

LOS ACTORES NACIONALES FRENTE A LA INTEGRACIÓN.

Algunos desafíos a los procesos de integración desde la perspectiva del desarrollo regional.

Mariana Luna Pont

INTRODUCCION

Uno de los grandes puntos de reflexión sobre la problemática latinoamericana en los años '90 gira, indudablemente, en torno de las características que asume su inserción internacional en un contexto de cambios globales, bajo niveles de complejidad crecientes.

En un primer nivel de acercamiento, observamos que los procesos de integración encarados por la región están en el centro de los análisis, fundamentalmente a partir de enfoques que tienden a privilegiar las dimensiones económicas de dichos procesos.

Sin embargo es necesario superar esta visión estrecha para comprender que inserción internacional, integración y cooperación no se reducen simplemente a lograr un mayor número de operaciones comerciales.

Como fuera expresado por la CEPAL, frente a esta visión «fenicia» de la integración, se debe anteponer una concepción de interdependencia real y permanente, tarea no fácil ni de corto plazo, pero ciertamente impostergable. (1)

Ya no nos encontramos frente a una concepción de la integración que induce estilos de desarrollo cerrados regionalmente y pasivos en su relación con el sistema internacional. Las percepciones sobre los cambios en el sistema internacional, bajo la consigna de «ser competitivos» (terminología que pareciera tener un significado unívoco para Estados y actores privados y que requiere mayores especificaciones), sumado a modificaciones en los principios ordenadores de la relación Estado-Nación - actores gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, otorgan características diferenciadoras a este proceso respecto de los anteriores esquemas integrativos.

La forma en que se posicionan los distintos actores en este proceso abre una serie de interrogantes que traspasan las explicaciones económicas.

Coexisten dos tendencias: integración supranacional hacia afuera del Estado-Nación y regionalización hacia adentro. Así, el proceso de integración posee una dimensión interna que atañe a la reestructuración de los aparatos productivos, de la

que surgirá una nueva gama de interdependencias entre el Estado y actores subnacionales, que impactan tanto en el plano institucional como operativo y en ambos casos reclaman nuevas formas para su viabilización e instrumentación. (2)

Conviven ámbitos de decisión macro con niveles de ejecución micro, haciendo de lo regional un escenario estratégico de descentralización de decisiones.

Este trabajo se centra en la dimensión interna de la integración en tanto permita analizar actores y procesos que nos marcan que la inserción internacional no es sólo un problema de los Estados, sino también de actores subnacionales que generan estructuras capaces de dar respuesta a los desafíos internacionales, complejizan la formulación y ejecución de la política exterior y afectan la evolución de los procesos de integración regional.

En este marco, las subregiones adquieren especial relevancia como instancias de concertación al interior de los procesos de integración macro que vinculan el desarrollo de regiones del país a instancias de cooperación internacional generada desde esos mismos espacios. El papel de las percepciones sobre los cambios en los sistemas interno e internacional influye en el proceso de vinculación externa de los actores nacionales y en su capacidad de dar respuesta a tales desafíos.

Las relaciones internacionales de los países latinoamericanos resultan de una articulación particularmente dinámica entre motivaciones internas y externas. Mónica Hirst identifica cuatro circunstancias que generan una superposición entre intereses domésticos y actores externos: en el plano interno se destacan los procesos de transición y consolidación democrática y los de reforma y liberalización económica; en el terreno internacional se destacan el fin del conflicto bipolar y la globalización del sistema económico mundial. Cabe discutir su impacto sobre el relacionamiento externo de la región. (3)

En este trabajo consideramos de fundamental importancia los factores internos, ya que los mismos permiten vislumbrar que lo que cambia en este proceso es por un lado el escenario, por otro, las estrategias de desarrollo y el rol de los actores sociales en términos, principios ordenadores, funciones y capacidades que impactan sobre el relacionamiento externo de actores y Estados.

Así, en el plano interno, se presenta una reestructuración del Estado y de sus instrumentos de regulación, orientada a:

a- La **descentralización** del Estado a través de la delegación de funciones, competencias y responsabilidades a nivel territorial inferior (provincias, municipios) de la ejecución de políticas y la administración de recursos.

b- La **privatización** o transferencia de propiedad de empresas públicas y de las funciones de intervención a actores privados bajo criterios de búsqueda de eficiencia.

c- La redefinición del rol del Estado en la economía particularmente a través de la **desregulación** como mecanismo de «relajación» de las normas públicas, como marco de referencia de la acción del sector privado, siendo la fuerza del mercado el

factor mediatizador y regulador de manera eficiente en las relaciones sociales y particularmente las productivas.

Así, desregulación y descentralización configuran cambios estructurales que generan nuevas formas de articulación de ámbitos de decisión macro (estatales), con niveles de ejecución descentralizados a nivel micro (unidades político-jurídicas menores). Se manifiesta en una tendencia a la revalorización de los gobiernos locales (provincias-municipios) y agentes privados como motorizadores de alternativas de inserción internacional.

En este proceso, la región se presenta como el nivel de mediación territorial de políticas que adquieren una función estratégica respecto de la configuración de conflictos e intereses y que agregan complejidad a los patrones de vinculación externa.

Los cambios operados a partir de redefiniciones en materia de descentralización-regionalización y federalismo constituyen un primer nivel de análisis para comprender la dinámica recién nombrada.

En un segundo nivel, cabe preguntarse por los mecanismos a partir de los cuales se operacionalizan las estrategias de vinculación externa de los actores subnacionales, en un plano en que los problemas internacionales dejan de ser pensados exclusivamente desde lo nacional para encontrar espacios de reacción a nivel regional-local.

Esta relación más estrecha entre el espacio subnacional y el internacional es potenciada por el impacto que tiene el marco internacional en el desenvolvimiento del patrón de acumulación nacional y el marco institucional del que deriva.

La lógica de ambos espacios otorga un especial papel a:

- 1- los mecanismos de concertación operados entre las unidades político-jurídicas menores, su influencia en la política internacional y,
- 2- sus consecuencias en el plano de generación de lógicas de inclusión-exclusión de regiones en su relación con el espacio internacional.

1- MECANISMOS DE CONCERTACION SUBREGIONAL

Los cambios operados en la economía internacional, especialmente en las condiciones tecnológicas de los patrones de producción, y los procesos de internacionalización productiva creciente, en el sentido de orientación de producciones hacia el mercado internacional con la aceptación implícita o explícita de sus modalidades de operacionalización internacional (presupuesto de competitividad internacional) condicionan también las capacidades de actores locales públicos y privados y los criterios de localización productiva al interior de los Estados.

Estas transformaciones plantean tensiones entre una visión que interpreta lo regional como una regionalización estática predeterminada y delimitada territorialmente y una nueva regionalización asentada en circuitos productivos que

atraviesan las regiones y los límites político-institucionales tradicionales.

Estos elementos apuntan a describir un proceso de desestructuración-reestructuración regional basado en la redefinición de circuitos productivos asociados directamente con la viabilidad mercantil de las producciones locales y cambios en la organización y gestión empresarial. Ambos elementos están determinados por la necesidad de penetrar competitivamente en el mercado internacional. (4)

Se manifiestan, así, alteraciones en la organización del territorio ante los fenómenos de profundas mutaciones económicas y políticas que afectan a los países. Dichos cambios se caracterizan por la presencia de una nueva relación entre el espacio regional y nacional con el conjunto internacional; por una diferente asignación en cuanto a crecimiento y desarrollo de las distintas regiones, al interior de los Estados y por las transformaciones a nivel local.

Este proceso genera un marco crítico de la adaptación de las producciones locales donde las redefiniciones no se dan en forma simétrica para todos los espacios regionales y productos. Algunas producciones tradicionales no son viables bajo esta lógica y surgen o se consolidan producciones que no constituían elementos de articulación regional. Regiones que no tenían una inserción fuerte en el modelo anterior pasan a tenerlo al desplazarse los ejes del crecimiento y organización productiva, mientras que otras van encontrando serias dificultades para insertarse en el nuevo esquema.

Los elementos anteriormente nombrados actúan como condicionantes de la inserción internacional en la medida en que pueden delinear un proceso con matices selectivos, fragmentado al interior de los Estados, a partir del cual espacios y actores regionales manifiestan capacidades asimétricas de respuesta a los incentivos externos, introduciendo elementos de heterogeneidad a la lógica de integración interestatal.

Por otra parte, desde un punto de vista político, la redefinición de los canales de articulación estado-regiones y las instancias de articulación actores locales-instituciones supranacionales también condicionan los procesos.

La forma en que esto es percibido desde los actores locales ha llevado a algunos autores a plantear que es posible identificar **nuevas formas de concertación subregional** generadas a partir de las instancias de descentralización y regionalización recién descriptas, que dinamizan el protagonismo de las regiones en el plano internacional y aportan nuevas características a los procesos de integración.

En función de estos lineamientos identifican:

a- **Region flexible:** que entiende a la región como un campo de relaciones basadas en la continuidad de los procesos productivos y sus eslabonamientos que trascienden los límites jurisdiccionales.

b- **Region concertada:** que se constituye sobre acuerdos interjurisdiccionales progresivos determinados por líneas de acción o áreas de problemas comunes. Estos tratados trascienden la tradicional relación Nación-Provincia y comprometen la articulación de lo regional y de lo internacional. Se configuran a través del acuerdo

progresivo de las voluntades de los Estados Provinciales respecto de líneas de acción o áreas temáticas específicas, que pueden tener distinto grado de desarrollo y acabamiento y no responden a estrategias planteadas desde el gobierno central. (5) Las mismas estarían institucionalizados a partir de dos elementos: la reforma de algunas constituciones provinciales que incluyen la ampliación de atribuciones de las mismas en materia de relaciones económicas internacionales y los acuerdos internacionales firmados, algunos de los cuales contienen un marco normativo binacional que permite la articulación de espacios regionales con sectores productivos de otros países, a saber:

- * Protocolo 23, Regional Fronterizo, inscripto dentro del *Tratado de Integración Argentino-Brasileño*, que permite la articulación de las provincias del litoral agrupadas en CRECENEA, con los Estados del CODESUL-Forum Sul.

- * *Acta de Montevideo* de 1987 complementaria del CAUCE, que profundiza las alternativas de cooperación fronteriza binacional.

- * *El Acuerdo de Cooperación Económica e Integración Subregional y Fronteriza entre Argentina y Paraguay* de 1989, que tiene entre sus objetivos la promoción de la complementación económica de las respectivas áreas fronterizas.

- * Acuerdos Menem-Alwyn de 1990, que tienden a fortalecer y diversificar áreas y regiones de frontera, así como a tener especialmente en cuenta las iniciativas de las autoridades regionales de ambos países.

- * Acuerdo Argentina-Bolivia de 1990, que contempla la integración de la región del NOA con el sur de Bolivia.

- * Convenios de Cooperación y Amistad a nivel Departamental y Municipal.

c- **Region ad hoc:** organismo no definido institucionalmente por el cual las regiones concertadas adquieren protagonismo en la promoción de la integración regional, especialmente en el plano bilateral, a partir de su vinculación con regiones productivas de otros países. Se necesita, por supuesto, la conformidad de los gobiernos y las respectivas cancillerías; sin embargo, la articulación y el protagonismo corren por cuenta de las provincias que integran dicha región ocasional.(6)

Esto aportaría, según los autores citados, elementos para comprender los cambios operados en la concepción del federalismo - en este caso denominado «federalismo de concertación» - a partir del cual las provincias conciertan acuerdos con la finalidad de integrarse y cooperar en áreas de interés común, lo que permitiría pensar en una modalidad de regionalismo funcional, a partir del cual funcionalmente las provincias pueden integrar simultáneamente dos o más regiones para el tratamiento de problemáticas específicas.

Podríamos hablar de un «regionalismo abierto», que trasciende los límites de los países miembros del sistema de integración, precisamente fundado en criterios funcionales, a partir de los cuales las regiones diversifican sus márgenes negociadores en materia de cooperación internacional más allá de la agenda y modalidades de los procesos de integración encarados desde los estados nacionales.

Recondo identifica distintos niveles de este proceso al sostener que la metodología de la integración, desde el punto de vista espacial, supone la visualización de tres ámbitos:

- 1- La micro-región fronteriza.
- 2- La (sub) región o media región fronteriza.
- 3- La integración en la macro-región: MERCOSUR. (7)

Cada una de ellas responde a problemáticas particulares y reconoce distintas formas y grados de institucionalización.

En el caso de la **Micro-región Fronteriza** incluye diversas áreas o zonas de frontera que, a partir de dos poblaciones enfrentadas - separadas por una costa seca, lecho de un río o un accidente montañoso- se extiende a lo largo de una franja que no sobrepasa los 50 Km de cada límite fronterizo.

Generalmente corresponden a localizaciones económicas regionales deprimidas y aisladas de los centros dinámicos y de decisiones nacionales. Los Comités de Frontera se constituyen como operadores de la Micro-región.

La **(Sub) Región o Media Región Fronteriza** hace referencia a un área de extensión geográfica mayor en la que las acciones comprometen jurisdicciones políticas internas de cada país (departamentos, provincias). Es un espacio compartido que sobrepasa los límites políticos nacionales y cuyas respectivas poblaciones le asignan una identidad común.

Requiere: un espacio físico compartido (binacional o multinacional); ser percibido como una identidad común por las poblaciones comprendidas y ser considerado como un todo, en el sentido de incluir dimensiones económicas, políticas, culturales, etc. por sobre las geopolíticas y jurídico-políticas.

El marco jurídico lo proporcionan los Protocolos de Integración Subregional Fronteriza que, a través de los Subgrupos de Trabajo Permanentes, confiere protagonismo a los actores de la subregión.

Sostiene Recondo que la región geográfica ha sido modificada por una concepción política, económica, cultural, con una visión de frontera como factor de encuentro. Se trata de regiones flexibles o concertadas, creadas especialmente para encarar la cooperación bilateral y el crecimiento conjunto.

Por último, la **Macro-región** nos introduce en la integración plurinacional, en este caso el MERCOSUR, que no es objeto de estudio de este trabajo sino que funciona como marco de los otros dos niveles de integración nombrados.

2- ASPECTOS ESTRUCTURALES DE INCLUSION-EXCLUSION SUBREGIONAL

Hasta ahora se han intentado plantear una serie de condicionantes sobre las subregiones, tanto de tipo político-institucional como económico, del orden interno e internacional. Cada uno de ellos, evidentemente, merece tratamiento específico debido a la complejidad que introducen para la comprensión de la política internacional de la región y su impacto en los procesos de integración.

A partir de lo planteado hasta el momento, la configuración de las subregiones se apoya en consideraciones de distinto tipo (geográfico, histórico, cultural, económico, etc.) aunque los condicionamientos internos e internacionales parecieran favorecer fundamentalmente la cooperación funcional entre actores subnacionales encuadrados en los procesos de integración macro.

Como afirma Recondo, la articulación de regiones concertadas y ad hoc permite generar espacios para la integración y el desarrollo intra e interregionales, buscar canales de cooperación con otras subregiones resulta un medio para obtener y reforzar cierta autonomía sistemática. Deben coordinarse las autonomías regionales en el marco general de las políticas nacionales de integración, a fin de evitar manifestaciones independientes de política internacional.

Esto nos genera una serie de interrogantes a partir de los cuales las subregiones, desde la perspectiva del desarrollo regional, incorporan elementos de tensión a nivel macro.

No identificamos espacios homogéneos ni alternativas institucionales que eliminen tendencias centrífugas al interior de los bloques. Fundamentalmente, esto se debe a la falta de una percepción política común transformada en acciones concertadas, situación que incrementa la competencia, la cual es vista en muchos casos como un juego de suma cero.

Lo cierto es que a lo largo del trabajo identificamos algunos aspectos «contenedores» de esta dinámica; sin embargo, queda aún por trabajar en los canales institucionales de coordinación de estas dos dinámicas: la estatal y la subregional, tanto para los actores públicos locales como para los sectores empresarios, que se perciben como motorizadores de la integración.

Continuando en esta línea de ideas, abordar la distribución y jerarquía de poder entre los países de la macro-región y los posicionamientos de las subregiones al interior de la misma, nos permitirá estimar los condicionantes políticos subyacentes en términos de alternativas de inclusión - exclusión para los actores involucrados.

En estos términos, el potencial de articulación de las subregiones no es simétrico ni en el nivel de ejecución de políticas ni desde la perspectiva de inserción en los procesos a nivel macro, lo cual plantea una serie de interrogantes sobre las alternativas que se presentan para actores y áreas marginadas de este proceso y la forma en que son tratadas en la lógica de bloque (en el sentido de existencia o no de políticas regionales).

Es decir, que la inserción internacional de las subregiones abre un capítulo de investigación en lo referente a las formas y canales de cooperación internacional intrarregional y los mecanismos institucionales que la viabilizan; a la forma en que esto es percibido desde los sistemas de toma de decisiones regionales y, finalmente, en lo referente a funcionar como modalidades de generación de política exterior por actores no estatales. Las situaciones variarán en los distintos esquemas integrativos, fundamentalmente en aquéllos más evolucionados en materia de desarrollo de instituciones supranacionales y en presencia de políticas regionales específicas. (8)

NOTAS

- 1- CEPAL, «Integración regional: desafíos y opciones»; en *Rev.Comercio Exterior*, México, enero 1990. Se sugiere, CEPAL, *Panorama reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe*, Chile, 1992.
- 2- CFI. *Integración Latinoamericana. Informe de Base*, julio 1991, pág. 75. Se sugiere, LAURELLI, Elsa y LINDENBOIM Javier (comp). *Reestructuración económica global. Efectos y políticas territoriales*. Ed. CEUR, 1990.
- 3- HIRST, Mónica, en *Serie de documentos e informes de investigación*, Nro. 148 - Area Relac. Internacionales. FLACSO-Argentina, diciembre 1993. Se sugiere, FLACSO. *América Latina y el Orden Internacional de post guerra fría, oportunidades y opciones*. Chile, 1990.
- 4- MAYER, Cecilia-GUIDI, Graciela: *El nuevo concepto de región en el derecho argentino*. Colección Estado y Administración. CFI, mayo 1987.
- 5- MAYER-GUIDI (op.cit.). Se sugiere ESSER, Klaus, «Industrialización sin visión», en *Rev.Nueva Sociedad*, Nro. 125, mayo-junio 1993.
- 6- RECONDO, Gregorio, en *Rev.Escenarios de la Integración*, Nro.3, julio 1993, pág 73-78. Se sugiere GAGLIANO, Diana *Enfoque federalista para la sociedad en crisis*, Bs. As., Ed. Depalma, 1978.
- 7- RECONDO (op.cit)
- 8- Para este punto se sugiere el trabajo de CANTORI, Luis y SPIEGEL, Steven, «Las relaciones Internacionales de las regiones», en *Rev.de la Integración*, BID-INTAL. Nro.14, Vol VI, septiembre 1973.