

# CONCEPCIONES LATINOAMERICANAS Y ASIATICAS SOBRE COOPERACION REGIONAL\*

*Hernán Gutiérrez Bermedo*  
*Manfred Wilhelmy von Wolff*

Existen grandes diferencias entre las concepciones latinoamericanas y asiáticas de cooperación, hipótesis que es comprobada por los autores mediante una descripción y un análisis de las características propias de este proceso en ambas regiones. En cuanto a América Latina, se estudia el desarrollo histórico de las concepciones de cooperación y el estado actual de los mecanismos, detectando que los cambios producidos en el sistema internacional han hecho reevaluar la estrategia de reinserción de la región y, por lo tanto, la idea de integración. A diferencia de ésta, en Asia los esfuerzos en este sentido son mucho más recientes y están marcados por la falta de normativa e institucionalidad, enfatizando los entendimientos político-estratégicos. Sin embargo, aquí también se estarían revisando estos supuestos. Así, se concluye demostrando que estas divergencias estarían desapareciendo lo que disminuiría la brecha entre ambos tipos de cooperación.

## I. Introducción

Corresponde en este trabajo entrar al tema general del estudio comparativo de las relaciones intraregionales, abordando en primer término las concepciones centrales que han guiado a los actores involucrados en sus iniciativas de cooperación. Estas concepciones o ideas básicas tienen importancia en cuanto constituyen las "filosofías" que inspiran las instituciones regionales en diversos niveles, ámbitos de operación y épocas evolutivas de la cooperación regional o subregional. En este plano general, ellas se conjugan con otros elementos —como el marco externo y las condiciones político-económicas pro-

---

\*El presente trabajo ha sido elaborado en el marco del proyecto sobre "Cooperación regional comparada: América Latina y ASEAN", que cuenta con financiamiento otorgado por la Fundación Volkswagen (Stiftung Volkswagen) de la R. F. de Alemania, a un equipo investigador integrado por el Prof. Dr. Manfred Mols y Evamaría Berg, M. A., del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Johannes Gutenberg de Maguncia, y por los autores de la presente monografía.

pías de cada actor— los intereses y objetivos de la cooperación y para definir sus instrumentos institucionales en los campos de acción conjunta política, económica, cultural y social.

En este trabajo utilizamos el término "cooperación" en un sentido amplio, que comprende toda clase de modalidades de acción conjunta de diferentes actores internacionales con miras a encarar asuntos de interés común.<sup>1</sup> Una antigua forma específica de cooperación es la alianza, un acuerdo más o menos formalizado entre dos o más Estados, mediante el cual estos se comprometen a procurar conjuntamente o de manera coordinada el logro de determinados objetivos que tienen un interés común o convergente. Esta modalidad tradicional de cooperación por lo general se da en el ámbito de las estrategias diplomáticas y las políticas de seguridad, aunque también es posible hablar de alianzas como entendimientos informales, generalmente de tipo táctico, en cualquier proceso político.

Aunque el fenómeno de las alianzas no está ausente de los sistemas regionales y subregionales que nos preocupan —y no podría estarlo en la segunda acepción que hemos dado al término— nuestro estudio presta más atención a formas de cooperación que tienen algún grado, aunque modesto, de institucionalización, como son los mecanismos de concertación, consulta y coordinación de políticas y los mecanismos de integración. Estos últimos están orientados a diversos grados de ampliación y eventualmente de unificación de diversos espacios económicos nacionales a través de una organización multilateral común, lo que plantea en cada caso la interrogante acerca de las dimensiones y alcances políticos de cada mecanismo. En cambio, son menores las exigencias institucionales a nivel de la concertación de políticas, que encierra una variada gama de posibilidades de cooperación (consulta, ajuste recíproco de posiciones, etc.), sin que se trate necesariamente de establecer nuevas entidades o actores regionales. Podría decirse de manera general que, mientras en las entidades de integración predomina el elemento de "servicio" a los Estados miembros sobre el carácter de "foro" de las mismas, en los mecanismos de concertación tiende a darse la situación inversa.

La hipótesis general de este trabajo, dentro de nuestro propósito de comparación interregional, es que existen diferencias signifi-

---

<sup>1</sup>Ver James A. Caporaso, "Enfoques teóricos sobre la cooperación internacional: el caso de América Latina", en: Heraldo Muñoz y Francisco Orrego (eds.), *La cooperación regional en América Latina - Diagnóstico y proyecciones futuras*, (Ciudad de México: El Colegio de México, 1987), pp. 30 y siguientes, para una discusión conceptual del tema de la cooperación.

cativas entre las concepciones latinoamericanas y asiáticas acerca de la cooperación regional y subregional. En estas diferencias inciden las peculiaridades de las respectivas experiencias históricas así como las influencias que se reciben del marco externo que rodea a cada grupo de países, junto con rasgos de las respectivas culturas y estilos políticos predominantes, especialmente a nivel de las élites regionales. A su vez, tales concepciones fundamentan aspiraciones y realidades en el ámbito de la participación externa de todos o algunos países latinoamericanos y de ASEAN que también ofrecen perfiles identificables.

Es posible afirmar que, a grandes rasgos, las concepciones tradicionales latinoamericanas acerca de la cooperación regional se manifiestan con las características siguientes: (1) énfasis en la creación de instituciones multilaterales que se conciben como la clave para lograr los fines de la cooperación; (2) alta valoración de los enfoques legales; (3) tendencia a subrayar los procedimientos más que el desarrollo de programas sustantivos (formalismo); (4) indefinición de metas acompañada de una tendencia a la retórica de tono idealista; (5) concentración en las acciones diplomáticas y, en general, en las interacciones a través de las instancias de los gobiernos, con escasa o nula participación de otros actores; y (6) tendencia a incluir el mayor número de Estados dentro de la región.

Mientras el perfil histórico de los esquemas de cooperación regional latinoamericana parece ajustarse en un alto grado a las características enumeradas, en las últimas dos o tres décadas del período contemporáneo se registran cambios de cierta importancia. Los gobiernos se muestran más inclinados a flexibilizar algunos mecanismos de cooperación; tienen mayor disposición a plantear el desarrollo de los esquemas de cooperación regional en términos de enfoques políticos y —especialmente— económicos; aceptan la necesidad de definir con cierta precisión al menos algunos compromisos y objetivos de cooperación; se interesan crecientemente en vincular diversos actores no estatales a los mecanismos de cooperación; y —finalmente— reconocen la conveniencia de distinguir entre diversos mecanismos y acuerdos de cooperación a niveles regionales y subregionales. Esta evolución estaría disminuyendo la brecha entre los patrones de cooperación regional entre América Latina y la ASEAN, donde la parte asiática enfrenta a la latinoamericana con un desarrollo más flexible, operativo y dinámico de las relaciones cooperativas. Estas, sin embargo, de ningún modo escapan a problemas básicos

comunes entre las dos regiones, entre los que cabe destacar la dificultad de articular las propuestas de cooperación política con las propuestas de contenido económico, y la desconexión relativa entre los mecanismos institucionales de toma de decisiones a nivel multilateral y las acciones de los agentes autónomos (tanto privados como públicos) a nivel nacional.

En las siguientes secciones presentamos un panorama de las características de la cooperación internacional latinoamericana y del Sudeste asiático, que muestra la evolución de las concepciones básicas en una y otra región.

## II. El desarrollo histórico de las concepciones de la cooperación en América Latina

En la región latinoamericana, las ideas de cooperación, concertación de políticas e integración económica y política son prácticamente tan antiguas como el sistema de Estados independientes. Como ha demostrado el historiador Günter Kahle, el subsistema internacional originado a partir de los imperios ibéricos en América ha oscilado permanentemente entre un polo de cooperación y acercamiento y un polo de antagonismo y distanciamiento. Por ejemplo, se inscriben en la primera tendencia polar las ideas integracionistas bolivarianas y los ideales liberales americanistas de mediados del siglo XIX. En cambio, las tempranas concepciones de equilibrios regionales del poder así como las prácticas de emulación de la *Realpolitik* europea por parte de las élites locales, portadoras de nacientes ideas acerca de intereses nacionales separados y contrapuestos, forman parte de la tendencia centrífuga, competitiva y antagónica de las relaciones internacionales regionales, que encuentra abundante sustento en la nutrida agenda de conflictos territoriales asumidos por los nuevos Estados, legatarios de muy imprecisas delimitaciones de las antiguas divisiones político-administrativas de los imperios ibéricos.<sup>2</sup>

El esquema bolivariano de cooperación regional en la década de 1820 tuvo una motivación marcadamente defensiva frente a las

---

<sup>2</sup>Günter Kahle, "Grundprobleme der Integration in Lateinamerika seit der Unabhängigkeit", en Manfred Mols (ed.), *Integration und Kooperation in Lateinamerika*, Paderborn, F. Schoeningh, 1981, pp. 37 y ss. La descripción de la diplomacia sudamericana como una imitación de la política de poder europea es de Robert N. Burr, *Chile and the Balancing of Power in South America*, (Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 1965).

amenazas que desde las monarquías europeas se cernían sobre los frágiles Estados americanos en pleno proceso de formación, cuyas identidades político-sociales y cuya viabilidad como sistemas de gobierno estaban lejos de encontrarse claramente definidas y consolidadas. Aunque el ideal bolivariano de integración hacia el interior y alianza y confederación frente al exterior nunca llegó a concretarse, históricamente ha tenido una función simbólica en la región en la medida que constituyó un temprano reconocimiento de la importancia de la cooperación para la formación de intereses comunes de los países americanos.<sup>3</sup> Un rol similar han tenido las ideas americanistas propugnadas por diversos gobiernos de la región, sobre todo hacia mediados del siglo pasado. En este caso, las propuestas de cooperación apuntaron a hacer frente a amenazas externas bien determinadas (como las provenientes de España en la década de 1860) y dieron lugar a un grado incipiente—aunque siempre débil e intermitente—de consenso, aunque a muy pocas acciones mancomunadas.<sup>4</sup> La posterior revalorización de la tradición hispana en algunos sectores de las élites regionales permitió que alcanzara cierta vigencia el concepto de iberoamericanismo, el cual, sin embargo, no trascendería de la esfera de la identificación histórico-cultural.<sup>5</sup> Una mayor trascendencia política correspondería a las concepciones indoamericanas, las que en un contexto de fuerte orientación antiimperialista estarían presentes en los planteamientos nacionales y regionales de movimientos políticos importantes, como el aprismo peruano y la ideología del PRI en México.<sup>6</sup> Sin embargo, más allá de su retórica antiimperialista, el indoamericanismo ha ofrecido pocas respuestas de cooperación regional. Mientras el APRA se declara tajantemente

<sup>3</sup>Ver Alberto van Klaveren, "Las nuevas formas de concertación política en América Latina", en: Heraldo Muñoz y Francisco Orrego, *op. cit.*, pp. 504-506.

<sup>4</sup>Los acuerdos del Primer Congreso de Lima (1847/48), con participación de cinco países, no fueron ratificados. El Segundo Congreso de Lima (1864/65) reunió a nueve países y produjo un tratado de unión y defensa, que tampoco sería ratificado. Una fuerte crítica de la inspiración americanista de estos Congresos se encuentra en Mario Barros, *Historia Diplomática de Chile*, Barcelona, Ariel, 1970, pp. 220-221, pero aun este autor reconoce (al final de una nota de pie de página) que "el Congreso de Lima de 1864 fue un interesante paso en el desarrollo de los organismos multinacionales interamericanos".

<sup>5</sup>Kahle, *op. cit.*, p. 46.

<sup>6</sup>La obra clásica sobre el APRA es Harry Kantor, *The Ideology and Program of the Peruvian Aprista Movement*, (Berkeley: University of California Press, 1956); sobre la autonomía ideológica mexicana, Rosario Green, "Fundamentos y principios de la política exterior mexicana y su capacidad de respuesta a los retos de las grandes potencias", en: Manfred Wilhelmy (ed.), *La formación de la política exterior - Los países desarrollados y América latina*, (Buenos Aires: GEL, 1988), pp. 317-319.

integracionista, los planteamientos internacionales del PRI en la práctica se limitan a enfatizar principios tradicionales como la no-intervención y la autodeterminación, dentro de una postura marcadamente defensiva frente a la amenaza de la hegemonía norteamericana.

Las concepciones panamericanas e interamericanas han sido, sin duda las de mayor influencia práctica en la región, toda vez que reconocen la necesidad ineludible de buscar entendimientos económicos y políticos con los Estados Unidos. Es cierto que la naturaleza asimétrica de las relaciones entre los Estados latinoamericanos con los Estados Unidos, las orientaciones muchas veces divergentes de las políticas exteriores, la oscilación de las orientaciones externas de Washington entre el aislacionismo y las manifestaciones abiertamente imperialistas, y —por último— la casi permanente inestabilidad política y vulnerabilidad económica de los países latinoamericanos, han conspirado en diversos grados tanto en contra de la eficacia como de la legitimidad de los esquemas de organización regional definidos a partir de la común pertenencia de Estados Unidos y América Latina a un conjunto de entidades de cooperación fundadas en el reconocimiento del carácter distintivo del "hemisferio occidental". La falta de reconocimiento de estas realidades ha contribuido a lo largo de un siglo de relaciones interamericanas, a generar y mantener significativos grados de confusión y de discrepancia acerca de la naturaleza, importancia y alcance de los esquemas interamericanos. Por ejemplo, se ha creído muchas veces en la región que para Estados Unidos el sistema interamericano sería un pilar fundamental de su participación en el sistema internacional, siendo que en realidad "ha sido percibido por Washington como una instancia auxiliar y más bien secundaria dentro de su política exterior global".<sup>7</sup> Mientras el error anterior ha contribuido a la generación de expectativas exageradas de cooperación regional, un segundo error de apreciación, consistente en ver en el sistema interamericano única y exclusivamente un sistema de dominación neocolonial de Washington en la región, ha perjudicado las perspectivas de cooperación negociada en torno a intereses comunes o convergentes dentro de la región, que se han dado en períodos como los de la política del Buen Vecino, la Alianza para el Progreso y los movimientos democratizadores de la última década. Más allá de las tentaciones unilateralistas a las que una y otra

<sup>7</sup>Alberto van Klaveren, en: Muñoz y Orrego, *op. cit.*, p. 507.

vez han cedido los círculos oficiales de Washington y de las frecuentes frustraciones latinoamericanas en las relaciones interamericanas, este desigual esquema de asociación ha combinado las funciones de vehículo de influencia hegemónica de Estados Unidos con las de foro de debate regional, canal de demandas latinoamericanas dirigidas a Washington, medio de "contención" colectivo de las presiones que ejerce Estados Unidos sobre los países de América Latina y el Caribe, y foro de comunicación y ocasionalmente de negociación entre los países latinoamericanos y el Caribe.

Históricamente el sistema interamericano se desarrolló en el contexto de la intensificación de las vinculaciones políticas y económicas entre América Latina y los Estados Unidos. Esta circunstancia, conjuntamente con el ascenso de los Estados Unidos a la condición de potencia hegemónica mundial en el segundo tercio del siglo xx y con la ausencia de proyectos alternativos viables de asociación y organización de los países latinoamericanos, permite afirmar que el esquema interamericano constituye el núcleo histórico del regionalismo en el hemisferio occidental, a pesar de sus manifiestas limitaciones, que en el plano operativo han dado lugar a críticas a la ineficacia e ineficiencia del sistema, y en el plano político han provocado reiterados cuestionamientos de su legitimidad.

El reconocimiento de la posición central del interamericanismo conlleva la admisión de la incapacidad y/o de la falta de voluntad de los Estados de la región durante el último siglo para desarrollar formas de asociación específicamente latinoamericanas, independientes de su participación en cuanto Estados formalmente independientes y soberanos en una asociación con Estados Unidos en su calidad de potencia hegemónica.

No obstante, el déficit histórico de autonomía organizativa latinoamericana se trataría de contrapesar mediante diversos expedientes en el seno del sistema interamericano. En primer lugar, mediante la insistencia en que las instituciones deberían ceñirse a cánones definidos de juridicidad internacional e interamericana, cuya función política implícita sería la de contener el poder político y económico de la potencia hegemónica, sujetando su ejercicio a reglas de derecho generalmente aceptadas por los Estados participantes. Una segunda línea de actuación diplomática latinoamericana consistiría en demandar la discusión de una agenda consistente con los intereses latinoamericanos, esto es, un conjunto de materias que

podiera tocar puntos estimados vitales o al menos importantes en diversos períodos, como la no intervención o la cooperación económica y social para el desarrollo, resistiendo la tendencia norteamericana a mantener el sistema como una mera caja de resonancia regional de la política exterior de Estados Unidos, así como una vía para la expansión del comercio norteamericano en la región (lo que fue la orientación inicial de la Unión Panamericana).

Frente a la realidad de los esquemas panamericanos e interamericanos, las propuestas de cooperación e integración latinoamericana orientadas a sustituir las instituciones existentes son intermitentes y débiles hasta el pasado reciente. Sus manifestaciones principales son de carácter intelectual y retórico más que práctico. En la medida que llegan al nivel de la política partidista, aparecen como posturas alternativas que se oponen a las políticas oficiales, pero que tienen escasas posibilidades reales de cambiarlas o desplazarlas. Entre las orientaciones latinoamericanistas, Roberto Russell destaca "las ideas nacional-populares prevalecientes durante las décadas de los 10 a los 40", cuyos principales postulados el autor resume en los siguientes puntos:

"rechazo a toda forma de imperialismo y al sistema panamericano; defensa de los principios de autodeterminación y no intervención; búsqueda de modelos propios de desarrollo no imitativos; apoyo a la coordinación de acciones políticas, económicas y culturales entre todos los países latinoamericanos; necesidad de impulsar la emancipación ideológica y cultural, y ampliación de la participación política a todos los sectores sociales".<sup>8</sup>

A pesar que, como se ha señalado, el ideario latinoamericanista no logra plasmar un cuerpo de propuestas viables para el *reemplazo* de los esquemas interamericanos, creemos que tiene una influencia política importante a través de lo que el mismo Russell denomina el "*paradigma unionista*" de las relaciones regionales. Este paradigma subyace a propuestas como las de integración regional impulsadas por la CEPAL a partir de los años 50; está presente en forma destacada en la labor de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), que procuró articular posiciones comunes de toda la región ante foros multilaterales económicos y ante Estados Unidos

---

<sup>8</sup>Roberto Russell, "Ideas políticas y unidad latinoamericana: hacia una superación de la dicotomía utopismo-pragmatismo", en: Muñoz y Orrego, *op. cit.*, p. 81.



entre 1963 y comienzos de los años 70; y tiene influencia —a pesar de su carácter declaradamente pragmático— en las más recientes instancias de concertación política regional, como el Grupo de los Ocho.<sup>9</sup>

### III. Una revisión del estado actual de algunos mecanismos de cooperación en América Latina

Las profundas transformaciones políticas y económicas experimentadas por el sistema mundial en los años ochenta han dejado tras sí un nuevo paisaje cultural e ideológico en América Latina: ésta es la hipótesis que guía nuestro resumen de la cooperación en el subcontinente. La simultánea emergencia de un orden mundial multipolar y de bloques geo-económicos redefine las fronteras y los lazos entre el Estado-nación y su entorno internacional. En América Latina, estas transformaciones estructurales del orden global tienen por efecto, entre otros, forzar a las élites regionales y nacionales a modificar el paradigma a partir del cual fluye la formulación de políticas. En el marco del presente trabajo, no corresponde evaluar rigurosamente la hipótesis propuesta, razón por la cual nos limitaremos a analizar información reciente sobre los conceptos y los marcos ideológicos vigentes en América Latina. Para estos efectos, realizaremos una somera revisión de recientes artículos académicos y declaraciones políticas, intentando detectar la profundidad y extensión de los cambios en el sistema latinoamericano de creencias y concepciones relativas a la cooperación en la región.

Nuevas visiones surgen en América Latina ante el desafío de lograr formular y articular una inserción internacional funcional al logro del objetivo de desarrollo acelerado y autosostenido. Los cambios que subyacen a las principales iniciativas de concertación política y económica en el curso de la última década han tenido quizá su expresión más radical en la conceptualización y los supuestos inherentes a la idea misma de integración, inserción internacional y cooperación. El paradigma "unionista" y "dependentista" formulado

<sup>9</sup>La literatura sobre CEPAL es muy extensa. Un análisis excelente es el de Aníbal Pinto, "Centro-periferia e industrialización: vigencia y cambios en el pensamiento de la CEPAL", *El Trimestre Económico* 198, abril-junio 1983; sobre CECLA, ver Manfred Wilhelmy, "Chilean Foreign Policy: The Frei Government, 1964-1970", tesis doctoral, Ann Arbor, Michigan, University Microfilms, 1973, Caps. 8 y 9; sobre el Grupo de los Ocho, ver párrafos pertinentes en este trabajo.

por CEPAL, que inspirara los más ambiciosos modelos de profundización y extensión de la integración económica en América Latina y el Caribe, ha sido desplazado por un conjunto relativamente homogéneo de creencias. Siendo el resultado de una variedad de factores aún en fases incipientes de desarrollo, el paradigma emergente es un fenómeno complejo y multifacético. Lo más notable, desde una perspectiva histórica, resulta comprobar la impronta del neoliberalismo económico, por cuanto la aceptación de ciertos postulados de esta escuela de pensamiento representa un quiebre ideológico de amplias proporciones con el paradigma anteriormente predominante.

### *Dependencia e interdependencia*

Desde la independencia política de las naciones latinoamericanas hasta nuestros días, las fuerzas funcionales a la profundización del proceso de integración latinoamericana —o, en su defecto, a la efectiva concertación diplomática— han adquirido mayor fuerza en la medida en que se agudizó entre las élites regionales la percepción colectiva de vulnerabilidad y dependencia. A su vez, esta relación dialéctica entre unión latinoamericana y dependencia ha generado ciclos de fases activas seguidas luego por fases contractivas en la intensidad y profundidad de la búsqueda de mecanismos para armonizar y complementar las políticas económicas y las estrategias diplomáticas (ver sección II).

En la década de los años 40 el nacional-populismo alcanzó su máximo influjo en América Latina, dejando fuertes huellas en la autopercepción latinoamericana del estatus internacional de la región y los vínculos que debiesen regir en ella. Con posterioridad, el señalado vínculo entre dependencia y unión se formalizó, en términos intelectuales y retóricos, a partir de dos premisas básicas. La primera premisa fue formulada con coherencia y fuerza a partir de la década de 1950 y es de carácter primordialmente económico. Esta hipótesis postula que la armonización de políticas económicas y la integración de los mercados son condiciones necesarias y suficientes para superar la dependencia secular de América Latina, definida esta última noción como las relaciones económicas asimétricas —injustas— que rigen el intercambio entre los países latinoamericanos y las naciones occidentales desarrolladas.

En conformidad con este postulado económico, los líderes latinoamericanos gestaron en los años cincuenta y sesenta espacios institucionales altamente formalizados y estructurados, en particular, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Acuerdo de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) y el Acuerdo de Cartagena.

Las percepciones latinoamericanas sobre el fenómeno de la integración, por cierto, derivaron de ciertas premisas políticas implícitas. La interpretación predominante de la noción de cooperación en las décadas de 1950 y 1960, sin embargo, tuvo rasgos acentuadamente economicistas. De acuerdo a esta versión, la integración de las economías latinoamericanas era el único vehículo válido para superar la incertidumbre asociada al deterioro de los términos de intercambio y la dependencia de la inversión privada extranjera.

La prescripción ordenada por técnicos, políticos e intelectuales dictaba que la armonización de políticas económicas y la ampliación de un mercado común proporcionarían sólidas bases para la modernización productiva de las economías latinoamericanas. Diversos autores han destacado, acertadamente a nuestro juicio, la contribución intelectual latinoamericana a la formulación de una estrategia de inserción del subcontinente y del Tercer Mundo. Por otra parte, es indudable que el debate ideológico e intelectual en Europa occidental influyó en el pensamiento de los analistas y políticos latinoamericanos, en particular el proceso mismo de integración europea. En el transcurso del período que medió entre la Segunda Guerra Mundial y el derrumbe del sistema de Bretton Woods, el modelo conformado por los principios keynesianos (estímulo a la producción a través de la demanda agregada y manejo anticíclico de las políticas monetarias y fiscales) y las ideas básicas propias al Estado de Bienestar (Estado empresario, regulador y redistribuidor), ejercieron una auténtica hegemonía ideológica en Europa, los países del Tercer Mundo e, inclusive, los Estados Unidos. Las opciones políticas en América Latina reflejaron en parte este estado del debate y, en particular, los dirigentes e intelectuales le confirieron al objetivo de la diversificación industrial un valor estratégico crítico. La creación de un parque industrial diversificado permitiría sustituir importaciones, superar el deterioro de los términos de intercambio y autonomizar el desarrollo económico latinoamericano de las decisiones del inversionista privado extranjero. En América Latina el objetivo eco-

nómico de la industrialización fue considerado, simultáneamente, medio y fin del desarrollo económico.

Con frecuencia, tanto en la acción que se enmarcó en los acuerdos de libre comercio (como ALALC, y posteriormente ALADI, CARIFTA, y posteriormente CARICOM) como en aquella que fluyó a partir de los esquemas de integración subregional (mercado regional andino y MCCA) podemos discernir con frecuencia una cierta rutina interpretativa reduccionista, o si se quiere, bastante restringida. Esta tiende a establecer un vínculo unidireccional entre la interdependencia económica y la magnitud de los volúmenes del comercio intrarregional.

En la concepción de la integración en América Latina, tal como fue traducida en términos de principios políticos orientadores hasta la década de los ochenta, predominó una visión que circunscribió estrechamente la integración al ámbito comercial: disminuir proporcionalmente el comercio —y por ende la dependencia— con el resto del mundo y aumentar correlativamente el comercio intrarregional, incrementando de este modo los grados de interdependencia latinoamericana. Por esta razón se le concedió una gran importancia al problema de la producción y de la especialización.

La segunda premisa ordenadora del subsistema ha sido ya analizada en la sección precedente. Limitémonos a señalar que es más amplia en sus connotaciones que la primera premisa —de naturaleza netamente económica— en razón de su carácter histórico y cultural. El repertorio de imágenes, símbolos, mitos y utopías heredado de la independencia reproduce la idea-fuerza de la libertad obtenida luego de un proceso colectivo de emancipación política. En efecto, como señaláramos con anterioridad, detrás de los esfuerzos unificadores en América Latina, prevaleció en el pasado la percepción de un desafío común: la superación de la hegemonización de sus relaciones políticas y económicas por parte de una potencia extranjera. Es decir, la asimetría de sus relaciones con los Estados Unidos, primordialmente, y con el conjunto de los países desarrollados. El choque inherente a dos culturas suficientemente diferenciadas extendió considerablemente el radio de alcance de los inevitables conflictos entre las economías latinoamericanas y la dinámica economía norteamericana, constituyéndose, en oposición a los Estados Unidos, una cierta identidad política y cultural del subcontinente. En base a esta idea máxima de la identidad latinoamericana, surgieron y se entrelazaron múltiples

iniciativas para poner en práctica un sistema latinoamericano a partir de instituciones propias.

A fines de la década de los años ochenta, el contenido conferido en la región al vínculo dependencia-interdependencia experimentó grandes transformaciones. Como consecuencia de los cambios, hoy tiende a prevalecer entre los dirigentes regionales una idea básica de la inserción externa que no está distante de las concepciones "darwinianas" que se divisan entre las élites dirigentes de los países integrantes de la ASEAN, las que se pueden sintetizar en la siguiente cita de Paul Leong, presidente del Grupo de los 14, círculo de expertos de los países de la ASEAN:

"En el afán de crear riqueza entre las naciones, solamente unas pocas sociedades tendrán éxito. Esas sociedades serán aquellas que demuestren una fuerte tenacidad y resistencia... que posean la visión amplia, la energía y el coraje para enfrentar los desafíos y determinar su propio destino... las sociedades que no estén a la altura se verán marginadas. La historia ha confirmado reiteradamente esta realidad y nos ha dado suficientes ejemplos que, si nosotros mismos no elegimos el futuro, el futuro no nos pertenece."<sup>10</sup>

Así, por ejemplo, la quinta reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALADI (1990) definió como una de las funciones principales de la asociación "coadyuvar a los esfuerzos nacionales destinados a la modernización de la estructura productiva de los países miembros, a efectos de alcanzar mayores niveles de eficiencia y competitividad, tanto a nivel regional como frente a terceros países".<sup>11</sup>

Como veremos en la revisión del estado actual de los principales mecanismos de concertación en América Latina, en los últimos dos años observamos cada vez con mayor claridad, especialmente en los círculos técnicos y políticos, que la idea de integración se transforma en una pieza más de una amplia y abierta estrategia de reinserción en la economía internacional fundada en el libre comercio, la competitividad y la iniciativa empresarial privada. Asociado al nuevo contor-

<sup>10</sup>Paul Leong Hkee Seong, "ASEAN: Choosing our Destiny", en Noordin Sopiee/Chew Lay Sian Jin (eds.), *ASEAN at the Crossroads*, (Kuala Lumpur: 1987), p. 5, citado en Manfred Mols, "El regionalismo en América Latina y el Sudeste asiático: Aspectos comunes y diferencias", en: Luciano Tomassini (comp.), *El sistema internacional y América Latina. Nuevas formas de concertación regional en América latina*, (Buenos Aires: RIAL-GEL, 1990), p. 97.

<sup>11</sup>ALADI: Quinta Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, *Integración Latinoamericana*, año 15, Nº160, septiembre de 1990, pp. 66-75\*.

no que hemos esbozado de la autopercepción latinoamericana, observamos que, desde una perspectiva estratégica, la integración pasa a ser un instrumento necesario para el logro de tasas de crecimiento satisfactorias y ya no, como solía ocurrir en el pasado, un fin en sí mismo.

### *Los mecanismos de integración*

#### *A. Los acuerdos multilaterales de libre comercio: la ALALC y la ALADI*

En el transcurso de los tres primeros lustros posteriores a la Segunda Guerra Mundial, las modificaciones del entorno internacional de América Latina redefinieron la naturaleza de las relaciones de la subregión con Estados Unidos como potencia hegemónica regional. La percepción que las élites latinoamericanas tenían acerca del sistema internacional se modificó en forma sustantiva, afectando la naturaleza de la cooperación intralatinoamericana y la proyección del subcontinente en el escenario mundial. La ALALC –Asociación Latinoamericana de Libre Comercio– fue fiel producto y reflejo de estos procesos, y como tal adquiere un carácter simbólico en relación a la integración latinoamericana tal como ésta fue concebida entre fines del decenio de los cincuenta y la mayor parte de los sesenta.

En lo que respecta a los rasgos de continuidad que presentó la ALALC respecto de los esquemas históricos de cooperación diseñados en América Latina, podemos decir que corresponde en líneas generales, a la caracterización formulada en la Introducción, si bien en la ALALC predomina el énfasis en la estrategia económica en desmedro de sus fundamentos políticos. La ALALC se apoyó en una compleja institucionalización de mecanismos y rondas multilaterales de negociación; sus esfuerzos se volcaron hacia la articulación de normas jurídicas que permitiesen atenuar la hegemonía norteamericana, y exhibió un extremo formalismo para normar los procedimientos de la institución, como medio para asegurar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los países integrantes. En el mismo orden de ideas, los programas y metas originariamente formulados por la ALALC reflejan un idealismo programático. En esencia, la iniciativa integradora radica en los gobiernos, bajo el supuesto implícito de que otros actores pertinentes reforzarían la dinámica integradora. Final-

mente, debemos señalar que la ALALC se fundó en la creencia en la necesidad de incluir al más amplio número posible de países, haciéndose eco del ideal histórico de una Comunidad Latinoamericana.

En conformidad con las características señaladas, la ALALC privilegió la definición de amplios objetivos macroeconómicos —el establecimiento de una zona de libre comercio— en cuya consecución deberían emplearse mecanismos de carácter global: acuerdos multilaterales adoptados por la regla de la cuasi-unanimidad. En segundo lugar, la ALALC definió como instrumento fundamental la coordinación de las políticas comercial y financiera, para cuyo efecto diseñó los programas de liberación de comercio y los acuerdos de complementación sectorial. La simultánea definición de amplias metas y la inercia propia de la estrategia de negociación multilateral adoptada, determinaron la inflexibilidad y, en definitiva, falta de realismo que signó los acuerdos y programas de la ALALC a lo largo de sus veinte años de existencia.

La filosofía básica sobre la cual fue estructurada la ALALC reposaba en la concepción de un proceso de integración gradual e irreversible. La ALALC se propuso crear una zona de libre comercio, meta visualizada como un esfuerzo parcial que sentaría las bases para la progresiva integración económica posibilitada por la creación de interdependencia y solidaridad recíprocas. Su fuente teórica de inspiración fueron las ideas desarrolladas por la CEPAL y por el economista argentino Raúl Prebisch.

La ALALC fue concebida, entonces, como un instrumento para reinsertar la economía latinoamericana mediante una industrialización por sustitución de importaciones que reemplazara las estrechas fronteras de los mercados nacionales por un ámbito de libre intercambio regional. En las metas específicas, el plan original de la ALALC contemplaba la conformación de una zona de libre comercio en 1973, objetivo que se lograría por medio de periódicas reducciones negociadas de tarifas.

En esencia, como postula acertadamente Vacchino, la ALALC descansaba en el supuesto de que los lazos solidarios prevalecerían sobre la racionalidad instrumental del mercado:

"El principio esencial para expandir el comercio intralatinamericano que conduciría al mercado común, era el de reciprocidad, en función del cual los bienes industriales que

antes se importaban del resto del mundo, se podrían adquirir de otros países latinoamericanos, pagándoles con un incremento de las propias exportaciones hacia la misma región".<sup>12</sup>

Ante la generalizada percepción de la inoperatividad de la ALALC a pocos años de su creación, los gobiernos latinoamericanos reformularon en 1969 la estrategia de liberalización del comercio multilateral. Los países signatarios del Tratado de Montevideo autorizaron la creación de mecanismos subregionales de integración, con la intención de profundizar el proceso unificador mediante un modelo de integración *à plusieurs vitesses*. El principio explícito fue conferir al proceso mayor flexibilidad mediante la elaboración de una pluralidad de opciones institucionales, o, dicho en otras palabras, mediante la creación de un verdadero sistema latinoamericano de integración, de modo tal que cada país o grupo de países participara en el proceso en función de su voluntad y de sus posibilidades.<sup>13</sup>

La profunda crisis que experimentó la ALALC en el transcurso de la década del setenta obligó a los gobernantes, en una primera instancia, a prorrogar por una década el cumplimiento de las metas y objetivos de la asociación (Protocolo de Caracas), conduciéndolos, finalmente, a reemplazar la ALALC por la Asociación Latinoamericana de Desarrollo e Integración (ALADI).

Creada en 1980 mediante la firma de un nuevo Tratado de Montevideo, la ALADI es la prolongación institucional de la ALALC y refleja, por consiguiente, la actualización que en esa época se hizo de las percepciones latinoamericanas sobre la cooperación e integración económicas.

De acuerdo a Francisco Orrego Vicuña,

"Las anteriores experiencias de integración económica fueron en gran medida expresiones regionales de modelos políticos liberales, caracterizados por el pluralismo en lo político y por un cierto dirigismo económico. Elementos tales como la planificación industrial, la sustitución de importaciones, aranceles de protección y otras, forman parte de este esquema y como tales se vieron reflejados en los mecanismos de la integración económica. El modelo político centralista, en cambio, descansa en un enfoque restrictivo de lo propiamente político, pero en un amplio liberalismo en lo económico,

<sup>12</sup>Juan Mario Vacchino, "Organismos latinoamericanos de integración: Evolución y perspectivas", en: Luciano Tomassini, *op. cit.*, p. 3.

<sup>13</sup>*Ibid.*, p. 19.



enfaticando la no intervención del gobierno en la economía, la competencia privada, la apertura del comercio exterior, aranceles bajos, inversiones extranjeras y otros aspectos. Estos últimos aspectos son los que hoy se ven a su vez reflejados en los esquemas más recientes de integración, tal como SELA o ALADI... El dirigismo económico se ve así reemplazado por el mecanismo de mercado".<sup>14</sup>

En razón de la "herencia histórica" legada por ALALC, sin embargo, la ALADI concibe como su objetivo principal el establecer a largo plazo, en forma gradual y progresiva, un mercado común latinoamericano. Así también, podemos afirmar que la cooperación, tal como fue concebida por la ALADI, estaba nuevamente restringida al ámbito comercial y, como señala Wionczek, basada en una serie de acciones parciales no coordinadas sino supuestamente convergentes a largo plazo.<sup>15</sup>

En la consecución de ese objetivo principal, la ALADI estableció como metas secundarias la promoción y regulación del comercio recíproco (mediante el establecimiento de un margen de preferencia regional y la suscripción de acuerdos comerciales regionales o parciales), la complementación económica (mediante los acuerdos correspondientes) y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que favorezcan la ampliación de los mercados.<sup>16</sup>

El Tratado de Montevideo de 1980 establece cuatro principios rectores esenciales: 1) El pluralismo económico y político; 2) La concepción implícita de una armonía y complementación naturales de las economías latinoamericanas, idea que subyace tras el principio de la convergencia. Este último concepto "se traduce en la multilateralización de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano"; 3) El principio de "flexibilidad", como reacción a la experiencia negativa de la ALALC. Esta noción de flexibilidad se define como "la capacidad para permitir

<sup>14</sup>Francisco Orrego Vicuña, "Hacia nuevas formas de integración económica en América latina: Lecciones de una experiencia", *Estudios Internacionales*, año XIV, Nº56, octubre-diciembre de 1981.

<sup>15</sup>Ver Miguel Wionczek, "Las desventuras de la ALADI, 1980-1983", en: Muñoz y Orrego, *op. cit.*, p. 187.

<sup>16</sup>Ver CINDA, *Manual de integración latinoamericana*, Centro Interuniversitario de Desarrollo, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Mayor Simón Bolívar, Caracas, 1987, pp. 93-94.

concertación de acuerdos de alcance parcial, regulada en forma compatible con la consecución progresiva de su convergencia y el fortalecimiento de los vínculos de integración";<sup>17</sup> 4) El tratamiento diferencial de acuerdo a tres categorías de países.

De la sucinta caracterización que hemos esbozado, deducimos que la ALADI materializa el supuesto de que el eje fundamental de la integración latinoamericana es la cooperación centrada en el comercio. Como tal, la ALADI pone énfasis en la creación de mayores volúmenes de comercio intrarregional. A su vez detrás de esta meta subyace un supuesto aún más fuerte: hay una inmanente armonía natural entre el desarrollo económico y la integración de los aparatos productivos latinoamericanos y sus mercados. Este supuesto se refleja en la confianza depositada en una serie de acciones parciales no coordinadas pero supuestamente convergentes a largo plazo. En el mismo plano de ideas, la demora en la instrumentación de los Acuerdos del Tratado de Montevideo –proceso que se prolongó por más de 5 años– revela también la irrealidad de los supuestos económicos, políticos y sociales de la idea-fuerza de la concepción filosófica asociada a la ALADI.<sup>18</sup> Finalmente, señalaremos que en forma similar al Acuerdo de Cartagena, la ALADI subestimó, al menos de facto, la necesidad del apoyo de gravitantes actores sociales a un proceso de apertura comercial al ámbito regional. Del mismo modo, y en íntima relación con lo anterior, sobreestimó la capacidad resolutoria de las negociaciones de los representantes gubernamentales.

En los últimos cinco años, la acción de la ALADI se ha estancado a pesar de los reiterados esfuerzos por redefinir el rol de la asociación en el sistema intrarregional. La Conferencia Económica Latinoamericana (Quito/1984) convocada por el SELA y CEPAL, por ejemplo, acordó una serie de conductas específicas a seguir en el marco de la ALADI para superar la crisis de la deuda externa. A pesar de ello, un informe del INTAL hace el siguiente balance:

"La década de los años 80 concluyó con una ALADI que no alcanzó a resolver los problemas que se fueron generando ni, tampoco, pudo poner en vigor a plenitud los principales instrumentos de carácter regional que los países miembros

---

<sup>17</sup>*Ibid.*, p. 96.

<sup>18</sup>M. Wionczek, *op. cit.*, p. 191, proporciona buenos ejemplos que ilustran la falta de pragmatismo irreal, a pesar de las declaraciones en contrario, en los acuerdos alcanzados por la ALADI.

habían previsto. Las metas que se había fijado en 1987, luego de un largo período de hesitaciones, se manifestaron como de cumplimiento casi imposible hasta hace apenas unos pocos meses.<sup>19</sup>

En el marco de los esfuerzos por redinamizar la Asociación, la quinta reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALADI (1990) resolvió reforzar la conducción política del proceso (mediante el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores), profundizar la coordinación entre las autoridades de diversos ministerios (mediante la creación de los Consejos Sectoriales), y diversificar las áreas de acción de la Asociación de manera que "la integración regional trascienda los aspectos puramente comerciales, dentro del marco de los objetivos, principios y funciones del Tratado de Montevideo 1980". En consecuencia, el espectro de objetivos de la Asociación se amplió, incorporando, además del comercial, metas tales como la complementación productiva, la cooperación financiera, el transporte y las comunicaciones, el turismo, la preservación y mejoramiento del medio ambiente y el fortalecimiento del desarrollo científico y tecnológico.<sup>20</sup> Esta latitud en la delimitación de las funciones que debiese cumplir la ALADI se refleja también en la amplitud de los lineamientos programáticos para el trienio 1990-1992.<sup>21</sup>

### B. Acuerdo de Cartagena (Grupo Andino)

El Grupo Andino es el mecanismo de integración más sofisticado, complejo y radical en su intención, formulado hasta la fecha en América Latina y el Caribe. Sus ámbitos de acción superan largamente la esfera de la cooperación económica y se apoyan en una vasta red institucional. El formidable aparato institucional del Acuerdo de Cartagena trasciende ampliamente el marco económico de la integración, incorporando acuerdos y acciones en el ámbito cultural, científico, político y jurídico. Instituciones políticas y jurídicas como el Parlamento Andino y el Tribunal Andino de Justicia han sido creados progresivamente bajo la égida del Acuerdo de Cartagena.

<sup>19</sup>INTAL, "Recientes esfuerzos para reorientar la estrategia de integración regional de América Latina y el Caribe", *Capítulos del SELA*, N°26, julio-septiembre 1990, p. 119.

<sup>20</sup>Ver "ALADI: Quinta Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones", *Integración Latinoamericana*, Año 15, N°160, septiembre de 1990, pp. 66-75. Este número está especialmente dedicado a los 10 años de la ALADI.

<sup>21</sup>Ver Quinta Conferencia, *op. cit.*, Resolución 22 (v).

Desde una perspectiva histórica, el grupo Andino surgió como una estrategia subregional de integración alternativa a los estancados esfuerzos en favor del establecimiento de una zona de libre comercio regional, y como tal, fue pieza importante en la flexibilización del proceso integrativo en América Latina. Por sí mismo, además, el Grupo intentó conferirle mayor dinamismo y solidez a la integración, ampliando sus esferas de acción y circunscribiéndolas a un conjunto relativamente homogéneo y complementario de países. Desde esta perspectiva, entonces, el Acuerdo de Cartagena pretendía conformar una auténtica Comunidad Andina.

Los objetivos y medios que se propuso el proyecto andino, se caracterizaron por su "maximalismo" y variedad, sustentados por un modelo mixto de economía. En las palabras de Aninat, Leiva y Ffrench-Davis, la estrategia andina se distinguía "por su amplitud, profundidad, gradualidad, combinación de mecanismos de aplicación automática y programática, combinación de mecanismos de mercado y de planificación, atención especial a los países de menor desarrollo y una institucionalidad orientada a la búsqueda de un adecuado equilibrio entre los intereses nacionales y los andinos como conjunto".<sup>22</sup>

Dos elementos ideológicos, de orden tanto político como económico, delinearon las ideas básicas del Acuerdo. En primer lugar, y a pesar de la heterogeneidad de los regímenes políticos vigentes, los países signatarios el Pacto Andino suscribieron un explícito compromiso con la profundización social y política de la democracia. En segundo lugar, el proceso de integración subregional se concibió como fuerza promotora de una amplia integración latinoamericana. Según escribiera Alegrett,

"el Pacto Andino nació bajo el signo del pluralismo ideológico y político, con una expresa e inequívoca vocación latinoamericana, con el propósito de contribuir al balance necesario que hiciera posible una integración a escala regional".<sup>23</sup>

El tercer elemento clave en la concepción original del esfuerzo andino de integración fue el rol crítico asignado al Estado y a la planificación en la formulación de una exitosa estrategia de desarro-

<sup>22</sup>Ver Augusto Aninat, Ricardo Ffrench-Davis y Patricio Leiva, "La integración andina en el nuevo escenario de los 80", en Muñoz y Orrego, *op. cit.*, pp. 218-219.

<sup>23</sup>Sebastián Alegrett, "Nuevas formas de concertación regional en América Latina", en Luciano Tomassini, *op. cit.*, p. 299.

llo económico. Este último aspecto se vio reforzado por la convicción predominante de la necesidad de modernizar "desde arriba" el tejido tradicional de las relaciones sociales.

Señalemos además, como cuarto elemento, que en conformidad con el sistema de creencias que guió la acción a nivel regional y subregional en la década de los sesenta y principios del setenta, el Pacto Andino fue visualizado como un instrumento necesario para neutralizar y erradicar la dependencia y vulnerabilidad latinoamericana ante las naciones industrializadas. En efecto, como hemos señalado con anterioridad, el sentido común prevaleciente establecía que la integración económica del subcontinente generaría un proceso de desarrollo más dinámico, autónomo y equilibrado, mediante la aceleración de la sustitución de importaciones y una expansión y diversificación de las exportaciones.<sup>24</sup>

A pesar de la amplitud y profundidad de las metas del Acuerdo de Cartagena, y al igual que en el caso de la ALALC, tanto el análisis de los especialistas como la acción de los decisores a nivel subregional y nacional han puesto énfasis en el logro de mayores volúmenes de comercio andino, tal vez sobrevalorando la importancia de la intensificación del intercambio intrarregional como factor contribuyente al desarrollo de un mercado alternativo.<sup>25</sup>

El estancamiento y el retroceso signaron la acción del Grupo Andino en la década de los ochenta. Factores de orden macroeconómico, en gran parte inducidos por los cambios experimentados por la economía mundial en la segunda mitad de los años setenta, ciertamente impidieron la aplicación de mecanismos básicos del Acuerdo, entre los cuales cabe mencionar, especialmente, el programa de liberación, el arancel externo común y la programación industrial. Pero además, como uno de los autores ha señalado en artículos anteriores, el Grupo Andino no ha podido escapar de las condicionantes estructurales de los sistemas políticos participantes, en particular no ha sido capaz de superar la reducción congénita del horizonte estratégico de los actores relevantes, hecho que se traduce en la percepción generalizada de que el intercambio económico —nacional o regional— tiene carácter de "juego de suma cero". Un segundo elemento explicativo radica en el carácter elitista y restringido de los

<sup>24</sup>Ver Augusto Aninat et al., *op. cit.*, p. 299.

<sup>25</sup>Un ejemplo reciente de este sesgo analítico puede encontrarse en los capítulos pertinentes del libro *El proceso de integración en América Latina en 1989*, (Buenos Aires: INTAL-BID, 1990). Particularmente pp. 5-17.

procesos latinoamericanos de integración, razón por la cual estos carecen de auténtica profundidad político-social, a pesar de las reiteradas declaraciones de los dirigentes políticos de que arraigaría la integración en los actores sociales y políticos de la subregión andina.<sup>26</sup>

Los esfuerzos recientes por revitalizar el Grupo remontan a 1982, año en que la nueva directiva de la Junta del Acuerdo de Cartagena presentó un acucioso diagnóstico de los principales problemas que afectaban la marcha del proceso de integración subregional. El 24 de julio de 1983, la cumbre presidencial andina<sup>27</sup> emite una declaración ("Para Nosotros la Patria es América") en la cual reitera que los jefes de Estado están resueltos a fortalecer la integración en el marco de la democracia "fieles al objetivo de alcanzar un desarrollo no dependiente, fundado en la libertad y en la justicia social". El marco conceptual básico, sin embargo, permanece inalterado. Así, por ejemplo, los jefes de Estado destacan "la necesidad de avanzar en la formación del mercado ampliado de la subregión andina como la mayor alternativa para disminuir la dependencia externa de nuestro esfuerzo exportador", manifestando el propósito de evitar nuevas restricciones al intercambio y eliminar las existentes. En el mismo orden de ideas, el Plan de Reorientación del Proceso Andino de Integración (1983) manifestaba que se requería del diseño de una estrategia de desarrollo apoyada preferentemente en las posibilidades de los recursos y mercados de los países andinos, y que fuera "por tanto menos vulnerable, más estable y más autónoma". Ello sólo podía lograrse "a través del fortalecimiento de la integración y de la cooperación latinoamericana y andina".<sup>28</sup> El programa diseñado, a su vez, puso énfasis en la programación industrial conjunta y el reforzamiento de los programas sectoriales.<sup>29</sup>

En esta época, aparece en la agenda latinoamericana un tema que si bien no es nuevo, introduce nuevos valores fuertemente influenciados por los esfuerzos por superar la herencia legada por los regímenes burocrático-autoritarios. Con mayor frecuencia, las decla-

---

<sup>26</sup>Wilhelmy, Manfred. "El Grupo Andino: Lecciones de una experiencia", en: Muñoz y Orrego, *op. cit.*, pp. 239-240.

<sup>27</sup>Eran jefes de Estado Hernán Siles Salinas (Bolivia), Fernando Belaunde Terry (Perú), Osvaldo Hurtado (Ecuador), Belisario Betancur (Colombia) y Luis Herrera Campins (Venezuela).

<sup>28</sup>JUNAC, *op. cit.*, p. 21.

<sup>29</sup>Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), *Para Nosotros la Patria es América*, Lima, 1983.

raciones llaman a afianzar los valores democráticos, mantener la paz y respetar los Derechos Humanos.<sup>30</sup>

El Diseño Estratégico de Galápagos (1989) muestra algunas evidencias de cambios, al proponer dos objetivos básicos. Los primeros conforman las "Tareas hacia Adentro", y consisten en "la consolidación del espacio económico andino, en un clima de competencia que permita la eficiente asignación de recursos, el desarrollo empresarial y la elevación de las capacidades productivas de los agentes económicos subregionales". En segundo lugar, el Diseño Estratégico establece las "Tareas hacia Afuera": la adopción de acciones conjuntas para una inserción internacional competitiva y menos asimétrica. Ese mismo año, al cumplir veinte años el Acuerdo de Cartagena, los presidentes andinos expresan en el Manifiesto de Cartagena de Indias que el sistema democrático "constituye la norma inquebrantable, la forma de vida y al instrumento idóneo para preservar la paz, alcanzar el desarrollo y la justicia social, garantizar el pleno respeto a los derechos humanos e impulsar la cooperación e integración entre nuestros pueblos" y manifiestan que el proceso de integración "no ha logrado aprovechar plenamente los elementos unificadores potenciales que existen entre nuestros pueblos, pues ha prevalecido una visión eminentemente comercial del proceso de integración". Finalmente, los jefes de Estado expresan la convicción de que la integración andina es "un proceso global que se orienta hacia la consolidación de la identidad subregional".<sup>31</sup>

En el transcurso de 1990, las declaraciones de los presidentes andinos traducen con mayor claridad los cambios ideológicos acaecidos. En la Cumbre de La Paz, en efecto, los presidentes resuelven adelantar la conformación de la Zona de Libre Comercio al 31 de diciembre de 1991 y constatan

"con beneplácito la convergencia creciente entre las políticas económicas de los países andinos, en la búsqueda de una mayor eficiencia y competitividad de sus economías, mediante la liberalización y apertura al comercio y a la inversión internacionales, en la línea de los intereses de nuestros países, y la implantación de una racionalidad económica

<sup>30</sup>Carta de Conducta aprobada por los Presidentes Andinos en Riobamba.

<sup>31</sup>JUNAC, *Diseño Estratégico Andino y los Mandatos Presidenciales de 1989*, Lima, JUNAC, 1990, p. 69.

fundada en la iniciativa privada, en la disciplina fiscal y en un Estado redimensionado y eficaz".<sup>32</sup>

A modo de conclusión, se puede advertir que hay un cambio de concepción en los últimos dos años que apunta a "poner a tono" el mecanismo subregional con las tendencias externas, de orientación liberal, antes señaladas. Los serios desafíos económicos y los problemas de gobernabilidad enfrentados por algunos países andinos nos invitan a ser cautos a la hora de predecir el impacto específico de estas declaraciones de intención política en la marcha de la integración subregional.

### *Los mecanismos de coordinación*

#### *A. La Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA)*

Los mecanismos latinoamericanos de coordinación diplomática y económica tienen, en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, su antecedente más importante en la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA). Los orígenes del CECLA remontan a las rondas de consulta y coordinación de posiciones conjunta realizadas por naciones latinoamericanas en el seno del sistema interamericano a mediados de los años sesenta. La institucionalización formal de la CECLA tuvo lugar en 1969, impulsada por el llamado Consenso Latinoamericano de Viña del Mar.

A nivel regional, la CECLA representa el antecedente fundamental de la actuación multilateral directa de los gobiernos latinoamericanos. Posteriormente, la CECLA tuvo su prolongación natural en la Comisión Especial de Consulta y Negociación (CECON), creada como una instancia latinoamericana de negociación y consulta con los Estados Unidos.

Respondió la CECLA a un intento de lograr un enfoque común latinoamericano, el cual incorpora a la totalidad del sistema interamericano menos Cuba. Fue un mecanismo de coordinación flexible y con bajos niveles de institucionalización, regulada por medio de una conducción rotativa (*ad hoc*) del gobierno anfitrión de la reunión.

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) fue la principal innovación institucional del sistema latinoamericano de la década del

<sup>32</sup>ACTA DE LA PAZ (29-30 de noviembre de 1990), mimeo.



setenta. Sus antecedentes remontan a la CECLA en lo que se refiere a su carácter de foro regional, vocero, mecanismo de concertación, consulta y coordinación diplomática de la región. En razón de estas funciones, y también como reacción ante la burocratización de los organismos latinoamericanos, el SELA fue concebido con una estructura institucional mínima que le permitiese operacionalizar consensos básicos mínimos. A la vez, sin embargo, tanto en lo que se refiere a la agenda de acciones y esferas de interés como en lo referente a su cobertura espacial, el SELA, que agrupa a 22 países de América Latina y el Caribe (incluyendo a Cuba), respondió a una redefinición latinoamericana amplia y a una idea autonomista y partidaria de reducción de la hegemonía de Washington en la región.

A pesar de los rasgos de continuidad histórica que hemos reseñado, podemos afirmar que el sistema fue un mecanismo novedoso de concertación política y económica. En su concepción original, las tareas asignadas al SELA trascendían el campo de la concertación diplomática al otorgársele a la institución un rol activo en el fomento de actividades económicas conjuntas (creación de empresas multinacionales latinoamericanas) y, mediante los comités de acción, en el fomento de actividades multilaterales en el ámbito económico, cultural e intelectual. De manera tal que debemos destacar que los objetivos primarios del SELA fueron amplios y ambiciosos. Quijano y Quijano<sup>33</sup> señalan que

"Uno de los pilares fundamentales para su concepción fue la creación de empresas multinacionales latinoamericanas; además, el organismo se propuso impulsar políticas regionales de producción y abastecimiento en materia agrícola y productos básicos; fomentar políticas de industrialización y abastecimiento en materia agrícola y productos básicos; fomentar políticas de industrialización y complementación industrial; utilizar la capacidad negociadora conjunta con respecto a la adquisición en los países centrales de bienes de capital y tecnología; buscar mecanismos para apoyar con recursos financieros los proyectos y programas prioritarios para la región, e intercambiar información en políticas respecto a educación y tecnología, empresas transnacionales, transporte, comunicaciones, turismo, etc."

<sup>33</sup>María Teresa Quijano y Manuel Quijano, "El Sistema Económico Latinoamericano (SELA): Balance y perspectivas", en: Muñoz y Orrego, *op. cit.*, p. 335.

La ideología o marco analítico que imperó en la concepción del sistema, y que ha permeado la acción del SELA hasta nuestros días, estuvo configurada por lo que Luciano Tomassini ha conceptualizado como vía heterodoxa hacia la unidad latinoamericana. Además, para efectos de caracterizar la mentalidad del SELA y comprender su evolución, debemos señalar que estuvo estrechamente vinculada a la escuela de pensamiento que levantó en la década del setenta la discusión del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y el diálogo Norte-Sur. La representación de los puntos de vista latinoamericanos y la ampliación del diálogo a bloques extra hemisféricos eran, por consiguiente, elementos constitutivos del SELA.

En lo que se refiere a los supuestos sobre los cuales descansó la concepción original del SELA, cabe destacar, como lo hace Sebastián Alegrett, que la factibilidad de una acción eficiente por parte de un organismo que contaba con un reducido apoyo institucional descansaba necesariamente en el supuesto de que la participación directa de los gobiernos en las iniciativas de cooperación e integración aseguraría un sólido apoyo político.<sup>34</sup>

En el transcurso de la década de los años ochenta el SELA procuró redefinir sus acciones para adaptarse a las transformaciones acaecidas en el entorno internacional latinoamericano. Primeramente, la magnitud de los efectos económicos y sociales provocados por la crisis del endeudamiento externo acaparó gran parte de la atención y de las actividades del SELA. En forma paralela y correlativamente al agravamiento de los problemas financieros en la región, el Sistema fue reduciendo paulatinamente sus actividades en el ambicioso espacio de los proyectos empresariales conjuntos.

Debido a la naturaleza misma de las funciones del sistema –vocero y foro regional– como, asimismo, a la dirección que los primeros secretarios generales le confirieron a la entidad, el SELA ha intentado ante todo articular un análisis latinoamericano sobre los principales problemas que afectan su desarrollo. En los años ochenta, por ejemplo, el SELA formuló la más elaborada propuesta latinoamericana sobre el problema de la deuda externa, como resultado de la Conferencia Latinoamericana sobre el Endeudamiento Externo (1984). En el Plan de Acción de Quito, el cual inspiraría la retórica latinoamericana en otros foros interregionales –entre los cuales cabe destacar el Grupo de Río–, los representantes gubernamentales

<sup>34</sup>S. Alegrett, *op. cit.*, pp. 322-329.

avanzan y concretan propuestas políticas para lo que en su criterio podría ser una solución permanente de la crisis de la deuda externa. De acuerdo a un ex secretario general del SELA, Latinoamérica plantea

"por primera vez a nivel de gobiernos, la subordinación del pago de la deuda a la recuperación del crecimiento económico; el principio de la corresponsabilidad entre acreedores y deudores para resolver el problema del endeudamiento compartiendo las cargas del ajuste; la inseparable relación entre comercio exterior y financiamiento internacional; la necesidad de adecuar el servicio de la deuda a la capacidad de pago de los países; la reconsideración de las condiciones (plazos, comisiones, intereses, nuevos financiamientos) y ciertos principios –todavía tímidos– de coordinación e intercambio de informaciones entre los países de la región".<sup>35</sup>

Resulta interesante constatar que la ideología básica ha sido un tanto más impermeable al cambio en el caso del SELA que en los casos anteriormente analizados. A modo de ejemplo, en su informe anual correspondiente a 1990, la Secretaría Permanente destaca que

"El fortalecimiento de la paz mundial, y el fluido diálogo entre las grandes potencias continúan siendo ajenos a un esfuerzo solidario para construir un sistema económico mundial más justo y equitativo, que procure atenuar las enormes diferencias existentes entre los pueblos".<sup>36</sup>

En el mismo orden de ideas, la Secretaría comprueba el ensanchamiento de la brecha que separa a las naciones desarrolladas de los países del Tercer Mundo y la pérdida de gravitación de América Latina y el Caribe en las relaciones internacionales a lo largo de un diagnóstico que destaca los efectos de la crisis de la deuda externa.

El sentimiento de cierta alienación respecto del orden mundial se refleja, nuevamente, cuando el informe de la Secretaría expresa con pesimismo que:

"las realidades indican que los países desarrollados se vienen preparando activamente para un mundo signado por los bloques y el bilateralismo, donde las negociaciones entre desiguales producen, inevitablemente, resultados asimétricos e inequitativos" y agrega que la "región no se ha prepa-

<sup>35</sup>*Ibid*, p. 309.

<sup>36</sup>XIV Informe Anual de la Secretaría Permanente (XVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA), 3-7 de septiembre de 1990, mimeo.

rado para desempeñarse en el escenario potencialmente emergente de esa eventualidad. . .<sup>37</sup>

Señalemos también que en este informe la Secretaría General evidencia cierto voluntarismo en su análisis:

"Varios de los graves problemas que afectan al mundo en desarrollo... podrían enfrentarse de muy diferente manera, con razonable expectativa de solucionarlos o reducirlos sustancialmente, si se restableciera la cooperación internacional como elemento rector de las relaciones entre los Estados soberanos, consagrando un espíritu de solidaridad del que hoy nos encontramos muy lejos... Puede indicarse que este tema de la cooperación internacional no ha madurado con el correr del tiempo, por el contrario, se afirman visiones estrechas, egoístas y teñidas del más alto subjetivismo, y que no son otra cosa que el ejercicio descarnado de relaciones de poder... Asimismo, ha llegado la hora de cuestionar las modalidades de negociación que ha guiado tradicionalmente las relaciones económicas externas de la región durante casi cuarenta años. La vigencia y funcionalidad del propio sistema de Grupos que ha caracterizado las negociaciones Norte/Sur debería reexaminarse a la luz de nuevas realidades".

Constatando la progresiva homogeneización de las políticas económicas latinoamericanas, la Secretaría Permanente propone pensar en un "regionalismo abierto" que compatibilice "los proyectos nacionales de inserción internacional con el incremento de la capacidad de negociación y una articulación regional" y plantea que "en términos de la realidad y las tendencias regionales y mundiales, la opción entre 'mercado mundial' y 'mercado regional' o entre 'apertura' y 'cierre', es un falso dilema".<sup>38</sup>

### *Los mecanismos de concertación*

Terminaremos esta revisión del estado actual de algunas de las principales concepciones acerca de los mecanismos de concertación en América Latina con la principal innovación institucional del sistema interregional en la década del ochenta, el conocido fenómeno de las "nuevas formas de concertación regional". Este enfoque, concre-

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*

tado en las iniciativas adoptadas a partir del Grupo de Contadora y cuya máxima expresión actual es el Grupo de Río, consistió en la preferencia por la actuación a través de mecanismos informales de concertación subregional referidos a problemas específicos que afectaban las percepciones colectivas sobre seguridad regional.

La relativa informalidad y el escaso nivel de institucionalización de estos esfuerzos multilaterales permitieron que ellos fuesen interpretados, simultáneamente, como alternativa a los acuerdos u organismos existentes, como complemento político de ellos, o como una solución práctica y necesaria para atender a la solución de problemas temporales y focales.

El antecedente más importante a este respecto fue el Grupo de Contadora, el cual se constituyó en enero de 1983 a iniciativa de los gobiernos de Colombia, Panamá, México y Venezuela, con el propósito explícito de estructurar una solución política y negociada al conflicto de Centroamérica. Como tal, Contadora fue, antes que nada, un esfuerzo subregional para la resolución de la aguda confrontación política en Centroamérica. Su ámbito de maniobra primordial se circunscribió a la esfera diplomática, involucrando esencialmente la coordinación de las cancillerías para apoyar la resolución política del conflicto centroamericano. Los esfuerzos de Contadora se orientaron a reforzar y extender los consensos mínimos, imponiendo gradualmente una dinámica política que se sustituyese al prevaleciente escenario de guerra.

En estrecha simbiosis con Contadora,<sup>39</sup> los años ochenta testimonian también de la voluntad latinoamericana de concertar políticas diplomáticas a través de la constitución del Grupo de los Ocho o Grupo de Río. Fundado el 18 de septiembre de 1986 por los cancilleres de Contadora y del Grupo de Apoyo,<sup>40</sup> el Grupo de Río se definió como "un mecanismo permanente de consulta y concertación política"<sup>41</sup> y representa, por consiguiente, un enfoque diplomático de tendencia regional que abarca una amplia gama de temas y objetivos.

Tal vez la característica más sobresaliente del Grupo de los Ocho es que intentó coordinar los esfuerzos diplomáticos de los gobiernos integrantes sobre la base explícita de una plataforma polí-

<sup>39</sup> Alicia Frohmann desarrolla un documentado análisis del proceso de "reaprendizaje" de los mecanismos de concertación política a partir del Grupo de Contadora en *Puentes sobre la turbulencia. La concertación política latinoamericana en los 80*, (Santiago: FLACSO, 1990).

<sup>40</sup> México, Panamá, Colombia y Venezuela; Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.

<sup>41</sup> Declaración de Río de Janeiro, 1986.

tica democrática. La centralidad de la democracia en el discurso del Grupo de los Ocho tuvo una traducción concreta en la suspensión de la participación de Panamá a principios de 1988, suspensión motivada por el quebrantamiento institucional panameño.

Sebastián Alegrett señala además que la exploración de la concertación y cooperación políticas en el marco del Grupo de los Ocho estaba en estrecha vinculación con la integración latinoamericana. Los propósitos definidos del Grupo de Río fueron "consolidar la democracia; ampliar la cooperación política y económica; activar los mecanismos de integración; y fortalecer el diálogo con otras naciones".<sup>42</sup>

En Acapulco, México, con ocasión de una cumbre presidencial celebrada entre el 27 y 29 de noviembre de 1987, los jefes de Estado del Grupo de Río suscribieron el "Compromiso de Acapulco para la paz, el desarrollo y la democracia". En esta ocasión los presidentes manifestaron que "únicamente una mayor identidad y una mejor articulación de intereses de la región" podrían reducir la vulnerabilidad colectiva ante los factores exógenos. Asimismo, los ocho mandatarios invitaron a los gobernantes de América Latina y el Caribe a asumir "un compromiso renovado de integración y cooperación para el desarrollo que conduzca a una auténtica comunidad de todas nuestras naciones". De allí que coincidieron en el "imperativo histórico de configurar un proyecto común de desarrollo fundamentado en la iniciativa y las potencialidades propias, al igual que en la firme voluntad de impulsar el proceso de integración latinoamericana, el reforzamiento de la identidad cultural y una presencia más eficaz del área en las relaciones internacionales".<sup>43</sup>

El Documento de Acapulco se hace eco de las propuestas formuladas por la CEPAL y el SELA para solucionar el problema de la deuda externa latinoamericana. En él, los ocho gobernantes señalan que las acciones realizadas hasta entonces

"son insuficientes y que cualquier solución viable debe incorporar como condición necesaria el crecimiento sostenido de las naciones deudoras; el imperativo de que el servicio de la deuda se ajuste a la capacidad de pago de cada país; el reconocimiento de la naturaleza política del problema; la

<sup>42</sup>S. Alegrett, *op. cit.*, pp. 316-317.

<sup>43</sup>Rosario Green, "Nuevas formas de concertación regional en América Latina: El Grupo de los Ocho", en: L. Tomassini, *op. cit.*, p. 10.

urgencia de aceptar la corresponsabilidad entre deudores y acreedores, así como la necesidad de establecer fórmulas de contingencia que atenúen el impacto negativo de factores externos ajenos al control de los países deudores.<sup>44</sup>

Recogiendo el análisis de Raymundo Barros, destacamos que tres son los fundamentos políticos e ideológicos del Compromiso de Acapulco: 1) el consenso en la necesidad de "generar un desarrollo económico propio, más equitativo y equilibrado, procurando evitar con eficacia la marginalidad creciente de la región en la distribución del comercio, de las finanzas y de la determinación de las políticas económicas que habrán de configurar el mundo del futuro"; 2) la convicción de la necesidad de dotarse de un sistema de "seguridad regional" que comprenda "tanto la paz entre los países del área, como la estabilidad política y la reducción gradual de la creciente vulnerabilidad externa manifestada actualmente en sus dimensiones políticas, económicas, culturales, financieras"; 3) la necesidad de reiterar "los valores inherentes a la democracia representativa, al ejercicio real de pluralismo político y a la vigencia efectiva de los derechos humanos como supuestos políticos condicionantes para ir desarrollando la concertación política proyectada".<sup>45</sup>

### *Conclusión*

El análisis de las acciones recientes emprendidas por los gobiernos latinoamericanos en el marco de los principales mecanismos de integración o asociaciones comerciales multilaterales, revela que en los últimos dos años las decisiones, además de estar cada vez más subordinadas al poder ejecutivo de cada país integrante, son más radicales, al menos en lo que respecta a los acuerdos referidos a los plazos y las metas.

En la actualidad, en claro contraste con la tradición de la postguerra, la concepción inicial de una reinserción económica latinoamericana mediante el desarrollo dinámico del comercio intrarregional ha sido reevaluada; en parte ello ha ocurrido en atención al hecho de que se percibe que está fundada en supuestos económicos irreales. De acuerdo al sentido común que prevalece en el subconti-

---

<sup>44</sup>*Ibid.*, p. 13.

<sup>45</sup>Raymundo Barros Charlín, "Participación de actores no gubernamentales en los procesos de integración económica", en: Muñoz y Orrego, *op. cit.*, pp. 155-156.

nente, una estrategia exitosa de reinserción en la economía internacional necesariamente está orientada hacia los polos comerciales dinámicos y ha de evaluar con mayor realismo si una área económica de preferencia regional es un juego de suma positiva. Es así como, la Declaración de Ica (1989) de los presidentes del Grupo de los Ocho, señala que la nueva orientación de la economía latinoamericana debe permitir aumentar la capacidad para competir con el resto del mundo y que el esfuerzo de integración debe buscar una mejor inserción de América Latina en la economía internacional.<sup>46</sup>

En la evolución de los esquemas de cooperación en América Latina en las dos últimas décadas podemos distinguir dos fases que ofrecen perfiles identificables. La primera fase ocupa gran parte de este lapso de tiempo. Ella se caracteriza por la flexibilización de los instrumentos, de las estructuras y de los procedimientos institucionales. A mediados de la década del setenta las acciones colectivas se concentraron en el ámbito subregional, procuraron estructurar instancias más flexibles de cooperación (SELA) y se concretaron en la refundación de los esquemas de libre comercio (ALALC/ALADI). En el transcurso de esta fase, sin embargo, no se observa un vuelco en la filosofía básica que anima a las élites nacionales y a los altos funcionarios de las instituciones multilaterales. La única excepción relativa a este respecto es la más explícita aceptación de la heterogeneidad económica y política de los actores nacionales como dato para la reelaboración de los esquemas de cooperación.

Las enormes dificultades económicas y financieras que ensombrecieron la década de 1980 y la tendencia hacia el estancamiento evidenciada por la integración regional y subregional animaron importantes modificaciones y reformulaciones conceptuales. En el transcurso de aquellos años, los analistas de la cooperación en América Latina acuñan la noción de "integración heterodoxa", i.e., "la intensificación de la cooperación regional latinoamericana a través de una variedad de acciones y de instrumentos que generalmente escapan a las previsiones contenidas en los esquemas formales de integración actualmente existentes".<sup>47</sup> Sin embargo, la retórica contenida en las principales Actas, Declaraciones y Tratados evoca con

---

<sup>46</sup>Declaración de ICA, *Integración Económica*, N°153, enero-febrero 1990, año 15.

<sup>47</sup>Ver Luciano Tomassini, "Elementos para un estudio de los procesos de integración y otras formas de cooperación en América Latina", *Integración Latinoamericana*, N°12, abril de 1977, pp. 22 y ss.



fuerza, aún, las concepciones básicas e ideas centrales que hemos caracterizado con anterioridad. Es así como en su análisis del Convenio de Panamá, M. Mols destaca que el SELA nace con un objetivo estratégico maximalista: la creación de condiciones que aseguren la meta del "desarrollo integral, autosostenido e independiente", el cual deberá ser alcanzado, sobre todo, a través del fortalecimiento y complementación de los diversos procesos latinoamericanos de integración y de los esfuerzos para que "la América Latina ocupe el lugar que legítimamente le corresponde en el seno de la comunidad internacional."<sup>48</sup>

La segunda fase, que recién empieza a perfilarse con nitidez en 1989, insinúa importantes cambios en los lineamientos generales de la concepción latinoamericana de la cooperación: las decisiones en el sistema subregional están cada vez más subordinadas al poder ejecutivo de cada país integrante y son más radicales en lo que se refiere a las intenciones, plazos y metas. Al mismo tiempo, la inserción económica latinoamericana ha sido reevaluada y revela un grado menor de voluntarismo.

En su conjunto, estos cambios han afectado la manera en que en América Latina se ha conceptualizado la integración, sus supuestos inherentes y la estrategia de inserción internacional de la región. El paradigma dependentista y bolivariano de la CEPAL ha sido desplazado por un conjunto alternativo de creencias, profundamente marcado por ideas básicas de corte neoliberal. En resumen, hay menor énfasis en actuar mediante complejas instituciones multilaterales y en estructurar complicados entramados legales, y un mayor énfasis correlativo en el uso de mecanismos de concertación y cooperación informales, flexibles y acotados. Esta evolución ha sido acompañada por un mayor realismo al menos programático y retórico, y la aceptación de la necesidad de definir con cierta precisión los compromisos y los objetivos de la cooperación.

#### IV. Un panorama de las concepciones de cooperación en ASEAN

En esta síntesis partimos de la Declaración de Bangkok firmada en agosto de 1967 por los cancilleres de Indonesia, Tailandia, Filipinas,

<sup>48</sup>Ver Manfred Mols "El Sistema Económico Latinoamericano", en: Manfred Mols, *El marco internacional de América Latina*, (Barcelona/Caracas: Editorial Alfa, 1985), p. 149.

Malasia y Singapur estableciendo la Asociación de Estados del Sudeste Asiático (ASEAN), o sea, no nos remontaremos a concepciones anteriores que dieron origen a otros esquemas de cooperación regional. Tales intentos (por ejemplo, la *entente* Malasia-Filipinas-Indonesia conocida como MAPHILINDO, fundada en 1963) fueron de corta duración, fracasando principalmente a raíz de la fuerte incidencia de conflictos bilaterales como la "política de confrontación" de Indonesia con Malasia y la disputa entre Manila y Kuala-Lumpur por el territorio de Sabah.

Dado que ASEAN recién se aproxima a cumplir un cuarto de siglo de existencia, no debe extrañar que el perfil básico de las concepciones de cooperación se encuentre aún en plena evolución. De hecho, ASEAN nunca se entendió como un esquema que debe estructurarse en detalle desde un principio. Si se considera, por otro lado que —con la excepción de Tailandia— la historia de vida independiente de los Estados integrantes no excede en muchos años o décadas a la historia de ASEAN, se concluye que en la práctica los esfuerzos de cooperación regional están necesariamente relacionados en forma estrecha con el proceso del denominado "*nation building*" en cada uno de los países.

Llama la atención, en primer lugar, la naturaleza del instrumento elegido por los gobiernos para establecer la ASEAN: se trata de una declaración, no de un tratado internacional de carácter multilateral, que sería lo usual en este tipo de materia. Esta opción estaría indicando el carácter tentativo y hasta cierto punto "experimental" del acto fundacional de ASEAN por parte de los gobiernos de Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Singapur.

Otra característica importante es la brevedad y relativa vaguedad de la Declaración, que consta tan sólo de cinco considerandos y otros tantos artículos. El total del texto no llena más de tres columnas en la colección oficial de documentos de la ASEAN.<sup>49</sup> Una somera revisión del contenido de la Declaración reafirma estas apreciaciones. El artículo 2º enuncia entre los fines de ASEAN "acelerar el crecimiento económico, el progreso social y el desarrollo cultural en la región"; "promover la colaboración activa y la asistencia mutua" económica, social, cultural, etc., y otras finalidades similares. Agrega el artículo 3º que para estos fines se establece la siguiente "maquinaria": una reunión anual a nivel de cancilleres, un comité permanente

---

<sup>49</sup>The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration), ASEAN Documents Series 1967-1988, 3ª edición, ASEAN Secretariat, Jakarta, 1988, pp. 27-28.

con sede rotativa, un conjunto de comités especializados permanentes o *ad hoc*, y una secretaría nacional en cada uno de los Estados miembros.

Subrayando la decisión política de ingresar a una nueva fase en las relaciones subregionales y enfatizando la voluntad de acercamiento entre las partes, el artículo final (5°) del documento de Bangkok señala que

"la Asociación representa la voluntad colectiva de los Estados del Sudeste de Asia de unirse en amistad y cooperación y, a través de esfuerzos y sacrificios conjuntos, asegurar para sus pueblos y la posteridad los beneficios de la paz, la libertad y la prosperidad."

En otras palabras, la ASEAN nace como una entidad destinada a crear un sentimiento de comunidad; en este sentido, los gobiernos proclaman la decisión de alcanzar un estado de amistad y cooperación. Ello implica que, de acuerdo a las percepciones oficiales, al momento del acto fundacional aún no prevalecía tal condición, lo que se consideraba insatisfactorio y se prometía superar, como observa Noordín Sopiee: "antes del nacimiento de la Asociación, la subregión no tenía sentido alguno de unidad, de solidaridad, ningún tipo de identidad".<sup>50</sup> Hasta 1967 no existía un planteamiento subregional común que pudiera competir eficazmente con las fuerzas centrífugas de la competencia interestatal que, de hecho, estaba enfrentando entre sí—por una variedad de motivos— a Indonesia y Malasia, Malasia y Singapur, Filipinas y Malasia, Singapur e Indonesia y Tailandia y Malasia. No se había desarrollado un sentimiento de pertenencia a la subregión, capaz de prevalecer sobre las identificaciones étnico-culturales diferenciadas y combinadas en distintas fórmulas de convivencia en cada país (piénsese, por ejemplo, en el contraste entre la hegemonía malaya sobre una fuerte minoría china en Malasia y la hegemonía china sobre una importante minoría malaya en Singapur).

En este sentido, es posible afirmar que el logro básico de ASEAN a partir de la Declaración de Bangkok ha sido el desarrollo constante de una voluntad efectiva de disposición a la cooperación entre todos los países miembros. Aunque bajo esta nueva perspectiva desaparecen los problemas y controversias bilaterales en la subregión, la común pertenencia a la Asociación tiende a moderar el comporta-

<sup>50</sup>Noordín Sopiee, "ASEAN's contribution to regional security", mecanografiado, Kuala-Lumpur, s. f., p. 11.

miento de los países involucrados en diversos conflictos, que no desean asumir la responsabilidad del posible fracaso de ésta. Si bien ASEAN no tiene un historial importante de asistencia en la solución pacífica de controversias, éstas pueden mantenerse bajo control en la medida que el marco de ASEAN provee condiciones propicias para el desarrollo gradual del conocimiento mutuo y la creación de nuevas relaciones de confianza recíproca a través de la experiencia de la diplomacia colectiva. Se trata, por cierto, de un progreso en gran medida difuso e intangible, pero que se traduce en un conjunto de actitudes y disposiciones políticas favorables para la solución de problemas de fondo y el fortalecimiento de las relaciones de cooperación. Debido a una combinación de factores, estas relaciones han tardado en concretarse. La escasa "maquinaria" institucional prevista en Bangkok dejó a ASEAN desprovista de una capacidad central de gestación y administración de programas y proyectos conjuntos. Ello constituyó una consecuencia inevitable del criterio deliberado y uniforme de los gobiernos de mantener los asuntos de ASEAN bajo el control de las burocracias nacionales, evitando el surgimiento de una burocracia subregional que pudiera haber desarrollado intereses propios frente a los países miembros. Tal criterio se mantuvo hasta el pasado reciente evitando cuidadosamente cualquier connotación integracionista en ASEAN. Solamente en los últimos años se ha reconocido la necesidad de fortalecer la institucionalidad y la organización de ASEAN, como única vía para avanzar en la implementación de numerosas decisiones de cooperación adoptadas a nivel político, en un contexto internacional de creciente complejidad donde aumenta la importancia de las relaciones multilaterales en general, y específicamente se registra una proliferación de iniciativas interregionales que exigen una capacidad de acción colectiva.

El tercer factor asociado con el déficit de cooperación ha sido la primacía práctica de los entendimientos político-estratégicos sobre las preocupaciones económico-sociales a nivel subregional. Mientras las economías de los países de ASEAN se mantuvieron dentro del molde tradicional de exportación de productos primarios, fueron básicamente competitivas entre sí, ofreciendo escasas oportunidades para el desarrollo de relaciones de cooperación. En contraste con esta relativa pobreza de intereses comunes en lo económico-social, en el ámbito político siempre estuvo claro que existían importantes preocupaciones comunes, especialmente en relación con el conflicto

de Indochina, que en la época de la Declaración de Bangkok ya estaba cobrando intensidad.

El carácter evolutivo de las concepciones de cooperación en el Sudeste asiático se aprecia claramente en los documentos centrales de ASEAN en la década del 70, los cuales confirman la vigencia de las concepciones gradualistas, pragmáticas y adaptativas de los agentes de decisión que enfrentan nuevos desafíos y requerimientos intra y extraregionales.

La prioridad acordada por los miembros de ASEAN a la cooperación en el plano político se manifestó en 1971 al suscribirse la Declaración de Kuala Lumpur, que afirmó el propósito de establecer una zona de libertad, paz y neutralidad (ZOPFAN) en el Sudeste asiático. La propuesta original provino de Malasia, y se centró en dos ideas básicas: la neutralización colectiva de la subregión, con garantías de Estados Unidos, la Unión Soviética y la República Popular China —lo que apunta a aislar al Sudeste asiático de la competencia político-militar de las grandes potencias— y un compromiso recíproco de no intervención y no agresión entre los miembros de ASEAN.<sup>51</sup>

Aunque nunca estuvo en duda la posición anticomunista de Malasia y los demás países de la ASEAN que aceptaron la propuesta de Kuala Lumpur, la adopción del concepto de ZOPFAN distanció a ASEAN del alineamiento tradicional junto a Estados Unidos y representó un principio de acercamiento a los no alineados. Las implicaciones de un posible viraje en esa dirección, sin embargo, no pasaron desapercibidas para gobiernos como los de Tailandia, Filipinas y Singapur, que deseaban continuar sus estrechas vinculaciones estratégicas con las potencias occidentales, en las que veían las mejores garantías de su propia seguridad. Las reservas de estos gobiernos, junto a la fría actitud de Indonesia, que temía que ZOPFAN podría disminuir su potencial de protagonismo político, contribuyeron desde un comienzo a diluir las implicaciones de ZOPFAN en el doble sentido de que los compromisos de paz, libertad y neutralidad se entenderían en el sentido de no afectar o disminuir los compromisos nacionales existentes y de mantener, en consecuencia, la concepción de ZOPFAN como un ideal programático para la orientación de las relaciones interestatales en el área más que como un conjunto de obligaciones

<sup>51</sup>Muthiah Alagappa, "Regional arrangements and international security in Southeast Asia: Going beyond ZOPFAN", por aparecer en *Contemporary Southeast Asia*, marzo 1991, manuscrito, p. 4. Ver texto de la Declaración de Kuala Lumpur de 27 de noviembre de 1971 en *ASEAN Documents Series*, op. cit., pp. 34-35.

políticas específicas que tuviera que reflejarse en el contenido concreto de las políticas exteriores. Esta situación se ha mantenido durante las dos décadas transcurridas desde la Declaración de Kuala Lumpur, en la medida que las grandes potencias han continuado actuando en el área, y especialmente en el contexto de la oposición estadounidense a la neutralización del área, que Washington percibió como un factor de debilitamiento de su posición regional (por esta misma razón, mientras duró la Guerra Fría, Moscú evolucionó hacia la aceptación táctica del concepto de ZOPFAN mientras el régimen comunista de Vietnam, en una postura más militante, sostenía que una "verdadera" política de paz no pasaba por ZOPFAN sino por el alineamiento con Hanoi). Solamente en el contexto post Guerra Fría se divisa actualmente una posibilidad de reactivar el esquema de ZOPFAN para prevenir futuros choques en el área. Ello pareciera exigir, en cualquier caso, la revisión de la noción de neutralidad (el medio propuesto para asegurar la paz), ya que en la medida que tienden a desdibujarse los bloques que justificaron tal concepto no queda claro frente a qué potencias o políticas se estaría preconizando la neutralidad. Como señala Alagappa, "bajo el nuevo enfoque el énfasis cambiará de la neutralidad a la mantención de la estabilidad... y a la promoción de medidas regionales destinadas a reducir y/o enfrentar las amenazas a la seguridad nacional".<sup>52</sup>

En el proceso evolutivo de ASEAN tiene considerable importancia el Tratado de Amistad y Cooperación en el Sudeste Asiático, aprobado en la "cumbre de Bali" en febrero de 1976. Este tratado complementó la concepción original de ZOPFAN con una enumeración de principios jurídicos de convivencia pacífica y de cooperación en diversos campos y estableció un mecanismo de solución pacífica de controversias, elevando los compromisos políticos de años anteriores a la categoría de obligaciones exigibles bajo el derecho internacional. Este paso marcó una etapa en la gradual institucionalización de la Asociación, aunque es manifiesta la continuada reticencia de los gobiernos a organizar una burocracia multilateral tanto para las tareas propiamente políticas como para impulsar los propósitos de cooperación, que se reiteran tantas veces en el seno de ASEAN. En efecto, el tratado que limita la actuación institucional de ASEAN en el campo de la solución pacífica de controversias a un "*High Council*" integrado por representantes de las partes contratantes a nivel minis-

<sup>52</sup>Alagappa, *op. cit.*, p. 20.

terial, dotado de facultades para recomendar la utilización de alguno de los medios tradicionales de solución pacífica.

Mientras el tratado que comentamos no innovó en el ámbito de la cooperación de ASEAN, la "Declaración de Concordia de ASEAN" (de igual fecha que el tratado) expresó la voluntad de los países miembros de celebrar reuniones ministeriales para recomendar medidas de cooperación económica, evaluar los pasos dados por la Asociación en la materia, y discutir acerca de eventuales formas de armonización de las políticas nacionales de desarrollo en el contexto regional.

Aunque el acuerdo retuvo en forma clara la primacía de los niveles nacionales de decisión, evitando la creación de una institucionalidad económica subregional, consideramos que la Declaración de Concordia representó un avance importante dentro de la estrategia de desarrollo gradual de ASEAN. El documento constituyó un primer esbozo de programa de acción de los países miembros, en que éstos, junto con reconocer la primacía de los intereses políticos, definieron —al menos en calidad de agenda de largo plazo— la necesidad de alcanzar múltiples entendimientos concretos de cooperación, incluyendo áreas hasta entonces intocadas, como la cooperación cultural y social. En el ámbito político, la Declaración expresó la voluntad de fortalecer la ASEAN mediante la institucionalización de las "reuniones en la cumbre" de la entidad, que tendrían lugar sin intervalos fijos, de acuerdo a los requerimientos de la situación política global y regional. Por último, en el plano administrativo-operacional se dispuso la celebración inmediata del acuerdo para el establecimiento de la Secretaría de ASEAN.<sup>53</sup> Por primera vez, ASEAN contaría con una organización administrativa propia; no obstante, la voluntad de los Estados miembros siguió enfatizando el control nacional de los asuntos de ASEAN: la Secretaría prácticamente carece de facultades propias, tiene recursos muy limitados y es encabezada por un Secretario General que rota por orden alfabético de países cada dos años (desde 1985 cada tres años). En la práctica, la Secretaría no ha logrado siquiera coordinar las reuniones de los numerosos comités y conferencias de la Asociación, tarea que en un alto grado sigue a cargo de las secciones de ASEAN de las cancillerías de los países sede de cada encuentro.<sup>54</sup> Las actuales propuestas de reforma de la ASEAN apuntan

<sup>53</sup>El acuerdo respectivo tiene la misma fecha del Tratado y de la Declaración (24 de febrero de 1976); texto en *ASEAN Documents Series*, op. cit., pp. 165-168.

<sup>54</sup>Entrevistas de Manfred Wilhelmy con funcionarios directivos en las cancillerías de Filipinas, Tailandia, Singapur, Malasia e Indonesia, enero-febrero 1991.

de modo especial a reforzar la capacidad institucional manifiestamente insuficientes de la Asociación. Para ello es necesario que los gobiernos dejen de lado sus antiguos temores al poder que podría desarrollar una burocracia regional, valoren la contribución que ésta podría hacer a la representación de los intereses colectivos ante diversas instancias externas, y dejen de lado las suspicacias que suelen producirse frente al país sede de la Secretaría General (Indonesia). Al parecer, habría progresos en tal sentido entre los países miembros, que estarían dispuestos a acoger propuestas de expertos que recomiendan medidas de fortalecimiento institucional de ASEAN como el abandono de la rotativa alfabética de países en la Secretaría General de ASEAN.<sup>55</sup> Dentro de la concepción evolutiva y pragmática de la cooperación en ASEAN, así como en el contexto del ya aludido "*nation building*" de los Estados integrantes, tiene importancia la noción de "*resilience*" nacional y regional. El término, difícil de traducir, se empleó tanto en el tratado de 1976 como en la Declaración de Concordia del mismo año, sin que fuera definido en esos instrumentos, que lo destacan como un interés central de los Estados (nivel nacional) y de la subregión de ASEAN (nivel regional). El concepto de "*resilience*" apunta a un conjunto de características económicas, políticas, culturales y estratégicas que confieren viabilidad y capacidad de respuesta a los desafíos del entorno a los países miembros de ASEAN (nivel nacional) o a todo el sistema de la Asociación (nivel regional); estas características (desarrollo dinámico, progreso hacia la unidad nacional, capacidad defensiva, etc.) se fortalecen por medio de la garantía de un marco de no interferencia externa (lo que constituye una demanda de ASEAN a las grandes potencias), y de no asistencia a la subversión interna.<sup>56</sup> En ambos aspectos el propósito central es promover el respeto a la soberanía de cada país.

Más allá de este presupuesto general, a nivel regional se trata de alcanzar la "*resilience*" por medio de la cooperación en todos los planos; la meta de estas acciones es la conformación de una comunidad "fuerte y viable" de Estados nacionales en el Sudeste asiático.<sup>57</sup> Ello marca un contraste claro y definido con cualquier propósito

---

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Art. 11 Tratado de Amistad y Cooperación.

<sup>57</sup> Art. 12 Tratado de Amistad y Cooperación. Ver Noordin Sopiee, "Approaches to peace and economic cooperation in Southeast Asia", en: Hiroshi Matsumoto y Noordin Sopiee, (eds.), *Into the Pacific Era - Southeast Asia and its Place in the Pacific*, Kuala Lumpur, ISIS, 1984, pp. 19-20.



integracionista y subraya una vez más la vinculación estrecha que se postula entre la cooperación y las aspiraciones de desarrollo nacional de los Estados miembros.

Mientras en varios Estados de ASEAN las principales amenazas a la viabilidad nacional han provenido de movimientos subversivos y/o separatistas, a nivel regional la amenaza central ha sido el prolongado conflicto de Indochina. El triunfo militar y político del comunismo en Vietnam, Laos y Camboya, la integración formal de Vietnam al bloque soviético mediante la firma de un tratado de amistad entre Hanoi y Moscú en noviembre de 1978, la creciente presencia de la Unión Soviética en Indochina y –sobre todo– la invasión vietnamita de Camboya, alarmaron profundamente a los gobiernos de ASEAN. En este contexto, la "*resilience*" regional significaba en buena medida desarrollar la capacidad de ASEAN de resistir el embate comunista. De este modo, el conflicto de Indochina se convertiría en el factor central de cohesión de ASEAN, impulsando a los gobiernos a desarrollar la cooperación política a través de una diplomacia colectiva sin precedentes en la subregión, que se proyectó especialmente hacia Naciones Unidas. En la organización mundial, ASEAN contribuyó eficazmente a aislar a Vietnam y especialmente a mantener el régimen camboyano dependiente de Hanoi desprovisto de toda influencia al negarle la representación del país.<sup>58</sup>

El drástico cambio de las condiciones internacionales desde fines de la década del 80 ha obligado a los países de ASEAN a revisar la naturaleza y propósitos de sus actividades de cooperación. El retiro de las fuerzas militares vietnamitas del territorio de Camboya en el segundo semestre de 1989 satisfizo una demanda básica de los países de ASEAN y contribuyó –en el contexto de una serie de complicadas negociaciones diplomáticas– a aproximar a las partes en conflicto (dentro y fuera de Indochina) a un arreglo político de la crisis. Aunque el problema camboyano no ha sido solucionado –básicamente porque no se ve cómo tratar el problema del Khmer Rojo– el fin de la Guerra Fría y el evidente cambio de prioridades y económicas en Vietnam le han quitado, por ahora, su carácter de amenaza directa a los intereses de seguridad de los países de la subregión.

De este modo, ASEAN ha visto debilitarse su principal factor de cohesión política, lo que está planteando la necesidad ineludible de

<sup>58</sup>Ver Far Eastern Economic Review, *Asia 1990 Yearbook*, p. 62, para mayores detalles acerca de la primacía de la preocupación por Indochina.

motivar a los países miembros a reenfocar sus políticas de cooperación en torno a nuevas prioridades. En el nuevo contexto de menor presión político-estratégica de las grandes potencias y en un entorno regional menos conflictivo, "los países del Sudeste asiático prestarán mayor atención a problemas internos que constituyen amenazas a su estabilidad interna".<sup>59</sup> Tales problemas incluyen desajustes sociales causados por procesos de crecimiento económico cuyos frutos se distribuyen muy desigualmente, así como tensiones entre grupos étnicos (tensiones que frecuentemente se relacionan de manera estrecha con el primero de estos factores).<sup>60</sup>

Un tercer desafío es la crisis ambiental (agotamiento de recursos forestales y pesqueros, contaminación, hacinamiento urbano), que pone en dificultades crecientes a gobiernos que (como el de Tailandia por ejemplo) no están preparados para enfrentarla y que (obsesionados con alcanzar el ansiado status de nuevas potencias industriales exportadoras) no han reconocido la prioridad de la conservación ambiental. Este tema tiene claras conexiones externas, como resultado obvio en el caso de la pesca, que ya es fuente de fricciones entre países miembros de ASEAN. Otro asunto de parecidas características es el de los trabajadores migrantes: "por una combinación de factores de expulsión y de atracción, la migración de trabajadores de un país de ASEAN a otro ha aumentado en una medida que hace del problema una materia internacional".<sup>61</sup> Por otra parte, hay signos en los últimos años de un aumento en la interdependencia económica entre los países de ASEAN, lo que plantea la necesidad urgente de definir una variedad de temas comerciales, financieros, de infraestructura y otros que por mucho tiempo no han recibido atención prioritaria debido a la concentración de los gobiernos en sus preocupaciones político-estratégicas. Finalmente, surge el tema de las políticas de seguridad y de defensa, que ASEAN siempre ha evitado deliberadamente por temor a convertirse en alianza político-militar.

Este punto de la agenda subregional adquiere relevancia en la medida que los países tienen que responder a las configuraciones

---

<sup>59</sup>Kisuma Snitwongse, "Southeast Asia beyond a Cambodia settlement: Conflict or cooperation?", artículo por publicar, Bangkok, febrero 1991, p. 10.

<sup>60</sup>Kusuma Snitwongse, *op. cit.*, pp. 11-17, y Paridah Abd Samad, "Internal variables of regional conflicts in ASEAN's international relations", *The Indonesian Quarterly*, XVIII N<sup>o</sup>2, 1990, pp. 171-181. Este es un excelente resumen del complejo problema de las minorías en el área de ASEAN.

<sup>61</sup>Kusuma Snitwongse, *op. cit.*, p. 19.

estratégicas globales que están comenzando a emerger después de la Guerra Fría, que se mantiene (en diversos grados según la realidad de cada Estado) la preocupación por el poder que China puede proyectar al área de ASEAN, y que existen percepciones de vulnerabilidad estratégica y económica en varios países, alimentadas últimamente por la dramática experiencia de la guerra del Golfo Pérsico.

En este nuevo contexto, la revisión de las concepciones tradicionales de cooperación en el Sudeste asiático parece inevitable y necesaria. Está claro desde ya que aumentará la atención a los temas económicos y sociales, donde hasta los últimos años las realizaciones han sido escasas y los documentos de ASEAN pocas veces han salido del ámbito programático.

Entre fines de 1990 y enero de 1991, el gobierno de Malasia lanzó la idea de un "Grupo Económico del Este de Asia", que canalizaría la cooperación económica de ASEAN, China, Taiwán, Hong Kong, Corea, Japón y estaría abierto a los países de Indochina. La propuesta, sin embargo, tuvo poca acogida debido al temor generalizado al encapsulamiento de ASEAN en un bloque económico centrado alrededor de Japón.<sup>62</sup> Otra propuesta ha sido la de APEC —idea australiana de un Consejo Económico Asia-Pacífico— idea que ha despertado resistencia en ASEAN, donde se ha temido que la Asociación podría "diluirse" entre las grandes potencias económicas del Pacífico.<sup>63</sup> Todo esto sugiere que el tratamiento de los aspectos económico-sociales en ASEAN requiere una revisión interna de los mismos en la Asociación, lo que sería un prerequisite para redefinir los roles internacionales de la entidad. A juicio de algunos miembros de ASEAN —especialmente Filipinas— el producto de un eventual consenso en este campo podría ser un tratado económico de ASEAN.

La inclusión de los temas de seguridad en el ámbito de cooperación de ASEAN todavía parece poco probable, aunque está claro que los países del área enfrentan definiciones urgentes de carácter estratégico y militar. Como señala una autora,

"los arsenales existentes de los países de ASEAN se están volviendo anticuados, están acercándose rápidamente a la

<sup>62</sup>Ver, por ejemplo, artículos en *New Straits Times*, 17 de diciembre 1990; *The Hong Kong Standard Business*, 13 diciembre 1990; *International Herald Tribune*, 8 diciembre 1990. En enero de 1991 el Dr. Noordin Sopiee, asesor del gobierno malasio, procuró rescatar la idea enfatizando que no se trataba de un bloque sino de un entendimiento para reforzar el poder negociador asiático en las estancadas conversaciones del GATT.

<sup>63</sup>Una de las razones de los países de ASEAN para aceptar la idea de reforzar la estructura institucional de la Asociación sería prevenir tal "dilución" de ASEAN en el seno de APEC.

obsolescencia y los gobiernos enfrentarán el dilema entre pagar enormes sumas o ajustar sus objetivos estratégicos.<sup>64</sup>

A corto plazo es probable que se mantengan los acuerdos de seguridad de algunos países de ASEAN (Filipinas - Estados Unidos y el acuerdo de cinco potencias entre Malasia, Singapur, el Reino Unido, Australia y Nueva Zelandia). Esto obviamente implica que ZOPFAN seguirá siendo un ideal sin calendario de ejecución. No obstante, como propone un autor, podría darse una aproximación gradual a la inclusión de los temas estratégicos en la agenda de ASEAN, por ejemplo mediante un acuerdo defensivo parcial de algunos países miembros.<sup>65</sup>

## V. Conclusiones

A partir de las ideas que hemos expuesto a lo largo de esta investigación sobre los basamentos filosóficos y valóricos de la cooperación regional en América Latina y los países integrantes de la ASEAN, debemos concluir, en primer lugar, que el tiempo histórico tiene connotaciones distintas en ambas subregiones. La extensión histórica de los esfuerzos de concertación en América Latina no sólo refuerza la identidad latinoamericana, sino que además lega a las naciones del subcontinente una pesada inercia burocrática. En contraposición, la tarea primordial de las élites gubernamentales en Filipinas, Malasia, Singapur e Indonesia, radica aún en la conformación de una entidad nacional a partir de identidades culturales y religiosas heterogéneas. En el Sudeste asiático, al mismo tiempo, un aparato estatal menos diferenciado y complejo media entre las autoridades gubernamentales y la sociedad. En este mismo sentido, debemos destacar que en América Latina hay una separación más clara entre el Estado, la sociedad política y la sociedad civil.

La segunda dimensión relevante para comparar ambas experiencias de cooperación es la extensión geográfica y numérica, la cual

<sup>64</sup> Kisuma Snitwongse, *op. cit.*, p. 28.

<sup>65</sup> Se trataría de Malasia, Indonesia y Singapur. La propuesta tiene a su favor que se trata de países que comparten un interés central: la seguridad de la comunicación interoceánica vía Estrecho de Malaca, y que ningún acuerdo de seguridad regional puede —a largo plazo— prescindir de la presencia de Indonesia. Ver Mochtar Kusuma-Atmadja, "Some thoughts on ASEAN security cooperation: an Indonesian perspective" *Contemporary Southeast Asia*, diciembre 1990, pp. 161-171.

incide directamente en el grado de dificultad para establecer denominadores comunes entre los Estados participantes en los diversos esquemas de cooperación. En América Latina, la dificultad de articular una estrategia común entre un número mayor de actores estatales en conjunción con el legado colonial de tradición formalista explican el énfasis por institucionalizar y normar (mediante tratados, organizaciones intergubernamentales e instituciones supranacionales) la cooperación intrarregional. Al mismo tiempo, aumenta correlativamente el valor que de por sí tienen los arreglos formales y jurídicos en la filosofía básica de la cooperación latinoamericana como medio para atenuar o controlar la hegemonía norteamericana. Por el contrario, en el Sudeste asiático los acuerdos vinculan a un grupo pequeño de países sin la participación de grandes potencias, optando las élites nacionales por organismos con bajos niveles de formalización e institucionalización, estructuradas en forma flexible a partir de un aparato burocrático mínimo. El estudio del estado actual de las percepciones sobre cooperación regional revela, sin embargo, que la magnitud de esta diferencia se estaría reduciendo: en América Latina las principales formas de concertación son menos rígidas y más informales, en tanto que en el Sudeste asiático detectamos una tendencia a la conformación de acuerdos más formales y a desplegar esfuerzos para establecer una burocracia más estructurada.

Además del tiempo y de la extensión, la percepción de las amenazas es un tercer factor que nos explica las características divergentes de las nociones de cooperación en ambas regiones. Hay diferencias sustantivas entre la hegemonía ejercida por los Estados Unidos en América latina y el Caribe, y el rol ordenador desempeñado por Japón en el Sudeste asiático; además, estas diferencias en el contexto regional desencadenan distintas reacciones. La capacidad y, con frecuencia, también la voluntad de influir en los procesos políticos domésticos le confieren a los Estados Unidos un papel de árbitro político que no posee Japón en el Sudeste asiático. Señalemos además que los Estados Unidos ejercen un papel crítico en la seguridad hemisférica, en tanto que la seguridad militar de Japón, la potencia regional dominante en el Sur de Asia, depende a su vez de los Estados Unidos.

Como señaláramos en la introducción de esta investigación, hay una gran brecha histórica entre el concepto latinoamericano de integración y la acepción restringida y "nacionalista" de la coopera-

ción regional predominante entre los países de la ASEAN, más acorde esta última con una estrategia cuyo fin es la consecución de una mayor asertividad nacional por medio la cooperación política. La evolución reciente de las iniciativas en ambas subregiones sugiere, sin embargo, que esta diferencia se estaría reduciendo, a semejanza de la reducción de las diferencias en la prioridad conferida a los temas económicos. Si bien en América latina la prioridad de los temas económicos en la agenda regional se viene sosteniendo desde fines de la Segunda Guerra Mundial, en los países integrantes de la ASEAN la prioridad de los temas económicos es mucho más reciente.