
LA DIMENSION REGIONAL Y LOS PROYECTOS SUBREGIONALES EN EL ACTUAL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Juan Mario VACCHINO

SUMARIO: I- La búsqueda latinoamericana en perspectiva, II- Enseñanzas del proceso latinoamericano, III- Condiciones de la actual realidad latinoamericana, IV- La integración latinoamericana en los años noventa, V- La subregionalización como fenómeno dominante, VI- Debilidades de la dimensión regional, VII- Conveniencia de preservar la dimensión regional, VIII- La función de articulación y convergencia, IX- Riesgos y perspectivas de la situación actual

I. La búsqueda latinoamericana en perspectiva

Durante más de tres décadas los países de la región intentaron diversos caminos para aumentar sus relaciones recíprocas, con vistas a establecer, progresivamente, un sistema latinoamericano unificado. A diferencia de la experiencia europea, se debe reconocer que no se fue pasando, sucesivamente, de las formas más elementales a las más compromisorias de integración regional; por el contrario, los cambios de modalidades se fueron verificando más en función de suplir las limitaciones en el desarrollo de cada uno de los proyectos emprendidos (que quedaban en el letargo o el estancamiento, sin desaparecer), independientemente de sus alcances.

Entre los principales obstáculos y disfuncionalidades que han limitado el desarrollo del proceso de integración regional en América Latina se encuentran la falta de fidelidad al régimen democrático, la disfuncionalidad de los esquemas institucionales adoptados y la inexistencia total o parcial de otras condiciones estructurales necesarias. En particular, se puede advertir que los proyectos intentados carecieron de una auténtica dimensión política que les diera horizontes trascendentes y mayor legitimidad mediante la participación de los

órganos parlamentarios y otras formas de representación popular.

Este insuficiente desarrollo de la dimensión política acentuó las limitaciones y debilidades del proceso de integración tanto en sus aspectos funcionales como institucionales, y contribuye a explicar el estancamiento y aún el fracaso de diferentes experiencias que jalonan la historia latinoamericana de tres décadas.

Nuestro propósito es mostrar que el proceso de integración sólo puede progresar cuando se desarrollan, paralelamente, el marco político, las condiciones estructurales y de relacionamiento recíprocos y la dimensión institucional. En la situación actual de América Latina se abren interesantes perspectivas acerca del cumplimiento de todos estos requisitos, como condiciones necesarias para el logro progresivo de un espacio común unificado. Los diferentes proyectos subregionales, y en particular el MERCOSUR, su expresión más reciente y dinámica, muestran cómo el progreso de la integración está asociada a la presencia, en forma simultánea, de la dimensión política, las condiciones estructurales básicas y el marco institucional adecuado a cada fase o momento del proceso.

II. Enseñanzas del proceso latinoamericano

Analizar el pasado, para interpretar el presente y proyectar el futuro es un ejercicio del que se pueden obtener múltiples enseñanzas. A ese fin, hemos agrupado los aspectos a considerar alrededor de las tres condiciones cruciales antes mencionadas: la pluridimensionalidad del proceso; la eficacia de las estructuras institucionales y la existencia de diversas condiciones estructurales necesarias.

a) Pluridimensionalidad de la integración regional

Después de la Segunda Guerra Mundial comenzaron a surgir proyectos de integración regional en distintos continentes. Aunque adoptando diversas modalidades, los mismos perseguían un propósito común: enfrentar las nuevas condiciones y desafíos que surgían, en diferentes planos, en el mundo de postguerra. Por el número de experiencias y por la persistencia en el empeño, Europa y América Latina fueron continentes privilegiados. Difieren, sin embargo, en las concepciones empleadas, en las áreas cubiertas y en sus logros.

Mientras en Europa se buscó con perseverancia, la realización de alguna forma de Unión Europea, los países latinoamericanos siguieron ganados por el fraccionismo y los recelos recíprocos. En aquella, el objetivo político comunitario, expresado en una sociedad democrática y pluralista estuvo por encima del sesgo liberal o dirigista de los gobiernos; en América Latina una suerte de fatalismo histórico tendió a inhibir los acuerdos fundamentales, limitó las posibilidades de luchar contra el autoritarismo político y no permitió comprender que la integración regional no era simplemente una idea mesiánica de tecnócratas, sino una expresión del desarrollo de la economía y de la sociedad de nuestro tiempo.

En tanto las pretensiones unificadoras europeas tuvieron motivaciones políticas importantes, la integración en América Latina, carente de un valor político propio, no era más que un instrumento (sustituible por otros) de la política de desarrollo. No puede extrañar, entonces, que los primeros esquemas de integración regional se redujeran a una sola dimensión, la comercial y con vistas a superar, a través del comercio recíproco, la limitada y desequilibrada inserción de los países de la región en el comercio mundial.

El reduccionismo **comercialista** ha sido uno de los más significativos defectos de los proyectos de integración en la región y, justamente, si se observa el proceso en su perspectiva histórica, se encuentra que "fue lanzado quizá prematura y unilateralmente, con un énfasis economicista e insuficiencias de ambición y voluntad transformadoras, con un grado excesivo de adaptabilidad a los parámetros predominantes de la realidad nacional e internacional". "Se subestimó o desdeñó la dimensión política y, por lo tanto, la indispensabilidad de sólidas bases y garantías político-institucionales" (1)

La integración de América Latina no puede reducirse a la búsqueda de grandes espacios económicos para la liberación comercial y el ensanchamiento de los mercados. Para ser plenamente efectiva, debe tener un carácter político y comprender y desarrollarse en los diferentes ámbitos de la vida social. El proceso es multidimensional y debe incluir desde los aspectos económicos y

(1) Marcos Kaplan. 1986. El sistema de las relaciones políticas y económicas entre los países latinoamericanos: tendencias y evolución futura (en) INTAL. 1986. El SELA: Presente y futuro de la cooperación económica intralatinoamericana. Buenos Aires. 1986: 119.

financieros a los científicos y tecnológicos, desde la educación a la cultura y, finalmente, debe estar al servicio de las necesidades de bienestar de las poblaciones involucradas.

En esta perspectiva, la distancia en las ópticas, comprensión y alcances del proceso de integración entre europeos y latinoamericanos ha disminuido considerablemente al consolidarse la democracia en la región y surgir nuevas experiencias integradoras complejas y multidimensionales, que revalorizan, desde distintos ángulos y situaciones, el espacio y la cultura latinoamericanas. En tal sentido, al final del camino recorrido la unión europea y la unidad latinoamericana, cada una con sus especificidades, aparecen como persiguiendo fines valiosos y alcanzables.

b) Las estructuras institucionales establecidas

En esta retrospectiva de la integración latinoamericana para valorar la eficiencia de las estructuras institucionales y mejor conocer sus condiciones y frenos, nos parece conveniente puntualizar algunas características de sus más importantes expresiones: la ALAC-ALADI y el Grupo Andino.

La ALAC y la ALADI, creadas por los Tratados de Montevideo de 1960 y 1980 respectivamente, quedan inscriptas sin dificultad en el esquema tradicional de los organismos intergubernamentales, especialmente por la voluntad de los países participantes para conservar en la esfera nacional todo el poder de decisión. Tanto las decisiones para impulsar el proceso, como para corregir los desequilibrios, asimetrías y discriminaciones entre sus miembros debían surgir de complejas negociaciones entre los países miembros, armados todos ellos con el derecho a veto. Esta inexorable búsqueda del consenso arrojó como resultado un mínimo común denominador, generalmente insuficiente para permitir el desarrollo del proceso y el cumplimiento de las etapas y plazos estipulados (2).

(2) Desde el punto de vista conceptual, el objetivo instrumental del TM80 no es una zona de libre comercio (como el TM60), sino el establecimiento de un área de preferencias económicas. También relega el marco multilateral, de alcance regional, para propiciar la celebración de acuerdos de alcance parcial, entre pares y grupos de países miembros, de muy variada naturaleza y sin otras restricciones que las que fijen los propios interesados, a condición de que estén abiertos a la adhesión de los restantes países miembros, previa negociación, y contengan una cláusula de convergencia (multilateralización progresiva negociada).

La estructura institucional de ALADI incluye, por una parte, tres órganos políticos: el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Conferencia de Evaluación y Convergencia y el Comité de Representantes, de naturaleza intergubernamental, y un órgano técnico, la Secretaría General (3). Como clara expresión del **déficit democrático**, ni durante la época de la ALAC ni en la posterior de la ALADI, se puso de manifiesto alguna intención, idea o proyecto dirigido a incluir entre sus órganos una Asamblea Parlamentaria que expresara la voluntad de las poblaciones y fuere un foro de control político y de generación de propuestas e iniciativas para el desarrollo del proceso (4).

El peso de la institucionalidad de la ALADI, desde el punto de vista político-ejecutivo, ha estado concentrada en el Comité de Representantes, órgano en el que se han reunido un cúmulo de funciones legislativas, ejecutivas y de control. Esta complejidad de funciones, que plantea una fuerte demanda de decisiones colectivas a representantes de los países miembros, que actúan de acuerdo al interés nacional y obedeciendo instrucciones y mandatos expresos, en la práctica concluye en una suerte de imposibilidad de adoptar decisiones sustanciales que permitan conducir y gerenciar el proceso hacia los objetivos previstos en el TM80. (5)

Por las insuficiencias de la dimensión regional, fueron surgiendo fórmulas alternativas, como la que se pone en marcha, al concluir la década de los 60, con el Grupo Andino. El Acuerdo de Cartagena, que le diera origen, buscó solucionar los desequilibrios y el estanca-

(3) Las facultades de formulación de propuestas a la Secretaría General se ven limitadas por las ambigüedades del Tratado y la práctica de la misma. Sus propuestas deben canalizarse a través del Comité de Representantes, órgano político permanente, que no tiene ninguna obligación de considerarlas, sea para su aceptación, modificación o rechazo.

(4) Sólo recientemente se han iniciado acciones de contacto y cooperación (todavía preliminares) de los órganos de la Asociación con los parlamentos regionales (Parlamento Latinoamericano, Parlamento Andino y Parlamento Centroamericano)

(5) Magariños, Gustavo. 1990. Primer decenio de la ALADI. Principios e Instituciones. Revista Integración Latinoamericana 160. Buenos Aires (setiembre 1990): 10-23. Asimismo, se puede señalar como otra limitación del ordenamiento jurídico de la Asociación la ausencia de dispositivos coercitivos que impulsen la convergencia y apoyen, apropiadamente, el cumplimiento de los compromisos contraídos por los países miembros. En consecuencia, al quedar estos aspectos sometidos a negociaciones políticas dentro del Comité de Representantes, mientras los incumplimientos se acumulan, las sanciones a países infractores se neutralizan recíprocamente.

miento que se manifestaban en el seno de la ALAC mediante la profundización del proceso de integración de la subregión andina, estableciendo como meta instrumental la constitución de una unión económica. Aunque su estructura institucional es bastante completa y semejante a la que permitiera encuadrar e impulsar el desarrollo de la Comunidad Europea, su práctica ha puesto en evidencia que ella debe estar acompañada de otras condiciones, igualmente esenciales para el desarrollo del proceso, como por ejemplo, la compatibilidad de las estrategias y políticas de desarrollo e integración de los países miembros. (6)

En este sentido, pese a los significativos esfuerzos de integración realizados entre los países andinos, las articulaciones e interdependencias económicas, hasta muy recientemente han sido poco importantes. Por ello, frente a las dificultades estructurales persistentes, es natural que los gobiernos andinos, en ocasiones, hayan aparecido disminuyendo la velocidad, o aún desandando transitoriamente algunos tramos del camino comunitario que crearon. (7)

Tanto la ALAC-ALADI como el Grupo Andino gestaron sistemas de adopción de decisiones asentados sobre dos criterios que tienden a preservar la igualdad y la independencia y autonomía de los países participantes:

Por una parte, la igualdad, en el sentido de asignar a cada país miembro el mismo número de votos, no importa qué diferencias puedan existir entre ellos en población, territorio o producto nacional -se trata del mismo criterio que los países latinoamericanos han sustentado en foros políticos internacionales, como la ONU o la OEA-. Como el principio de la representación igualitaria por países no parece ser, a largo plazo, el criterio más adecuado para el desarrollo de procesos de integración que tienen como objetivo final conformar una nueva comunidad multinacional, aunque no será fácil vencer resistencias profundamente arraigadas, se debería llegar a un sistema que contemple y balancee, en la adopción de decisiones, las diferen-

(6) Aninat del Solar, Augusto. 1992. La institucionalidad del Grupo Andino. CEPAL, Santiago de Chile, 10 de junio de 1992: 69-72.

(7) Puede verse un análisis más detallado en nuestro artículo: La dimensión institucional en la integración latinoamericana. Revista Integración Latinoamericana 185. Buenos Aires (diciembre 1992): 3-16

cias en población e importancia económica de los países participantes.

Por otra parte, la autonomía e independencia, en tanto que para la adopción de las decisiones importantes se establecen diversas formas de votación que implican unanimidad, consenso y derecho de veto (8). Al respecto, en las materias más significativas, y a fin de salvaguardar el interés nacional de cada uno de los países miembros se reconoce un derecho de veto, no obstante que el mismo, transitoriamente, podría estar afectando la adopción de decisiones esenciales y el dinamismo del proceso de integración

c) Existencia de condiciones estructurales necesarias.

El proceso de integración en América Latina debió hacer frente a la inexistencia de algunas condiciones estructurales esenciales, causa y efecto de la adopción de posturas nacionalistas defensivas y de obstáculos institucionales que entorpecieron el normal desarrollo de los diversos proyectos específicos, aún en el caso de sus expresiones más significativas: ALALC-ALADI y Grupo Andino. (9)

En primer lugar, con relación a las articulaciones estructurales mínimas, cabe consignar que no se ha contado con las redes necesarias en materia de comunicación, transporte y redes de información que hagan posible un creciente flujo de bienes, servicios y personas. Por las dimensiones del continente, las distancias relativas, los obstáculos geográficos y los circuitos tradicionales establecidos, los países de la región han estado más en contacto con los países desarrollados del hemisferio norte que entre sí. Tal vez, en los proyectos iniciales, planteados para la región en su conjunto, no se tuvieron suficientemente en cuenta tales escollos y su incidencia en tanto que obstáculos a vencer para hacer posible la integración. Con la subregionalización,

(8) Estos criterios pueden ser funcionales y fluir casi naturalmente en acuerdos entre pocos participantes, como es el caso del TLCNA (y naturalmente, también del MERCOSUR y aún del Grupo Andino), donde implícita o explícitamente queda establecida la regla de la unanimidad (Smith, Peter H. 1992. Decision Rules and governance. Paper prepared for the meeting «The politics of Regional Integration: Europe and the Western Hemisphere». Madrid, 15-16 october 1992: 13-14). Sin embargo, dicho sistema se vuelve un obstáculo operativo, cuando, como en el caso de la ALADI, son once los países miembros.

(9) CEPAL. 1992. Panorama reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 15 de setiembre de 1992: 6-12, 26-32.

actualmente en curso, se estaría tomando conciencia de tales problemas y de las posibilidades de darle solución a una escala más reducida, que contemple mejor las homogeneidades resultantes de la proximidad y de relaciones más intensas en diversos planos.

En segundo lugar, respecto de la necesidad de hacer compatibles y convergentes los proyectos y políticas nacionales, existen demasiados testimonios latinoamericanos sobre el carácter frustrante y obstaculizador que han tenido, para los proyectos de integración, las divergencias en materia de políticas macroeconómicas. Basta, como ejemplo, señalar que el resultado del balance comercial entre los países de la región ha dependido más directamente del tipo de cambio que de la capacidad competitiva de cada economía nacional.

En tercer lugar, el incumplimiento corriente, y en períodos críticos creciente, de los compromisos contraídos en los procesos de integración, producto de esas discrepancias y heterogeneidades, plantea, por una parte, la existencia, de una brecha considerable entre las declaraciones políticas efectuadas por los gobiernos latinoamericanos en sus diferentes niveles y las acciones de instrumentación y ejecución de los compromisos contraídos; y por la otra, la necesidad de superar esos incumplimientos, previo conocimiento de las razones que los engendran.

En cuarto lugar, la escasa importancia relativa del comercio intrarregional, efecto y medida de la situación, está indicando que las relaciones recíprocas siguieron siendo, hasta muy recientemente, poco significativas (máxime si se las compara con lo sucedido en la Comunidad Europea, cuyos países canalizan entre sí más de la mitad de su comercio global) (10). Sin embargo, dados los relativamente bajos niveles de intercambio, las potencialidades son muy amplias si los países de la región deciden adoptar, en forma coherente y simultánea las políticas necesarias, como parecen testimoniarlo los logros alcanzados en los años recientes. En particular, se requiere un mínimo de compatibilidad y de estabilidad de las políticas económicas nacionales y un reforzamiento de las insuficientes redes de transportes y comunicaciones, de informaciones y de intercambio de diverso tipo.

(10) ALADI. 1992. Estructura y evolución del comercio regional, 1985-1991. Montevideo, octubre de 1992.

III. Condiciones de la actual realidad latinoamericana

El fenómeno de sobrevivencia y desarrollo de diferentes modalidades de integración y cooperación en América Latina se explica, entre otras razones, por consideraciones políticas e históricas acerca de la unidad latinoamericana y por las características de un entorno económico externo que plantea a los países de la región, un imperativo de competitividad, de negociación, de desarrollo de alianzas y de relaciones económicas preferenciales, que necesariamente deben conducir a una revalorización del espacio económico y del mercado regional o subregional en los cuales se inserta cada país.

Al comenzar la última década del presente siglo, el proceso de integración latinoamericana ha adquirido un creciente e importante dinamismo, apoyado sobre coincidencias significativas, como la consolidación del sistema democrático y la adopción de políticas económicas similares, que alientan la decisión común de abrirse hacia el exterior buscando una mejor inserción en la economía internacional y que tienen como epicentro a los acuerdos subregionales y entre pares y grupos de países.

En el plano político, como un rasgo fundamental del proceso de restablecimiento y consolidación de la democracia en la región, se ha verificado una reciente regionalización de las acciones y mecanismos de concertación. Alentadas por una diplomacia directa y de nuevo estilo fueron surgiendo diferentes modalidades de concertación y de cooperación, la última de las cuales (el Mecanismo de Consulta y Concertación Política Latinoamericana, Grupo Río) reúne a los once países miembros de la ALADI y cuenta también con la participación de representantes de las otras dos subregiones: América Central y el Caribe.

En el plano económico, como consecuencia del proceso de reajuste y reestructuración de las economías nacionales, se observa la aplicación de políticas similares, orientadas a propiciar una mayor apertura hacia el exterior, con el claro propósito de lograr una mejor inserción en la economía internacional. Estas coincidencias, que también se constatan en una serie de metas, mecanismos e instrumentos tendientes a dar estabilidad a las economías de los países de la región (equilibrio fiscal, privatización, redimensionamiento del Esta-

do, modernización y mayor competitividad del aparato productivo), aumentan los criterios compartidos y facilitan el camino hacia nuevos entendimientos y proyectos conjuntos.

En este contexto, el surgimiento y la consolidación de procesos subregionales y la multiplicación de acuerdos de amplia cobertura por pares o grupos de países se han constituido en los factores más dinámicos y conllevan una creciente diversificación de sus interrelaciones, a nivel político, económico, tecnológico, cultural y social. Instrumentalmente, se han reactivado los programas de integración comercial, toda vez que estos esquemas subregionales y bilaterales, de una forma u otra, está inscrito el propósito de conformar zonas de libre comercio o uniones aduaneras que, de cumplirse los cronogramas adoptados, involucrarían a mediados de la década, a todos los países de la región. En cierto sentido, en los recientes y renovados impulsos hacia la integración regional han vuelto a predominar, después de tantos años, los conceptos ortodoxos iniciales sobre integración (11), pero en un cuadro de situación diferente, con otra estrategia de desarrollo y otro horizonte de alianzas y de posibilidades dentro de la región, en el hemisferio y aún en el sistema mundial.

En síntesis, se puede advertir la existencia de una verdadera divisoria de aguas entre las buenas intenciones y las pocas posibilidades de éxito de los proyectos anteriores y las potencialidades que surgen actualmente, en un nuevo contexto en el que la existencia de regímenes democráticos es un presupuesto básico y una condición para el despegue del proceso de integración, como un proceso multidimensional que expresa y desarrolla una concepción compleja y multifacética de la integración regional, a fin de superar inadecuados criterios comercialistas preestablecidos.

IV. La integración latinoamericana en los Años Noventa

Se asiste, según se acaba de señalar, a una nueva fase del proceso, caracterizada por el pasaje de una estrategia de integración hacia adentro a una estrategia de integración hacia afuera, resultado de

(11) CEPAL. 1991. La integración económica en los años noventa: Perspectivas y opciones. Santiago de Chile, 29 de agosto de 1991: 6-7

las políticas de apertura al exterior que buscan lograr una nueva y mejor inserción de nuestros países en el sistema mundial. En más de un sentido, ambas tendencias se han vuelto partes de un mismo proceso, que busca recuperar el dinamismo económico perdido más allá de los aspectos estrictamente comerciales, creando redes de interdependencias a diferentes niveles y campos (12), con vistas a un renovada y más dinámica inserción en la economía mundial.

Como resultado de la intensificación de las relaciones comerciales intralatinoamericanas, los intercambios entre los países miembros de la ALADI, han tenido un significativo aumento. No se trata, como hasta el año 1990, de la mera recuperación de los niveles máximos a los que se había llegado al comienzo de la década de 1980 y que se habían reducido como consecuencia de la crisis. Por el contrario, en los últimos tres años el crecimiento cuantitativo y porcentual registrado supera claramente al del comercio con el resto del mundo, tanto en lo que se refiere a las exportaciones como a las importaciones.

En efecto, el valor de las exportaciones intraregionales totales, tras crecer 24% en 1991 (por sexto año consecutivo y duplicando largamente el valor registrado en 1985), tuvo una considerable expansión de 28% en 1992, llegando en valor a un nuevo máximo histórico aproximado a los 19.400 millones de dólares. La participación en las exportaciones intra-ALADI en las totales, que representaban alrededor del 10% en el período 1986-1990, se incrementan al 13,2% en 1991 y al 16,4% en 1992 (récord histórico en las tres décadas de integración regional).

En cuanto al comercio con el resto del mundo, con relación a las exportaciones se observa que a la caída de 5% registrada en 1991, le ha seguido una situación de estancamiento en 1992, situándose en un monto conjunto cercano a los 96.900 millones de dólares. Por su parte, el valor de las importaciones conjuntas de la región, confirmando la

(12) Como testimonio de estos cambios, se observa un inédito dinamismo en las inversiones intraregionales como, por ejemplo, el caso de Argentina y Chile. El mismo se extiende a los programas de integración física, entre ellos la articulación energética, junto con la facilitación y articulación de los transportes y comunicaciones en sus diversas modalidades (ALADI, Articulación de esquemas subregionales y bilaterales de Integración. Montevideo, 1^a de octubre de 1993: 7)

tendencia ya observada en años anteriores, tuvo un fuerte incremento de 25%, para superar los 106.500 millones de dólares. Como consecuencia, el abultado y persistente superávit de los años anteriores se convirtió en 1992 en un inquietante déficit superior a los 9.600 millones de dólares.

Aunque todavía la tendencia al aumento de los flujos intra-ALADI no ha logrado un cambio sustancial respecto del peso de los países industrializados como socios principales en el comercio exterior, para algunos de ellos la región se ha constituido ya en la principal contraparte comercial. Este desarrollo reciente pone de manifiesto una tendencia a largo plazo dirigida a incrementar la red de relaciones comerciales entre los países de la región, como expresión de un vínculo más estable, que denota una mayor interdependencia recíproca y puede servir de contrapeso y factor de compensación en períodos difíciles de los mercados internacionales.

Por otra parte, se debe destacar que el comercio intrarregional, en lo que tiene que ver con la participación de manufacturas, contenido tecnológico y proporción de flujos intrasectoriales en el total, revelando que se está comenzando a explotar diversas posibilidades de especialización al interior de la región. Ellas tienden a superar los rasgos de una especialización basada exclusivamente en las respectivas dotaciones de recursos naturales o en procesos manufactureros logrados a partir del procesamiento de materias primas, situación de la que sólo habían conseguido escapar, parcialmente, Brasil y México.

V. La subregionalización, como fenómeno dominante

Aunque en la historia de la integración latinoamericana han coexistido como dos dimensiones, no siempre armónicas, la regional, que expresa la vocación latinoamericanista y la subregional o bilateral, verdaderamente operativa, en la actualidad el fenómeno ha cobrado una nueva importancia por el vigor y los éxitos logrados a escala subregional o bilateral.

En efecto, en los últimos años se han multiplicado los proyectos y acuerdos a diferentes niveles, que han permitido el establecimiento y consolidación de nuevos ejes de integración dentro de la región. Entre las manifestaciones más relevantes de la subregionalización, se

encuentran, además del fortalecimiento del Grupo Andino (13), el establecimiento del Mr por la cooperación -y no por el conflicto- en nuestro espacio sudamericano. En esta concepción, va de uyo, el prójimo-próximo de allende la frontera y las comunidades - transfronterizas son visualizados como indivicpciones y programas de acción (14). Esos proyectos están siendo avalados por una presencia y protagonismo crecientes de los diferentes actores políticos, económicos y sociales de los países participantes, lo que redundo en una mayor solidez, legitimidad y dinamismo para el proceso de integración.

El conjunto de los acuerdos subregionales y bilaterales de «nueva generación», se caracterizan por cubrir un amplio espectro del arancel, establecer una liberación rápida y calendarizada del comercio (incluyendo la tendencia a suprimir otro tipo de restricciones) y por considerar áreas que los llevan a incursionar más allá de los aspectos puramente comerciales y aún económicos del proceso de integración. En cierto sentido, al contemplar liberalizaciones comprensivas en materia de bienes, servicios y factores y de armonizaciones más amplias de políticas y de normas, ellos establecen especies de mercados comunes (sin gestión comunitaria ni unión aduanera como etapa previa), que podrían favorecer procesos graduales de convergencia y multilaterización progresiva a escala regional.

Desde el punto de vista institucional, se ha seguido mostrando preferencia por los órganos intergubernamentales. Así, el Tratado de Asunción, que crea el MERCOSUR, instituye para el período de transición dos órganos políticos, a quienes corresponde la administración y ejecución de sus disposiciones: el Consejo del Mercado Común, «órgano superior del Mercado Común», compuesto por ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados Partes (que cuenta asimismo con la participación de los Presidentes de los países miembros) y el Grupo Mercado Común, «órgano ejecutivo

(13) La evolución del Grupo Andino en el nuevo contexto latinoamericano ha sido examinada en el trabajo del autor y Ana María Solares: Los nuevos impulsos a la integración latinoamericana, *Revista Integración Latinoamericana* 180. (Julio de 1992): 3-15.

(14) Aunque estos acuerdos y agrupamientos siguen incluidos en el marco jurídico-institucional de la ALADI, se debe reconocer que los mismos han sido concertados al margen de la actividad de sus órganos.

del Mercado Común», que se integra por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por países, que representan a los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía y Banco Central.

A diferencia de la Comisión de la Comunidad Europea o de la Junta del Acuerdo de Cartagena, cuyos miembros no invisten la representación de ningún país miembro y están obligados a preservar su independencia, no existen en este cuadro institucional órganos comunitarios, sino intergubernamentales (15). En otros términos, para las importantes negociaciones a realizar a lo largo del período de transición se ha confiado más en un sistema de múltiples reuniones conjuntas, a diferentes niveles, de funcionarios y de representantes de los diferentes sectores de los países miembros, acompañado de un sistema de adopción de decisiones por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes.

VI. Debilidades de la dimensión regional

Según se puede apreciar, en los últimos años, la importancia de la dimensión regional y el protagonismo de su expresión institucional, la ALADI, se han visto limitadas, por un lado, por la aceleración de las relaciones entre pares y grupos de países y, por el otro, por el establecimiento de nuevas y crecientes relaciones con terceros países desarrollados.

Ello resulta, por una parte, de la existencia de ciertas debilidades de la dimensión regional en hechos muy simples, a nivel de objetivos, plazos, mecanismos e instituciones:

- Respecto de los **objetivos**, mientras a escala regional se habla de un área de preferencias económicas, a nivel subregional se postula el establecimiento de zonas de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes.

(15) Para el horizonte temporal del período de transición (que podría prolongarse más allá por acuerdo de los países miembros), el marco institucional del MERCOSUR está mostrando dinamismo y aptitud para incorporar nuevos y más variados protagonistas, con una fuerte representatividad de los intereses nacionales y sectoriales, dadas por la presencia y participación de un creciente número de actores públicos y privados, políticos, económicos y sociales, que tienden a conferir al proceso un carácter más abarcativo y pluridimensional.

- En cuanto a los **plazos**, mientras a escala regional no se fijan plazos ni compromisos para lograr las metas (caso de la preferencia arancelaria regional), a nivel subregional ya se ha logrado o está en vías de lograrse en el plano comercial el establecimiento de zonas de libre comercio, en plazos perentorios.

- Con relación a los **mecanismos**, mientras a escala regional tienen una existencia meramente potencial y sin compromisos de ninguna índole, a nivel subregional los países han individualizado los diferentes mecanismos y establecido términos y procedimientos para exigir su cumplimiento y solucionar conflictos.

- En cuanto a la **vinculación institucional**, mientras a escala regional las conexiones e intervención efectiva de los órganos nacionales encargados de la toma de decisiones es difícil de implementar (como es el caso de los Consejos Sectoriales de Ministros, previstos en la Resolución 21 (V) del Consejo de Ministros de la ALADI), a nivel subregional se observa una participación intensa y creciente de las diferentes autoridades nacionales responsables de las políticas nacionales, generales y sectoriales, vinculadas con el proceso de integración.

- En cuanto al sistema de **adopción de decisiones**, las reglas de unanimidad o consenso (que suponen un derecho de veto en las materias más importantes) son manifiestamente negativas en sistemas compuestos por cinco o más países (caso de la ALADI), sin considerar otro tema, que ha sido «tabú» para los países latinoamericano, como es la posible adopción de algún sistema de voto ponderado con criterios de reaseguro para los países más pequeños. Por el contrario, tales sistemas son funcionales a agrupamientos de pocos miembros (cuatro o seis, según opiniones).

- En suma, se considera que existe una **disfuncionalidad** entre la magnitud de su expresión institucional (ALADI) y su eficacia y representatividad. Las críticas que se formulan en términos generales señalan que existen excesiva institucionalidad y escasas funcionalidad y representatividad. Sin perjuicio de consideraciones más puntuales

sobre cada uno de los órganos de la ALADI, cabe acotar que la institucionalidad actual puede ser excesiva o escasa, según cuales sean las metas instrumentales de la Asociación: escasa, según cuales sean las metas instrumentales de la Asociación: escasa para el logro de un mercado común latinoamericano (o aún de una zona de libre comercio); excesiva si sólo se pretende ser «paraguas» institucional frente al GATT.

VII. Conveniencia de preservar la dimensión regional

A pesar de las dificultades observadas, existen diversas razones que justifican el mantenimiento de la dimensión regional del proceso de integración y de su expresión institucional.

Cabe mencionar, entre ellas:

a) Los esquemas subregionales y bilaterales, de una forma u otra, tienen el propósito de conformar zonas de libre comercio o uniones aduaneras que, de cumplirse los cronogramas adoptados, involucrarían a mediados de la década, a todos los países de la región.

b) Por otra parte, se hace cada vez más evidente que el proceso de integración regional en América Latina responde a razones complejas, posee múltiples dimensiones y trata de realizar un proyecto de naturaleza política, que involucra a la región en su conjunto.

c) En las actuales condiciones de la economía mundial, la regionalización se presenta como un recurso estratégico para posicionarse adecuadamente en los mercados internacionales; en particular, el proceso de interdependencia creciente adquiere mayor sentido en tanto contribuye al propósito de la región para desarrollar sus ventajas comparativas dinámicas que, como se sabe, se construyen con base en el fortalecimiento de la educación y de la capacidad endógena para generar o seleccionar adecuadamente la tecnología necesaria. La integración regional resulta así un soporte para aumentar la competitividad en el mercado mundial, como exigencia objetiva y acto deliberado para poder tener una inserción dinámica en la

economía internacional y como tal debiera desempeñar un papel activo en favor de la innovación tecnológica, el desarrollo industrial y los servicios.

d) No deben olvidarse tampoco las diferentes manifestaciones de los líderes gubernamentales, que en ningún momento han puesto en duda su respaldo a la necesidad de reforzar el proceso de integración en su dimensión regional. Parecería que les es clara la percepción de que los grandes desafíos que enfrentan los países latinoamericanos para retomar el camino de su desarrollo y procurar una inserción cualitativamente distinta en el escenario internacional requieren del potenciamiento de los esfuerzos en el marco regional.

VIII. La función de articulación y convergencia

En esta perspectiva, el gran desafío del presente es cómo lograr que los esquemas subregionales y bilaterales confluyan y se articulen en un programa a escala regional, mediante la utilización de una política sistemática de articulación y convergencia sobre la que se pueda edificar progresivamente el espacio económico unificado.

El TM80 contiene objetivos instrumentales y mecanismos multilaterales que pueden contribuir a preservar la existencia de la dimensión regional. Si bien, a diferencia del anterior, no se fijan metas cuantitativas, ni plazos u obligaciones perentorias, el Tratado establece objetivos e instrumentos para desarrollar acciones a escala regional que deben acompañar y enmarcar a las acciones parciales, contemplando su multilateralización progresiva (vía adhesión y cláusula de convergencia), con vistas al establecimiento, en forma gradual y progresiva, del mercado común latinoamericano, que se conserva como objetivo final.

En este sentido, el Consejo de Ministros estableció como mandato para los órganos permanentes, la necesidad de analizar dos modalidades de articulación y convergencia tendientes a facilitar y afianzar la conformación de una zona de libre comercio o mercado común en la región: por una parte, mediante el diseño de un programa para el perfeccionamiento de la preferencia arancelaria regional; por la otra, a través de esfuerzos de multilateralización a ser promovidos

entre los distintos esquemas subregionales, así como entre éstos y los países que no forman parte de los mismos, con la finalidad de crear un espacio económico común (artículo 2 de la Resolución 30 (VI)).

Las resoluciones del último Consejo de Ministros de la ALADI establecen líneas de acción para un programa de trabajos que actualiza el proyecto regional, a partir de ciertas notas o aspectos fundamentales: pluridimensionalidad, complementariedad, flexibilidad, apertura al exterior y progresividad, identificando, entre otros, los siguientes cometidos:

a) **Marco normativo**, para lograr su perfeccionamiento mediante la adopción de normas regionales en materias tales como: origen, cláusulas de salvaguardia, prácticas desleales de comercio e incentivos a las exportaciones, nomenclatura arancelaria, valoración aduanera y tránsito aduanero, solución de controversias, etc.

b) **Foro de negociación**, para la adopción de acuerdos-marco en áreas tales como: el comercio de servicios, normas técnicas y compromisos tendientes a evitar que las normas industriales, comerciales, de seguridad, de calidad, protección del medio ambiente y salud pública se transformen en obstáculos al comercio regional y para el fomento de la cooperación regional en áreas y sectores específicos, como la tecnología, inversiones, transporte, medio ambiente, cultura, otros servicios, etc.

c) **Organo de apoyo y asistencia técnica**, en diferentes formas, a los esquemas y acuerdos subregionales y bilaterales; en particular mediante el desarrollo de un sistema integral de información y apoyo al comercio exterior de los países de la región.

IX. Riesgos y perspectivas de la situación actual.

Sin perjuicio de los dinamismos del actual estado del proceso, existen ciertas cuestiones que deberían examinarse cuidadosamente:

a) Las relaciones entre los países de la ALADI están adquiriendo una creciente complejidad, tanto como consecuencia de que los

esquemas subregionales y los acuerdos bilaterales entre sus países miembros no siempre son compatibles entre sí, como por los nuevos horizontes que surgen de la perspectiva hemisférica y de las posibilidades de una creciente hemisferización, liderada en incluyendo a Estados Unidos.

b) Se podría desaprovechar una nueva oportunidad histórica para conformar el espacio económico latinoamericano y producir una nueva frustración del proyecto político que se propone lograr como objetivo final, la unidad latinoamericana.

c) La integración entre países latinoamericanos podría ser un producto marginal y automático de la apertura al exterior, que correría la suerte de esta política, sin posibilidades de desbordarla y subsanar algunas de sus limitaciones. En particular se estaría perdiendo de vista, que el proyecto integracionista es pluridimensional y responde a una concepción y a objetivos políticos.

d) Predomina potencial del tradicional relacionamiento de los países latinoamericanos con los países desarrollados y hegemónicos, que en vez de permitir globalizar las relaciones recíprocas, tiende a fragmentarlas, limitándolas a los aspectos económicos, y poniendo en cuestión la vigencia del proyecto latinoamericano orientado a lograr la creación del Mercado Común Latinoamericano y la Comunidad latinoamericana de naciones. (16)

En tal sentido, la dimensión regional que representa la ALADI se encuentra entre varios fuegos y en la perspectiva de quedar aprisionada por la consolidación de los procesos de integración subregional, en forma independiente, o sobrepasada por la tendencia a la asociación con terceros países desarrollados del hemisferio o a la propia hemisferización. En este aspecto, por decisión del Consejo de Ministros de la ALADI y en el seno de un Grupo Ad-Hoc de Representantes Gubernamentales, se discute actualmente la corres-

(16) En lo esencial, se trata de diferentes expresiones del predominio del tradicional relacionamiento de los países latinoamericanos con los países desarrollados y hegemónicos.

pondencia del Tratado de Montevideo 1980 con las nuevas realidades y más específicamente la interpretación o la aplicación negociada de sus artículos 44 y 48, que establecen la forma incondicional de la cláusula de la nación más favorecida respecto del comercio de bienes y el trato nacional en materia de capitales, de frente al TLCNA y posibles acuerdos de adhesión de otros países miembros

En cualquier caso, se debe tener presente que el desarrollo de la dimensión regional y el papel del organismo regional no pueden ir más allá del punto donde los países participantes, en conjunto, quieren llegar, y en este sentido es inevitable poner de manifiesto que, por encima de las intenciones, no se ha hecho explícito un acuerdo entre los once países miembros de la ALADI respecto del momento en que se deben iniciar los ejercicios de articulación y convergencia de los procesos parciales y bilaterales, que son características de la actual realidad de la región.

Deseamos concluir con algunas reflexiones complementarias sobre las perspectivas del proceso:

- Para que la actual aceleración del proceso de integración no sea más que un resultado residual y automático de las políticas de apertura, y por lo tanto sujeto a sus vaivenes y límites, sería necesario que permitieran transformar las coincidencias resultantes de las reformas comerciales y cambiarias en curso, en un programa de integración regional, que incluya estrategias y políticas de especialización y complementación productiva y tecnológica.

- Las condiciones actuales son propicias para que se vayan adoptando, a escala regional y con vistas a un futuro no demasiado lejano, medidas que aprovechen las condiciones de homogeneidad creciente (al menos en cuanto a las políticas comerciales) para concretar una zona de libre comercio intra-ALADI. En tal sentido, no se debe renunciar a la exploración de los diferentes caminos que conducen a la integración (comercial y general). En cuanto a las condiciones de su negociación, la experiencia del TLCA demuestra que, aunque sea deseable y posible, está sujeta a múltiples y complejas negociaciones, especialmente en materia de origen (garantía para evitar desviaciones de tráfico comercial e inversiones inducidas por

dicha desviación).

- Sin descartar la importancia de la integración comercial, la dimensión regional y el protagonismo de sus instituciones dependerán de su capacidad para contribuir a la articulación entre los países de la región y de éstos en un sistema internacional en el que la tecnología, la competitividad y el crecimiento armónico en industrias y servicios son ejes fundamentales, que involucran y absorben las negociaciones comerciales. En tal sentido, correspondería promover negociaciones que tiendan a la aproximación regional teniendo en cuenta la diversificación del comercio, su valor agregado, la densidad tecnológica y el incremento de la competitividad dentro de la región y con el resto del mundo.

- Por último, la proyección de la integración latinoamericana hacia formas más perfectas de unión entre los países de la región, demanda, una clara percepción y compatibilización de los proyectos a nivel regional con los alcances de una eventual zona de libre comercio hemisférica. En esta relación de complementariedad-conflicto se requiere que no se pospongan las acciones dirigidas a la conformación de un bloque económico-político entre los países latinoamericanos (incluyendo el eventual mercado común), para enfrentar, con alguna solvencia y posibilidades de éxito, las exigencias de una nueva y mejor inserción en el escenario mundial.