 1984, páginas 28 y 29.

entre los países latinoamericanos y de fortalecer su proyección hacia el resto del mundo.

EL PROCESO DE COOPERACION EN AMERICA LATINA

Al comienzo de esta introducción adelantamos ya cuales habrían sido las tres etapas por las que ha atravesado el proceso de cooperación regional en América Latina. A grandes rasgos este proceso, que abarca tres decenios, se inicia con un periodo dominado por la presencia de los llamados esquemas formales de cooperación: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), seguidos más tarde por el Acuerdo de Cartagena (o Grupo Andino) y la Comunidad Económica del Caribe. Surge posteriormente una tendencia hacia la flexibilización de los esquemas de integración anteriormente mencionados, basada en la proliferación de nuevas formas de cooperación entre dos o más países en torno a sectores o proyectos específicos, que tuvo su principal expresión institucional en la creación del Sistema Latinoamericano (SELA). Surgen más tarde nuevas experiencias de concertación directa entre distintos grupos de gobiernos latinoamericanos, o de diplomacia multilateral, encaminadas a facilitar el manejo colectivo de determinados problemas internacionales. En este capítulo introductorio sólo se pretende esbozar esta cadencia y no se intenta hacer la historia de cada una de estas tres etapas.⁹ Las experiencias formales de integración y las nuevas formas de cooperación que las siguieron están explicadas por lo demás en diversos capítulos de este mismo informe y la mayor parte de este estudio está centrada en el análisis de los ensayos de concertación intergubernamental directa más recientes. En esta sección nos proponemos solamente extraer alguna lecciones de la evolución anteriormente reseñada bajo la forma de una sucesión de reflexiones que, si bien no siguen un discurso sistemático, están necesariamente conectadas.

9. Para un análisis más detallado de las mismas, sus características, fallas y modificaciones, ver L. Tomassini, "The Desintegration of the Latinamerican Integration Process: Towards New Forms of Regional Cooperation", en A. Gauhar (editor), Regional Integration: The Latinamerican Experience, Londres, Third World Foundation for Social and Economic Studies, 1985.

Ante todo, como postulamos en la sección precedente, aunque cada una de estas etapas pone énfasis en modalidades de cooperación considerablemente diferentes, no representan opciones excluyentes. Desde luego, con éxito y grados de dinamismo diferentes, todas ellas aún coexisten en el tiempo. Y no solamente coexisten sino que mantienen algunos lazos de colaboración y ocasionalmente se articulan. Así, por ejemplo, los esquemas formales de integración son invitados regularmente a reunirse e intercambiar experiencias por el SELA y los grupos más reducidos de países en cuyo seno tienen lugar las nuevas experiencias de concertación directa entre sus gobiernos respectivos con frecuencia llaman a asesorarlos a ciertos organismos regionales: el Grupo de los Ocho ha convocado a la ALADI, la CEPAL y el SELA y estos dos últimos organismos fueron llamados también a contribuir técnicamente a los trabajos del Consenso de Cartagena sobre el problema de la deuda externa. Con todo, podría decirse que lo que más llama la atención a este respecto no son los lazos de colaboración entre estas dos experiencias, que son relativamente pocos, sino la falta de articulación entre las mismas en comparación con la coherencia que podría haber desarrollado la institucionalidad latinoamericana, aunque más no fuera para evitar duplicación de esfuerzos, un tema sobre el cual se volverá más tarde tanto en este como en los demás capítulos de esta obra. En todo caso, como ya se ha señalado, las diferentes modalidades de cooperación que han surgido en cada etapa forman parte, en general, de un mismo proceso que conceptualmente puede ser definido como una búsqueda de un mayor grado de interdependencia latinoamericana y que eventualmente podría apuntar a la consolidación de un subsistema regional dentro del área.

Lo anterior explica también otra de las ambigüedades que siempre ha rodeado la evaluación de la integración latinoamericana. Nos referimos a la permanente presencia de apreciaciones negativas y positivas acerca de la marcha de dicho proceso. Los que analizan los esquemas de integración latinoamericanos a la luz de las expectativas en que éstos originalmente se basaron consideran que esos procesos han llegado a un lamentable punto muerto o se encuentran francamente en crisis. En contraste con lo anterior aquellos que observan tal fenómeno desde un punto de vista menos ortodoxo tienden a reconocer que a lo largo de estas últimas tres décadas el relacionamiento de los países latinoamericanos no ha cesado de profundizarse, aunque esto no siempre haya ocurrido de la manera o a través de las vías que

se imaginaron al comienzo. Para resolver esta aparente contradicción uno debe trascender los conceptos que inspiraron los primeros esquemas de integración, adoptando un punto de vista más amplio como el que, por la simple necesidad de poner nombre a las cosas, hemos hecho girar en torno a la idea de interdependencia, y aceptar que durante los últimos decenios se han transformado considerablemente tanto el contexto como la orientación de los procesos de cooperación latinoamericanos y, por consiguiente, sus modalidades.

Sin embargo, esto último fue dificultado porque, a poco andar, se perdieron de vista los objetivos en función de los cuales se establecieron los primeros esquemas de integración en la región. Originalmente la integración económica latinoamericana fue concebida como un elemento de la estrategia de desarrollo aplicada por esos países durante el período de posguerra. Este modelo, a su vez, está fuertemente influido por el grado de desarrollo de los países mencionados y por el tipo de vinculaciones externas que mantenían sus economías. Posteriormente, tanto el contexto externo como el grado de desarrollo de los países latinoamericanos cambió sustancialmente, lo cual fue acompañado por toda una gama de modificaciones en las políticas económicas de dichos países, con distinto ritmo y en diferentes direcciones, que en términos generales respondían al nuevo nivel de desarrollo alcanzado por sus economías y al mayor grado de integración internacional de las mismas. Sin embargo, el modelo de integración prevaleciente, que respondía a las circunstancias anteriores, no fue revisado en la misma medida, y los esquemas basados en aquel modelo se estancaron mientras surgían nuevas formas de cooperación en la región.

LAS NUEVAS FORMAS DE CONCERTACION EN LA REGION

Esta introducción está basada en la hipótesis de que el ritmo y orientación del proceso de cooperación en América Latina es función, por una parte, del grado de desarrollo y de las políticas económicas que en cada etapa exhiben los países que participan en el mismo y, por la otra, de la cambiante estructura del contexto internacional.

La concepción de los primeros esquemas de integración latinoamericanos se gestó durante el período de posguerra, cuando el nivel de desarrollo de los países de la región era muy bajo, la industrialización estaba dando sus primeros pasos

y sus vinculaciones externas eran limitadas, en un mundo caracterizado por un prolongado período de desarticulación del comercio y las finanzas internacionales como consecuencia de la gran depresión de los años 30 y de la guerra. Durante los tres decenios siguientes al conflicto el producto de la región se quintuplicó, la producción de acero y energía se multiplicó diez veces y los bienes de capital por quince; durante la última parte del período hubo muchos países que, en parte a causa de la crisis, modernizaron considerablemente su aparato productivo, integraron más estrechamente la infraestructura, la industria, la agricultura y las finanzas, y flexibilizaron sus economías poniéndolas en mejores condiciones de responder a una demanda externa más débil, más sofisticada y muy cambiante; de esta manera la participación de las manufacturas en sus exportaciones totales, en un comienzo deleznable, llegó a representar una cuarta parte, y en conjunto con otros productos no tradicionales, más de la mitad de las exportaciones en un creciente número de economías tradicionalmente monoprodutores. En respuesta a este cambiante escenario interno e internacional muchos países ensayaron, con distintos ritmos y en muy diferentes direcciones, políticas, de mayor apertura comercial y financiera externa. Al mismo tiempo, como consecuencia de esas políticas adoptadas dentro de un contexto de creciente interdependencia a nivel global, los países de la región se vuelven más vulnerables frente a las turbulencias externas. Por eso, los problemas más graves que debieron enfrentar durante los últimos quince años se han originado en el escenario externo: el impacto de la crisis del petróleo, los conflictos estratégicos mundiales, la deuda externa y la transformación tecnológica mundial, entre otros. Era natural que al cambiar la naturaleza de los problemas más importantes para la región cambiarán también las modalidades de cooperación entre estos países.

Los primeros esquemas de integración estaban orientados a crear una zona de libre comercio o incluso, andando al tiempo, un mercado común latinoamericano mediante la aplicación gradual de instrumentos generales, principalmente comerciales, aunque en algunos casos, como en el Pacto Andino, éstos fueron acompañados de otros en el campo del desarrollo industrial, la transferencia de tecnología o las inversiones extranjeras. Las nuevas formas de cooperación económica surgidas en los años 70 tendieron a flexibilizar esos esquemas, y acelerar su ritmo promoviendo acciones de cooperación en sectores específicos que permitieran avanzar en forma parcial

pero más concreta hacia la progresiva integración de sus economías. Las nuevas formas de concertación directa entre gobiernos latinoamericanos, o diplomacia multilateral a alto nivel, tienden más bien a facilitar el manejo colectivo de ciertos problemas internacionales de importancia crítica para la región, o para determinados grupos de países, en un momento dado.

Podría decirse que aunque estas experiencias se apartan considerablemente de la filosofía que inspiró a los primeros esquemas de integración en América Latina, y en el fondo -si no tanto en la forma- de las nuevas formas de cooperación económica basadas en acciones o proyectos específicos, no sólo se mantuvieron dentro de la unidad conceptual y del continuo histórico representado por la tendencia hacia la profundización de la interdependencia regional sino que potencialmente la acrecientan. Ya se ha anticipado que estas experiencias cambiantes e incluso incipientes plantean numerosas incógnitas e interrogantes, pero entre éstas cabe destacar una ambivalencia básica, que justifica el tiempo potencial empleado más arriba. Se refiere ésta al contrapunto entre la informalidad que hasta ahora han tenido estos procesos, incluyendo dentro de este concepto la falta de seguimiento de muchas de las posiciones adoptadas a través de estos mecanismos, y la importancia de los problemas para cuyo manejo se han constituido así como también su elevado nivel político. Nótese que hablamos de ambivalencia y no de contradicción porque probablemente no la hay entre poner en funcionamiento mecanismos de concertación directa entre gobiernos latinoamericanos al más alto nivel posible, por una parte, y mantenerlos en una situación de gran informalidad, por la otra, pues el historial de la institucionalidad regional e interamericana demuestra claramente que a menudo el grado de formalidad de las organizaciones sirve para enmascarar la falta de voluntad política de utilizarlas efectivamente.

Otra característica central de estas experiencias radica en que ellas aúnan en las nuevas formas de concertación que se describirán más adelante, particularmente en la tercera parte de este informe, problemas de naturaleza económica y política en cada uno de los cuales, además, el componente económico y político suelen estar inexplicablemente vinculados. Así, por ejemplo, esta tendencia surge casi al mismo tiempo de los ensayos para mediar en el conflicto centroamericano a través del Grupo de Contadora y, posteriormente, del Grupo de Apoyo

y de la iniciativa para coordinar posiciones frente a la deuda externa originada inicialmente en Quito y materializada más tarde en Consenso de Cartagena. Convalida esta apreciación el hecho de que el Grupo de los Ocho, que en definitiva ha mostrado ser el mecanismo de concertación de mayor nivel y continuidad en esta etapa, formado históricamente por la confluencia de los dos grupos anteriormente mencionados, vinculados al proceso de paz en Centroamérica, haya terminado abarcando una agenda que involucra la deuda externa, el crecimiento económico, el desarrollo tecnológico y otros temas de gran importancia que los gobiernos ven como estrechamente entrelazados.

Esta creciente percepción acerca del entrelazamiento que existe entre los diversos aspectos de un problema, o la creciente politización de temas que con anterioridad eran tratados en forma técnicamente ascéptica como la deuda, el comercio o el desarrollo tecnológico (o que simplemente no eran abordados en el plano internacional como la subversión y el narcotráfico), implicó otro hecho importante desde el punto de vista institucional: la asignación de mayores responsabilidades en el manejo de estos temas a los servicios exteriores. Sin embargo, y no por casualidad, reaparece aquí la ambivalencia señalada más arriba: si bien los ministerios de relaciones exteriores han sido las instancias encargadas de preparar la agenda de las reuniones presidenciales, de vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados en ellas y de mantener la continuidad de este proceso, debido a la informalidad misma de estos mecanismos muchas veces sienten que los servicios respectivos no están suficientemente incorporados a estos niveles superiores de diplomacia colectiva y no cuentan con todos los antecedentes y mandatos del caso para velar por el seguimiento de sus decisiones.

El vocero de una cancillería latinoamericana particularmente activa en el Grupo de los Ocho formulaba las siguientes reflexiones: "Ante todo la diversificación que han experimentado los asuntos propios de las cancillerías y la creciente *integración* entre los aspectos políticos, económicos y tecnológicos que deben manejar esos ministerios. Señaló que ello crea una brecha entre las nuevas responsabilidades de tales servicios y su capacidad de conocimiento y de acción. A título de ejemplo señaló la dificultad que se produce para clasificar, dentro de un ministerio de relaciones exteriores, asuntos tales como la deuda externa, el Grupo de los Ocho o los acuerdos de integración

entre Argentina y Brasil. Subrayó también la importancia de las nuevas formas de concertación y de diálogo intergubernamental que han surgido entre los países latinoamericanos pero, al mismo tiempo, señaló los peligros que conllevan estas prácticas, debido a la informalidad y confidencialidad con que se desarrollan a partir de agendas abiertas y con una participación muy reducida, lo cual tiende a marginar de dichos diálogos a los servicios exteriores e involucrar en ellos a muy pocos actores. A su juicio, estos servicios enfrentan dos problemas básicos: fortalecer su capacidad para manejar los nuevos problemas e incorporarse en forma más institucional y sistemática al tratamiento de los temas nuevos. Subrayó, en tal sentido, la necesidad de conocer de cerca la experiencia de las cancillerías relativamente más avanzadas y de promover la cooperación horizontal entre ellas".¹⁰

10. Expresiones del Director General de Política Exterior del Uruguay en el Primer Seminario Regional sobre Integración para Cancillerías, Montevideo, octubre de 1987, resumidas en Actividades del RIAL, volumen 4, N° 2, 1987.