

El Grupo Andino: un nuevo enfoque de la participación internacional de los países en desarrollo

FÉLIX PEÑA es graduado en Derecho en la Universidad del Litoral, Santa Fe, R. Argentina, con estudios de post-grado en Madrid y Lovaina, y actualmente es jefe del Sector Jurídico del Instituto para la Integración de América Latina y profesor de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad del Salvador, Buenos Aires, R. Argentina. Autor de estudios sobre problemas institucionales, jurídicos y políticos de la integración latinoamericana y co-autor con Celso Lafer de un libro titulado *Argentina y Brasil en el sistema de relaciones internacionales* publicado en Buenos Aires por la Editorial Nueva Visión, 1973 y en São Paulo por la Editorial Dos Cidades, 1973.

INTRODUCCIÓN

Dos experiencias recientes merecen ser examinadas por el analista de la vida internacional preocupado en el incremento del poder de negociación de países en desarrollo. Una es la de la integración subregional iniciada por los países andinos. La otra, la acción conjunta del grupo de países productores y exportadores de petróleo. En ambos casos, los países se agrupan para intentar en sus relaciones con otros países y en particular con las grandes potencias, una estrategia de revalorización de sus aportes al sistema económico internacional y de cambio de las reglas de juego, formales e informales, vigentes en las relaciones económicas entre naciones¹.

*Versión revisada de un estudio elaborado para la cuarta reunión del Grupo de Estudio de la Carnegie Endowment for International Peace, realizada en mayo de 1973, en Roma. Es además parte de un estudio iniciado por el autor como investigador visitante del Institute of International Studies, University of California, Berkeley, que dirige el profesor Ernest Haas (enero-marzo 1973).

¹Ver nuestro artículo "Tendencias institucionales en las relaciones comerciales internacionales", a publicarse en *Foro Internacional*. Sobre la participación internacional de países en desarrollo, ver Singer Marshall R. "Weak States in a World of Powers", New York: The Free Press, 1972.

En el caso del Grupo Andino, el aporte que se tiende a valorar es el de sus recursos naturales y el de su mercado actual y potencial, para cuyo acceso los países miembros han fijado sus propias reglas comunes. De tal forma intentan aumentar el poder de negociación del conjunto de países dentro del sistema internacional parcial al que pertenecen —el latinoamericano—, y dentro del sistema internacional global en sus relaciones con las grandes potencias. En el caso de la OPEP, el aporte que se intenta valorar es el de un producto relativamente escaso —el petróleo— y que es —en el estado actual del conocimiento tecnológico—, esencial para mantener el funcionamiento del aparato industrial de las grandes potencias dentro de determinados niveles de precios.

Ambas experiencias parecerían señalar un camino de acción internacional para países de escasos recursos de poder dentro de un mundo que está sufriendo cambios profundos en su estructura y funcionamiento como consecuencia del fin de la era de confrontación nuclear y la emergencia de la era de confrontación industrial y tecnológica.² Esta estrategia de revalorización de grupos de países sobre bases sectoriales o subregionales implica captar la verdadera importancia relativa de la función que en su sector o en su región pueden cumplir desde la perspectiva de las potencias centrales del sistema internacional.

El percibir con criterio realista el valor de su función en el sistema internacional es el primer paso que puede conducir a un país o a un grupo de países, ya sea a un desempeño pacífico de dicha función en el contexto de una relación no conflictiva con las potencias centrales, o a insertar dicha función en el contexto de una relación esencialmente conflictiva en la que se cuestiona la forma en que se distribuye el poder entre las naciones y las reglas de juego vigentes en las relaciones internacionales. La idea sería, en el último caso, el que a través de la acción conjunta de un grupo de países, basada en afinidades geográficas o sectoriales, se podría aumentar su poder de negociación con respecto a otros países y de tal forma incrementar su grado de participación real en el sistema internacional. La clave residiría en la capacidad para adoptar en plazos limitados pero concretos, decisiones conjuntas que sean efectivas. Y que en el plano en que dichas decisiones conjuntas son adoptadas, los otros países y en particular las grandes potencias, tengan intereses importantes o vitales que negociar. La aproximación sectorial o subregional es, además, sólo uno de los aspectos de una estrategia de cuestionamiento y de incremento de participación real

²Este tema lo hemos desarrollado en Lafer Celso y Peña Félix, "Argentina y Brasil en el Sistema Internacional", capítulo introductorio, Buenos Aires: Nueva Visión, 1973.

que puede manifestarse en múltiples frentes y a través de múltiples alianzas no siempre con los mismos socios.³

Por cierto que este tipo de enfoque no implica negar valor a la aproximación global del problema de las relaciones económicas internacionales que puede efectuarse en foros como el de UNCTAD. Sin embargo, la experiencia de los últimos años estaría demostrando que las acciones que puedan desarrollarse en el ámbito de los organismos multitudinarios (mecanismos de participación formal) sólo pueden producir sus efectos en el largo plazo. Parece posible sostener que los cambios en las relaciones económicas internacionales sólo pueden derivar del aumento de la capacidad de participación internacional real de los países en desarrollo, y dicho aumento sólo es perceptible en plazos cortos a través de la acción conjunta de grupos de países que permitan extraer provecho del valor real de sus aportes al sistema internacional en términos de mercados o de recursos. El aumento de la capacidad de participación parece estar en directa relación al aumento de la capacidad de confrontación.

Otro aspecto interesante de las dos experiencias apuntadas, es que en ambas se percibe un enfrentamiento no sólo entre países sino que también extendido a actores transnacionales de magnitud como son las empresas multinacionales. De allí que la estrategia de cuestionamiento de las relaciones económicas internacionales dentro del marco del Grupo Andino y de la OPEP toma en cuenta tanto a los Estados como a las grandes corporaciones. Quienes están interesados en los recursos y mercados de los países participantes en dichas experiencias son básicamente las corporaciones internacionales. Y es con los intereses de ellas que entran en conflicto los intereses nacionales de los Estados participantes. El reconocimiento de este hecho ha implicado una revolución profunda en la forma de ver la vida internacional y en la definición de amigos y adversarios por parte de los países en desarrollo. Lo que sin embargo se ha podido observar en los últimos años es que este nuevo actor —o actor redescubierto— de la vida política y económica internacional tiene un punto en común con el viejo y tradicional actor estatal: y es que el lenguaje que mejor entiende —quizás el único— es el del poder. Y si en los años setenta tener poder significa algo distinto de lo que significaba diez años antes no es menos cierto que el poseer poder acorde con las características esenciales de un determinado sistema internacional continúa siendo un requisito elemental para participar en el diálogo o en la confrontación entre naciones, y en última instancia, un requisito elemental para sobrevivir como nación independiente.

³Ver el sugerente artículo de Brown Seyom, "The changing essence of power" en *Foreign Affairs*, January 1973, ps. 236 y ss.

En esta ocasión sólo nos proponemos examinar el caso del Grupo Andino como estrategia de incremento de poder en el sistema internacional. Muchas son las preguntas que es posible formular en torno a esta experiencia. Sin embargo, una primera limitación al espectro posible de preguntas deriva del corto alcance de la experiencia. Cabe recordar, en efecto, que si bien el Acuerdo de Cartagena se firmó en marzo de 1969, es recién a partir de mediados de 1971 en que entran en vigencia las primeras decisiones importantes adoptadas por los órganos comunes (por ejemplo la decisión sobre inversión extranjera), y que sólo a fines de 1972 se aprueba el primer programa sectorial (el de la industria metal-mecánica). También es necesario tener en cuenta que muchas de las decisiones de la Comisión exigen la adopción posterior de complejas decisiones nacionales para que puedan operar todos sus efectos (caso del régimen sobre inversiones extranjeras), y por otro lado, conviene recordar el hecho que recién a principios de 1973 se ha producido lo que podríamos denominar la configuración completa del Grupo Andino (al menos en esta etapa) con el ingreso de Venezuela en calidad de miembro⁴. De allí que las preguntas que intentaremos formular han de obtener una respuesta provisoria, o han de estar referidas al período de gestación del Grupo Andino, o a algunos de sus aspectos jurídicos e institucionales.

En concreto, deseamos examinar la importancia de la definición externa —o unidad frente al contexto internacional— en la génesis del Grupo Andino, y en las principales características del proyecto de integración y de su estructura institucional. Nuestra inquietud estará mucho más orientada a examinar en qué forma una definición externa explica la emergencia del Grupo (es decir, el proyecto andino como respuesta a factores externos), y en qué forma el proyecto andino y su estructura institucional contemplan la acción externa del Grupo, que orientada a determinar cuán efectiva ha sido la incipiente acción del Grupo para incrementar el poder de negociación internacional y el grado de participación real de los Estados miembros. Por cierto que es lo último lo que vale. Pero consideramos que por el momento este tipo de análisis sería prematuro ya que se carecería de suficientes elementos de juicio. Por ejemplo, una forma de examinar el punto planteado sería el de examinar el comportamiento de la inversión extranjera con respecto al Grupo Andino en los últimos dos años. Pero sería sumamente difícil aislar la variable "integración andina" dentro del conjunto de variables que explican la adopción de una decisión de invertir por parte de una gran corporación internacional, cuando aún no se han perfec-

⁴En realidad quedan aún por definir las relaciones del Grupo Andino con otros países de la ALALC, y en particular, con la Argentina.

cionado los instrumentos comunes que regularán la inversión extranjera y cuando entremezcladas con la variable citada pueden darse otras variables difíciles de separar que son propias de las respectivas situaciones nacionales.

LA GÉNESIS DEL GRUPO ANDINO

Dos concepciones de integración

La historia del Grupo Andino comienza en la ALALC. Más aún, jurídicamente el Grupo Andino es sólo una prolongación de la ALALC. Por lo tanto, comenzaremos nuestro breve análisis sobre la génesis del Grupo Andino a partir de la ALALC, y en particular, a partir del conflicto de concepción en que se desenvuelve el proyecto de establecimiento de una zona de libre comercio desde sus orígenes.⁵

En efecto, ya en el período de gestación del Tratado de Montevideo se observa el planeamiento de dos estrategias antagónicas para lograr la integración económica en la región, y la confrontación de dos ideas diferentes de lo que debería ser dicha integración. Una concepción era la de la CEPAL, y en cierta medida la de los países medianos del Pacífico. Pone el acento en la utilización de instrumentos de programación industrial conjunta, al menos para ciertos sectores industriales. Esta concepción se manifiesta, asimismo, en la década del cincuenta en la forma en que la oficina de la CEPAL en México visualizaba la integración centroamericana, y en particular, en la propuesta de ciertos instrumentos como el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (en su versión original). De la concepción cepalista sólo queda en el Tratado de Montevideo, la idea un tanto difusa de los acuerdos de complementación industrial, el principio del tratamiento diferencial para países de menor desarrollo relativo, y las expresiones programáticas del Preámbulo y del artículo 54 en relación al objetivo de establecer en forma gradual y progresiva un mercado común latinoamericano.

La otra concepción es la de los países grandes, en particular Argentina y Brasil, que visualizan la integración como un proceso de largo plazo en el que la ampliación de los espacios económicos a tra-

⁵Sobre la idea de "conflicto de concepción", ver el informe que elaboramos para INTAL "Los métodos para la solución de conflictos y para asegurar la vigencia del derecho en procesos de integración económica o de cooperación comercial", publicado en *Derecho de la Integración*, N° 11, ps. 121 y ss.

vés de la liberación del intercambio comercial sería el principal si no el único instrumento. Tal concepción implicaba un grado de politización muy reducido, en contraposición al elevado grado de politización que estaba más implícito que explícito en los proyectos de integración basados en la programación industrial, en un papel activo del Estado en la economía, y en los cambios en la estructura social y económica interna. Implicaba además un aparato institucional mínimo a fin de permitir la realización de negociaciones comerciales periódicas. La transferencia de competencias sería casi inexistente, y en todo caso, se efectuaría a favor de órganos constituidos por representantes gubernamentales. Como diría años después el representante de uno de los países grandes ante el CEP, su país veía en la ALALC sólo un mecanismo para ampliar el comercio recíproco dentro de un marco preferencial. En el fondo, quienes así han concebido la integración percibieron la ALALC sólo como una especie de GATT latinoamericano compatible con el verdadero GATT, y en especial, con su artículo XXIV.⁹

Integración por el comercio e integración a través de la programación de inversiones en sectores industriales, se transforman así en lemas de dos posiciones antagónicas que sólo coexisten en la ALALC mientras que no se dan las condiciones políticas necesarias para el desarrollo de la segunda concepción.

Pero en realidad, más que dos concepciones sobre la integración lo que se oponen durante los primeros años de la ALALC son dos formas distintas de imaginar la inserción internacional de cada país latinoamericano, y en última instancia, dos concepciones distintas de desarrollo interno. Para los primeros "integración" es sólo un aspecto marginal de su política exterior comercial que tiene, o que tendría que tener, un efecto limitado y de largo plazo en la estructura económica interna. Es casi un expediente más en la política de mantener corrientes de exportaciones tradicionales (década del sesenta) y en la de intensificar las exportaciones de manufacturas (década del setenta). Para los segundos, integración es un instrumento decisivo de una estrategia de desarrollo que implique un cambio radical en el modo de vinculación externa. Integración y desarrollo son percibidos como variables indisociables en la estrategia de alteración de las relaciones tradicionales de dependencia. Supone una forma de ver el mundo y la inserción en él de cada país muy distinta de la tradicional. Supone imaginar el proceso de inte-

⁹Ver Peña Félix, "La cláusula de la nación más favorecida en el sistema jurídico de la ALALC", en *América Latina y la Cláusula de la Nación más Favorecida*, publicación de la Dotación Carnegie para la Paz (Grupo de estudio interamericano sobre problemas de derecho internacional), Santiago de Chile, 1972, ps. 177 y ss.

gración en función de una estrategia de maximizar poder dentro del sistema internacional a fin de cambiar la forma en que se dan las relaciones entre los dos segmentos del mismo y no sólo de maximizar bienestar dentro de un marco inalterado de dependencia externa. Supone, finalmente, aceptar la idea de que los procesos de desarrollo e integración estarán orientados a lograr cambios profundos en la estructura interna de cada uno de los países participantes.

Ahora bien, ¿cuáles son los factores que explican que recién a fines de la década del sesenta se crearan las condiciones apropiadas para la aceptación por parte de algunos países de la región de una estrategia de integración que había sido implícitamente rechazada durante casi dos décadas? Es posible detectar algunos de los factores que conducen directamente a la iniciativa Frei-Lleras Restrepo, a la reunión de Bogotá (agosto 1966), y a la firma del Acuerdo de Cartagena. Llegaremos a ellos más adelante. Pero entendemos que es conveniente insertar el análisis de la génesis del Grupo Andino en una presentación un poco más amplia de los cambios contextuales que se han producido en los últimos años en América Latina, ya que de tal forma sería posible responder a la pregunta planteada no sólo con respecto a la emergencia del grupo subregional sino también con respecto a sus primeros años de funcionamiento.

Es decir, el Grupo Andino se explicaría no sólo por factores coyunturales variados que condujeron directamente a la firma del Acuerdo sino por una serie de cambios contextuales que han afectado a la totalidad de las relaciones interlatinoamericanas de los últimos años. Es por ello que las reflexiones que se plantean a continuación trascienden el caso del Grupo Andino y están relacionadas con los interrogantes que plantea la observación de la tensión entre fuerzas centrípetas y centrífugas en la génesis de todo proyecto consensual de integración económica.

La pregunta sería: ¿Qué es lo que hace que un proceso de integración despegue y supere en el tiempo los efectos desintegradores de los múltiples conflictos de intereses entre los países participantes?

Integración y contexto externo

Cabé destacar en primer lugar la necesidad de comprender la relevancia de lo que podemos denominar contexto "extra-integración" en la génesis y desarrollo de un proceso de integración.

Podemos, provisoriamente, denominar contexto "extra-integración" a todos los fenómenos políticos y económicos (sean internacionales, regionales o nacionales) relacionados con los países envueltos en un proceso de integración pero que no están directamente vincula-

dos con el marco institucional y el programa respectivo. Parece evidente, que los actores envueltos en la génesis de un proceso de integración están de hecho influenciados por su contexto internacional y nacional. Por eso entendemos que para comprender el origen y desarrollo de los llamados procesos de integración en América Latina es necesario reinsertarlos en su contexto histórico. Son parte de la vida política interna y externa de los países que participan y sólo así es posible comprenderlos (aún, en el caso en que el llamado proceso de integración sea un aspecto muy marginal de la vida política interna y externa de los países envueltos en el mismo como ha ocurrido con la ALALC). Aislarlo a los efectos analíticos, puede ser necesario para comprender la lógica interna de un proceso. Pero, en particular en el caso de países en desarrollo —y por lo tanto, “dependientes” e “inestables”—, dicho aislamiento puede producir errores de perspectiva en cuanto a los factores que hay que privilegiar en la descripción y explicación de este tipo de procesos.

Tres conceptos parecen constituir ingredientes indispensables en todo intento de comprender el comportamiento de los países latinoamericanos en el sistema internacional actual, y para comprender sus propias relaciones a nivel del subsistema regional incluyendo entre ellas las relaciones de integración. Ellos son:

dependencia, en el sentido de vinculaciones asimétricas de un país con su contexto internacional global y regional, que limitan en mayor o menor grado, su capacidad o voluntad para controlar los efectos internos de factores externos y su capacidad o voluntad para ejercer influencia real sobre su contexto externo;

subdesarrollo, en el sentido de carencia relativa de capacidad (por insuficiencias estructurales), para generar bienestar para la población y/o poder para el país como unidad del sistema internacional, conforme a los valores y las tecnologías predominantes en el mundo (al menos “el mundo” tal como es percibido por ese país), en un momento histórico determinado;

integración, en el sentido de acciones orientadas a la ejecución de un programa conjunto a dos o más países, basado en intereses compartidos (por motivos similares o distintos), a fin de obtener objetivos comunes en el plano económico y/o político, en la medida que implique cierto tipo y grado de unidad interna y/o externa (sectorial o global).

La génesis de un proceso de integración consensual entre un grupo de países, con una situación objetiva de dependencia y de subdesarrollo, puede no ser resultado de una percepción de dicha situación por los actores envueltos en la misma y puede no ser por lo tanto parte de una estrategia de cambio de tal situación. No siempre que se encara un proceso de integración entre países dependien-

tes y en desarrollo, los países envueltos en el mismo (o al menos los más significativos), lo hacen en función de objetivos de cambio en la situación de dependencia y de subdesarrollo (por ejemplo, el caso de la Argentina y del Brasil en la ALALC).

Pero cuando existen condiciones objetivas de dependencia y de subdesarrollo, el tipo y grado de unidad interna y/o externa que se persigue con el programa conjunto, y sobre todo la posibilidad de su mantenimiento en el tiempo o de su evolución a una mayor unidad interna y externa, parecen depender en gran medida de la forma y la intensidad con que se perciba en los países comprometidos la dependencia y el subdesarrollo, y de la relación que se establezca entre ambas.

En otros términos, daría la impresión que entre países que son dependientes y subdesarrollados, mayor será la intensidad y la viabilidad de la integración cuanto más se la relacione por los países intervinientes (al menos por aquéllos con capacidad de liderazgo) con una estrategia nacional de cambio en los modos de vinculación externa en función de objetivos de desarrollo.

En efecto, en un periodo en que no existe peligro perceptible de invasión armada que cuestione la supervivencia de los países latinoamericanos, la única fuerza motora que puede impulsarlos a buscar soluciones más allá de los límites tradicionales del Estado-nación, parece ser la percepción de un problema de supervivencia histórica más sutil, en la intensificación o consolidación de la dependencia y del subdesarrollo. La integración es entendida en tal caso en una perspectiva de poder y no sólo de bienestar. Y nuestra idea es que un proceso de integración planteado sólo en términos de bienestar no tendrá la vitalidad necesaria para superar en la marcha los efectos centrifugos de las fuerzas conflictivas que operarán sobre el mismo. Tal ha sido el caso del MCCA. Pero la relación poder-bienestar es visible también en la génesis de la integración europea y en su evolución posterior. El ingreso de Gran Bretaña ¿puede entenderse sólo en términos de mayor bienestar?⁷ La respuesta a un desafío histórico parece ser la fuerza principal de toda experiencia de integración consensual.

Daría la impresión que es el hecho que se haya entablado dicha vinculación en el caso del proceso de integración andina, lo que permite explicar sus características y sus contrastes con la ALALC y aún con el MCCA de la década del sesenta, y lo que permite pre-

⁷Como ejemplos del proceso de integración europea concebido en términos de poder y no exclusivamente de bienestar ver: a) el memorándum de Jean Monnet del 3 de mayo de 1950, publicado en *Le Monde*, del 9 de mayo de 1970; y b) el "White Paper" del gobierno Heath sobre el ingreso de Gran Bretaña a la CE, publicado en *The Guardian* del 8 de julio de 1971.

decir su viabilidad e intensificación en la medida que la relación se mantenga. La ausencia de dicha relación puede, a su vez, contribuir a explicar el estancamiento de la ALALC y la falta de capacidad del MCCA para superar los efectos desintegradores de los conflictos internos al proceso de integración (*crisis de la reciprocidad dinámica de intereses*).⁸

Pero, supuesto el caso de que en un país exista en un momento determinado una fuerte sensibilidad frente a las situaciones de dependencia y de subdesarrollo, y que se las vincule entre sí, los alcances de la valoración del contexto regional dentro de una estrategia de cambio, y por ende, la decisión de iniciar, continuar o intensificar un proceso de integración, parece depender de las alternativas que se perciben como consecuencia de la definición prevalente con respecto a lo que es la situación nacional del país en el mundo⁹ (cabe retener que dependencia y subdesarrollo, son sólo dos de los elementos componentes de la "situación nacional" de un país).

Sobre dicha definición operan continuamente factores internos y externos, objetivos y subjetivos, y la misma será más fluctuante cuanto mayor sea la inestabilidad del sistema político nacional y del propio sistema internacional (global y regional).

Es posible que, la definición prevalente de lo que es la situación nacional de un país, lo conduzca a privilegiar alternativas de política interna y de política externa en las que el componente integración regional sea excluido o se le atribuya una significación real baja (a pesar de que en el plano formal se le esté atribuyendo una significación alta: caso de la Argentina y del Brasil en Punta del Este en 1967). Más aún, parece posible afirmar que un país buscará la alternativa integración sólo cuando le sea imposible (o así lo crea) encarar una estrategia de cambio en su situación de dependencia y de subdesarrollo utilizando sus propios recursos y capacidades (idea de la función supletoria de los mecanismos y programas internacionales). Daría la impresión que la percepción por un país de alternativas que excluyan la idea de integración multinacional, será mayor cuanto menor sea el nivel de relaciones recíprocas pre-existentes a la iniciación de un proceso o cuanto menos signifique el grupo de países envueltos en el mismo en términos de "modelos" y de "mercados" actuales o potenciales. Nuevamente el ejemplo de Argentina y Brasil en la década del sesenta es elocuente al respecto.

⁸Sobre la idea de "reciprocidad dinámica de intereses" ver el informe citado en la nota 5.

⁹Sobre la idea de "situación nacional", ver Hoffman Stanley, "*Gulliver's Troubles, or the Setting of American Foreign Policy*", New York: Mc Graw-Hill Book Company, 1968, ps. 41 y 42.

Los cambios contextuales y su impacto en la integración latinoamericana

Los países latinoamericanos son parte del sistema internacional global. Si se efectúa una estratificación del mismo en términos de poder y de bienestar, se los deberá ubicar en posiciones intermedias y hacia abajo según sea el país. Parece posible afirmar que acontecimientos y cambios en el sistema internacional global tendrán mayor influencia sobre la política y la economía de estos países que la que ellos podrán ejercer en sentido contrario. Su capacidad de resistencia a factores externos es por lo general baja.

También dentro del subsistema regional existe estratificación en términos de poder y de bienestar. La capacidad de influenciar y de ser influenciado es diferente.

La actitud de cada país frente a su posición en el sistema internacional global y frente al subsistema regional también difiere. En parte, la diferencia puede explicarse por la existente en la posición y el rol de cada uno dentro de ambos sistemas. En parte puede explicarse por las diferencias en el modelo de organización social y de desarrollo que en cada uno se valora.

Es posible sostener que en los últimos años se han operado cambios en el sistema internacional global que han afectado la posición, el rol y la actitud de cada país latinoamericano dentro del mismo. Los cambios en el sistema internacional global parecerían haber afectado la posición, el rol y la actitud de los países latinoamericanos, en particular, por lo que ha sido el cambio de posición, de rol y de actitud de los Estados Unidos en el sistema internacional global y por la repercusión de este cambio en su política latinoamericana. A su vez los cambios en el sistema internacional global y en la política latinoamericana de los Estados Unidos, pueden contribuir a explicar cambios que se han operado en el propio subsistema latinoamericano.

En nuestra opinión, el análisis de la interacción entre estos cambios en el sistema internacional global (y en la política de los Estados Unidos), los cambios en el subsistema regional, y los cambios en los modelos de organización social y de desarrollo económico de algunos de los países latinoamericanos, podría contribuir en cierta manera a comprender el fenómeno del Grupo Andino, su importancia en función de una estrategia de cuestionamiento de tendencias imperantes en el sistema internacional, y sus diferencias profundas con la ALALC y con el MCCA (al menos en su versión de la década del sesenta).

a. Desde el punto de vista del *sistema internacional global*, los cambios que más parecen influenciar en la posición, rol y actitud de los países latinoamericanos, son¹⁰:

i. La tendencia a la *bi-segmentación* del sistema, en términos de distribución entre los países que lo componen de la capacidad para generar tecnología y para establecer las condiciones en que se efectúa la transferencia internacional de recursos productivos. Significa la coexistencia en el mundo de dos tipos de sociedades diferenciadas por el grado de desarrollo industrial y de movilización de recursos productivos en función de sus objetivos nacionales.

Por lo general, son los indicadores más aceptados de "desarrollo", por controvertibles que puedan resultar, los que se usan para clasificar países en uno u otro segmento del sistema internacional. Sin embargo, nos parece que los indicadores tradicionales de "bienestar" han de resultar cada vez más insuficientes para comprender en toda su magnitud el fenómeno de la bi-segmentación. No se tratará tanto de "riqueza" o "pobreza", o de "industrialización" o "en vías de industrialización". Poseer industrias con lo que ello significa desde el punto de vista de la estructura económica y social, y alcanzar determinados niveles de bienestar podrían ser condiciones necesarias pero no suficientes para acceder al otro segmento del sistema internacional. La diferenciación más profunda, sin embargo, tiende a residir en el hecho de que un país posea un grado elevado de capacidad propia de generación de tecnología que le permita desempeñar un rol particular en la transferencia internacional de recursos, y por ende, pertenecer al círculo de potencias centrales de un sistema internacional dominado por la confrontación industrial y tecnológica. Si la industrialización basada en la importación de tecnología permitirá por cierto acceder al bienestar, sólo la industrialización sustentada en la madurez tecnológica de una sociedad, permitirá adquirir la capacidad para influenciar en forma real en las decisiones internacionales más vitales. En esta perspectiva, la bi-segmentación es ante todo un problema de participación política real en el sistema internacional.

ii. La tendencia a las *relaciones transnacionales*, en términos de la capacidad de actores no gubernamentales para influir las relaciones interestatales y el funcionamiento de los sistemas políticos nacionales, en particular, a través de su rol en la transferencia internacional de recursos y en la generación de tecnología.

Es Arón quien introduce en la teoría de las relaciones internacionales la idea de "sociedad transnacional", para referirse a una dimensión de relaciones complementaria o paralela a las inter-esta-

¹⁰Las ideas que siguen las hemos desarrollado en el libro citado en la nota 2.

tales. Si bien esta dimensión de relaciones siempre ha existido, donde se ha producido un cambio realmente significativo es en la incidencia de relaciones y actores no-gubernamentales sobre las relaciones propiamente inter-estatales.

Puede afirmarse que en especial los actores centrales del proceso de transferencia internacional de recursos (productos, capitales, tecnología), que cada vez más revisten la forma de grandes corporaciones internacionales de producción y de servicios, se han transformado en agentes significativos de vinculación entre las distintas unidades del sistema internacional global, y que por el volumen y calidad de los recursos de poder que movilizan y controlan, están adquiriendo una capacidad tal para influenciar acontecimientos internos e internacionales que torna relativamente difícil comprender la política internacional si se prescinde de su existencia y se continúa con el mito jurídicista del monopolio exclusivo de dicha política por parte de los agentes gubernamentales (el diplomático y el soldado en el lenguaje de Arón).

No se trata de sostener que la totalidad de las relaciones inter-estatales contemporáneas se pueda captar en función de la confrontación de poderosos actores no gubernamentales. Sólo se quiere proponer que se considere la emergencia de un nuevo tipo de política internacional en el que interactúan estrechamente actores gubernamentales y no gubernamentales, y en el que a veces la evolución de acontecimientos significativos está muy marcada por el comportamiento de estos últimos que llega a escapar al control de los primeros.¹¹

En la política "transnacional" los actores nacionales (gobiernos o empresas) orientan sus acciones a actores nacionales de otra unidad política del sistema internacional, a efectos de obtener de estos un comportamiento favorable a sus objetivos, y en ciertos casos, asumiendo el carácter de "actor interno" a un determinado sistema político nacional y participando desde adentro, de una manera directa o indirecta, en el ejercicio de la autoridad política. Se trataría en este caso de lo que Rosenau¹² llama vinculación por penetración entre dos sistemas políticos nacionales, y este tipo de vinculación se ilustra con el ejemplo de las filiales de las corporaciones internacionales o con el de los partidos políticos o sindicatos internacionales.

iii. La tendencia a un aumento del *grado de permisibilidad* del sistema internacional para la acción de países marginales, como consecuencia del paso de una era de *confrontación nuclear*, caracterizada

¹¹Cf. Kaiser Karl, "Transnational Politics: Toward a theory of multinational politics" en *International Organization*, vol. XXV, nº 4, 1971, ps. 790 y ss.

¹²Cf. Rosenau James, "Toward the study of national-international linkages", Rosenau ed. "*Lingake Politics*", New York: The Free Press, 1969, ps. 44 y ss.

por el bipolarismo rígido y la heterogeneidad ideológica, a una de *confrontación industrial y tecnológica*, definida por un bipolarismo nuclear latente, un multipolarismo industrial y tecnológico en el segmento "norte", y una atenuación de la heterogeneidad ideológica.

¿Qué caracteriza la era de confrontación industrial y tecnológica? Proponemos privilegiar como característica principal la necesidad que tienen los grandes países desarrollados de maximizar a través de su proyección internacional la capacidad productiva y generadora de tecnología de sus aparatos industriales: o sea, la necesidad de participar en la transferencia internacional de recursos productivos en forma tal que se creen para su propio sistema económico nacional las condiciones más favorables al imperativo de crecimiento y de diversificación impuestos por la velocidad y complejidad del cambio tecnológico.

No es que este tipo de confrontación no existiera antes. Lo que ocurre es que la atenuación de la confrontación nuclear, y la aceleración de los cambios tecnológicos, han hecho pasar a un primer plano, como factor dominante de las relaciones internacionales, la confrontación en el plano económico, y ésta por sus características multipolares e ideológicamente neutral, ha introducido nuevas reglas de juego en dichas relaciones, y en particular, nuevos criterios para definir amigos y enemigos. El poder nuclear mayor concentrado en sólo dos grandes potencias, dominó como razón última las relaciones internacionales de la post-guerra, y definió un tipo particular de sistema internacional en el que la heterogeneidad ideológica se presentaba como la "causa belli" latente. En la actualidad, subsiste dicho poder nuclear como razón última, pero su relativa esterilización genera la tendencia a traspasar el centro de la confrontación al poder tecnológico e industrial, que está distribuido entre varias potencias: el campo de confrontación es la totalidad del sistema internacional y se manifiesta a través de la transferencia internacional de recursos productivos. Los países se enfrentan mutuamente en su competencia por desempeñar un rol dominante en los intercambios económicos en el plano internacional y por definir en la forma más favorable a sus intereses los términos en que dichos intercambios se producen. Las grandes negociaciones monetarias y comerciales de la actualidad reflejan dicha confrontación y sus resultados condicionarán en parte la distribución del poder económico entre las grandes potencias en los próximos años.

En la era de la confrontación industrial y tecnológica, lo importante para los países creadores de recursos productivos es conseguir mercados, en las mejores condiciones posibles aun cuando éstas no sean las mejores deseables. Mercados para lograr una utilización óptima de todos los factores de producción disponibles en un país. Si

ante la inminencia de una guerra total unos y otros debieron remarcar la idea de confrontación de sistemas ideológicos excluyentes, la obligación de coexistir les ha permitido descubrir al menos el carácter no necesariamente excluyente de ambos sistemas y aun reconocer convergencias ideológicas de hecho. Por ello, quizá pueda hablarse de "neutralidad ideológica" o de "pluralismo ideológico" para evocar no tanto la superación de la heterogeneidad (que implicaría homogeneidad) sino su aceptación como algo normal y no como "causa belli".

iv. La tendencia a un *congelamiento de la distribución del poder mundial*¹³ a través de la gestación de una especie de "directorio" de potencias nucleares. Es que la atenuación de la confrontación nuclear y el surgimiento de la confrontación tecnológica e industrial han puesto de manifiesto la posibilidad de ampliar el área de cooperación entre estados anteriormente enemigos. Ello se debe al surgimiento de un interés común en el mantenimiento de reglas de juego que aseguren un mínimo "orden público internacional" a fin de evitar el replanteo de la confrontación pero esta vez en un esquema multipolar. Es decir, que ha surgido un interés común en mantener el esquema de bipolarismo nuclear en forma latente, lo que implica congelar la posibilidad que otras potencias adquieran un poder nuclear similar al alcanzado por los Estados Unidos y la Unión Soviética. Pero se debe también a que ambos países, junto con las otras grandes potencias, parecen percibir ventajas en asegurar la implantación de una nueva división internacional del trabajo basada en la función que desempeñarán los países en el proceso de creación y de transferencia de tecnología como factor dominante del sistema de transferencia internacional de recursos productivos. Como en toda estructura oligárquica se puede llegar a generar así un mecanismo defensivo de la misma en contra de toda tendencia hacia la apertura y democratización del sistema. La tendencia sería defender y consolidar un sistema que ha costado implantar, que elimina o atenúa el peligro de guerra total, y que puede producir beneficios en sociedades ansiosas de conservar, de moderar, es decir, ansiosas de tiempos de paz.

La percepción de estos cambios parecen evocar en los países latinoamericanos (y lo que de hecho evoquen en cada uno, o el que no evoquen nada, dependerá de factores internos a cada país): "irreversibilidad de la dependencia" (consecuencia de la bisegmentación); "aumento de la dependencia" (consecuencia de la intensificación de las "vinculaciones por penetración" operada por las relaciones

¹³Sobre este tema ver Araújo Castro J. A., "Continente Americano dentro de la Problemática Mundial", en *Estudios Internacionales*, año V, nº 20, 1972, ps. 3 y ss.

transnacionales); "irreversibilidad de la marginalidad" (consecuencia de la bisegmentación y del congelamiento de la distribución del poder mundial); y "aumento de la capacidad de maniobra" (consecuencia del mayor grado de permisibilidad existente).

Según sea lo que estos cambios efectivamente evoquen podrá variar la respuesta que cada país intente. Pero parece evidente que la percepción de los cambios en el sistema internacional y de sus posibles efectos, y la respuesta que un determinado sistema nacional intente producir, dependerá principalmente de factores internos a cada país. También es posible que en un país determinado no se perciban los cambios, ni por lo tanto se intente respuesta (por ejemplo un país con alto grado de subdesarrollo y de marginalidad en el sistema internacional, o con un sistema político muy inestable y con carencia de reductos de burocracia estatal estable).

Observando lo que ha ocurrido en los años recientes en América Latina, se puede decir en forma tentativa que las respuestas posibles podrían ser:

i. Resignación o aceptación: dependencia "consentida" (por sectores de derecha o sectores empresariales muy vinculados a capital externo);

ii. Ruptura violenta con el modelo de vinculación predominante (sería el caso de Cuba o la exigencia de sectores de contestación violenta);

iii. Nacionalismo participacionista, a través de lo que se ha llamado un nacionalismo de fines e internacionalismo de medios (podría ser el caso del Brasil);

iv. Nacionalismo combativo, a través de un cuestionamiento sistemático de las características del sistema internacional y del modo de vinculación externa y la utilización de medios nacionalistas (podría ser el caso del Perú).

En el caso i. el factor determinante de la respuesta puede ser la valoración del efecto de maximización de bienestar que puede brindar una inserción pasiva (insípida desde el punto de vista cultural y político) en el sistema internacional y la subestimación del "grado de permisibilidad" del sistema. O bien, un cierto fatalismo "hispanico" que inhibe toda respuesta.

En el caso ii. el factor determinante de la respuesta puede ser una sobreestimación de los efectos futuros sobre el sistema internacional de lo que se consideran contradicciones internas de su segmento industrializado, y una subestimación de la capacidad de maniobra que puede brindar el grado de permisibilidad creado por la confrontación industrial y tecnológica (y en esto, este tipo de respuesta concuerda con el tipo anterior).

En los casos iii. y iv. el factor determinante puede ser la valora-

ción de la capacidad de maniobra que brinda el grado de permisibilidad actual del sistema internacional para maximizar bienestar y poder. Pero en el primer caso, se pone el acento en el cuestionamiento del efecto de marginación que produciría la tendencia a la bisegmentación y al congelamiento del poder mundial, en tanto que en el caso iv. se pone el acento, además, en el efecto interno e internacional de la acción de actores transnacionales. La valoración del rol nacional e internacional de las corporaciones internacionales se transforma así en la clave de las diferencias entre ambas respuestas, y como se puede observar, esa distinta apreciación no sólo conduce a respuestas disímiles en el plano internacional sino, y sobre todo, a respuestas distintas en cuanto al modelo de desarrollo interno.

Según sea que se perciba o no la posibilidad de operacionalizar respuestas tipo iii. y iv. sin recurrir a un tipo de asociación con países en posición o con actitud similar, será la valoración que cada país tendrá del contexto regional y la decisión que adoptará con respecto a su participación en un proceso de integración que sea funcional a una respuesta de "nacionalismo participacionista" o de "nacionalismo combativo". Pero aún una respuesta "nacional" puede inducir, por otros motivos, a una valoración del contexto regional y a la búsqueda de un tipo de vinculación con un proceso de integración. Los casos de Brasil y de México frente al Grupo Andino, bien distintos por cierto, pueden ser interesantes de analizar en esta perspectiva. Pero lo importante a retener es que en nuestra opinión, cuando se asocia la idea de integración con respuestas del tipo iii. y iv., o sea cuando la integración está en función de un desafío externo, se ha de atribuir una importancia mayor dentro del proyecto conjunto a los instrumentos de unidad externa. La definición frente al exterior se transforma así en uno de los ejes del proyecto de integración.

b. Desde el punto de vista de *la política latinoamericana de los Estados Unidos*, los cambios más significativos a tener en cuenta parecen ser:

i. La tendencia a abandonar el rol de propulsor de políticas de cooperación regional y de integración (la Alianza para el Progreso, la reunión de Presidentes, los organismos regionales durante dicho período) y la de custodia de la "pureza" y la homogeneidad ideológica (Guatemala del 54, Cuba del 60-64, República Dominicana del 65, etc.). Es interesante destacar que la finalización de este período de la presencia americana en la región que se puede ubicar alrededor de 1967 luego del fracaso práctico de Punta del Este, coincide con la emergencia del Grupo Andino y el cuestionamiento frontal de las relaciones económicas interamericanas (Consenso de Viña del Mar, 1969);

ii. Su identificación como principal agente de la tendencia al congelamiento del poder mundial (lo que podríamos denominar la "perspectiva Kissinger" del sistema internacional y del rol de las grandes potencias), y como base de operaciones de los actores transnacionales con más efectos de penetración y de interferencia en el funcionamiento del sistema económico internacional (las corporaciones americanas: por ejemplo, casos de la IPC en Perú y la ITT en Chile).

Algunos de los factores que pueden contribuir a explicar los cambios de la política de los Estados Unidos con respecto a América Latina, además de la personalidad del presidente Nixon, su aparente antipatía por la región y la absorción casi completa de su tiempo por el problema Vietnam (al menos hasta fines de 1972), parecen ser: los cambios mencionados en el sistema internacional global (paso de una era de confrontación nuclear a una de confrontación industrial y tecnológica), con lo que ellos significan en la definición de amigos y enemigos y en el rol que se asigna a los países marginales; la desilusión con la estrategia de la década del sesenta en América Latina, y en particular, la frustración de la Alianza y la desilusión con los gobiernos reformistas democráticos (experiencia con Frei en Chile) y sus efectos sobre los intereses americanos en la región; y la precaución frente a la eficiencia de las tecnocracias militares ante el resultado contradictorio (siempre desde el punto de vista americano) de las experiencias de Brasil y de Perú.

Quizás el principal efecto de los cambios operados en la política latinoamericana de los Estados Unidos ha sido la de aumentar la importancia relativa de la política interlatinoamericana de cada uno de los componentes del subsistema regional y de poner en evidencia el carácter multipolar y heterogéneo del mismo. Se trata de un caso interesante para el análisis de los efectos sobre un subsistema subordinado de los cambios de política de una potencia hegemónica que ha desempeñado un rol central en el mantenimiento de un *equilibrio* de poder dentro del mismo. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el retiro relativo de los Estados Unidos (o lo que se podría denominar un cambio de estilo imperial), se produce en el nivel de las relaciones inter-estatales, pero no así en el de las relaciones transnacionales. Este hecho puede explicar ciertas contradicciones de la política de repliegue de los Estados Unidos en la región, en la que el gobierno aparentemente desea reducir su presencia pero los intereses económicos del país en la misma le impulsan a mantenerla.

c. Desde el punto de vista del *subsistema regional latinoamericano*, los cambios más significativos a tener en cuenta parecen ser:

i. La tendencia de los países componentes del mismo a percibirse como "modelos" y como "mercados". Lo primero como consecuencia del aumento de las comunicaciones intrarregionales (mayor posibilidad de efecto de demostración), y el efecto de la acción de organismos latinoamericanos e interamericanos en un mayor conocimiento recíproco (a nivel de personal político, de técnicos, de intelectuales y de empresarios). Lo segundo, como consecuencia de la superación gradual de la etapa (y de la ideología) de la sustitución de importaciones y la emergencia de la de exportación de manufacturas y aun de inversiones intrarregionales y de transferencia de tecnología, combinado también con el efecto de la acción de los organismos citados (ALALC, BID, CEPAL, OEA, etc.) y de las dificultades para colocar productos manufacturados (al menos para los producidos fuera del circuito de comercialización de las corporaciones internacionales o con libre disponibilidad de tecnología) en mercados de países industrializados.

ii. El vacío operado por el relativo retiro de los Estados Unidos como "factor motor" de las relaciones multilaterales en la región, y como guardián de la pureza ideológica, y el interés creciente de otras grandes potencias por comerciar, invertir y tener presencia política en la región.

iii. Dentro del contexto señalado en ii. la emergencia de la competencia de empresas internacionales de distintos países por el mercado de manufacturas, de tecnología y de mano de obra barata en América Latina, y por el de las contrataciones públicas (grandes licitaciones de obras de infraestructura).

iv. La tendencia al pluralismo ideológico, como consecuencia de la mayor posibilidad de adopción de modelos "heterodoxos" de desarrollo y de organización social (consecuencia a su vez del mayor grado de permisibilidad del sistema internacional). Tengamos presente, por ejemplo, los casos de Chile y de Perú, y las iniciativas revisionistas con respecto al caso de Cuba.

v. La emergencia del fenómeno Brasil y del fenómeno Grupo Andino, y su repercusión en la distribución de fuerzas dentro de la región. Por ejemplo, los efectos de estos dos fenómenos sobre la política latinoamericana de un país como Argentina que, si bien ha tenido un grado elevado de participación en las relaciones comerciales de la región, ha adoptado una actitud percibida por los otros países como muy negativa en materia de integración económica.

vi. La frustración con los resultados de la Alianza para el Progreso y de la filosofía de cooperación prevalentes en la década del sesenta;

vii. La frustración por parte de ciertos países (medianos y chicos) con los resultados de la ALALC, y los efectos de aprendizaje del pe-

río ALALC tanto sobre los funcionarios gubernamentales como sobre los empresarios (en particular, con respecto al método de integración comercial, al mecanismo institucional y la distribución de competencias entre órganos comunes y Estados nacionales, y al interés real de los países grandes por la integración económica).

viii. Las experiencias de unidad externa y sus efectos de aprendizaje en materia de incremento de poder de negociación internacional (tesis de las doscientas millas; CECLA y las relaciones comerciales con los Estados Unidos y con las Comunidades Europeas; el Convenio del Café, la OPEP, y en cierta forma —aunque sólo sea por sus resultados limitados— el Grupo de los 77 y la UNCTAD).

Se pueden observar entonces, cambios en la estructura y funcionamiento del subsistema regional, que se ha tornado más activo (aumento de las interacciones en el plano político y económico) y menos marginal para cada uno de sus componentes, y en el que se ha puesto de manifiesto su carácter multipolar y heterogéneo. Han aumentado tanto las posibilidades de cooperación como las de conflicto, y el comportamiento de cada país frente a la región ha comenzado a tener importancia en términos de distribución de poder a nivel nacional. La definición con respecto a América Latina es en algunos casos parte de una definición política interna.

d. Desde el punto de vista de los *sistemas nacionales* componentes del subsistema regional los cambios más significativos derivan de una acentuada divergencia de los modelos de desarrollo político, económico y social que han prevalecido en los últimos años. Es éste un tema que sólo puede llegar a enunciarse en un trabajo de esta naturaleza. Pero lo que sí puede ser de interés es señalar cuáles son los puntos en los cuales se percibe una disparidad pronunciada de las respuestas que cada país brinda. Ellos son:

- i. La forma de elección de los gobernantes;
- ii. La existencia de una oposición organizada y la posibilidad de su acceso al gobierno;
- iii. La garantía efectiva de libertades individuales;
- iv. La propiedad de los medios de producción;
- v. La función del Estado en la actividad económica, y en particular, en el campo de las industrias consideradas básicas, y del comercio exterior;
- vi. El tratamiento a la inversión de origen externo y a la transferencia de tecnología, y la forma en que se valora el rol de la corporación internacional;
- vii. El modo de vinculación al sistema internacional.

A los efectos de comprender el funcionamiento del subsistema regional (incluidos los procesos de integración), no parecen ser relevantes las diferencias existentes en los puntos i. ii. y iii. Dichas dife-

rencias comenzarían a ser relevantes cuando se persiguiera entre un grupo de Estados el objetivo de una unión política. Pero ese no parece ser el caso, por el momento, en América Latina.

Surgimiento del Grupo Andino

Los cambios contextuales apuntados anteriormente forman parte del cuadro dentro del cual se genera la idea del Grupo Andino, se negocia el Acuerdo de Cartagena, y funcionan durante los tres primeros años los órganos previstos en dicho Acuerdo. Como hemos visto, el surgimiento mismo del Grupo Andino contribuye a acentuar dichos cambios contextuales al introducir una innovación profunda en el equilibrio de poder que había caracterizado durante las últimas décadas al subsistema regional latinoamericano.

Examinemos a continuación la forma en que se produce la génesis del Acuerdo a efectos de constatar la importancia relativa de factores externos —en términos de percepción de frustraciones y de desafíos— en el período en que se define el proyecto de integración. Luego veremos cómo dichos factores son percibidos en los primeros años de funcionamiento del Acuerdo.

Recordemos en primer lugar que tocó a Chile liderar la posición de cuestionamiento a la concepción integracionista que se había plasmado en el Tratado de Montevideo. Es un Chile gobernado por un presidente y un partido que habían internalizado desde hacía muchos años —¿quizás influencia ideológica o efecto de demostración de partidos afines en Europa?— la idea de la integración latinoamericana. Se suman en la Democracia Cristiana gobernante de Chile una tradición nacional integracionista con profundas raíces históricas (siglo XIX) y una convicción ideológica también profunda¹⁴. El cuestionamiento a la idea de integración implícita en el programa de zona de libre comercio se inicia con la iniciativa del presidente Frei de solicitar un informe a cuatro economistas, jefes de organismos internacionales que operaban en la región. El llamado “informe de los cuatro” refleja la idea de integración que está

¹⁴Sobre antecedentes de la tradición integracionista en Chile, ver Sociedad de la Unión Americana, “*Colección de Ensayos y Documentos Relativos a la Unión y Confederación de los Pueblos Hispano-Americanos*”, vol. 1, Santiago de Chile: Imprenta Chilena, 1862; y vol. 2, Santiago de Chile: Imprenta del Ferrocarril, 1867. También ver, Van Acken Mark J. “*Pan-Hispanism. Its Origin and Development to 1866*”, University of California Publications in History, vol. 63, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1959.

Sobre la idea de la integración en la democracia cristiana de Chile, ver por ejemplo, Frei Montalva Eduardo, “*Sentido y Forma de una Política*”, Santiago de Chile: Editorial del Pacífico, S. A., 1951, ps. 72 a 77.

más o menos explícita en los primeros trabajos de la CEPAL, con el aditamento en el plano institucional, de ideas que son un producto quizás poco pulido del efecto de demostración de la integración europea. El informe no produce el efecto esperado pero permite que muchos sectores tomen conciencia de la distancia existente entre dos concepciones de integración y de las alternativas existentes a la concepción dominante en la ALALC. Los efectos de esta toma de conciencia serán más evidentes cuando pocos años después, creadas las condiciones políticas apropiadas, se produce lo que podríamos denominar un cambio generacional en el "personal integracionista", es decir, en aquellos que a nivel gubernamental, privado o de organismos internacionales, tienen a su cargo conducir negociaciones, o asesorar a quienes las conducen, o elaborar estudios y formular propuestas (dicho cambio generacional puede situarse a partir de 1969).

Otra etapa del cuestionamiento es la de la "ofensiva institucional" del año 1965, una vez que en el plano programático se había obtenido un cierto progreso —mucho menor del que se creyó en aquel entonces— con la tan citada resolución 100 de la ALALC. En la "ofensiva institucional", Chile junto con Colombia intentan lograr un cambio en la estructura institucional de la ALALC, para que a través del establecimiento de llamados órganos comunitarios se introdujera un factor dinamizante en el proceso. Sólo se obtuvo la aceptación de reformas mínimas, como lo fue la del establecimiento de una Comisión Técnica. El desenlace de la ofensiva institucional fue sumamente frustrante para los países chicos y medianos de la ALALC.

El fracaso de los intentos de obtener un trato preferencial efectivo para países de menor desarrollo y de mercado insuficiente, junto con la agonizante búsqueda de un nuevo mecanismo de desgravación arancelaria, el ya citado resultado de la ofensiva institucional de 1965, el vacío en que cae el informe de los cuatro, la imposibilidad de traducir en términos operativos la programática resolución 100, son otros tantos factores que conducen a lo que era un previsible desenlace de un proyecto en el que el vínculo asociativo era cada vez más retórico y por ende más endeble. Punta del Este fue la última manifestación de una etapa del proceso de integración: sólo fueron necesarios cuatro meses más para que en la reunión de Asunción los Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la ALALC constataran implícitamente que el plan solemne de los presidentes no era un plan ni tampoco era viable. Para los países como Chile y Colombia, ambas reuniones tuvieron el mérito de corroborar la dificultad, sino imposibilidad, de insistir por el camino iniciado en Montevideo y de haber brindado la oportunidad de lograr de los

países grandes la aprobación formal de la estrategia de la subregionalización.

Parece un hecho entonces que la "frustración ALALC" fue el principal factor que conduce a Chile a la elaboración de la estrategia de la subregionalización. Sin embargo, en ese momento, la misma no era percibida como algo "contra la ALALC" sino como una forma de presionar a la Argentina para que aceptara finalmente un replanteo del proyecto de Montevideo "dentro de la ALALC".

Entendemos que esto es importante de retener: el plantear la estrategia de subregionalización dentro de la ALALC —y no fuera de ella— no ha sido sólo consecuencia del reconocimiento de una realidad clara en el plano de las relaciones comerciales (importancia del comercio bilateral de Chile con la Argentina), ni tampoco producto de un imperativo jurídico (relaciones con el GATT, y problema de la ratificación parlamentaria en Chile y Colombia), ni menos un acto de lealtad a la vieja idea de la unidad latinoamericana. Por el contrario, parece haber sido consecuencia del reconocimiento del papel que se atribuye a los países "grandes" de la región en una estrategia de integración que implique un cambio sustantivo en las relaciones de dependencia. Si la "frustración ALALC" conduce a la búsqueda del Grupo Andino, no coloca a los países que participan en el mismo en una actitud secesionista dentro del subsistema latinoamericano. Al contrario, ven al Grupo Andino (lo vieron en el momento en que se genera la idea, y luego lo constataron cuando fue necesario obtener el apoyo de los miembros del CEP para la declaración de compatibilidad en julio de 1969) antes que nada como una forma de acrecentar su poder de negociación frente a Argentina y Brasil. Pero no sólo poder de negociación en términos comerciales, sino en términos de poder para contribuir a una definición conjunta del tipo de subsistema latinoamericano que se necesita para fortalecer la posición de los países de la región frente a las potencias dominantes y en particular frente a los Estados Unidos. Para comprender esto es necesario recordar que los actores principales de la génesis y la negociación del Acuerdo de Cartagena estaban simultáneamente envueltos en iniciativas importantes en el plano de las relaciones de los países latinoamericanos con países industrializados. Son los años de CECLA y del Consenso de Viña del Mar. Pero quizás un hecho histórico que prueba fehacientemente la idea de la estrategia subregional como una forma de replantear efectivamente ALALC, es que el ausente principal de la reunión de Presidentes de Bogotá (agosto de 1966) era el presidente o el

representante del presidente de la Argentina a quien se iba a invitar el día en que estalló el golpe militar de junio del mismo año.¹⁵

Lo más interesante del período de génesis del Acuerdo de Cartagena es que por primera vez en la región parecen reunirse las condiciones políticas necesarias para el pleno desarrollo de un proyecto de integración con características similares a las propugnadas por la CEPAL desde la década del cincuenta. Y ello sin que en este caso la iniciativa haya correspondido a un organismo internacional. Por el contrario, parece bastante claro que la idea surgió de las filas del gobierno de Frei, en particular del ministro Valdés. La relación de Frei con el presidente electo de Colombia, Carlos Lleras Restrepo, y el hecho que en el 54 en Quitandinha (Brasil) hubieran participado en la elaboración de un proyecto de resolución que suponía aceptar la idea de subregionalización¹⁶, fue un factor personal que sin duda puede haber contribuido al despegue de la idea. También puede haber tenido una influencia, una vez lanzada la idea, el hecho que existiera entre los gobiernos de los países envueltos en la misma, una afinidad ideológica en cuanto al régimen político. Y que se percibiera una amenaza como consecuencia de los golpes militares de Brasil (1964) y de la Argentina (1966).

La negociación del Acuerdo dura más de dos años. Durante el funcionamiento de la Comisión Mixta, que fuera el foro de negociación, han ocurrido hechos coyunturales que tuvieron, sin duda, influencia en la elaboración del proyecto. Quizá pueda decirse que el proyecto se fue independizando gradualmente de sus autores iniciales y también lo fueron las motivaciones. Dicha evolución puede seguirse en las actas de la Comisión Mixta, o en las diferencias existentes entre las bases tal como fueron planteadas a la reunión de Cancilleres de la ALALC en agosto de 1966 y el Acuerdo tal como sería finalmente firmado. Pero probablemente el hecho más importante que marca la orientación final del proyecto, y sobre todo la orientación que los órganos del Acuerdo dan a las decisiones más importantes de los primeros años es la revolución del Perú en octubre de 1968. El cambio producido en Perú no sólo repercutió en la actitud de este país frente al Grupo Andino, sino que implica mucho en la toma de conciencia por parte de los países latinoamericanos de lo que era el nuevo grado de permisibilidad del sistema internacional, y en particular, de lo que era el cambio de actitud de los

¹⁵Sobre estos y otros antecedentes del Grupo Andino, ver Valdés Gabriel, "Obstáculos políticos a la integración latinoamericana", informe presentado al Coloquio sobre "Los esfuerzos de integración en Europa y en América Latina", celebrado en Lovaina del 7 al 8 de marzo de 1973.

¹⁶Resolución finalmente adoptada por la Conferencia Extraordinaria de Ministros de Economía y Finanzas de América, celebrada en Quitandinha en 1954.

Estados Unidos. En este sentido el conflicto de la IPC parece haber tenido un gran impacto en la actitud del gobierno del Perú con respecto al Grupo Andino, y en la percepción por parte de algunos sectores en los países latinoamericanos de la nueva situación internacional. Por cierto que el hecho que en 1969 asumiera el gobierno de los Estados Unidos un republicanismo y que se reconociera casi formalmente el fin de la era de la Alianza para el Progreso, contribuyó a completar el cuadro dentro del cual sería firmado finalmente el Acuerdo de Cartagena.

En síntesis, frustración frente a la ALALC, necesidad de presionar los países grandes, emergencia de gobiernos nacionalistas, percepción de una mayor tolerancia por parte del sistema internacional global con respecto a políticas de desarrollo y de inserción externa heterodoxas según las pautas de la era de confrontación nuclear, "learning process" con respecto a cómo negociar en el plano internacional y a cómo funciona el sistema económico internacional, efectos de toma de conciencia y de entrenamiento de la acción desarrollada durante muchos años por la CEPAL y luego por el BID, son junto a factores personales (relación Lleras Restrepo-Frei) y a otros coyunturales (interés del Brasil en obtener apoyo para dificultades comerciales con los Estados Unidos), algunos de los factores más importantes que conducen a la firma del Acuerdo y que en parte, al perdurar durante los primeros años de su funcionamiento, explican la forma en que fueron encaradas las primeras decisiones que debían adoptarse y la fisonomía que ha ido adoptando el Grupo Andino.

CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO DE INTEGRACIÓN ANDINA

El proyecto de integración andina tal como fuera definido en el Acuerdo de Cartagena y en las primeras decisiones adoptadas por la Comisión a propuesta de la Junta presenta por lo menos tres elementos que lo caracterizan y distinguen de anteriores proyectos de integración en América Latina.

Dichos elementos son:

- 1) definición externa;
- 2) política de beneficios equilibrados y
- 3) mecanismo institucional fuerte.

Definición externa

En primer lugar, el Grupo se define frente a su contexto externo en forma precisa a través de una serie de instrumentos contemplados en el Acuerdo y luego desarrollados por decisiones de la Comisión. Dichos instrumentos son los que permiten diferenciar al Grupo como un sistema internacional parcial, es decir como segmento del sistema internacional global y del regional latinoamericano. Hay clara distinción entre "nosotros" y "ellos": hay identidad subregional. Los principales instrumentos de definición externa son el arancel externo mínimo común y el arancel externo común en el plano comercial, y el régimen de inversión extranjera y de transferencia de tecnología en el plano de la política económica.

La decisión 24 y sus complementarias¹⁷ ha constituido hasta el presente la mejor definición del tipo de relaciones económicas internacionales que los países miembros valoran en el plano de la transferencia internacional de recursos productivos. Fue concebida como un instrumento de control y de negociación de la corporación internacional. Su contenido —y por tanto su implementación— supone un conocimiento adecuado del comportamiento internacional de dichas corporaciones. Insistimos en caracterizar la decisión 24 como definición —en el sentido de toma de posición— y como instrumento —en el sentido de medio que se puede (o no) utilizar para lograr determinados objetivos. Existe en ella un principio de política y los primeros medios para desarrollarla. Pero su plena efectividad dependerá no sólo de su simple vigencia jurídica sino del desarrollo simultáneo del complejo de instrumentos de los cuales la Decisión 24 es sólo parte. No puede visualizarse la Decisión 24 fuera del contexto del Acuerdo de Cartagena y de otros instrumentos como son los programas sectoriales o el régimen de las empresas multinacionales (decisión 46).¹⁸

Le Decisión 24 integrada al complejo de instrumentos de la integración andina constituye la clave de la política de revalorización internacional de los países miembros del Grupo. Con un mercado

¹⁷Sobre la decisión Nº 24 ver Guerrero Mauricio, "El régimen común de la inversión extranjera en el Grupo Andino", en *Derecho de la Integración*, Nº 8, ps. 8 y ss.; Oliver Covey, "The Andean Foreign Investment Code: A new phase in the quest for normative order as to direct foreign investment", en *AJIL*, vol. 66, nº 5, ps. 763 y ss.

¹⁸Sobre la decisión Nº 46 ver Fernández Saavedra, Gustavo, "El régimen uniforme de la empresa multinacional en el Grupo Andino", en *Derecho de la Integración*, Nº 11, ps. 11 y ss.

actual interesante (más aún con la incorporación de Venezuela) y un mercado potencial significativo (más aún si se concreta la política de vinculación con los mercados de los países "grandes" al menos en lo que respecta a los programas sectoriales), el Grupo Andino ha decidido establecer las condiciones que deberá reunir una corporación extranjera que desee operar en la subregión, ya sea invirtiendo o transfiriendo tecnología. No se trata sólo de controlar las operaciones de dichas corporaciones, sino de lograr a través del requisito de la autorización un instrumento que permita negociar dentro de ciertos límites las condiciones en que podrán operar. Y los límites están orientados a eliminar toda tentación de carrera por atraer al inversor extranjero, y sobre todo a delinear la función que se atribuye a la empresa extranjera en el futuro desarrollo de la región. Se valora a la empresa nacional y a la empresa mixta. Se admite la empresa extranjera (en el sentido definido por el artículo 1 del Régimen) sólo como etapa transitoria en el proceso de formación de empresas nacionales y mixtas. Se acepta el rol de la inversión extranjera. Pero partiendo del conocimiento de como ha operado históricamente se desea limitar dicho rol dentro de lo que aparece compatible con los intereses del Grupo y con la idea que el Grupo tiene de su desarrollo futuro.

Pero la definición externa del Grupo no se ha dado exclusivamente a través de instrumentos jurídicos. Se la percibe en toda declaración gubernamental relacionada con el Grupo y en particular en los discursos y declaraciones finales de las reuniones anuales de Ministros de Relaciones Exteriores¹⁹. Se la percibe también en la acción del Grupo frente a otras organizaciones de integración o a terceros Estados. Las relaciones con Japón, las vinculaciones con las Comunidades Europeas, la forma en que el Grupo ha actuado en el seno de la ALALC o en que ha coordinado sus posiciones en otros foros de debate o negociación internacional (CECLA o UNCTAD), las negociaciones y posterior establecimiento de mecanismos permanentes de vinculación con la Argentina y con México, son otros tantos indicadores de unidad externa que se manifiesta en la acción de los órganos (tanto de la Comisión como de la Junta) o en las posiciones adoptadas por ese mecanismo institucional ad hoc y no previsto en el Acuerdo que es la reunión anual de Ministros de Relaciones Exteriores.

Voluntad de manifestarse como una unidad frente al exterior, dimensión como para presentarse frente al exterior ofreciendo algo de interés sobre lo cual negociar, y capacidad de acción traducida

¹⁹Ver antecedentes y textos en "*Grupo Andino*", Carta informativa oficial de la Junta del Acuerdo de Cartagena (publicación mensual).

en competencias atribuidas a la Comisión y a la Junta²⁰ y en la adopción de instrumentos jurídicos funcionales a la voluntad política, son los tres componentes principales de la política de definición externa que caracteriza al Grupo Andino.

Política de beneficios equilibrados

La preocupación de la "integración equilibrada" ha sido constante en el Grupo Andino. Es parte de la reacción frente a lo que ocurría en la ALALC. La desigualdad de poder económico entre los países miembros ha inducido a establecer mecanismos que protejan en forma especial el interés de los dos países de menor desarrollo relativo que son Bolivia y Ecuador. Dicha protección se manifiesta aun en el plano institucional.

Pero la política de beneficios equilibrados va más allá de un simple trato especial en el plano comercial e institucional para Bolivia y Ecuador. Toda la estrategia de integración del Grupo Andino descansa sobre un instrumento que por su naturaleza misma está orientado a impedir desequilibrios en la distribución de los costos y beneficios del proceso y a corregir los que pueden derivar de la desigualdad económica entre los países participantes. Es el instrumento de la programación sectorial como parte a su vez, de la armonización de las políticas económicas y de la coordinación de los planes de desarrollo. La aprobación del programa sectorial para la industria metal-mecánica²¹, constituye así un primer paso de los muchos que deberán dar los países andinos si desean demostrar que este tipo de instrumento puede ser aplicado a pesar de las diferencias de intereses nacionales y de las dificultades técnicas que implica la asignación de inversiones, y que una vez aplicado, puede producir un tipo de distribución de costos y beneficios de la integración radicalmente diferente al que en la práctica ha producido esquemas de integración basados en la liberación del comercio (caso de la ALALC, y en particular, el caso del Mercado Común Centroamericano).²²

La política de beneficios equilibrados es la clave de la definición

²⁰Ver Peña, Félix, "Algunos aspectos de la experiencia institucional de la integración económica de América Latina", informe presentado al Coloquio sobre "Los esfuerzos de integración en Europa y en América Latina", celebrado en Lovaina del 7 al 8 de marzo de 1973.

²¹Ver Guerrero, Mauricio, "La programación conjunta del desarrollo industrial subregional y el primer programa sectorial de la industria metal-mecánica", en *Derecho de la Integración*, N° 12, ps. 35 y ss.

²²Ver por ejemplo Fagan Stuart, "Central American Economic Integration. The Politics of Inequal Benefits", Research Series, N° 15. Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1970.

del Grupo como unidad interna. Y la importancia de su eficacia radica en el hecho que a mediano y largo plazo la política de definición externa puede transformarse en retórica e inefectiva si los actores externos (Estados y empresas multinacionales) no perciben dentro del Grupo voluntad y capacidad de unidad interna. Sólo a través de un cierto grado de unidad interna puede el Grupo transmitir al exterior una idea de dimensión que lo transforme en lugar interesante para efectuar inversiones o para transferir tecnología, o para comprar y vender, a pesar del carácter estricto de las condiciones impuestas. Un inversor extranjero podrá aceptar la fórmula del "fade-out" si realmente lo que se le ofrece es la posibilidad de operar en un mercado de ochenta millones de habitantes. Un Estado no-miembro, grande a escala mundial o grande a escala latinoamericana, considerará al Grupo como interlocutor válido en el plano internacional si realmente quienes hablan por él mismo son los representantes legítimos de intereses que implican 30.000 millones de dólares de PBN y exportaciones por valor de 6.000 millones anuales. Son estos indicadores de poder los que al presentarse al exterior como reflejo de una unidad darán una idea de la magnitud del Grupo Andino dentro del subsistema regional o dentro del sistema internacional global, y que al ser utilizados en función de una estrategia de revalorización frente al resto de las naciones y de alteración de las vinculaciones de dependencia podrían permitir un acrecentamiento del grado de participación real de los países miembros en la vida internacional.

Mecanismo institucional fuerte

El mecanismo institucional fuerte es la tercera nota que caracteriza al Grupo Andino y lo diferencia de las experiencias ALALC y MCCA²⁸. El esquema institucional es simple y sin duda presenta similitudes con el de las Comunidades Europeas. Un órgano de proposición que es la Junta, que en ciertos casos posee competencias para decidir. Un órgano de decisión final que es la comisión.

La Comisión es el órgano principal del Acuerdo. Sin embargo desde el punto de vista político la institucionalización "de facto" de la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores ha transferido a su seno la competencia para dar sustento e impulso político al proceso. Es a través de la Comisión que se representa el interés de los países miembros. Expresa su voluntad mediante decisiones.

La Junta representa el interés del Grupo. Fundamentalmente es

²⁸Este tema ha sido desarrollado en el estudio citado en nota 20.

el órgano que posee la capacidad técnica para preparar las medidas que permitan cumplir el proyecto contenido en el Acuerdo. Como dijimos antes, la Junta propone, en ciertos casos tiene capacidad de decisión propia, y en otros puede decidir por delegación de la Comisión.

En la distribución de competencias entre la Comisión y la Junta, y en particular en la acción de esta última, no sólo se percibe una profunda diferencia con la ALALC y con el MCCA sino que se observa un elemento más de la política de igualdad de beneficios a que hacíamos referencia antes. La Junta, al representar el interés común y al tener capacidad para proponer dentro del marco de referencia delineado por el Acuerdo, es un órgano que tendrá que permitir una mejor defensa de los intereses de los países chicos y contrabalancear así el natural desequilibrio de intereses que puede manifestarse en el seno de la Comisión. Pero también en el sistema de votación de la Comisión se manifiesta la preocupación de salvaguardar el interés de los países chicos.

La existencia de un aparato institucional centralizado y con capacidades jurídicas y técnicas es también un elemento significativo de una política de unidad externa. En el caso del Grupo Andino, la Junta y la Comisión son los canales a través de los cuales los Estados miembros comienzan a comunicarse con otros Estados cuando desean hacerlo en condiciones más apropiadas que las de la acción individual. La Junta y la Comisión actuando hacia el exterior del Grupo refuerzan la imagen de unidad necesaria para que el conjunto de países sea percibido precisamente como Grupo por el resto de los integrantes del sistema internacional. Por cierto que dicha acción externa es por el momento incipiente. Pero lo interesante es observar cuál es la tendencia predominante en este campo, y la tendencia comienza a ser clara en el seno de la ALALC.

PRIMEROS ELEMENTOS PARA UNA EVALUACIÓN

Como dijimos antes, es prematuro intentar en este momento una evaluación de la eficacia del régimen de inversión extranjera y mucho menos del primer programa sectorial de desarrollo industrial. Sin embargo, tres años de funcionamiento de la estructura institucional del Acuerdo de Cartagena, son suficientes para permitir una cierta evaluación de la misma.

El cumplimiento estricto de los plazos muy ambiciosos del Acuerdo, que preveía la aprobación en los primeros años de decisiones en

materias tan controvertidas como lo es el tratamiento a los capitales de origen extranjero y a la transferencia de tecnología, o el régimen de las empresas multinacionales, o la aprobación del Arancel Externo Mínimo Común, o la de los primeros programas sectoriales de desarrollo industrial, es de por sí un indicador elocuente de la eficacia de este mecanismo institucional. Al menos puede afirmarse que ha sido más eficaz que el de la ALALC y que el del MCCA. A ello debe agregarse la puesta en funcionamiento de un aparato técnico-administrativo dependiente de la Junta, con suficiente capacidad y espíritu como para haber preparado decisiones tan complejas como, entre otras, las citadas.

La Junta aparece como el centro motor de dicha estructura institucional. Sus competencias (en particular, la de proponer), su capacidad técnica, y su autonomía con respecto a los gobiernos, le ha permitido cumplir la función de concertación de los intereses nacionales sobre la base de los mandatos emanados del Acuerdo y de una apreciación correcta del contexto político y económico nacional, subregional e internacional, en el cual se ha insertado su acción.

Su capacidad técnica está basada en su propio cuerpo de profesionales, en una infraestructura de asistencia técnica establecida con la colaboración de otros organismos internacionales, y aun de Estados no-miembros, y en el concurso de técnicos independientes a quienes se ha consultado, a través de la realización de reuniones de expertos, en las etapas previas de elaboración de una propuesta. Su capacidad de concertación, se sustenta en dicha capacidad técnica, y en su acceso a los gobiernos nacionales, sea por intermedio de los representantes en la Comisión, sea por intermedio de una toma de contacto directo con las principales autoridades de cada gobierno. Por lo demás, la práctica de someter las bases de cada propuesta, una vez elaboradas con el concurso de sus propios técnicos, de aquellos facilitados por otros organismos, y de expertos independientes de alto nivel, a reuniones de expertos gubernamentales, permite anticipar, en el plano técnico, las reacciones de quienes en cada país opinarán sobre la propuesta una vez formulada, e incorporar a la misma los criterios predominantes a nivel nacional. Por último, la participación de la Junta en las reuniones de la Comisión, y la posibilidad de modificar la propuesta una vez presentada, le ha permitido controlar hasta el momento mismo de la adopción de la decisión el proceso de concertación de los intereses nacionales y el respeto al interés común y a lo prescripto por el Acuerdo.

La Comisión representa al interés nacional. Pero el hecho de no ser un órgano que se reúna en forma permanente en la sede de la Junta, no sólo impide la tentación a la interferencia de las labores

de ésta, sino que permite que esté integrada por representantes gubernamentales con poder efectivo en sus propias administraciones. A diferencia del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC, no se trata de diplomáticos que suelen estar tan alejados de los centros reales de poder en sus propios países (y no sólo alejados físicamente por el hecho de vivir en Montevideo sino alejados políticamente), como los mismos técnicos de la Secretaría. Los integrantes de la Comisión son, por el contrario, quienes a nivel nacional tienen la principal responsabilidad en la conducción de los asuntos relacionados con la integración.

A su vez lo que se decide en Lima no es percibido como algo marginal en la elaboración de las respectivas políticas nacionales. No es un capítulo secundario de la política de comercio exterior referido a una zona marginal (caso de la ALALC). La decisión sobre inversión extranjera y sobre transferencia de tecnología, los programas sectoriales de las industrias metal-mecánica y petroquímica, la armonización de las políticas de fomento industrial, el régimen de las empresas multinacionales, la propuesta sobre propiedad industrial, el establecimiento de un sistema de creación de tecnología, penetran profundamente en la estrategia de desarrollo económico y de vinculación externa de cada uno de los países. Son decisiones que trascienden la esfera de las relaciones externas e inciden en forma clara en la esfera de la política interna.

Pero estas decisiones comunes, ¿son efectivas? ¿Penetran en la realidad tal como lo pretenden quienes las elaboran y las aprueban? Y en última instancia, ¿de quién depende la efectividad de las decisiones comunes? Detengámonos en este tema que es desde el punto de vista institucional crucial.

En efecto, uno de los aspectos más complejos del desarrollo de un acuerdo internacional de integración económica, es el de lograr que los países comprometidos en el mismo, hagan efectivas las decisiones adoptadas por los órganos comunes. La dificultad deriva, naturalmente, de la falta de centralización del poder de coerción que caracteriza las relaciones internacionales de cooperación y de integración. En otros términos, no es posible en estos casos, ejercer la fuerza pública para lograr que un sujeto de derecho —sobre todo si se trata de un Estado— adapte su conducta a lo prescripto por las normas contenidas en el acuerdo internacional o derivadas del mismo.

La integración latinoamericana ha conocido este tipo de problema. Tanto en el caso de la ALALC como en el del Mercado Común Centroamericano, un número importante de compromisos asumidos por los países miembros no se han traducido en hechos concretos. Bien es cierto que, sobre todo en el caso de la ALALC, buena parte de estos compromisos tenían sólo un carácter programático: se tra-

taba de compromisos para estudiar los medios necesarios a fin de alcanzar ciertos objetivos comunes, y a veces, aun dichos objetivos debían ser definidos en forma más precisa. Sin embargo, el compromiso como tal existía e imponía una obligación de hacer a los asociados y a los órganos comunes.

Se pueden ensayar distintas explicaciones no jurídicas para comprender el por qué de la ineffectividad de las decisiones adoptadas por los países participantes en los procesos de integración latinoamericana. La más común es que el comportamiento ulterior de los países que contribuyen a la formación de una decisión que les impone cierta obligación, sólo está demostrando así su falta de interés por concretar lo allí expresado o la imposibilidad de hacerlo como consecuencia de situaciones internas o externas que no fueron previstas en el momento oportuno. Y esta situación parece ser más común cuando se trata de un proceso de integración en el que interviene un número elevado de países disímiles, con tradición a los compromisos programáticos en el plano internacional que luego no se cumplen, con inestabilidad política y económica interna, y con un interés marginal en el desarrollo del proceso de integración.

Pero también pueden encontrarse explicaciones en deficiencias de la estructura jurídico-institucional del proceso. Si bien, por lo general, se reconoce el carácter instrumental y funcional de dicha estructura en relación al contenido y a las características del proyecto de integración, en la práctica, por un exceso de irrealismo o por un mimetismo exagerado con respecto a modelos externos, quienes diseñan la estructura jurídico-institucional de un proceso concreto pueden estar sembrando la semilla de un posterior desentendimiento y distanciamiento entre derecho y realidad. Se establecen así reglas jurídicas y se crean mecanismos institucionales que son disfuncionales a los objetivos del proceso o a las características nacionales de los países intervinientes, y en particular, a las de sus ordenamientos jurídicos y aparatos administrativos.

Lograr que el derecho responda a la realidad y que el derecho penetre en la realidad, es la misión de un legislador —nacional o multinacional— que aspire a la efectividad de la norma que sanciona. En el caso de un proceso de integración consensual la eficiencia del mecanismo de concertación de los intereses nacionales puede lograr lo primero. Precisamente esa es su función primordial. Y daría la impresión —si se observan las experiencias más exitosas de integración— que la existencia de un órgano independiente con alta capacidad técnica es condición ineludible para asegurar la eficiencia del mecanismo de concertación de intereses. Casi más: resulta difícil imaginar un mecanismo de concertación de intereses nacionales en

un proceso de integración consensual, sin la presencia de un órgano técnico independiente de los gobiernos.

Si la norma responde a la realidad y expresa la voluntad concertada de los países participantes, es más probable que éstos efectivamente la cumplan. Y para ello no es suficiente que la pongan en vigencia o que implementen los instrumentos de aplicación. Resulta indispensable que la totalidad del aparato del Estado ajuste su comportamiento a lo prescripto por la norma aprobada: que la cumpla y la haga cumplir.

Pero es posible también adicionar un elemento de presión externa para lograr que los países miembros —y los órganos comunes— ajusten su comportamiento a lo pactado, asegurando así la efectividad de la norma. Suponiendo que el acuerdo básico de un proceso de integración y las normas derivadas del mismo, estén en su origen y se mantengan así en el tiempo, basadas en una reciprocidad de intereses nacionales —y ello depende en parte de la eficacia del mecanismo de concertación—, a través de un mecanismo de control de la legalidad de los actos emanados de los órganos de integración y de control del cumplimiento de sus obligaciones por los Estados miembros, se puede aspirar a crear un sistema de legalidad que fortalezca —nunca podrá sustituirla— la función de sustentación del vínculo asociativo que cumple la reciprocidad de intereses.

El control de la legalidad debe servir de garantía a los Estados participantes —y a los particulares dentro de los mismos— en un proceso de integración en el sentido de que los órganos comunes desarrollarán su acción dentro de los límites de las competencias formales y materiales que se le han atribuido en el acuerdo constitutivo o en algún instrumento jurídico complementario.

A su vez el control del cumplimiento de sus obligaciones debe servir de garantía a los Estados miembros contra la acción unilateral de otro Estado miembro que no se ajuste a lo pactado en el acuerdo constitutivo o en decisiones derivadas del mismo.

Supuesto el caso de la vigencia de la reciprocidad de intereses, ambos controles podrían contribuir, por un lado, a evitar excesos y arbitrariedades en la acción de los órganos comunes —incluso los intergubernamentales—, y por el otro, a crear una presión externa sobre el Estado que tienda a no cumplir con sus obligaciones poniendo en evidencia tal conducta contraria a derecho, y en última instancia, contraria al interés del conjunto de los asociados. Y si se dice “presión externa” y sólo “poner en evidencia”, es porque creemos que el carácter consensual de un proceso de integración y la inexistencia de un poder coercitivo centralizado, impiden imaginar sanciones que obliguen a un Estado a cambiar en los hechos de conducta. Cuanto más, dichas sanciones pueden imaginarse a través de

acciones de represalia que podrían legalmente adoptar los otros Estados miembros, en el plano de las relaciones económicas comprendidas por el proceso de integración.

Sustentar un proceso de integración consensual en una concepción dinámica de la reciprocidad de intereses nacionales y en una concepción flexible y funcional de la legalidad, puede ser una forma realista y racional de encarar una tarea de por sí difícil. Se transforma en cambio, en una necesidad imperiosa cuando a través de dicho proceso se aspira a obtener en poco tiempo y con métodos sofisticados, objetivos complejos relacionados con el desarrollo y la inserción internacional de los países involucrados. En tal caso, prever estos sistemas de control, y atribuirlos a un órgano jurisdiccional independiente y permanente, creado y perteneciente a los Estados miembros, parecería ser una condición básica para asegurar el funcionamiento del proceso de integración logrando una mayor efectividad de los compromisos asumidos por los países participantes. De todas formas se lograría romper el monopolio del control de la efectividad de las decisiones que esquemas tipo ALALC está en manos de cada Estado miembro.

En el caso del Grupo Andino se impone un esfuerzo de clarificación del tema, del efecto jurídico de las decisiones y de su valor en la jerarquía jurídica nacional. Ello implica asimismo establecer un sistema de control al cumplimiento de las decisiones por parte de los Estados miembros y del control de la legalidad en la adopción de aquellas decisiones. El tema del control de la legalidad y del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados miembros estuvo ausente en la elaboración del Acuerdo. Se consideraba poco conveniente tratar el tema en ese momento. Sólo existía un reenvío, en materia de diferendos, al sistema de la ALALC. De allí que la Comisión encomendara a la Junta el estudio de la creación de un órgano de control jurisdiccional, y sobre las bases elaboradas por la Junta se ha iniciado ahora la consideración a nivel nacional de las características que tendrá dicho órgano y cuáles serán sus competencias.²⁴

Si se aprueba el proyecto de la Junta, el Grupo Andino habrá obtenido una cierta puesta en común del control de la efectividad de las decisiones, que será la contrapartida lógica a la puesta en común de decisiones, y en última instancia a la puesta en común de recursos y de mercados que caracteriza todo el proyecto de integración.

²⁴Ver al respecto Acuerdo de Cartagena, COM/X.E/di.5 del 12 de diciembre de 1972, "Informe de la Junta sobre el establecimiento de un órgano jurisdiccional del Acuerdo de Cartagena". Publicado en la revista *Derecho de la Integración*, n. 13, julio 1973.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Deseamos extraer algunas conclusiones de lo que hemos presentado en los párrafos anteriores. La experiencia incipiente del Grupo Andino —por lo tanto insuficiente para extraer conclusiones firmes— parecería confirmar la idea que el desarrollo de un proceso de integración consensual exige una combinación adecuada de factores originados en el contexto “extra-integración” con factores internos al mismo proceso, y que en ciertos casos, tal combinación puede no sólo contribuir al mantenimiento del proceso, pero también a su expansión en términos de mayor unidad interna y externa y a una mayor aproximación a un punto de no retorno desde el punto de vista económico (mayor costo de la ruptura o del estancamiento con respecto a los costos de continuar, medidos costos —y beneficios— tanto en términos de bienestar como de poder), y eventualmente a un punto de no retorno desde una perspectiva política y formal (transferencia de monopolio de la fuerza dentro de una estructura federal).

Es decir que si bien los factores externos pueden crear un contexto favorable a un proceso de integración, una vez producido el despegue parece ser necesario tener en cuenta la forma en que operan factores internos al proceso y entre otros los siguientes:

i. La eficacia de las acciones conjuntas (internas y externas) en función de objetivos relacionados con las situaciones de subdesarrollo y de dependencia;

ii. La capacidad adaptativa del proyecto de integración y de su estructura jurídica frente a los cambios que se operen en el contexto internacional global y regional, y en los componentes internos variables de cada situación nacional;

iii. La capacidad de concertación de intereses (regulación de conflicto) y de propulsión del órgano común (resultado de la combinación de competencias y recursos que se le otorguen o que consiga a su favor; de las características personales de sus integrantes y del grado de motivación tanto de ellos como del personal técnico; de su estabilidad; de su capacidad técnica; del grado de vinculación con los gobiernos nacionales y con grupos de interés).

Tener en cuenta estos factores internos es fundamental para no incurrir en el clásico error de sobreestimar los factores externos y explicar todo en términos de reacción contra amenazas actuales o potenciales desde el exterior.

Puede afirmarse en forma tentativa que en el caso del Grupo

Andino se ha dado una combinación de factores contextuales (cambios en el sistema internacional global, en la política latinoamericana de los Estados Unidos, en el subsistema regional, y en los sistemas nacionales) con factores internos al proceso de integración (eficacia del mecanismo de concertación en la etapa de la génesis del proceso y en sus primeros años de funcionamiento, y características del programa conjunto), que estuvieron ausentes en el caso de la ALALC. Los cambios en el sistema internacional han operado un imperativo de supervivencia (temor a mayor dependencia, subdesarrollo y/o marginalidad), pero a la vez han creado condiciones aparentemente favorables a una estrategia de maximizar bienestar y poder por parte de países marginales. Ello se debe a que en la era de confrontación industrial y tecnológica, el mercado actual o potencial de países como los latinoamericanos parece haber adquirido un valor que carecía en la era de confrontación nuclear. Ese valor está basado en los imperativos de expansión que han creado a las estructuras industriales de los países más avanzados los cambios tecnológicos.

Este hecho ha cambiado la posición y el rol de los países latinoamericanos en el sistema internacional global. Su percepción es uno de los factores que ha inducido a un cambio de actitud frente a actores gubernamentales y transnacionales de fuera de la región, en el sentido de maximizar en términos de bienestar y de poder el valor de sus mercados y de sus recursos para las grandes corporaciones internacionales. En ciertos casos, como el del conjunto de países que hoy integran el Grupo Andino, la dimensión del mercado real y la relativa debilidad política y económica de la que se parte, limitan la existencia de alternativas nacionales viables, e impulsan a un país a ensayar una estrategia en forma conjunta con otros países.

El hecho que la Junta del Acuerdo de Cartagena percibiera estos cambios y propusiera a los países miembros, dentro del marco de sus competencias y del programa conjunto, una estrategia de respuesta que aparece como técnicamente fundada, racional y factible y que además coincidiera con percepciones y aspiraciones predominantes en países con capacidad de liderazgo, parece ser clave para comprender al Grupo Andino de los primeros años.

La capacidad política de la Junta ha consistido entonces, en detectar y proponer una estrategia racional y factible para lograr objetivos que coincidían con aspiraciones nacionales de algunos de los países del Grupo y difícilmente rechazables (por motivos internos o por falta de alternativas) por los otros.

Esto que puede observarse en el caso del régimen de inversión

extranjera, también se observa en el caso del programa sectorial para la industria metal-mecánica.

El impacto de la Decisión 24 en las relaciones internacionales de los países miembros; el de la existencia misma del Grupo en la relación de los países miembros con otros países latinoamericanos (en ambos casos la sensación de poder hablar fuerte a los Estados Unidos, a la Argentina, y al Brasil); el efecto del programa de integración como medio de cambio interno (habría que examinar en tal sentido el caso de Colombia); son factores que parecen haber operado hasta el presente para crear una idea de aumento de capacidad de participación real en el sistema internacional global y en el regional, y de una mejor posición para encarar las situaciones de dependencia y de subdesarrollo.

La renovación del mandato de la Junta vencido su primer período de tres años puede interpretarse como un indicador de satisfacción por parte de los países miembros con respecto a su eficacia en la gestión del programa conjunto.

Sin embargo, el hecho que algunas de las decisiones de la Comisión (incluido el régimen de inversión extranjera) aún no son plenamente efectivas; y la presencia de fuerzas desintegradoras que naturalmente operan en un proceso de esta naturaleza (la lógica de la diversidad) como es la de la heterogeneidad ideológica, sumada a la inestabilidad política característica de algunos de los países envueltos en el proceso, deben ser retenidos en la mente de quien trata de predecir la evolución futura del proyecto andino.

El punto de no retorno aún está lejos. Es posible pensar que se mantendrá en los próximos años la percepción de desafíos extrarregionales e intrarregionales. Los factores internos al proceso que apuntábamos más arriba y que pueden contribuir a su expansión aún no se han podido manifestar en su plenitud. Cuando se manifiesten será posible predecir con mayor claridad hasta qué punto el proyecto andino es realmente funcional al objetivo de alterar las situaciones de subdesarrollo y de dependencia tal como las habíamos definido al comienzo.