

# LA INTEGRACIÓN, LA COOPERACIÓN Y LA CONCERTACIÓN LATINOAMERICANA: UNA RENOVACIÓN CONCEPTUAL\*

MARÍA DEL HUERTO ROMERO\*\*

Si bien el término “integración” ha figurado desde hace tiempo en el vocabulario de distintas disciplinas científicas, es en las últimas décadas cuando ha adquirido gran notoriedad. El concepto es utilizado por políticos, economistas, juristas y sociólogos para referirse al “agrupamiento voluntario de varios países soberanos situados habitualmente en una misma región o continente” (1).

Empero, todavía no existe un acuerdo generalizado en cuanto a su conceptualización.

El carácter multidimensional del fenómeno, su complejidad y dinamismo, han generado significados y definiciones diferentes y aun contradictorias por parte de los autores, según se trate de sus objetivos, mecanismos o naturaleza.

“Dada la dificultad de lograr una definición satisfactoria en materia de integración, se han realizado innumerables esfuerzos para conceptualizar claramente lo que debe entenderse por integración regional. Algunos teóricos se detienen en puntualizar sus elementos constitutivos; otros, a identificar las acciones o los fines perseguidos por los Estados involucrados en procesos de integración; otros, a diferenciar la integración de otros procesos asociativos. Para algunos es un estado de cosas, mientras que para otros es un proceso” (2).

\*Este trabajo se inserta en el desarrollo del proyecto de investigación sobre “La deuda externa latinoamericana en el marco de los nuevos mecanismos de concertación regional”, bajo la dirección de la Dra. Iris Mabel Laredo.

\*\*Licenciada en Ciencia Política. Docente e investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (República Argentina).

(1) VACCHINO, JUAN MARIO, *Introducción a la teoría de la integración*, Caracas, 1980. p. 9.

(2) LAREDO, IRIS M.; BLACONA, M.T., *Modelos y estrategias e integración*, CIUNR, Rosario, 1988 pp. 10 y 11.

J.M. Vacchino establece una clasificación de las definiciones de integración, según las siguientes categorías:

a) *Integración comercialista en su forma pura*: Responde a un enfoque liberal de la integración económica, la cual es definida en términos de la teoría tradicional del comercio internacional. En ella “la integración como proceso no es otra cosa que el programa escalonado de eliminación de las barreras artificiales a los intercambios de bienes y a los movimientos de factores productivos. A su vez, la integración como estado o situación es la imagen final a la que se accede una vez lograda la abolición de las variadas formas de discriminación entre las economías nacionales participantes” (3). Dentro de esta categoría el autor incluye las definiciones de Bella Balassa y de Golfied Haberler (4).

b) *Integración de las economías*: Es propugnada por el enfoque estructural. Combina la integración de los intercambios con la de las inversiones y la de las políticas para arribar a la unión o fusión de las economías en presencia. Se trata de hacer resaltar la naturaleza estructural y dinámica del proceso de integración, la existencia de solidaridad entre las economías participantes que se interpretan recíprocamente, y un resultado expresado en mayores grados de unidad entre las naciones. Los fines perseguidos quedan implícitos en el resultado del proceso: solidaridad entre las partes que conduce a mayores grados de unidad.

c) *Integración centralmente planificada*: Concibe el proceso a través de un mecanismo básico: coordinación y unificación de los planes económicos, al que quedan subordinados los restantes.

d) *Integración organizada*: Adiciona a la liberalización de los intercambios, la coordinación de las políticas económicas. Este tipo de definiciones no explicita los objetivos, mecanismos y metas de integración, ni la extensión y profundidad del proceso. Según Vacchino, ello es el resultado de crisis sufridas por los procesos de integración en América Latina, y lleva implícito una renuncia, al menos momentánea, a la integración completa que culmina en la unión de las economías participantes. Se promueven, en cambio, formas

(3) VACCHINO, J.M., *op. cit.*, p. 65.

(4) BALASSA, BELLA, *Teoría de la integración económica*, México, 1964, p. 1. Define a la integración económica como: “Considerada como un proceso se encuentra acompañada de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a distintas naciones; vista como una situación de los negocios, la integración viene a caracterizarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales”.

integrativas específicas o sectoriales, que creen interdependencia estructural entre los países de la región (5).

Finalmente, y más allá de las definiciones clasificadas por Vacchino, que corresponden a distintos enfoques doctrinarios de la integración económica, existe otro tipo de conceptualización que visualiza al fenómeno, más por sus objetivos políticos que por su instrumentación económica. En este sentido, la Dra. I.M. Laredo define a la integración como “un proceso de cambio social voluntario, mediante el cual, a partir de la existencia de intereses comunes, las unidades nacionales se asocian y adoptan estrategias de acción conjunta tendientes a mejorar el status real de los Estados de la región y su reinserción en el sistema estratificado internacional” (6).

Por su parte, la CEPAL define a la integración como “un medio para coadyuvar al logro de los objetivos nacionales en el plano nacional y para viabilizar una participación más equitativa y dinámica en el sistema internacional” (7).

En la misma dirección, la Conferencia de los Ocho Presidentes Latinoamericanos reunida en Acapulco sostuvo que “la integración regional es un compromiso político de capital importancia para nuestros países”, y se le asignó dos funciones esenciales: una, “como instrumento de cambio y modernización que debe comprometer la activa participación de todos los agentes económicos y sociales” y, otra, “como instrumento indispensable para garantizar la participación más efectiva de la región en las relaciones internacionales, ampliando su capacidad de negociación frente a terceros” (8).

Como es posible observar, en las tres últimas definiciones expuestas no solamente se enfatiza el aspecto político del fenómeno integracionista, sino que además se le asignan dos grandes funciones: una interna a la región y otra relacionada con su inserción internacional.

En el presente trabajo el término integración será utilizado conforme a esta conceptualización.

Existen, pues, diversos tipos de integración, con protagonistas, objeti-

(5) La clasificación de las definiciones es tomada de VACCHINO, J.M., *op. cit.*, pp. 65 y ss.

(6) LAREDO, I.M.; BLACONA, M.T., *op. cit.*, 16.

(7) CEPAL, *Integración regional: desafíos y opciones*, Santiago, 18 de febrero de 1988, p. 22.

(8) GRUPO DE LOS OCHO, *Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia*, Primera Reunión de Presidentes del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, Acapulco, noviembre de 1987.

vos, medios de acción y basamentos doctrinarios distintos. Pero, coincidimos con Vacchino en que todas las modalidades integracionistas no son igualmente favorables al desarrollo económico-social de la región, ni a una distribución equitativa y equilibrada de sus frutos entre los países miembros y sus respectivas poblaciones (9).

La conexión, de la que hiciéramos varias veces referencias, entre integración regional y desarrollo nacional, se relaciona íntimamente con el modo de integración que se adopte y practique. "Según el proyecto y la estrategia integrativa empleados, las ventajas que se otorgan conducirán más beneficios a determinados sectores o grupos sociales, o se distribuirán entre toda la población de la región, en un proceso de afirmación, independencia y transformación regional. En un caso, la integración se combinará con modernización y marginalidad; en el otro habrá integración con desarrollo" (10).

En este sentido, si bien la experiencia integracionista de la CEE fue adecuada y exitosa para sus miembros, los modelos de integración tradicionales, esencialmente tecnocráticos y economicistas, no se corresponden con el contexto de subdesarrollo, marginalidad, dependencia y vulnerabilidad externa, falta de comunicación, conflictos interregionales, en que se encuentra América Latina.

Pero, a pesar que las condiciones imperantes en América Latina, y en general en el Tercer Mundo, son diametralmente opuestas a las europeas, razón suficiente para que los modelos aplicados fueran distintos, muchos de sus esquemas integracionistas responden a modelos clásicos de zonas de libre comercio (11).

Partiendo de una crítica al encadenamiento de las etapas de los modelos clásicos (que en la práctica no se cumplen en su forma pura), así como de su pretensión de universalidad, compartimos la idea expuesta por J.M. Vacchino, para quien resulta "inevitable abandonar algunos criterios tradicionales de la teoría de la integración, sobre todo en cuanto a los plazos perentorios y a los grados ordenados y sucesivos del proceso, combinando los modos según las condiciones latinoamericanas específicas", y propone para las áreas subde-

(9) VACCHINO, J.M., *La integración regional como respuesta a la crisis de la deuda externa de América Latina*, en Rev. Integración Latinoamericana, INTAL, Bs.As., enero-febrero de 1986, p. 14.

(10) *Ibidem*, p. 15.

(11) Nos referimos aquí al modelo clásico de integración económica propuesto por Bella Balassa, quien diferencia distintos grados de integración: área o zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica, integración económica total. En Bella Balassa, *op. cit.*, p. 2.

sarrolladas estructurar esquemas de integración organizativa que prioricen la concertación política, la programación de las inversiones, y el financiamiento de proyectos comunes (12).

Por su parte, también la Dra. Laredo propone un modelo de integración más ajustado a las necesidades de la región: “Por supuesto que un desarrollo autonomizante y un movimiento autónomo de integración, supone que las decisiones relevantes tanto en el campo político como económico, social y cultural, sean adoptadas por los propios actores nacionales dentro de cada región de acuerdo a sus propios intereses, conforme a su propia perspectiva, y a través de sus libres decisiones. Esta autonomía supone naturalmente la elección del modelo de integración más ajustado a cada realidad” (13).

Como veremos a continuación, la tendencia que parece predominar en América Latina consiste en abandonar los esquemas tradicionales utilizados hasta el presente y en incursionar en modelos que privilegien la concertación política y la planificación, instrumentando medidas y objetivos que se adecuen mejor a los requerimientos de la región.

Pero, antes de analizar dichas tendencias veamos cuál es el sentido otorgado, en el presente trabajo, al otro concepto operativo propuesto, la cooperación, para luego ver cómo se inserta éste en el proceso de renovación conceptual de la integración regional.

En efecto, es necesario, desde un comienzo, establecer las diferencias teóricas existentes entre integración y cooperación. Y ello es tanto más necesario cuanto que ambos son términos que suelen ser utilizados sin una definición previa respecto del alcance de cada uno de ellos, incluso, algunos autores emplean el término “cooperación” en un sentido globalizante: como un concepto que incluye el de integración.

En este trabajo se considera, desde un punto de vista teórico, a la integración como categoría diferente de la cooperación.

Dentro de la teoría clásica, ya hemos visto cómo B. Balassa propone un concepto de integración económica que gira en torno a la idea de *supresión* de discriminaciones. A diferencia de ello, la cooperación “involucra —para dicho autor— acciones encaminadas a *disminuir* las discriminaciones” (14), como en los acuerdos internacionales sobre política comercial.

(12) VACCHINO, J.M., *La integración regional...*, *op. cit.*, p. 15.

(13) LAREDO, I.M., BLAGONA, M.T., p. 37.

(14) BALASSA, B., *op. cit.*, p.2.

En esta definición de cooperación se plantea nuevamente el problema de enfocar el fenómeno exclusivamente en su aspecto comercialista, al igual que, como ya vimos, sucedía con el término de integración.

Partiendo de una crítica a este tipo de enfoque puramente comercialista, Palacios Maldonado (15) sostiene que es necesario complementar la idea de supresión de discriminaciones con la de "formación, perfeccionamiento y aprovechamiento del espacio económico ampliado", lo cual caracteriza la integración económica y sirve para diferenciarla de la cooperación económica.

"En efecto —sostiene el autor—, la formación, el perfeccionamiento y el aprovechamiento del espacio económico ampliado es un concepto indisolublemente ligado a la idea de la integración, y su importancia radica, al menos, en dos grandes aspectos: el de las implicaciones técnico-económicas que conlleva la ampliación de las escalas productivas, y el del poder de negociación frente a terceros, que crea la formación de un espacio económico ampliado" (16).

Para este autor, a la supresión de discriminaciones y a la formación, perfeccionamiento y aprovechamiento del espacio económico ampliado, se deben agregar dos elementos para caracterizar la integración:

- a) requiere de los países que se integran, concertaciones que procuren, de modo directo, formar el mercado ampliado;
- b) tener un alto nivel de compromiso en materia de política económica.

Palacios Maldonado analiza dichos elementos constitutivos de la integración, en la cooperación, a los efectos de precisar sus contenidos y determinar sus diferencias con aquélla:

- a) "Todo relacionamiento económico, directo o indirecto, de mutuo interés y beneficio para los países que se vinculan, que no implique la utilización de mecanismos directamente destinados a formar, perfeccionar y utilizar el espacio económico ampliado, constituye una acción de cooperación económica;
- b) los actores de la cooperación económica no son sólo los gobiernos (como sí lo son en la integración), sino también los organismos internacionales, las unidades de producción y las asociaciones;

(15) PALACIOS MALDONADO, CARLOS, *La integración bilateral*, en Rev. Integración Latinoamericana, N° 136-137, INTAL, Bs.As., julio-agosto 1988, p. 44.

(16) *Ibidem*, p. 44.

- c) generalmente las acciones de cooperación económica no implican fuertes compromisos en materia de políticas económicas entre los países cooperantes;
- d) la cooperación económica entre los países latinoamericanos tiene, según lo demuestra la experiencia de la región, un gran potencial de aplicación en una vasta gama de actividades” (17).

En este mismo sentido, de ampliar los márgenes de alcance de la cooperación de los brindados por la noción comercialista, Vacchino sostiene que “por medio de la cooperación internacional se persiguen distintos propósitos: por un lado, disminuir las barreras en las transferencias económicas entre los países, con el objeto de intensificar los intercambios y hacerlos más flexibles; por el otro lado, a través de una red de acuerdos recíprocos, cumplir en forma conjunta algunos objetivos de interés común, pero conservando cada Estado participante su poder soberano” (18). El autor diferencia la cooperación de la integración económica, ya que ésta es un proceso en el cual se hacen intentos para crear una nueva estructura institucional que se considera más deseable, y con el fin de optimizar las políticas económicas como un conjunto; mientras que la cooperación actúa más como situación de consulta sobre distintas políticas entre gobiernos nacionales autónomos.

En el presente trabajo se emplea el término cooperación en el marco de los criterios brindados por Vacchino, complementados con las caracterizaciones mencionadas por Palacios Maldonado.

Finalmente, cabe aclarar que, a pesar que ambos autores hacen referencia exclusivamente a la cooperación económica, nosotros le otorgamos un alcance mayor: al definir la cooperación como una situación de consulta sobre distintas políticas entre gobiernos nacionales autónomos, aquélla puede abarcar tanto aspectos económicos como sociales, culturales, tecnológicos, militares, etc.

Volvamos ahora sobre lo anteriormente mencionado acerca de las tendencias actuales de “renovación y reformulación de los esquemas de integración en América Latina”. Paralelamente ello nos permitirá observar cómo se articula en este proceso el fenómeno de la cooperación y cómo surgen las nuevas formas de relacionamiento intralatinoamericano, que englobamos en el presente trabajo con el término de “nuevas formas de concertación regional”.

(17) *Ibidem*, p. 45.

(18) VACCHINO, J.M., *Introducción...*, *op. cit.*, p. 12.

En algo más de tres décadas de historia, los países latinoamericanos han promovido diversos proyectos de integración, que si bien desde un punto de vista instrumental sólo recogieron parcialmente los postulados de la propuesta inicial cepalina, se basaron en su concepción general. En ellos se pueden distinguir tres etapas o generaciones (19).

La primera etapa de los esquemas de integración latinoamericana o *fase de establecimiento y expansión* del proceso se desarrolla entre fines de los años 50 y la mayor parte de los 60, con claras muestras de éxito en sus primeros tiempos. Es un período dominado por los llamados esquemas formales de integración (ALALC, MCCA, CARIFTA). Sus principales características se pueden determinar por: a) utilización de mecanismos y objetivos globales (zonas de libre comercio y unión aduanera); b) uso de organismos de carácter interestatal sin potestades propias; c) las metas indicadas se habrían de alcanzar por medio del empleo de políticas comercialistas; d) carencia de flexibilidad de los programas; metas, instrumentos y plazos habían resultado de arduas negociaciones que parecían expresar rígidas aspiraciones a las que debían adecuarse los países.

“Estos esquemas pudieron cosechar ciertos éxitos antes de que comenzaran a operar los cambios que se estaban verificando en la inserción de los países latinoamericanos en el sistema internacional y en las políticas de desarrollo nacional. Por un lado, desde mediados de la década del 60 recobra nueva fuerza una postura en la que el aperturismo hacia el mercado mundial se integra con una posición de rígido y celoso nacionalismo respecto de los países de la región. Paralelamente comenzaron a hacer sentir sus efectos negativos los bruscos cambios en la estructura y poder, producto de la tendencia perversa hacia la ruptura periódica del sistema constitucional y democrático” (20).

La segunda etapa puede denominarse como *el punto de flexión y decenio de los 70*. Es un período de disminución en los ritmos de aplicación y uso de los instrumentos integradores; y de baja en los progresos verificados en el nivel de intercambio entre los países latinoamericanos. Paralelamente se va estableciendo una revisión de los mecanismos integradores, a fin de revitalizar el

(19) Para un análisis de la periodización de los procesos de integración sobre los cuales nos basamos, ver TOMASSINI, LUCIANO, *Introducción*, en PNUD/CEPAL, “Nuevas formas de concertación regional en América Latina”, Informe Anual del RIAL, Santiago, octubre de 1988; VACCHINO, J.M., *Organismos latinoamericanos de integración: evolución y perspectivas*, en *Ibidem*, cap. IV.

(20) VACCHINO, J.M., *Organismos...*, *op. cit.*, p. 10.



arsenal de instrumentos, sin modificar esencialmente la metodología. Surge una tendencia hacia la flexibilización de los esquemas integradores, basada en la proliferación de nuevas formas de cooperación e integración, entre dos o más países, en torno a sectores o proyectos específicos.

Ya sobre el final de la década del 60 se produjeron algunos cambios institucionales de importancia, "indicativos, por un lado, de la crisis de los esquemas de integración, y por el otro, de que los gobiernos latinoamericanos no habían abandonado el proyecto integracionista" (21). En este proceso se inscribe el Acuerdo de Cartagena (Grupo Andino), la prórroga del plazo de la ALALC y el Tratado de Brasilia, por el cual se crea la Cuenca del Plata.

Posteriormente, pero en la misma dirección, se crea en 1973 la Comunidad y el Mercado Común del Caribe; y en 1975 el SELA, institución diseñada para alentar el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y mejorar las condiciones de actuación de los países latinoamericanos en el contexto internacional.

Siguiendo esta tendencia de flexibilización de los esquemas, haciéndolos más realistas y adecuados a la heterogeneidad de la región, se establece en 1980, mediante el Tratado de Montevideo, la ALADI, en reemplazo de la ALAC. Ella no fija metas ni plazos rígidos, ni obliga a los miembros a participar de un programa general y único de integración.

La tercera etapa abarca la *crisis de los años 80* y sus efectos sobre los esquemas de integración. Es un período de deterioro grave y generalizado en diversos campos, que supone retroceso abierto en las economías y sociedades latinoamericanas.

Durante esta década se profundizan las tendencias, que ya se manifestaron en los 70, de estancamiento y crisis de la cooperación y la integración. "Con éxitos no desdeñables, pero sin los avances irreversibles, los dinamismos inherentes, ni los efectos multiplicadores que se esperaban, estas experiencias comienzan a conocer vicisitudes y vacilaciones; tendencias hacia el estancamiento y la regresión. Pero, si bien la crisis internacional y regional actual provoca un impacto negativo de gran magnitud sobre los procesos de integración, no es la causa única de su estancamiento. En todos los casos los esquemas de integración, después del empuje inicial, habían encontrado serios problemas aun antes de que se manifestara la crisis con toda su crudeza" (22).

(21) *Ibidem*, p. 10.

(22) *Ibidem*, p. 12.

Más allá de las restricciones estructurales, y de la resistencia de fuerzas internas y externas, que han dificultado el avance del proceso de integración (23), consideramos importante recalcar dos factores obstaculizantes: a) una concepción insuficiente del desarrollo y de la contribución de la integración a ese proceso; b) la concepción de la integración según un solo modelo vigente, que para la región sólo “requería de cambios restringidos; mantendría la estructura sociopolítica vigente, respetaría y reforzaría la ubicación de los países latinoamericanos bajo la hegemonía de Estados Unidos y otros países avanzados” (24).

Se adoptaron formas de integración comercialista y de ampliación del mercado sin apuntar al diseño de políticas comunes dirigidas a modificar las causas estructurales generadoras del subdesarrollo y la dependencia; es decir, existió una falta de correspondencia entre los esquemas utilizados y las condiciones económicas, sociales y políticas predominantes en los países de la región. De allí las críticas a la falta de realismo y flexibilidad de sus metas e instrumentos; c) el papel obstaculizante del endeudamiento externo en los procesos integracionistas. Por un lado, y debido a la magnitud e implicancias de sus efectos sobre las economías y sociedades latinoamericanas, se ha convertido en un grave problema estructural, limitante de aquel proceso. Por otro lado, deja en claro la influencia que los factores exógenos a la región tienen (sobre todo a partir de la crisis de 1982) sobre el proceso de integración.

Actualmente podríamos decir que asistimos a una cuarta etapa, cuyos caracteres específicos y perdurabilidad aún están por verse, basada en lo que se ha dado en denominar *nuevas formas de diplomacia multilateral o concertación directa entre gobiernos*, o, más genéricamente, *nuevas formas de concertación regional*. Se trata de un período de búsqueda de nuevas fórmulas que permitan, por un lado, rescatar el acervo que se había acumulado, y corría riesgos de extinguirse; y, por el otro, dotar al programa de integración de un dinamismo más operativo y flexible, permitiéndolo ajustar más y mejor a los objetivos perseguidos por las unidades nacionales integradas.

“Tradicionalmente el estudio de los procesos de integración en América Latina ha adolecido de un desequilibrio entre las fuerzas de los modelos

(23) Para un análisis de los obstáculos y limitaciones del proceso de integración latinoamericana ver VACCHINO, J.M., *Organismos...*, *op. cit.*, pp. 7 y 8; KAPLAN, MARCOS, *El sistema de las relaciones políticas y económicas entre los países latinoamericanos: tendencias y evolución futura*, en INTAL/BID. “El SELA presente y futuro de la cooperación económica intralatinoamericana”, Bs.As., 1986, pp. 118-119.

(24) KAPLAN, MARCOS, *op. cit.*, p. 117.

empleados y la limitación y ambigüedad de esos procesos. Dicho desequilibrio se hizo cada vez mayor, y menos aceptable, conforme las experiencias se alejaban más de los modelos" (25). Ante dicha situación surgen propuestas alternativas, como ocurre ahora con las experiencias de concertación directa a nivel político, y como ocurrió durante los años 70 con lo que L. Tomassini llama "nuevas formas de cooperación en América Latina" (26).

Los últimos años permiten constatar, entonces, un retorno a la idea de integración en la agenda de las relaciones internacionales latinoamericanas, impulsado en gran medida por las tendencias internacionales que se orientan en la misma dirección. "Los cambios que se están operando en una economía mundial impactada por profundos choques tecnológicos-financieros, por la emergencia de nuevos protagonistas, por una gradual pero implacable redistribución del poder económico relativo entre las grandes potencias y potencias emergentes, están produciendo un fuerte impacto en la percepción que para la región tienen los desafíos y oportunidades externas. El entorno económico externo plantea en América Latina un imperativo que se está generalizando en el mundo... y que está conduciendo a una revalorización del entorno regional o subregional en el que cada país se inserta. Se observa esta tendencia en todas las regiones del sistema internacional" (27).

En América Latina, los profundos cambios políticos y económicos que se produjeron en los últimos años han dado un nuevo sustento a la idea de que los países latinoamericanos pueden encontrar, en la propia región, mercados y recursos que faciliten sus estrategias de desarrollo y de respuestas a los grandes desafíos económicos externos que enfrentan. Se ha tomado mayor conciencia del valor político y económico de la región; y tres factores principales contribuyeron a ello:

- a) el conflicto del Atlántico Sur;
- b) la crisis del endeudamiento externo y su repercusión en el ritmo y en las condiciones del desarrollo económico de la región, e inclusive en su viabilidad;
- c) la restauración de la democracia en casi todos los países.

Los dos primeros factores inciden en el desarrollo de una identidad regional, que se sustenta en la percepción de desafíos externos comunes y en una más nítida diferenciación entre "nosotros" y ellos".

(25) TOMASSINI, L., *op. cit.*, p. 3.

(26) TOMASSINI, L., *Elementos para un estudio de los procesos de integración y otras formas de cooperación en América Latina*, en *Rev. Comercio Exterior*, Vol. 37, N° 2, México, febrero de 1977.

(27) PEÑA, FÉLIX, *Concertación latinoamericana: arquitectura de integración e ingeniería de negocios*, en PNUD/CEPAL, *op. cit.*, p. 7.

Responder a los problemas planteados por “ellos” requiere elaborar la relación entre “nosotros”. Aun cuando esta elaboración no ha trascendido a veces el plano de lo retórico, ha dejado en los gobiernos y la opinión pública la sensación de que la efectividad del discurso latinoamericanista no sólo es un imperativo, sino que es factible en la medida en que haya voluntad política.

Los dos factores han jugado, pues, a favor de la revalorización de la propuesta integracionista en la región.

El tercer factor mencionado, el de la restauración de la democracia, ha tenido una incidencia positiva en la intensidad de la comunicación y el diálogo entre los gobernantes de la región, así como en la legitimidad del planteamiento latinoamericanista. “Se ha conformado un cuadro de mayor homogeneidad de valores y de regímenes políticos, así como una percepción similar de la naturaleza de los desafíos económicos y políticos externos... También se puede observar que los presidentes y cancilleres se consultan y reúnen con mayor facilidad. Además, predomina un estilo proclive a la informalidad y a la comunicación, lo que sin duda ha introducido formas nuevas de diálogo y de relaciones entre los gobiernos de la región” (28).

En efecto, el episodio de las Malvinas había demostrado que América Latina estaba incapacitada para la acción y la reacción por falta de una maquinaria institucional de concertación: a nivel político, porque no la tenía; a nivel económico, porque no la sabía o no la quería utilizar; a nivel militar, porque no había reconstruido la que se derrumbó. Pero, principalmente dejó claro que una de las más graves y peligrosas deficiencias de la capacidad de acción latinoamericana era la falta de una organización propia de articulación política (29).

A partir de estos hechos, los organismos económicos latinoamericanos instituyen una serie de reuniones anuales que les permite hacer pronunciamientos conjuntos. En su reunión de Lima de 1982, donde denuncian la extrema vulnerabilidad externa de América Latina, y la urgencia de superarla mediante el fortalecimiento de la integración y la cooperación regional, proponen, entre otras cosas, “la utilización —que se menciona por primera vez— de mecanismos de concertación que fortalezcan la capacidad negocia-

(28) PEÑA, F., *Deuda, ajuste y democracia: ¿un nuevo impulso para la integración de América Latina?*, en *Rev. Integración Latinoamericana*, N° 109, INTAL, Bs.As., enero-febrero de 1986, p. 5.

(29) ALZAMORA, CARLOS, *La crisis y la capacidad de acción latinoamericana: realidades y posibilidades*, Conferencia pronunciada dentro del ciclo cátedra INTAL, Bs.As., agosto de 1985, p. 1.

dora de los países de la región en los procesos de negociación de su deuda externa” (30).

La Declaración de Lima contiene dos innovaciones trascendentes para la capacidad de acción de la región:

- por primera vez aparece el elemento de la cooperación política como sustento de esa capacidad: “La cooperación económica y la concertación política a nivel regional son elementos insustituibles en la estrategia encaminada a procurar la seguridad y la independencia económica de América Latina” (31);
- añade un elemento importante: “En este contexto, la celebración de reuniones de los responsables políticos de la región al más alto nivel (los presidentes), resultan necesarias para proporcionar el mecanismo y la expresión de voluntad más adecuado para obtener la reactivación y el fortalecimiento de los mecanismos de integración, cooperación y acción conjunta, la progresiva vinculación y coordinación de los esquemas subregionales; y la adopción de medidas eficaces que resguarden la seguridad económica colectiva con la oportunidad y rapidez requerida” (32).

Es en este marco de profundas transformaciones políticas y económicas de América Latina; de crisis de los esquemas tradicionales de integración y cooperación; de requerimientos de órganos de articulación política regional; de revalorización de la región; de recuperación del papel protagónico de los responsables políticos de la región al más alto nivel, se inscribe la cuarta etapa mencionada inicialmente, basada en el surgimiento de nuevas formas de concertación regional.

Elas podrían ser definidas como: “Instancias de entendimiento o acuerdo entre gobiernos, cuyo origen es esencialmente político, propician el diálogo informal y directo entre los gobiernos participantes, y sus propósitos son, en general, de consulta, coordinación y concertación de posiciones y criterio, así como el de posibilitar acciones conjuntas, tendientes a facilitar el manejo colectivo de ciertos problemas internos y/o internacionales, de importancia crítica para la región, subregión, o para determinado número de países, en un momento dado”.

Las reuniones de Cartagena, Quito, Montevideo, Esquipulas, Acapulco,

(30) *Declaración de Lima*, Lima, 1982, citado por ALZAMORA, C., *op. cit.*, p. 4.

(31) *Ibidem*, p. 4.

(32) Citado por *Ibidem*, pp. 4 y 5.

Punta del Este, Ica, etc., son manifestaciones concretas del surgimiento de dichas tendencias de concertación política regional.

Observando dichos procesos recientes de concertación en la región se pueden detectar algunos de sus rasgos principales:

a) su origen es esencialmente político y sus propósitos son, en general, de consulta, coordinación, y concertación. Recordemos lo dicho en cuanto a la integración y cooperación: su origen es económico-político y tienden a crear esquemas institucionalizados (al menos en sus concepciones clásicas);

b) pueden operar hacia adentro y hacia afuera de la región agrupada, por vía de la concertación, y traducirse en acciones conjuntas;

c) propician el diálogo y el entendimiento informal y directo entre los gobiernos participantes. Resulta esencial el nivel político de los encuentros, a través de los cuales se busca comprometer y asegurar la voluntad política, el apoyo sostenido y el seguimiento de las iniciativas de concertación. Los nuevos mecanismos de concertación dan por supuesto un activo papel protagónico a los gobiernos nacionales, y dentro de ellos, a los cancilleres en una primera instancia y a los presidentes en una segunda. Se rescata la trascendencia de las cumbres de Jefes de Estado latinoamericanos. En este sentido, C. Alzamora sostiene: "Este problema está en la raigambre de la incapacidad de acción latinoamericana. Porque es evidente que la concertación política y la integración económica en América Latina, no alcanzarán la altura, la motivación y el impulso que requieren hasta que, como en las otras regiones, no involucren la participación directa de los cancilleres en una primera instancia y de los Jefes de Estado en una segunda. Y porque no se puede oponer, en una estrategia decidida por nuestra contraparte en la negociación internacional a nivel de Jefes de Estado, una diseñada en nuestra región, por funcionarios de nivel medio, pues es perder de antemano la partida" (33).

Ahora bien, mientras que la participación directa de actores políticos gubernamentales caracteriza este nuevo tipo de concertación, ello la diferencia de la integración, cuyo actor principal es, esencialmente, la tecnoburocracia; y de la cooperación, en la cual son los actores económicos regionales. Otra diferenciación con aquélla, es que estas dos últimas se plasman en esquemas formales;

d) poseen un acuerdo de principios básicos, denominadores o valores comunes políticos-ideológicos de los gobiernos participantes;

(33) *Ibidem*, p. 9

e) en general, la concertación se da entre un número reducido de países;

f) tiene un carácter esencialmente pragmático y cambiante, acorde con la naturaleza compleja de los problemas que se trataron de manejar a través de ellos (mientras que la integración y la cooperación tienen un carácter más bien rígido y poco flexible).

g) se resisten a encuadrarse dentro de claros esquemas analíticos o modelos previos (recordemos que la integración y la cooperación, al menos en su concepción clásica, sí lo hacían).

Estos procesos de concertación regional que, como hemos visto, han sido estimulados por la revitalización democrática y son alimentados por la percepción de claros desafíos externos (entre los cuales la deuda externa cumple un papel prioritario), reflejan, por un lado, la alta prioridad política que los gobiernos de la región quieren otorgar al área; y por el otro, la culminación de una profunda renovación conceptual y metodológica que se está operando en el área en materia de integración, cooperación y concertación regional.

Pero, ¿en qué consiste esta renovación conceptual y metodológica?

La tendencia predominante en América Latina consiste en una revisión y flexibilización de las definiciones de integración, cooperación y concertación, de manera que tienden a acercarse.

En este sentido, la idea de integración fue adquiriendo mayor contenido político: "A los procesos de integración ya no se los vincula exclusivamente con el comercio y el desarrollo, sino más bien se los asocia con mecanismos de aumento de la capacidad de negociación y de presión de los Estados integrados frente a los demás" (34). En esta dirección es que giran las definiciones antes mencionadas que "enfatan el aspecto político de la integración"; las críticas hacia los modelos tradicionales empleados, la necesidad de buscar modelos que se adecuen mejor a la situación de subdesarrollo y dependencia regional y a la cambiante situación internacional.

Para algunos autores, este carácter esencialmente político de la integración, así como su mayor flexibilidad, la acercaría a la cooperación, considerando a aquélla como una especie dentro del género de la cooperación. Lo mismo sucedería para dichos autores con el término concertación, la cual no sería más que una parte esencial de todo proceso de cooperación. L. Tomassini

(34) LAREDO, I.M., *La integración regional en el actual contexto mundial*, en Rev. Integración Latinoamericana, N° 87, INTAL, Bs.As., enero-febrero de 1984, p. 40.

sostiene que estas nuevas formas de concertación directa entre los gobiernos latinoamericanos se insertan dentro de la evolución del proceso de cooperación regional en América Latina, el cual también incluye a la integración, aunque cada uno pone énfasis en modalidades de cooperación distinta (35).

Para dicho autor, esta tendencia de renovación conceptual inclusive ha disdibujado los límites tradicionales entre integración, cooperación y concertación.

Por nuestra parte, no coincidimos con esta idea central de Tomassini. Ya hemos sostenido que, desde un punto de vista teórico-metodológico, es posible reconocer las diferencias que existen entre los tres conceptos, sus modalidades, alcances y actores.

Sin embargo, sí coincidimos con tal autor cuando plantea que en su finalidad estos conceptos se identifican: "Ponerse de acuerdo, actuar en conjunto, administrar problemas colectivamente, compartir recursos y mercados, son tipos de acción que, si bien diferentes en sus alcances y características, persiguen la misma finalidad de ayudar a enfrentar desafíos externos o de mejorar las condiciones externas para las transformaciones económicas internas y las modernización tecnológica" (36).

"En todo caso, debe reconocerse que tanto de unas como de otras se espera obtener finalmente un resultado único: el establecimiento gradual de un sistema de relaciones entre los países latinoamericanos que fortalezca sus patrones de desarrollo y permita disminuir gradualmente sus vínculos de dependencia respecto de los países industrializados" (37).

En síntesis, si bien compartimos la idea de Tomassini acerca de que la integración, la cooperación y la concertación deben visualizarse como expresiones concretas, con sus particularidades y diferencias, pero que constituyen un continuo, cuyo común denominador es la decisión de un grupo de países de coordinar ciertas políticas para lograr determinados objetivos, es necesario reconocer sus diferencias teórico-metodológicas.

Sin embargo, la praxis política latinoamericana nos permite extraer ciertos elementos de la realidad regional.

En primer lugar, se observa que, para los operadores políticos y econó-

(35) TOMASSINI, L., *Introducción*, *op. cit.*, p. 8.

(36) TOMASSINI, L., *Elementos...*, *op. cit.*, p. 179.

(37) PEÑA F., *Concertación latinoamericana...*, *op. cit.*, p. 10.



micos regionales, en la práctica los tres conceptos son intercambiables. En segundo lugar, esta renovación conceptual y metodológica implica una búsqueda de fórmulas que permitan rescatar el acervo que se había acumulado, y ajustar más y mejor los distintos esquemas de integración, cooperación y concertación, a los objetivos perseguidos por las unidades nacionales integradas. “Más que una crisis de la 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 problemas planteados por su proceso de desarrollo y por el contexto internacional” (38).

Y, en tercer lugar, esta nueva tendencia en América Latina refleja la alta prioridad política que los gobiernos de la región otorgan a los problemas comunes mediante el establecimiento de mecanismos de concertación política; instancias que, paralelamente, tienen por objeto dar respaldo político e impulsar los procesos de integración y cooperación regional.

En términos generales, con sus virtudes y deficiencias, el desarrollo que han experimentado en los últimos años las diversas formas de las llamadas nuevas modalidades de concertación latinoamericana, han generado una intensa movilidad regional y propiciado acercamientos y entendimientos políticos de gran trascendencia. “Poca duda parece caber, pues, en torno a las virtudes de la concertación latinoamericana: permite avanzar en el diálogo nacional, regional e internacional, y ayuda a plantear soluciones que habrán de afectar positivamente la vida de los países del área y su inserción en la esfera mundial. Tiene así, innegables posibilidades para resolver problemas concretos y atender a una cuestión de índole más general: el fortalecimiento de la capacidad negociadora de la zona” (39).

Consideramos que esta cuarta etapa, de renovación conceptual en torno a la integración y la cooperación, y de surgimiento de las nuevas formas de diplomacia multilateral o concertación directa entre gobiernos, es decisiva para el futuro de América Latina. Todo dependerá de la voluntad política de encauzarla, y del contenido que se le asigne en ella a la relación *desarrollo interno-integración regional-inserción internacional*.

(38) TOMASSINI L., *Elementos...*, op. cit., p. 193.

(39) GREEN, ROSARIO, *Nuevas formas de concertación regional en América Latina: el Grupo de los Ocho*, en PNUD/CEPAL, op. cit., p. 18.