

NUEVO REGIONALISMO E INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE¹

por Dr. CARLOS ALZUGARAY TRETO²

¹ Versión escrita de las conferencias impartidas en los Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2002, Universidad del País Vasco.

² Profesor Titular, Instituto Superior de Relaciones Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores; Académico Titular, Academia de Ciencias de Cuba; Secretario del Tribunal Permanente de Ciencias Políticas de la Comisión Nacional de Grado Científico del Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba. Correo electrónico: alzugarayc@minrex.gov.cu.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN
2. GLOBALIZACIÓN, NUEVO REGIONALISMO Y DESAFÍOS SOCIALES
3. EL NUEVO REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
La «integración» neoliberal neopanamericana
Hacia una agenda de integración regional alternativa
4. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

Existe un consenso generalizado entre los estudiosos de las relaciones internacionales en el sentido de que la regionalización, el regionalismo y la integración regional, fenómenos que todos los autores fijan como surgidos en el período posterior a la II Guerra Mundial, han llegado para quedarse como parte intrínseca del panorama mundial. La importancia que ello tiene para el estudio de la política internacional es incuestionable pues resulta axiomático que las instituciones o regímenes regionales están llamados a jugar un papel significativo en conformar eso que comúnmente se designa con la noción de «orden mundial».

Vale la pena apuntar que, a pesar del surgimiento de organismos y regímenes regionales a partir de 1945, los estudios sobre la relación de éstos con el «orden mundial» no han abundado hasta fecha reciente. Antes de fines de la década de 1980, apenas se encuentran dos obras pioneras en la materia, publicadas a principios de la década de 1970. La primera de Joseph S. Nye, titulada *La paz en pedazos: integración y conflicto en la organización regional*, publicada en 1971³; la segunda, un volumen colectivo compilado por Richard A. Falk y Saul H. Mendlovitz, bajo el título de *Política Regional y Orden Mundial*, que apareció en 1973.⁴

Nye formuló cinco hipótesis en su obra:

1. La formación de regímenes u organizaciones regionales fortalece la multipolaridad del sistema internacional.
2. La «solución regional» resuelve algunos problemas que enfrentan los Estados pequeños en el sistema.

³ Joseph S. Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, Boston, Little, Brown and Company, 1971.

⁴ Richard A. Falk and Saul H. Mendlovitz, *Regional Politics and World Order*, San Francisco, W.H. Freeman and Company, 1973.

3. La creación de organizaciones regionales facilita la creación de una nueva relación de los seres humanos con sus instituciones políticas «más allá del Estado Nación».⁵
4. Los organismos regionales cambian las relaciones entre Estados hacia formas más desarrolladas de cooperación.
5. Las organizaciones regionales controlan mejor los conflictos inter-estatales.⁶

Nye termina con conclusiones pesimistas, señalando que, a su criterio, los datos empíricos no confirmaban las 3 primeras hipótesis y sólo confirmaban parcialmente las otras dos.⁷

La obra de Falk y Mendlovitz, mucho más voluminosa y diseñada para servir de libro de texto en cursos universitarios, es más difícil de resumir, pero puede afirmarse que sus distintos autores, entre los que se incluye Nye, arribaron a conclusiones igualmente pesimistas sobre el papel de las instituciones u organismos regionales en la conformación de un orden mundial. Por supuesto, no puede perderse de vista que éstas son obras escritas en plena Guerra Fría por autores norteamericanos, para quienes resultaba difícil aceptar un tipo de orden multipolar regionalizado. El realismo, como corriente teórica preponderante a partir de los años previos a la II Guerra Mundial, difícilmente aceptaba cualquier fenómeno que pudiera diluir o compartir su concepto organizador central: el interés nacional. Por otro lado, la mayor parte de las instituciones o regímenes regionales existentes antes de 1989 obedecían esencialmente al esquema bipolar que dominaba la política mundial.

Este es un fenómeno que no deja de llamar la atención por ser sumamente paradójico, pues entre la aparición de estas dos obras y las que comenzaron a ver la luz en la década de 1990, mediaron varios lustros en que el tema del impacto del regionalismo, la regionalización y la integración regional en la política mundial fue generalmente soslayado. El nuevo interés mostrado en fecha reciente por el tema obedece sin duda a un cambio significativo y este es el renovado impulso alcanzado por el regionalismo, en sus distintas variantes, después de 1989.

Como ha señalado Luise Fawcett, «comprensiblemente un sentido de “intuición regional” y una voluntad estatal de “sacarle el mejor partido a su entorno regional” ha precedido prolongadamente la existencia formal de organizaciones regionales».⁸ Sin embargo, si se parte del criterio que el regionalismo surge sólo cuando un grupo de estados se deciden a formar una institución regional, es difícil encontrar ejemplos de regionalismo antes de 1945, con la posible excep-

⁵ «Beyond the Nation-State», en lo que aparenta una referencia a la obra homónima del pionero en los estudios sobre integración regional, Ernst B. Hass (*Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1964.)

⁶ Nye, *op. cit.*, pp. 10-16.

⁷ *Ibid.*, pp. 198-199.

⁸ Louise Fawcett, «Regionalism in Historical Perspective», en Louise Fawcett y Andrew Hurrell (compiladores), *Regionalism and World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 10-11.

ción del Hemisferio Occidental, donde Estados Unidos intentó crear la Unión Panamericana como una forma de legitimar la Doctrina Monroe a nivel de las naciones del continente.⁹

Incluso en el período inmediato posterior a la Segunda Guerra Mundial, la formación de bloques regionales no alcanzó consenso generalizado entre practicantes o especialistas. La idea de que era imprescindible crear una organización internacional mundial dentro de la cual se establecieron los mecanismos necesarios para el mantenimiento de la paz y la seguridad colectiva estaba reñida de alguna forma con la regionalización del mundo. La escuela funcionalista, que toma sus ideas esenciales de la obra clásica de David Mitrany, rechazaba la noción de que los bloques regionales pudieran contribuir a la formación del utópico y quimérico gobierno internacional.¹⁰ No puede olvidarse tampoco el impacto que sobre el imaginario colectivo pudo crear la novela de George Orwell, *1984*, publicada en 1939, que preveía un mundo dividido en tres bloques en guerra permanente entre sí.

Sin embargo, la dinámica de las relaciones internacionales, una vez desencadenada la Guerra Fría, estimuló la creación de organizaciones regionales, cuya admisibilidad se incluyó en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, gracias en gran medida a la actitud de los gobiernos latinoamericanos, que temían depender, para la solución de sus disputas, de una organización en la cual la Unión Soviética tuviera un papel tan importante, pues se le otorgaba un asiento permanente en el Consejo de Seguridad y, por ende, el derecho de veto so pretexto del principio de solidaridad entre las grandes potencias vencedoras en la guerra recién terminada. El anti-comunismo de las clases dominantes de estos países los llevó a ver peligros insondables en esa perspectiva.

El diplomático estadounidense Laurence Duggan, quien ocupara altos cargos relacionados con América Latina en el Departamento de Estado durante el período, lo señaló en 1949 con singular perspicacia y franqueza: «la súbita irrupción de los Ejércitos Soviéticos en el Frente Oriental ocurrió justo antes de que se celebrara la conferencia de Ciudad México¹¹. ... El triunvirato del terrateniente, el sacerdote, y el militar que detentaba el poder en la mayoría de las repúblicas latinoamericanas durante los últimos 400 años temblaron dentro de sus botas. ... La victoria soviética los asustaba mucho más que lo hicieran las conquististas nazis. ... En términos políticos prácticos, los oligarcas latinoamericanos

⁹ Carlos Oliva, «Estados Unidos-América Latina y el Caribe: entre el panamericanismo hegemónico y la integración independiente», en B. Carolina Crisorio y otros, *Historia y perspectiva de la integración latinoamericana*, Morelia, Michoacán, México, Asociación por la Unidad de Nuestra América (Cuba), Coordinación de la Investigación Científica/Escuela de Historia de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2000, pp. 235-281, y Alonso Aguilar Monteverde, *El Panamericanismo: De la Doctrina Monroe a la Doctrina Jonson*, México, Cuadernos Americanos, 1965, pp. 37-47.

¹⁰ David Mitrany, *A Working Peace System*, Oxford, Oxford University Press for the Royal Institute of International Affairs (RIIA), 1944.

¹¹ Hace referencia a la Conferencia de Chapultepec, convocada urgentemente en 1945 a instancias de los gobiernos de países latinoamericanos para negociar con Estados Unidos los acuerdos tomados en Bretón Woods y Dumbarton Oaks sobre la futura institucionalización de la gobernabilidad internacional. (Nota del autor)

querían un sistema de paz interamericano tan efectivo que no hubiera necesidad alguna para que la propuesta organización mundial tuviera que ver con las disputas políticas del hemisferio.»¹²

Sea cual fuere el caso, como ha señalado Stanley Hoffmann, una de las realidades concretas de la política internacional en la Guerra Fría era lo recomendable de una «división del sistema internacional grande y heterogéneo en subsistemas en los que los modelos de cooperación y maneras de controlar conflictos fueran más intensos o menos esquivos que aquéllos existentes en el sistema global».¹³

Aparte de esta consideración de índole teórica, la Guerra Fría estimuló la creación de bloques regionales de tres maneras. Por un lado, las dos grandes potencias, pero sobre todo Estados Unidos, tendieron a organizar sus aliados en sistemas de alianzas formales (OTAN, Pacto de Varsovia, CENTO, OTASO, ANZUS, etc.). Por otro, los países neutrales o que pretendían proteger su capacidad de acción alejados de los dos bloques, tendieron a buscar mecanismos regionales. Esto sucedió sobre todo después de 1960 en que comenzaron a incorporarse a la ONU los países recién liberados del colonialismo europeo en Asia y África. Finalmente, en el plano económico, la propia Organización de Naciones Unidas creó una serie de instituciones regionales (CEPALC para América Latina y el Caribe, CEE para Europa, CEALO para Asia y el Lejano Oriente, CEA para África).

En el contexto de este proceso de la temprana Guerra Fría, la creación de las instituciones originales de integración regional europea (CECA, CEE, EURATOM) entre 1950 y 1957 sobresale como intento endógeno y no creado desde arriba, si bien es necesario señalar que sin el apoyo de Estados Unidos, con su Plan Marshall y su estímulo a la administración común de los fondos conferidos, los primeros pasos del regionalismo europeo de la post-guerra hubieran sido mucho más difíciles.

La década de los 60 y los 70 presenció un creciente movimiento regionalista en los países del sur, entre los cuales vale destacar la creación de la Organización para la Unidad Africana en 1960, del Grupo de los 77 dentro de las Naciones Unidas y del propio Movimiento de Países No Alineados. En América Latina y el Caribe ello se manifestó en varias organizaciones. No cabe duda que los avances de la integración regional europea tuvieron un papel significativo como ejemplo a emular. Sin embargo, muchas de estas organizaciones regionales dejaron mucho que desear y debió esperarse a otro momento más propicio para que surgiera lo que la mayor parte de los autores designan hoy como el «nuevo regionalismo» de la década de los 90 y los principios del presente siglo.

Fawcett ha señalado que «el nuevo regionalismo ya había echado raíces antes de que el fin de la Guerra Fría empujara la región al centro del escenario de la política internacional, de una forma hecha posible sólo por el colapso del vie-

¹² Laurence Duggan, *The Americas: The Search for Hemisphere Security*, Henry Holt and Company, Nueva York, 1949, pp. 116-117.

¹³ Stanley Hoffmann, «International Organization and the International System», en *Janus and Minerva: Essays in the Theory and Practice of International Politics*, Boulder, CO, Westview Press, 1987, p. 293. Hay edición en español publicada por el Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires.

jo sistema bipolar.»¹⁴ Sin embargo, el hecho de que se presentara una situación mundial enteramente nueva, indujo a los Estados a buscar nuevas formas cooperación en sus respectivas regiones. Al menos hasta que los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 crearan un clima propicio para que ciertos sectores en Estados Unidos pretendieran imponer al mundo un nuevo orden mundial unipolar, se produjo un proceso de descentralización del sistema, que también favoreció el proceso de regionalización.¹⁵

Pero sin lugar a dudas, lo que ha dado mayor impulso al «nuevo regionalismo» han sido los cambios económicos en un proceso que ha sido bautizado con el nombre de «globalización», y las consecuencias que el mismo ha traído en el plano económico-social.

2. GLOBALIZACIÓN, NUEVO REGIONALISMO Y DESAFÍOS SOCIALES

En un contexto mundial marcado por súbitos y turbulentos cambios tecnológicos, económicos y políticos, dos temas dialécticamente vinculados entre sí, la globalización y la integración regional, se han convertido en lugar común en la agenda de todo cónclave internacional. Ambos fenómenos tienen profundas repercusiones sociales que no siempre son analizadas con la profundidad y detenimiento necesarios. Por supuesto, no se trata de hacerlo aquí y ahora, sino de esbozar al menos algunos de sus ejes principales con vista a un debate más sustantivo y abarcador.

No cabe duda que la tendencia más fuerte del mundo contemporáneo a fines del siglo XX y principios del XXI es aquella que nos lleva hacia una globalización cada vez mayor en lo económico, en lo social y en lo cultural. No se trata de un fenómeno nuevo; incluso Marx y Engels lo previeron hace hoy poco más de 150 años en su Manifiesto Comunista:

«Merced al rápido perfeccionamiento de los instrumentos de producción y al constante progreso de los medios de comunicación, la burguesía arrastra a la corriente de la civilización a todas las naciones, hasta a las más bárbaras. Los bajos precios de sus mercancías constituyen la artillería pesada que derrumba todas las murallas de China y hace capitular a los bárbaros más fanáticamente hostiles a los extranjeros. Obliga a todas las naciones, sino quieren sucumbir, a adoptar el modo burgués de producción, las constriñe a introducir la llamada civilización, es decir, a hacerse burgueses. En una palabra: se forja un mundo a su imagen y semejanza.»¹⁶

Sí se trata, sin embargo, de un fenómeno polémico, que provoca las más dispares reacciones, algunas de ellas apasionadamente críticas. No son pocas las ocasio-

¹⁴ Fawcett, *op. cit.*, p. 17.

¹⁵ Para una bien argumentada crítica desde el punto de vista del derecho internacional del «nuevo orden mundial» que pretende imponer la administración de George W. Bush a partir del 11 de septiembre del 2001, consúltese el excelente artículo de Antonio Remiro Brotons, «¿Nuevo Orden o derecho internacional?», en *Claves de Razón Práctica*, Madrid, N.º 132, marzo de 2003, pp. 4-14.

¹⁶ Carlos Marx y Federico Engels, *Obras Escogidas en tres tomos*, Moscú, Editorial Progreso, 1973, Tomo I, p. 115.

nes en que se escucha la consigna de que hay que «luchar contra la globalización», sobre todo entre los sectores que conforman hoy la izquierda latinoamericana y caribeña. Quizás corresponda a Jaime Osorio el mérito de resumir este debate en pocas palabras, cuando afirmó recientemente, en una mesa redonda celebrada en La Habana bajo el patrocinio de la revista *Temas*, que la globalización es «un proceso civilizatorio bárbaro». Como argumentó, resulta positivo «que se vaya constituyendo un gran mercado mundial, que haya procesos de integración y de apertura de las economías, que podamos acceder a bienes que se producen en distintas regiones.» Al mismo tiempo, «hay que tener cuidado en cómo enfrentamos políticamente los aspectos bárbaros de este proceso civilizatorio» pues no podemos «tirar por la borda todo lo que de civilizatorio pueda haber.»¹⁷

Impulsada como consecuencia de los más importantes logros científicos y tecnológicos alcanzados jamás por la Humanidad, la globalización podría conllevar beneficios indiscutibles para todos los habitantes del planeta si se enfrenta desde posiciones solidarias, como ha propuesto el Santo Padre Juan Pablo II en reiteradas ocasiones. Como han demostrado recientemente las obras de dos importantes actores del proceso globalizador en los últimos tiempos, el Premio Nobel del Economía Joseph E. Stiglitz¹⁸ y el financiero George Soros¹⁹, nada sospechosos de simpatías izquierdistas, el sesgo neoliberal impuesto a la globalización por las instituciones económicas internacionales y los países capitalistas más desarrollados, conducen al mundo a una creciente división entre ricos y pobres y a la creación de un orden económico mundial cada vez más injusto e insostenible. Susan George ha ido más lejos y ha sugerido que detrás del proceso de la globalización existe una clara conspiración de corte neoliberal que tiene como objetivo final salvar el capitalismo aún a costa de la marginación y exclusión de buena parte de la humanidad.²⁰

Sin embargo, contrariamente a lo que sugieren, de una forma u otra, varios estudios de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, la globalización no constituye realmente una opción política, sino un proceso ante el cual los distintos actores nacionales e internacionales pueden adoptar actitudes muy disímiles, pero que continuará avanzando con o sin la participación de éstos, incluso en su desmedro. O sea, como ha insistido Silvio Baró, estamos ante un hecho objetivo que se produce fundamentalmente en el ámbito de la producción material, de la base, que a su vez, influye en última instancia sobre la superestructura social, política y cultural de toda sociedad, pues la globalización «es un fenómeno *esencialmente* técnico económico y *no exclusivamente* técnico económico.»²¹

¹⁷ Juan Valdés Paz, y otros, «Controversia - La globalización: una mirada desde la izquierda», en *Temas*, n.º 5, 1996, La Habana, Fondo para el Desarrollo de la Cultura y la Educación, p. 73.

¹⁸ Joseph E. Stiglitz, *El Malestar de la Globalización*, Madrid, Taurus-Santillana, 2002.

¹⁹ George Soros, *Globalización*, Barcelona, Plante, 2002.

²⁰ Véase su imaginario pero sugerente *Informe Lugano*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 2002.

²¹ Silvio Baró, «Globalización: Contradicciones, Implicaciones y Amenazas», en *Análisis de Coyuntura* n.º 2. *Globalización: Desafíos en el Mundo de Hoy*, La Habana, AUNA Asociación por la Unidad de Nuestra América, 31 de marzo de 1997, p. 3.

Para algunos, el proceso globalizador actual, analizado en el ámbito de su funcionamiento básico, «está asumiendo formas microeconómicas de redes institucionales crecientemente extensas, diversas, e integradas, fraguadas al interior de los mercados y entre empresas a lo largo y ancho del globo.»²²

Para Manuel Castells, se ha conformando una nueva economía:

«Una nueva economía ha surgido en las últimas dos décadas a escala mundial. Yo la llamo informativa y global para identificar sus rasgos distintivos fundamentales y poner énfasis en su interconexión. Es informativa porque la productividad y competitividad de unidades o agentes en esta economía (sean empresas, regiones, o naciones) depende fundamentalmente de su capacidad de generar, procesar, y aplicar eficazmente la información basada en el conocimiento. Es global porque las actividades medulares de producción, consumo, y circulación, así como sus componentes (capital, trabajo, materias primas, administración, información, tecnología y mercados) se organizan a escala global, directamente o a través de una red de vínculos entre los agentes económicos. Es informática y global porque, bajo las nuevas condiciones históricas, la productividad y la competencia se generan y llevan a cabo a través de una red global de interacción. Y ha surgido en el último cuarto del siglo xx porque la Revolución Tecnológica Informática es la base material indispensable que mantiene semejante nueva economía. Es la unión histórica entre la economía sustentada en la información basada en el conocimiento, su alcance global, y la Revolución Tecnológica Informática que dan a luz un nuevo sistema económico distintivo...»²³

Marta Harnecker, por su parte, ha señalado los rasgos centrales de este fenómeno en términos que no dejan lugar a dudas acerca de los beneficios que ellos representan sobre todo para el capital:

«El capital, hoy, no sólo se traslada a los lugares más alejados del mundo —como lo ha hecho ya desde el siglo xvi—, sino que es capaz de funcionar como una unidad en tiempo real a escala planetaria. Cantidades fabulosas de dinero —miles de millones de dólares— se negocian en segundo en los circuitos electrónicos que unen al mundo de las finanzas. Se trata de un fenómeno nuevo que sólo comienza a ser posible en las últimas décadas del siglo xx gracias a la “nueva infraestructura proporcionada por las tecnologías de la información y la comunicación” y a las nuevas condiciones institucionales que hacen posible ese gran desplazamiento de capitales, al eliminarse las trabas implantadas luego de la segunda guerra mundial. Este fenómeno toma un impulso cada vez mayor con la desagregación del bloque soviético y los cambios económicos llevados adelante por esos países. El mundo puede funcionar en la actualidad cada vez más como una unidad operativa única, como un mercado global de capitales.»²⁴

²² John Gerald Ruggie, *At Home Abroad, Abroad at Home: International Liberalization and Domestic Stability in the New World Economy*, Florence, The Robert Schuman Centre at the European University Institute. (Jean Monnet Chair Papers, n.º 20), 1995 p. 47.

²³ Manuel Castells, *The Rise of the Network Society*, Oxford, Blackwell Publishers, 1996, p. 66. Hay edición española.

²⁴ Marta Harnecker, *La izquierda en el umbral del siglo xxi*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1999.

Pero la globalización trasciende también cualquier aserto que la limite a lo económico. Anthony Giddens, por ejemplo, estima que «la globalización de esta forma puede ser definida como una intensificación de las relaciones sociales a escala mundial que vincula localidades alejadas entre sí de manera tal que acontecimientos locales son influidos por acontecimientos que ocurren a miles de millas de distancia y viceversa.»²⁵

Abundando en consideraciones que superan la interpretación económica de la globalización, James Mittelman ha sugerido una definición que resuelve en gran medida los dilemas planteados por otros. Para él, la definición debe ser un marco que permita abarcar e interrelacionar diferentes niveles de análisis y distintas perspectivas disciplinarias. Por ello propone lo siguiente:

«Percibida desde debajo, la forma dominante de globalización significa una transformación histórica: en lo económico, una transformación en los medios de vida y de subsistencia; en lo político, una pérdida en el nivel de control ejercido localmente —aún cuando para algunos resulte limitado— de manera tal que el centro de poder cambia gradualmente en proporciones variables por arriba y por abajo del estado territorial; y en lo cultural, una desvalorización de los logros de una colectividad o sus percepciones de ello. Esta estructura, a su vez, puede engendrar aceptación o resistencia.»²⁶

Pero si la globalización internacionaliza y comprime aún más el proceso de producción, ello no resulta con las mismas consecuencias para los distintos factores que en ella intervienen. Los capitales se mueven a velocidades nunca vistas, buscando mayor rentabilidad, muchas veces ni siquiera con objetivos inversionistas sino meramente especulativos; ello se traduce en una inusitada acumulación de la riqueza en un limitado número de corporaciones y personas.

Tal y como lo ha subrayado Ignacio Ramonet, «nunca antes los amos de la Tierra han sido tan pocos ni tan poderosos».²⁷

Las estadísticas publicadas por los organismos internacionales avalan lo escrito por Ramonet. El Informe de Desarrollo Humano 2002 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo reconoció que los niveles de desigualdad en el mundo son «grotescos». El correspondiente al 2003 señala que «el 5% más rico de la población mundial recibe 114 veces más ingresos que el 5% más pobre. El 1% más rico recibe los mismos ingresos que el 57% más pobre. Y los 25 millones de norteamericanos más ricos tienen tantos ingresos como los 2 mil millones más pobres habitantes del planeta.»²⁸

²⁵ Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1990, p. 64.

²⁶ James Mittelman, *The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2000, p. 6. (Hay edición en español de Siglo XXI Editores).

²⁷ Ignacio Ramonet, *Géopolitique du chaos*, Paris, Editions Galilée. Collection « L'espace critique », 1997. El propio Ramonet ha señalado que, en consecuencia, se ha producido un «ascenso de lo irracional» («la montée de l'irrationnel»).

²⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Human Development Report 2003: Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty*, New York, Oxford University Press for the United Nations Development Program, 2003, p. 51.

Por otra parte, la globalización ha significado una concentración de las inversiones productivas, de las producciones tecnológicamente más avanzadas y de las corrientes mundiales de comercio en los polos más poderosos de la tríada mundial: Estados Unidos, Unión Europea y Japón. Aunque algunos países de desarrollo medio del Tercer Mundo, como China o Brasil, por ejemplo, se han beneficiado de estos procesos, lo que caracteriza la situación de la inmensa mayoría de las naciones de América Latina y el Caribe, de Asia y de África es la marginalización.²⁹

Esta situación, de por sí groseramente inaceptable, se ve reforzada por el enorme aumento de la pobreza y, por tanto, de la concomitante desigualdad. En 1995 los miembros de la Comisión sobre Gobernabilidad Global, encabezada por el ex Primer Ministro sueco Ingvar Carlsson y el ex Secretario General de la Mancomunidad Británica, el guyanés Shridath Ramphal, subrayaron esta situación al escribir:

«El asombroso comportamiento de algunos países desarrollados de Asia ha tendido a oscurecer un aspecto menos admirable de los cambios económicos del mundo de la post-guerra: el inexorable incremento en el número de los muy pobres. Aunque la economía global se ha expandido cinco veces en las últimas cuatro décadas, no ha eliminado la pobreza atroz ni siquiera reducido su preponderancia. Incluso algunos países que han tenido éxito en otros terrenos no han podido eliminar la pobreza».

«El reforzamiento de la pobreza se demuestra por el hecho de que el número de personas que caen en la categoría de “pobreza absoluta” del Banco Mundial ha aumentado a 1,300 millones en 1993. Este nivel de pobreza significa una miseria aguda; es vivir al borde mismo de la existencia.»³⁰ (The Commission on Global Governance, 1995, 21).

Un académico tan poco sospechoso de tendencias izquierdizantes como Zbigniew Brzezinski se ha referido también a este tema en su poco conocido y sí muy criticado libro sobre «el desorden global», cuando subrayó la irracionalidad prevaleciente en las sociedades más adelantadas del planeta imbuidas de lo que calificó como una «cornucopia permisiva», por su constante tendencia a priorizar la gratificación personal individual, y propensas a «evadir problemas morales y cívicos sensibles imponiéndoles soluciones doctrinales o técnicas.» Brzezinski señaló un peligro que resulta evidente para cualquier observador de la realidad mundial: «En un mundo que se ha vuelto más próximo e íntimo, y que se caracteriza por un despertar político masivo, la desigualdad se torna menos tolerable.»³¹

Y es que el mundo del trabajo, cuya fuerza no tiene la movilidad del capital porque no se puede trasladar sin que se desplacen los trabajadores mismos, ha

²⁹ Eric Toussaint, *La Bourse ou la vie: La finance contre les peuples*, Bruselas, CADTM, 1998, pp. 55-69.

³⁰ The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 21.

³¹ Zbigniew Brzezinski, *Out of Control: Global Turmoil on the Eve of the 21st Century*, New York, Charles Scribner's Sons, 1993, pp. 182-220.

sido el gran perdedor del proceso globalizador, como hoy lo reconocen hasta el *Banco Mundial* y el *Fondo Monetario Internacional*. Junto a la clase obrera, el sector medio de las sociedades también ha sufrido las consecuencias de la globalización, dando por resultado sociedades cada vez más polarizadas. Y, por supuesto, en el mundo del Sur, al cual pertenece también América Latina y el Caribe, estas características son aún más agudas

En América Latina y el Caribe la situación de la desigualdad es aún más terrible que en otras regiones del planeta. Ya en 1992, cuando aún la globalización no se había convertido en la palabra de orden, el Diálogo Interamericano, institución cercana al Partido Demócrata de Estados Unidos, advertía:

«Alrededor de 180 millones de personas, es decir dos de cada cinco personas, viven actualmente en la pobreza en América Latina. Alrededor de la mitad de estas personas viven condiciones de pobreza abyecta, con ingresos inferiores a los necesarios para comprar los alimentos imprescindibles. La brecha entre los ricos y los pobres de América Latina es mucho más grande que en cualquier otra región importante del mundo: el 20 por ciento más adinerado de la población de la región gana alrededor de 20 veces más que el 20 por ciento más pobre; en Asia, en cambio, los más ricos ganan casi diez veces más que los más pobres.»³²

Según reconoció el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1997, esa situación no había mejorado. «América Latina es la región del mundo donde los ingresos se distribuyeron de la forma más inequitativa.»³³ Por otra parte, como sugiere el propio Banco, «no puede perderse de vista que la distribución del ingreso de la región se deterioró severamente durante los años de la crisis de la deuda, de forma que si bien se quebró esa tendencia desde fines de los ochenta, la concentración se ha mantenido a niveles altos. El 20% más pobre de la población de cada país recibe tan solo un 3% de los ingresos totales, mientras que en el otro extremo, el 20% más rico detenta el 60%, las mismas proporciones que se tenían a principios de los setenta y que durante una época parecieron superadas.»³⁴

La figura que ha sido más identificada con el *Consenso de Washington*, John Williamson, quien en 1990 enumerara, con arrogancia y dogmatismo sin par, cuáles eran las respuestas que América Latina y el Caribe debían dar a la globalización,³⁵ ha debido reconocer 14 años después que sus predicciones no han sido alcanzadas. Así se expresó a principios del 2003 en un nuevo libro que muy bien pudiera traducirse al español como el *Neoconsenso de Washington*:

«Puede ser que éstos no sean los tiempos peores de América Latina, pero son pocos los que lo ven como entre los mejores. La región ha vivido a través de otra

³² Diálogo Interamericano, *Convergencia y Comunidad: Las Américas en 1993*, Washington, Instituto Aspen, 1992, p. 45.

³³ Banco Interamericano de Desarrollo, *América Latina tras una década de reformas: Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1997*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, Septiembre de 1997, p. 76.

³⁴ *Ibid.*, p. 43.

³⁵ Véase «What Washington Means by Policy Reform», en Jeffrey Frieden, Manuel Pastor Jr., y Michael Tomz, *Modern Political Economy and Latin America: Theory and Policy*, Westview Press, Boulder, CO, 2000, pp. 18-23.

década de crecimiento lento. Las crisis parecen haber sido cada vez más frecuentes, con las consecuencias en la Argentina particularmente dolorosas. La pobreza se redujo a principios de la mitad de los años noventa pero ha estado en aumento de nuevo desde 1997. El crecimiento del empleo en el sector formal ha sido agónicamente lento. La inversión permanece substancialmente por debajo de los años setenta. La economía mundial está en recesión. Los precios de muchos productos primarios han registrado recientemente los niveles bajos y los mercados emergentes ya no están de moda para los inversionistas. En muchos países hay desilusión con los líderes políticos, aunque en la mayoría de los casos —según el Latinobarómetro— no la hay con la democracia.

...

«Pero al fin y al cabo, los latinoamericanos tienen derecho a sentirse desanimados con que la última década no materializó las esperanzas que se activaron al finalizar los años noventa, cuando se esperaba ampliamente que las reformas devolverían la región al camino del crecimiento que permitiría que los niveles de vida comenzaran a alcanzar a los de los países industrializados. Los dos primeros años del nuevo siglo no vieron ningún aumento del ingreso neto de la producción —de lejos, el peor comportamiento desde 1982-83, al concluir la crisis de la deuda. Los latinoamericanos quieren saber qué salió mal, y quieren una nueva agenda que prometa corregir las debilidades del pasado.»³⁶

La realidad pura y dura de la condición latinoamericana y caribeña es que, a pesar de todas las manifestaciones superficiales de aparente tránsito hacia la modernidad, fáciles de percibir en algunas ciudades latinoamericanas y caribeñas, el estado de la región en su conjunto sigue siendo el descrito por Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto hace más de 35 años:

«La dependencia de la situación de subdesarrollo implica socialmente una forma de dominación que se manifiesta por una serie de características en el modo de actuación y en la orientación de los grupos que en el sistema económico aparecen como productores o consumidores. Esta situación supone en los casos extremos que las decisiones que afectan la producción o al consumo de una economía dada se toman en función de la dinámica y de los intereses de las economías desarrolladas.»³⁷

Si hay alguna diferencia entre la situación analizada certeramente por Cardoso y Faletto por primera vez en 1966, es que, como ha señalado Aldo Ferrer, «bajo el liderazgo de Estados Unidos, los centros siguen recomendando a la periferia, y especialmente a América Latina, las políticas del *Consenso de Washington*»³⁸, como lo demuestra el reciente libro de Williamson y Kuczynski, quienes proponen ahora más de lo mismo.

El resultado de esta situación en términos sociales ha sido subrayado de manera crudamente sensible por Atilio Borón, al describir las sociedades lati-

³⁶ John Williamson, «Overview: An Agenda for Restarting Growth and Reform» en Pedro-Pablo Kuczynski y John Williamson, *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, Institute for International Economics, March 2003, pp. 1-2.

³⁷ F.H. Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y Desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*, trigésima edición, México, Siglo XXI editores, 2002, p. 24.

³⁸ Aldo Ferrer, *De Cristóbal Colón a internet: América Latina y la globalización*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 107.

noamericanas como «una yuxtaposición de universos sociales que ya casi no guardan vínculos entre sí. Aunque parezca paradoja el Brasil esclavista o el México colonial fueron sociedades mucho más integradas que las sociedades burguesas de finales del siglo XX: la explotación de las clases subalternas exigía entonces ciertas formas de sociabilidad por entero ausentes en el Brasil o el México capitalista de nuestros días.» Los sectores excluidos «viven económica, social, cultural y ecológicamente segregados.»³⁹

Esta situación «es contestada por sectores sociales cada vez más amplios que se ven afectados.»⁴⁰

En conclusión, en América Latina, como en ninguna otra región del globo, pudieran recordarse algunas de las paradojas que marcan el proceso globalizador:

- La globalización hace que nuestras sociedades sean cada vez más interdependientes, pero cabe preguntar: ¿puede haber interdependencia justa, digna y equitativa y, por tanto estable, cuando unos pocos son incluidos y otros muchos, muchos más, son excluidos y marginados?
- La globalización promueve la integración económica mundial, aumentando asombrosamente los flujos comerciales y financieros, pero cabe preguntar: ¿es posible una integración de la economía mundial efectiva y equilibrada cuando lo que se hace es promover la falta de igualdad, cuando unos pocos son cada vez más ricos y muchos, muchos más, son cada vez más pobres?
- La globalización favorece la vinculación cultural entre países y civilizaciones pero cabe preguntar: ¿puede calificarse de intercambio cultural mutuamente beneficioso lo que hoy existe cuando tres o cuatro consorcios internacionales de la comunicación promueven el individualismo, el consumismo y la trivialidad y, en algunos casos más graves, la pornografía, la violencia, el crimen y la drogadicción entre pueblos sin esperanzas?
- La globalización debe favorecer la expansión de la ciencia y la tecnología de manera tal que todos los habitantes del planeta se beneficien de sus logros pero cabe preguntar: ¿puede ser beneficioso que los principales logros científicos y tecnológicos sirvan hoy principalmente para acelerar la ruina de los bosques tropicales o para destruir la capa de ozono con emisiones cada vez más incontroladas de dióxido de carbono, con la sola justificación de que las grandes corporaciones deben aumentar sus ganancias?
- La globalización debe servir para expandir la educación y hacer que cada niño o adolescente de nuestro planeta tenga acceso a horizontes cada vez más amplios que le permitan una contribución más plena al desarrollo humano, pero cabe preguntar: ¿puede haber desarrollo sostenible viable

³⁹ Atilio Borón, *La sociedad civil después del diluvio neoliberal*, Buenos Aires, EURAL, Mimeo, 1995?, p. 34.

⁴⁰ Jaime Preciado Coronado, «Alternativas al neoliberalismo en la América Latina de la postguerra fría», en Jaime Preciado Coronado, Jaime Estay Reyno y John Saxe-Fernández, *América Latina en la postguerra fría: Tendencias y alternativas*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1997, p. 82.

para toda la humanidad si la educación sigue siendo el privilegio de unos pocos pero quimera inalcanzable para muchos, muchos más?

A diferencia de la globalización, que escapa a la acción directa de los gobiernos y ante la cual solo cabe la adaptación activa e inteligente para maximizar sus beneficios y minimizar sus costos, el regionalismo y la integración regional, su forma más acabada y completa, constituyen instrumentos importantes en manos de los gobiernos y otros actores sociales y pueden convertirse, junto a otras políticas públicas, en el vehículo idóneo para la promoción de un desarrollo sostenible con equidad. La percepción común acerca del tema ha aceptado como hipótesis casi sin discusión que el regionalismo y la integración regional son ideas fuerza de carácter positivo y que el camino a seguir es el de avanzar desde la integración comercial a la económica, por vía de los acuerdos de libre comercio y las uniones aduaneras y de ahí a las monetarias, lo que inevitablemente llevará a la unificación política. Se ha insistido en que este proceso es ineluctable e irreversible una vez comenzado.

Sin embargo, conviene alertar de antemano contra una percepción idílica del regionalismo y la integración regional. Tanto los avances y retrocesos del exitoso experimento europeo como los fallidos intentos latinoamericanos y caribeños demuestran tal aserto. Lo primero que hay que considerar es que, aún en los casos en que ha sido exitoso, se trata de un proceso de compleja y prolongada puesta en práctica que requiere a la vez de una clara visión acerca de sus oportunidades y riesgos, de una férrea y persistente voluntad política y de una ponderación acertada acerca de los caminos por los cuales debe encauzarse. En segundo lugar, la definición misma sobre qué se entiende por «regionalismo» e «integración» y la conceptualización teórica acerca de definiciones, variables e indicadores han sido siempre polémicas.⁴¹ El creciente debate académico actual sobre el tema, que incluso cuestiona los propios presupuestos acerca del regionalismo y la integración, confirma que, a pesar de la abundante literatura, todavía no existe un consenso substancial a ese nivel, lo que contrasta evidentemente con el discurso político integrador internacional.

Los actuales procesos de regionalización e integración regional se inscriben dentro de un fenómeno más amplio que varios autores definen como el «nuevo regionalismo» a escala planetaria.⁴² Por otra parte, el actual florecimiento de «lo regional» se vincula estrechamente con el reciente apogeo de los proyectos de integración de aspiraciones supranacionales que de una forma u otra, desde Europa hasta Africa Meridional y desde Asia Sudoriental hasta el Caribe, se

⁴¹ James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff (hijo), *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993, pp. 443-480.

⁴² La más completa aproximación al tema lo constituyen los 5 volúmenes publicados por el Instituto Mundial para el Estudio del Desarrollo Económico de la Universidad de las Naciones Unidas bajo la dirección general de Björn Hettne, Andrés Inotai y Osvaldo Sunkel: *Globalism and the New Regionalism*, Londres, Macmillan Press, 1999; *National Perspectives on the New Regionalism in the North*, Londres, Macmillan Press, 2000; *National Perspectives on the New Regionalism in the South*, Londres, Macmillan Press, 2000; *The New Regionalism and the Future of Security and Development*, Londres, Macmillan Press, 2000; y *Comparing Regionalisms: Implications for Global Development*, Londres, Palgrave, 2001.

proponen adaptar los Estados Nacionales a las contradictorias consecuencias multifacéticas que sobre ellos tienen la globalización y la interdependencia

La teoría clásica sobre la integración regional ha puesto énfasis en sus componentes económicos y, sobre todo, comerciales. A tono con ello, en la América Latina y el Caribe actual, existe una marcada tendencia a otorgarle la categoría de integración regional prácticamente a todo acuerdo que se proponga la eliminación de aranceles y la constitución de tratados de libre comercio. Esta tendencia se ha fortalecido a la vera de las políticas económicas neoliberales, con su énfasis en el mercado, la desregulación, la privatización, la competitividad y la liberalización comercial. No son pocos los que califican al proceso negociador para la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) de proyecto de integración.⁴³

Sin embargo, todo ello debe ser analizado con la mayor cautela posible. Ni siquiera el proceso de integración regional del Viejo Continente, que ha desembocado en la creación de la Unión Europea, con su moneda única, el euro, ha pasado por un proceso como el descrito por los teóricos: de la unión aduanera o mercado común a la unión económica o monetaria y de ahí a la unión política. Ese proceso comenzó en 1950 por un acuerdo de cooperación, integración funcional supranacional y mercado común sectorial, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), y solo después de que habían pasado 7 años, en 1957, se creó el Mercado Común Europeo. Aún hoy, a casi 50 años de aquel primer paso, la Unión Europea sigue siendo ante todo un proceso de cooperación intergubernamental con fuertes elementos de integración supranacional.⁴⁴

Varios autores han visto en el «nuevo regionalismo» una tendencia positiva dentro del actual sistema de relaciones internacionales, subrayando rasgos que se relacionan con su proyección antihegemónica y transformadora. Tal es el caso de James Mittelman, por ejemplo, participante en el proyecto del Instituto Mundial para la Investigación del Desarrollo Económico mencionado más arriba, quien ha afirmado lo siguiente:

«En la actualidad, está surgiendo un contragolpe a la reestructuración neoliberal en lo que puede definirse como los prolegómenos de un regionalismo transformador. Aunque embrionario aún, es en parte una reacción defensiva de los que han sido marginados en el mosaico de la globalización, particularmente en zonas fuera de las macro regiones. El programa político y económico no es muy distinto del modelo integracionista de desarrollo: fuerte cooperación política al inicio, no al final del proyecto; equidad y equilibrio en las relaciones entre los estados miembros, incluyendo fórmulas de redistribución; y aumento del comer-

⁴³ Dos trabajos que comparten este enfoque son: Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey J. Schott (asistidos por Diana Clark), *Western Hemisphere Integration*, Washington, Institute for International Economics, 1994 y Ana Julia Jatar y Sidney Weintraub (editores), *Integrating the Hemisphere: Perspectives from Latin America and the Caribbean*, Washington, Inter-American Dialogue, 1997.

⁴⁴ Dos obras sobre el proceso de integración europea ponen énfasis en el «rescate del Estado Nacional» y el «poder estatal con propósito social.» Véanse Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, London, Routledge, 1992 y Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

cio sobre la base de planes de industrialización regional. Aunque un actor debilitado, el Estado debe ser un agente activo en la integración transformadora; sus principales tareas son las de racionalizar la producción, construir infraestructuras y promover los intercambios. Subrayando la organización propia, la fórmula alternativa apela a un regionalismo que se construye de abajo a arriba y está vinculado a nuevas formas de identidad cultural —el movimiento femenino, ecologistas, fuerzas democráticas, etc. Al final del camino, las posibilidades y limitaciones del regionalismo transformador se basan en la fortaleza de sus vínculos con la sociedad civil. El potencial creador para producir un crecimiento sostenible y democrático descansa en el apoyo popular y en un sentido de inclusión de las distintas capas de la población.»⁴⁵

Según Mittelman, este «nuevo regionalismo», abarca un conjunto de fenómenos muy amplio y diverso, en el cual se incluyen proyectos «clásicos» en el ámbito de macro regiones y experimentos inéditos a nivel subregional, incluso entre zonas específicas de dos o más países distintos, como por ejemplo las que se vienen desarrollando en el Sudeste Asiático, en específico el Triángulo de Crecimiento Johor-Singapur-Riau entre partes de Malasia, Singapur y Tailandia. Mittelman también subraya el carácter contradictorio del regionalismo actual, que entraña procesos de integración y de desintegración, aunque reconoce que, a diferencia del pasado, en general hay una tendencia hacia un regionalismo más abierto.⁴⁶

Tres ideas adelantadas por Mittelman merecen subrayarse. Primero, su propuesta de clasificación de las formas de regionalización en cinco categorías distintas: auto céntricas, desarrollistas, neoliberales, degeneradas y transformadoras.⁴⁷ Aunque este intento puede no resultar del todo satisfactorio, y no corresponde aquí detallarlo, sí resulta conveniente el esfuerzo por definir una tipología. Segundo, la característica más importante del nuevo regionalismo es que tiene un carácter realmente mundial, abarcando todas las regiones del globo y estableciendo vínculos externos mucho más amplios. Estos procesos no están siendo conducidos en todos los casos por superpotencias «desde afuera y arriba» sino que se promueven espontáneamente y «desde adentro y abajo».⁴⁸ Tercero, aunque se trata de procesos iniciados por los actores estatales en primera instancia, «el crecimiento de la sociedad civil regional, incluyendo redes sociales y culturales, provee ímpetus.»⁴⁹

Pero no es ésta la única tendencia. También existe un regionalismo que el investigador Amitav Acharya, ha calificado de «intruso» o «intrusivo». Señalando que en el pasado el regionalismo, lejos de cuestionar la soberanía estatal, la defendía y fortalecía, en la actualidad muchos acuerdos regionales incorporan cláusulas o declaraciones francamente intervencionistas en los asuntos internos de los Estados participantes o asociados:

⁴⁵ James H. Mittelman, «Rethinking the “New Regionalism” in the Context of Globalization», en *Global Governance*, n.º 2, 1996, p. 208.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 190-191.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 189.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 192.

⁴⁹ *Ibid.*

«Después de más de 50 años, el regionalismo se ha alejado mucho de su inicial predisposición favorable a la soberanía. Esta transición puede describirse como inclinada hacia el “regionalismo intrusivo”. Para entender la naturaleza del regionalismo intrusivo, resulta útil compararlo con el regionalismo integrador del tipo previsto por los teóricos de la integración regional en el contexto de la Comunidad Económica Europea. Esta última, aunque compartía la soberanía, no la desafiaba. El modelo original de regionalismo integrador estaba basado en la participación constante y activa de los Estados miembros. La integración regional describía como los Estados eran persuadidos a hacer concesiones voluntarias de soberanía a fin de realizar objetivos colectivos. El actual regionalismo intrusivo, por otra parte, no siempre se basa en el consentimiento (aunque puede serlo). Se distingue también por un elemento coercitivo. Mientras que el desarrollo temprano del regionalismo integrador en Europa Occidental se apoyaba en la interdependencia económica, la asociación política, y transacciones funcionales, el regionalismo intrusivo depende, en última instancia, en la práctica de la intervención humanitaria, como quedó ilustrado en el caso de la acción de la OTAN contra Serbia.»⁵⁰

Para Acharya, el Compromiso de Santiago en favor de la Democracia y la Renovación de las Relaciones Interamericanas, adoptado por la Organización de Estados Americanos en 1991 es un ejemplo de este nuevo «regionalismo intrusivo», que puede incrementar las tensiones Norte-Sur.

«El Tercer Mundo reconoce el potencial del regionalismo para fomentar mayor descentralización y democratización de las instituciones y regímenes globales en su conjunto. Pero sigue siendo renuente o incapaz de seguir los modelos y prácticas del regionalismo intrusivo. En la esfera económica, el regionalismo intrusivo puede convertirse en una herramienta indispensable para que los países del Tercer Mundo se enfrenten más efectivamente a la globalización. En la esfera política, sin embargo, el regionalismo favorable a la soberanía seguirá siendo popular en el Tercer Mundo, como un contrapeso al globalismo y regionalismo intrusivo de Occidente (reconociendo, sin embargo, que los países del Tercer Mundo pueden no estar siempre en condiciones de separar el regionalismo en la esfera económica y política).»⁵¹

Además, los nuevos procesos de regionalismo e integración regional a escala mundial se dan en un contexto sumamente contradictorio. Por un lado, ellos son a la vez una respuesta a los desafíos de la globalización y una forma de insertarse en la economía mundial desde una posición mucho más favorable. De lo que se trata es de lograr una nueva división internacional del trabajo que posibilite la competitividad necesaria de las distintas economías nacionales en un mundo que se reestructura sobre la base de mega bloques regionales.⁵²

⁵⁰ Amitav Acharya, «Regionalism and the Emerging (Intrusive) World Order: Sovereignty, Autonomy, Identity,» Ponencia preparada para la 3ra Conferencia Anual del Centro para el Estudio de la Globalización y el Regionalismo de la Universidad de Warwick, Reino Unido, 16-18 de septiembre de 1999, pp. 6-17.

⁵¹ *Ibid.*, p. 22.

⁵² James H. Mittelman, «Rethinking the international division of labour in the context of globalisation», en *Third World Quarterly*, Vol. 16, n.º 2, 1995, pp. 279-282.

Por otro lado, como han señalado varios autores, la globalización ha provocado de forma paradójica una interrelación más estrecha entre la economía mundial en su conjunto y las economías locales subnacionales.⁵³ James Rosenau ha inventado el término «fragmegración» para definir este proceso que fragmenta e integra a la vez a las sociedades a través y dentro de las fronteras de sus estados nacionales.⁵⁴ Abocarse a un proceso de integración regional y/o subregional en América Latina y el Caribe en la actualidad significa tomar en cuenta estas nuevas realidades.

Por ser el más avanzado, sostenido y completo proyecto de regionalismo e integración regional vigente en la actualidad, resulta importante tomar en cuenta aquellas lecciones que puedan sacarse de los éxitos y fracasos de la experiencia europea. L. Alan Winters ha intentado hacer un balance de las lecciones que se derivan para los países subdesarrollados de este proceso que acaba de cumplir 40 años de existencia.⁵⁵ A los efectos de esta breve presentación, hay dos que resultan importantes. La primera es que el fenómeno de la integración europea ha sido esencialmente político e ideológico movido «por una gran visión que tuvo efectos económicos residuales afortunados.» A esta conclusión habría que agregar, sin embargo, que lo que Winters define como «efectos económicos residuales afortunados» se debió, ante todo, a las favorables políticas de bienestar social que llevaron adelante los gobiernos europeos en las 3 décadas iniciales, coincidentes con el período inmediato posterior a la II Guerra Mundial. La concepción de que la integración europea tendría que producirse sobre la base del principio de que ninguna región o sector social debía ser perjudicado llevó a la creación de los fondos de cohesión social que jugaron un papel decisivo en lograr el acceso y exitosa incorporación de los países del Sur (Grecia, Portugal y España) a la Comunidad en la década de 1980.

Teniendo en cuenta que el proceso integrador regional europeo se ha caracterizado por la alternancia de períodos de euforia y entusiasmo que lo han acelerado y de pesimismo y duda que lo han estancado o hasta revertido, Winters ha sugerido que ha resultado importante la existencia de un organismo ejecutivo supranacional, en este caso la Comisión Europea, la cual ha sido «vital para el objetivo de la integración como guardián y campeón del ideal europeo.» De ello se deduce que los proyectos regionalistas e integradores deben buscar el establecimiento de alguna institución o autoridad supranacional que le dé continui-

⁵³ Jaime Preciado Coronado, y Alberto Rocha Valencia, «Problemas y desafíos actuales del proceso de regionalización de América Latina y el Caribe», en Jaime Preciado Coronado y Alberto Rocha Valencia, *América Latina: Realidad, Virtualidad y Utopía de la integración*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1997, p. 27.

⁵⁴ James Rosenau, «Cambio y complejidad: Desafíos para la comprensión en el campo de las relaciones internacionales», en *Análisis Político*, n.º 32, Septiembre/Diciembre, 1997, Santafé de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. Véase también su obra *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, II Parte, Capítulo 6, pp. 99-117.

⁵⁵ L. Alan Winters, *What Can European Experience Teach Developing Countries About Integration?*, Washington D.C., Integration and Regional Programs Department, Inter-American Development Bank. (Working Paper Series 215), 1997.

dad a la aspiración común, cuando los estados que lo integran, por cualquier razón, desfallezcan.

Una lección importante que no fue incluida por Winters y que cobra particular significación en las actuales circunstancias, surge de uno de los fallos más evidentes que se observan en el panorama actual desde la firma del Tratado de Maastricht en 1992. La fundación, impulso y desarrollo de la integración europea desde el Tratado de Roma hasta el de Maastricht fue conducido por las elites europeas, sin que los pueblos del continente participaran de una forma significativa. La integración europea fue producto de un «suave despotismo ilustrado», según lo definiera Enrique Barón Crespo, eurodiputado socialista español que presidió el Parlamento Europeo entre julio de 1989 y enero de 1992.⁵⁶ El desenlace negativo del primer referéndum danés sobre Maastricht y el «casi no» del francés en 1993 pusieron sobre el tapete el tema del «déficit democrático» que padecen las instituciones de la Unión Europea, el cual se vincula al tema de la doble adhesión de los ciudadanos europeos a su Estado nacional y al ideal de «Europa».⁵⁷ Los esfuerzos europeos por solventar este «déficit» han conducido al controvertido proceso de crear una Convención para modificar los tratados en la Cumbre de Laeken en el 2000, la cual se ha convertido en una Convención Constituyente que acaba de presentar un proyecto de Constitución que comenzó a debatirse en la Cumbre de Roma de junio del 2003. Pero vale llegar a la conclusión de que para evitar el «déficit democrático» que parece acompañar a todo proceso integrador, conviene vigorizar el papel que en ella debe jugar la sociedad civil internacional de la región en cuestión.⁵⁸

Finalmente, como ha demostrado Alan Milward, al igual que la cohesión del Estado Nación se ha sustentado por la puesta en práctica de «políticas nacionales diseñadas a asegurar beneficios materiales para amplios grupos sociales», un proceso de integración, que siempre implica la cesión limitada de algunas facultades soberanas —lo que se ha dado en llamar las «competencias confiadas»⁵⁹— sólo puede obtener la adhesión y apoyo de los ciudadanos de sus respectivos países miembros si logra esos mismos o similares beneficios en el marco de una

⁵⁶ Enrique Barón Crespo, «¿Cómo dar la palabra a los electores?», en Paddy Ashdown y otros, *¿Cómo pueden los electores de la UE hacer oír su voz?*, Bruselas, The Philip Morris Institute for Public Policy Research, 1995, p. 29.

⁵⁷ Sobre la conformación de un concepto de adhesión a «Europa» como ente político regional, véase la interesante obra de J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe: «Do the new clothes have and emperor?» and other séáis on European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

⁵⁸ Aunque al hablar de «sociedad civil» la mayor parte de los politólogos incluyen en ese concepto a los grupos empresariales, esta no es la perspectiva del autor. Esta teorización sobre la sociedad civil requiere mayor profundización y refinamiento. Convendría redefinir el concepto ya que resulta evidente que la posición del empresariado con respecto al Estado es discutible. Un ejemplo interesante es el caso de los distintos gobiernos rusos bajo el Presidente Boris Yeltsin y Vladimir Putin y su vinculación y/o dependencia de los grupos empresariales surgidos de la antigua «nomenclatura» y fácticamente clasificables hoy como una «cleptotura» incrustada en el poder.

⁵⁹ José Antonio Nieto Solís, *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*, Madrid, Siglo Veintiuno Editores, 1995, p. 83. Evidente referencia a lo que los anglo parlantes llaman «the pooling of sovereignty»

nueva forma de cooperación internacional con otros estados nacionales.⁶⁰ Al aumentar el desempleo y el consecuente malestar social, e identificarse el mismo, con razón o sin ella, con los criterios de convergencia aprobados en Maastricht, el «ideal europeo» ya no resultó tan atractivo para las amplias capas populares del viejo continente. De ahí la importancia que la cuestión social adquiere dentro del proceso regional integrador, como lo han señalado recientemente varios estudiosos de la Unión Europea.⁶¹

3. EL NUEVO REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Desde el Grupo de Río hasta la Asociación de Estados del Caribe y desde el MERCOSUR hasta el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TL-CAN), el continente americano ha sido el escenario en la última década de una explosión de acuerdos y arreglos regionales y subregionales de las formas y tipos más diversos. Coexisten esquemas de liberación comercial amplios como la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) con pequeñas agrupaciones como el G-3 (México, Venezuela y Colombia), por no hablar del tupido entramado de arreglos bilaterales. Sobresalen cuatro acuerdos subregionales con fines de integración económica y comercial: MERCOSUR, la Comunidad Andina, CARICOM y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Algunos grupos regionales están fundamentalmente diseñados para alcanzar la concertación política, como lo es el Grupo de Río. Otros, como la Asociación de Estados del Caribe, intentan promover y fomentar la cooperación en todas las esferas, incluyendo el medio ambiente y el desarrollo científico-tecnológico.

Por otra parte, países de la región participan en procesos cimeros de deliberación y consulta con países de otras regiones hasta el número de 4: las Cumbres Iberoamericanas, las Cumbres de Cooperación Asia-Pacífico, las Cumbres de las Américas y las Cumbres con la Unión Europea. Cada uno de los esquemas de cooperación e integración apuntados en el párrafo anterior, incluye asimismo una Cumbre anual o bianual.⁶²

Habría que añadir que, según frase muy atinada del actual Embajador de Chile ante la ONU, Heraldo Muñoz, «la integración es una esperanza frustra-

⁶⁰ Milward, *op. cit.*, p. 182.

⁶¹ Iain Begg y François Nectoux, «Social Protection and Economic Union», en *Journal of European Social Policy*, Vol. 5, n.º 4, 1995; Tony Judt, «The Social Question Redivivus», en *Foreign Affairs*, Vol. 76, n.º 4, September/October, 1997; Martin Rhodes, *A New Social Contract? Globalisation and Western European Welfare States*, Firenze, Robert Schuman Centre, European University Institute. EUI Working Papers, RSC n.º 96/43, 1996.

⁶² Véase Paz Millet y Francisco Rojas Aravena, «Diplomacia de Cumbres: El multilateralismo emergente del siglo XXI», en Francisco Rojas Aravena (compilador), *Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Chile), 1998, pp. 201-232, y Jaime Preciado Coronado y Jorge Abel Rosales Saldaña, «De Guadalajara a Miami: La contribución de las Cumbres Iberoamericanas y de las Américas al proceso de integración continental», en Jaime Preciado Coronado y Alberto Rocha Valencia (compiladores), *América Latina: realidad, virtualidad y utopía de la integración*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara 1997, pp. 49-78.

da de los países de América Latina, pero continúa siendo un instrumento esencial para asegurar el crecimiento de las economías latinoamericanas y el bienestar de sus ciudadanos.»⁶³ Por ello, no debe extrañar que, después de los fallidos intentos de las décadas de 1950, 1960, 1970 y 1980, los proyectos integradores se hayan convertido nuevamente en temas de alta prioridad política para la mayor parte de los países de la región en la década de 1990. Sin embargo, el debate sobre el regionalismo y su forma superior, la integración regional, adolece de una serie de paradojas que vale la pena contrastar y someter a crítica.

A nivel del discurso político, sigue siendo promovida como una idea fuerza de gran atractivo y beneficio: la aspiración aún por materializar de nuestros próceres. A nivel de la práctica cada vez más se marcha hacia una aceptación acrítica de una concepción técnico económica del problema, por decirlo de alguna forma, lo que restringe la discusión y el análisis de las opciones de integración, circunscribiéndolas al discurso neoliberal prevaleciente sobre liberalización comercial como paradigma basado en los supuestos beneficios que comporta dejar que la «mano invisible» del mercado resuelva los problemas sociales. A nivel del debate académico sigue prevaleciendo una diversidad y confusión importantes, que «requiere de un enfoque crítico y alternativo».⁶⁴

No se puede olvidar el papel que puede jugar el regionalismo y la integración regional como mecanismo de prevención y solución de conflictos. Aunque en América Latina y el Caribe no están presentes con la misma virulencia los violentos conflictos étnicos, conflictos culturales, políticos y sociales que parecen afectar otras regiones del mundo después del fin de la bipolaridad estratégica, sería una ilusión pensar que no existen en la región condiciones que podrían propiciar la erupción de tipos diferentes de conflictos. Dos áreas mayores de conflicto, los unidos dialécticamente entre sí, saltan a la vista a partir de una rápida mirada a la región.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta la naturaleza unipolar del propio sistema inter-estatal regional. Si al nivel mundial puede defenderse que la política internacional contemporánea encaja al modelo de un «extraño híbrido, un sistema uni-multipolar con una superpotencia y algunos potencias principales, según lo definiera Samuel Huntington en 1999,⁶⁵ ése no es el caso con el siste-

⁶³ Heraldo Muñoz, *Política internacional de los nuevos tiempos*, Santiago de Chile: Editorial los Andes, 1996, p. 122. (Series Temas de Hoy).

⁶⁴ Lourdes María Regueiro Bello, «La integración latinoamericana: apuntes para un debate», en *Revista de Ciencias Sociales*, San Juan: Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, 1997, p. 128. Debo decir aquí que aún cuando concuerdo con Lourdes Regueiro en que las diferencias entre Europa y América Latina y el Caribe son substanciales, a la hora de estudiar la integración y sacar conclusiones teóricas y prácticas sobre otras experiencias, no me parece irrelevante lo que ella define como «el referente eurocentrista», precisamente por la importancia que tienen en el mismo los problemas sociales, tanto en los éxitos como en los fracasos. Reconocer la existencia de grandes diferencias económica, políticas, sociales y culturales entre ambas regiones no exime a los científicos sociales de la responsabilidad de estudiar el proceso europeo y llegar a conclusiones sobre sus éxitos y fracasos.

⁶⁵ Samuel P. Huntington, «The Lonely Superpower», en *Foreign Affairs*, Marzo/Abril 1999, Volumen 78, n.º 2, p. 36, New York: Council on Foreign Relations.

ma estatal Interamericano, donde un modelo del unipolar ha prevalecido en el pasado y ha prevalecido en el presente.⁶⁶

La hegemonía o dominación política y militar que los Estados Unidos han ejercido sobre América Latina y el Caribe se ha fortalecido después del fin de la Guerra Fría y se ha extendido a la esfera cultural, aunque la región tiende a buscar autonomía en ciertas áreas del dominio económico, especialmente en América del Sur, aunque también en el Gran Caribe.⁶⁷ No obstante hay señales abundantes que hacen posible predecir, que tanto al nivel del la Estado Nacional como al de actores no-estatales transnacionales existe un creciente movimiento a cuestionar y oponerse a la determinación hegemónica de Washington. El conflicto entre el unilateralismo ascendente de Estados Unidos y creciente multilateralismo transformador de América Latina y el Caribe estará presente en el futuro de la región.⁶⁸

Tradicionalmente, los gobiernos y actores no-gubernamentales latinoamericanos y caribeños han percibido el regionalismo, la regionalización y integración regional como fenómenos que ayudarían sus Estados Nacionales y a la región en su conjunto a superar la asimetría de poder con el «el Coloso del Norte», aunando sus estrategias y recursos negociadores y estrategias. De la misma manera, Washington no ha visto con benevolencia cualquier esfuerzo por formar organizaciones regionales en las que no esté presente o la integración regional o subregional de Estados o sociedades en bloques que podrían disminuir su capacidad de dominación sobre la región. Para los Estados Unidos, el ideal ha sido lo que la mayoría de los autores designa como proyectos panamericanos o neopanamericanos donde, con la presencia de sus diplomáticos y negociadores, los estadounidenses han podido neutralizar las demandas de la región y imponer su agenda.⁶⁹

La segunda fuente de conflicto que no puede separarse del primero, emana del hecho que el rasgo social principal prevaleciente en la región es el de la persistente desigualdad que penetra en todos los países, con la excepción de Cuba. La desigualdad del ingreso es mayor en América Latina y el Caribe que en cual-

⁶⁶ Arturo Borja, «Los patrones históricos del continente americano y las limitaciones del realismo estructural», en Arturo Borja, Guadalupe González y Brian J.R. Stevenson (coordinadores), *Regionalismo y poder en América: los límites del neorealismo*, México, Centro de investigación y docencia económicas, pp. 69-94.

⁶⁷ Se entiende por Gran Caribe a la Gran Cuenca del Mar Caribe que abarca no sólo a las Antillas, sino también a México, toda Centroamérica, Panamá, Colombia, Venezuela, y la Guyanas. En esta definición geoestratégica se incluyen El Salvador y Bahamas, que si bien no tienen directamente costas en el Mar Caribe, pertenecen a subregiones francamente caribeñas (Centroamérica y las Islas anglófonas del Caribe). Para una explicación de esta concepción, véase Carlos Alzugaray Treto, «Dinámica de la seguridad nacional y regional en la Cuenca del Caribe», en *Sistemas políticos: poder y sociedad. Estudios de Casos en América Latina* (Ensayos basados en ponencias ante el XVIII Congreso de la Asociación Lationamericana de Sociología —ALAS— celebrado en La Habana, Cuba en 1991, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1992, pp. 21-44.

⁶⁸ Francisco R. Dávila Ardaz, *Globalización-Integración: América Latina, Norteamérica y Europa, 2001*, México, Fontamara, 2002, pp. 101-146 .

⁶⁹ Véase el interesante ensayo de Luis Fernando Ayerbe, *Los Estados Unidos y la América Latina: La construcción de la hegemonía*, Premio Casa de las Américas en la categoría de Ensayo Histórico-Social 2001, La Habana, Casa de las América y Ministerio de Cultura de Colombia, 2001.

quier otra parte del mundo, como se ha comentado en todo el trabajo. No se puede subestimar el impacto que este factor tiene sobre la estabilidad de los países que la integran, como recién acaba de suceder en Bolivia o tuvo lugar en Argentina a fines del 2002.⁷⁰

A estas dos fuentes principales de conflicto, tendría que agregarse la vasta agenda de problemas de seguridad regional como la producción y el tráfico de droga, la corrupción, el terrorismo, la degradación ambiental, la migración ilegal, la proliferación de armamentos avanzados, la seguridad nuclear, etc. Además, la región no puede obviar la posibilidad de conflictos fronterizos como el que enfrentó a Perú y Ecuador en 1995.

Cuando se examina los temas de cooperación e integración regional y en contexto el latinoamericano y caribeño, no debe olvidarse que la soberanía nacional ha sido un valor importante para la mayoría de las pueblos de la región. Históricamente abusada por grandes potencias extra-regionales de una manera u otra, los países latinoamericanos y caribeños son sumamente sensibles a la idea que la globalización ha limitado su soberanía y reducido su viabilidad. Con el fin diseñar y llevar a cabo estrategias regionalistas de cooperación e integración exitosas, las fuerzas políticas que las defienden tendrán que ofrecer beneficios tangibles si ellos quieren que sus respectivos pueblos apoyen estos proyectos. Debe pues irse erigiendo un consenso alrededor del tema.

Si es verdad que un proyecto regionalista de integración debe contribuir resolver o disminuir el impacto de conflictos viejos, también es cierto que debe prever aquéllos conflictos o disputas que pueden tener lugar alrededor del propio proceso regionalista o integrador. Cuatro recientes ejemplos lo demuestran: la disputa bananera entre el CARICOM, beneficiado por las preferencias arancelarias y no arancelarias del Acuerdo de Lomé con la Unión Europea, y los productores centro y suramericanos, respaldados por Estados Unidos y sus empresas transnacionales; la fricción entre Venezuela y Colombia alrededor de la aplicación de las regulaciones de transporte de la Comunidad andina; la querrela entre Brasil y Argentina que han producido una crisis dentro de MERCOSUR; la controversia entre Brasil y el resto del MERCOSUR debido a la decisión de su gobierno de proseguir con las negociaciones de comercio con la Comunidad andina.

La «integración» neoliberal neopanamericana

La concepción neoliberal de la integración regional se ha fortalecido recientemente con las nuevas tendencias de la política norteamericana hacia la región. Desde principios de la década de 1990, Washington comenzó a dar mues-

⁷⁰ Sobre la importancia de este fenómeno para la seguridad y gobernabilidad del continente, unido a la apuntada relación asimétrica con Estados Unidos, que sigue empeñado en imponerle a la región fórmulas neoliberales o liberales, he abundado en Carlos Alzugaray Treto, «Governance, Security, and Interamerican Relations: A Critique of the Liberal Paradigm», en Gary Prevost y Carlos Oliva Campos, *Neoliberalism and Neopanamericanism: The View from Latin America*, New York, Palgrave Macmillan, 2002, pp. 47-66.

tras de una evolución gradual de sus posiciones en torno al tema de la integración regional. En Junio de 1990 el Presidente George Bush propuso su «Iniciativa para las Américas», mediante la cual sugirió la creación de una zona de libre comercio desde Alaska hasta la Argentina.⁷¹ Este compromiso político estimuló entre los gobiernos de la región la idea de que se podrían abrir mejores perspectivas para que los productos de sus países accedieran al protegido mercado de Estados Unidos, a pesar de la advertencia del Presidente Fidel Castro de que se trataba de «la última de las fantasías».⁷² La negociación y firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Canadá y México vigorizó aún más esta falsa ilusión. Finalmente, cuando el Presidente Bill Clinton convocó en 1994 a una Cumbre en Miami con el objetivo de lanzar las negociaciones con vista a la firma de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la mayor parte de los jefes de estado y de gobierno aplaudieron la idea y la aceptaron como un importante paso hacia la integración del Hemisferio Occidental.⁷³

El cambio en la política estadounidense hacia la integración latinoamericana, ha introducido a la región en un laberinto aún mucho más complejo que el que ya existía, al cuestionar en la práctica el principal presupuesto integrador latinoamericano y caribeño.⁷⁴ Esta transformación ha llevado a muchos estudiosos a preguntarse si América Latina y el Caribe se encamina hacia un proceso neopanamericano, que tendría su norte en el establecimiento del ALCA, o

⁷¹ Robert A. Pastor, *Whirlpool: U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1992, p. 97.

⁷² «Siempre hay un canto nuevo de sirenas para los eternos navegantes en que nos hemos convertido. No hablo ya de bloqueos, guerras sucias, invasiones mercenarias o con el empleo de las fuerzas armadas de la potencia militar más poderosa de este mundo, que se han repetido escandalosamente a nuestra vista en este hemisferio durante las últimas décadas; me refiero a ilusiones como la Alianza para el Progreso, el Plan Baker, el Plan Brady, y la última de las fantasías: una Iniciativa para las Américas.» Fidel Castro, «Discurso en la Primera Cumbre Iberoamericana, Guadalajara, México, 18 de julio de 1991», en Fidel Castro, *Por un mundo de paz, justicia y dignidad: discursos en conferencias cumbre 1991-1996*, La Habana, Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado, 1996, p. 13.

⁷³ He abundado en este tema en cinco trabajos previos: «El desafío social de la globalización y la integración regional en América Latina y el Caribe», en Francisco Rojas Aravena (compilador), *op. cit.*; «Globalización e integración regional en América Latina y el Caribe: un estado del debate», en *Temas: Cultura, Ideología, Sociedad*, n.º 14, Abril-Junio de 1998, La Habana, Fondo para el Desarrollo de la Cultura y la Educación; *La Asociación de Estados del Caribe y la Unión Europea: Los desafíos mutuos de una relación asimétrica*, Documento de Trabajo N.º 40, Madrid, Instituto de Relaciones Europeo Latinoamericanas, 1999; «Estrategias variables, conflictos y escenarios en los procesos de integración regional», ponencia presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios del Caribe celebrado en Ciudad de Panamá del 24 al 29 de mayo de 1999, basada en trabajos realizados dentro del Proyecto Académico de Investigación sobre Integración Latinoamericana y Caribeña, auspiciado por la Asociación por la Unidad de Nuestra América; «Regionalism in Latin America and the Caribbean at the Crossroads: The contrasting strategies of regional integration», ponencia presentada en la 3.ª Conferencia Anual del Centro para el Estudio de la Globalización y la Regionalización de la Universidad de Warwick, Reino Unido (bajo el tema «Después de la crisis global, ¿qué pasará con el regionalismo?»), Septiembre 16-18 de 1999.

⁷⁴ Alberto Rocha Valencia, «América Latina en su laberinto: integración subregional, regional y continental», en Jaime Preciado Coronado y Alberto Rocha Valencia, *op. cit.*, pp. 175-176.

neobolivariano,⁷⁵ que tendría sus coordenadas en los actuales intentos subregionales representados por el MERCOSUR, la Comunidad Andina, el G-3, el Mercado Común Centroamericano, el CARICOM y la Asociación de Estados del Caribe.⁷⁶

El problema básico con un proyecto integrador neopanamericano, como ha señalado Socorro Ramírez, es que implicaría una «regionalización vertical» en la cual «economías comparativamente pequeñas se asocian a alguna(s) de las grandes potencias globales con el fin de beneficiarse de sus capitales, sus empresas, tecnologías y mercados.» Como se trata de un proyecto que en definitiva busca la inserción mundial a través del «enganche» con una economía altamente globalizada, como es la norteamericana, «las economías subalternas se ven obligadas a pagar un alto costo». Para Estados Unidos, sin embargo, este tipo de proyecto le asegura un mercado y «constituye un mecanismo de presión ante un eventual proteccionismo excesivo de la Unión Europea y Japón.»⁷⁷

Los beneficios que puedan derivarse para América Latina y el Caribe de un proyecto como el ALCA son al menos cuestionables por tres grupos de razones. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que es Estados Unidos el que sienta la pauta del proceso negociador, como demuestra el debate alrededor de la «vía rápida». Habría que añadir, además, que es altamente improbable que la Administración Clinton logre obtener la autorización necesaria del Congreso antes del fin de su mandato en el 2000 y, si la obtiene, estará fuertemente condicionada, lo que hará que traslade los costos a los demás países envueltos en el proceso. Habría que ver qué sucedería con la próxima administración y que correlación se establecería en el Congreso, donde hay dos sectores que se mueven en función de un «endurecimiento» de la postura negociadora norteamericana, la «derecha conservadora unilateralista», al estilo del republicano Jesse Helms, y la «izquierda liberal multilateralista» al estilo del demócrata Richard Gephardt.⁷⁸

En segundo lugar, el modelo que probablemente sirva de base para el ALCA es el TLCAN, en el cual México tuvo que pagar altos costos para lograr lo que en definitiva perseguía, un clima más favorable para las inversiones y un mayor

⁷⁵ La noción de proyecto «neobolivariano» propuesta, entre otros, por los Dres. Socorro Ramírez de la Universidad Nacional de Colombia y Alberto Rocha de la Universidad de Guadalajara, puede ser problemática porque la propuesta original de Simón Bolívar no incluía más que a las repúblicas hispano parlantes. Resulta evidente que un proyecto de ese tipo en las condiciones actuales debe incluir a Brasil y a los países del Caribe no hispano parlantes.

⁷⁶ Alberto Rocha Valencia, «América Latina: la gestación del Estado-región supranacional en la dinámica política de la integración regional y subregional», en *Estudios Latinoamericanos*, Nueva Época, Año IV, Núm. 7, Enero-Junio, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, pp. 73-74.

⁷⁷ Socorro Ramírez, «El grupo de los tres (G-3) ¿Proyecto neopanamericano o neobolivariano?», en Jaime Preciado Coronado y Alberto Rocha Valencia, *op. cit.*, pp. 130-131.

⁷⁸ Véanse tres apreciaciones que parten de criterios tan disímiles pero que arriban a similares conclusiones a éstas en: Pedro Montreal, «El libre comercio hemisférico: multilateralismo modular, bajas prioridades y pobres expectativas», en *Cuadernos de Nuestra América*, XII,24, Julio-Diciembre 1995, pp. 37-45; Stephan Haggard *Developing Nations and the Politics of Global Integration*, Washington, D.C., The Brookings Institution pp. 95-99; y *The Economist* en «Rediscovering the Americas», 17 de Mayo de 1997, p. 15.

acceso al mercado norteamericano. Una de las conclusiones a sacar del TLCAN es que a los países en desarrollo que se vinculan a economías desarrolladas por medio de acuerdos de libre comercio se les imponen obligaciones mucho mayores en todos los terrenos, como incluso ha reconocido Jeffrey Schott.⁷⁹ Pero debe tenerse en cuenta además que en México existían y existen fuertes intereses políticos y de seguridad norteamericanos que aumentaban su capacidad de negociación, lo que no es el caso con el resto de América Latina y el Caribe. Por ello, no resultará sorprendente si el TLCAN «se convirtiera en una anomalía más que en un precursor de tendencias futuras en la integración profunda entre el Norte y el Sur.»

En tercer lugar, porque a pesar de la aparente vocación social de ciertos acuerdos de la Cumbre de Miami y de las iniciativas posteriores, no hay ninguna prueba empírica que demuestre que una zona de libre comercio de este tipo promueva lo que constituye el elemento central de toda política de desarrollo económico y que en aquel momento se definió como «erradicar la pobreza y la discriminación en nuestro Hemisferio».⁸⁰

Vale la pena recordar que en este terreno, los Presidentes reunidos en la ciudad floridana afirmaron solemnemente:

*«Resulta políticamente intolerable y moralmente inaceptable que algunos sectores de nuestras poblaciones se encuentren marginados y no participen plenamente de los beneficios del desarrollo. Con el objetivo de lograr una mayor justicia social para todos nuestros pueblos, nos comprometemos individual y colectivamente a mejorar el acceso a la educación de calidad y a la atención primaria en materia de salud, así como a erradicar la pobreza extrema y el analfabetismo. Todos deben tener acceso a los frutos de la estabilidad democrática y del crecimiento económico, sin discriminación por motivos de raza, sexo, nacionalidad de origen o religión.»*⁸¹ (Cumbre, 1994, 83).

Pero el problema de la desigualdad generado por la pobreza extrema no sólo tiene un carácter de principios, sino que tiene una dimensión práctica que se vincula con el tema del desarrollo. Como ha demostrado un estudio del Banco Mundial, realizado por Klaus Deininger y Lyn Squire, existe «una fuerte vinculación entre el crecimiento en general y la reducción de la pobreza.»⁸² Por ello, una estrategia diseñada a disminuir la pobreza es condición *sine qua non* para la consecución de los objetivos del desarrollo.

En 1998, cuatro años después de la I Cumbre en Miami, los presidentes y primeros ministros, reunidos nuevamente en Santiago para lanzar las negociaciones hacia el ALCA, los gobiernos del Hemisferio reconocieron la falta de progreso en esta esfera:

⁷⁹ «NAFTA: An Interim Report,» Washington, Institute for International Economics. (*Paper prepared for the Third Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, held in Montevideo, Uruguay, June 29-July 1, 1997*).

⁸⁰ Haggard, *op. cit.*, p. 99.

⁸¹ Cumbre de las Américas, Declaración de Principios, en *Cuadernos de Nuestra América*, Vol. XII, n.º 24, Julio-Diciembre de 1995, p. 83.

⁸² Klaus Deininger y Lyn Squire, «New Data Set Measuring Income Inequality», en *The World Bank Economic Review*, Vol. 10, n.º 3, September 1996, pág. 588.

*«La superación de la pobreza sigue siendo el reto más grande al que se enfrenta nuestro Hemisferio. Estamos conscientes de que el crecimiento positivo observado en las Américas en los últimos años no ha solucionado todavía los problemas de inequidad y exclusión social.»*⁸³

La creación de un Área de Libre Comercio de las Américas no significará necesariamente que estos problemas sean enfocados con la importancia que ellos tienen debido a las asimetrías presentes entre Estados Unidos, cuyos intereses económicos y políticos no son los del resto de la región, y América Latina y el Caribe.

Lo anterior no significa necesariamente el abandono unilateral del proceso de negociación del ALCA. Si América Latina y el Caribe pudieran obtener de Estados Unidos sus demandas históricas relacionadas con una relación más equitativa y con el acceso a los capitales inversionistas, a las tecnologías más avanzadas y al mercado norteamericano, uno de los más protegidos del mundo a pesar del discurso librecambista de sus dirigentes, el ALCA pudiera resultar favorable para la región. Pero ello no será nada fácil si América Latina y el Caribe no enfrentan esta negociación desde posiciones robustas, lo que solo podría lograrse manteniendo todas las opciones abiertas y reforzando sus vínculos con otras regiones, como la Unión Europea y Asia Pacífico, para lo cual existen actualmente significativas «ventanas de oportunidad»⁸⁴.

La aceptación pasiva de un proyecto como el ALCA también podría tener enormes perjuicios para los escenarios alternativos de un futuro orden mundial, como ha señalado Helio Jaguaribe, Decano del Instituto de Estudios Políticos y Sociales de Río de Janeiro, Brasil. Para el venerable maestro de las más recientes generaciones de científicos sociales latinoamericanos, el ALCA está irremediablemente ligado al proyecto de una Pax Americana que estaría caracterizada por «una combinación de intimidación coercitiva y de abusivas exclusiones del mercado americano»⁸⁵.

El ALCA sufre de dos posibles elementos negativos más: no puede ser considerado un proceso de integración cabal, ya que se concentra en alcanzar la liberación comercial y, sobre todo, la de inversiones, lo que favorece objetivamente a las empresas transnacionales de origen norteamericano; y, por su naturaleza misma, contribuye a minar la identidad cultural de América Latina y el Caribe, facilitando el camino a la dominación norteamericana en esa esfera.

A la luz de estos análisis, sería altamente recomendable que los procesos de integración subregionales continúen avanzando, como ha sucedido hasta ahora. Adicionalmente, sería conveniente fomentar la participación de los más diversos actores sociales en los procesos de integración sobre la base de una agenda que no limite los proyectos a meros acuerdos de libre comercio y que los convierta en instrumentos adecuados para la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

⁸³ Documentos de las cumbres de las Américas, Declaración de Principios de Santiago, en Rojas Aravena (compilador), *op. cit.*, p. 535.

⁸⁴ Mark Rosenberg, «Integración regional y globalización: del NAFTA al ALCA», en Rojas Aravena (compilador), *op. cit.*, p. 178.

⁸⁵ Helio Jaguaribe, «MERCOSUR y las alternativas de orden mundial», en Rojas Aravena (compilador), *op. cit.*, p. 136.

Hacia una agenda de integración regional alternativa⁸⁶

La adopción de una estrategia de integración alternativa a la neoliberal, representada esta última claramente por el TLCAN y el proyecto del ALCA, debe partir de una reconceptualización de la propia idea de integración regional. Es necesario, ante todo, definirla como una forma cualitativamente superior de relación entre Estados Nacionales, diferente de la concertación y de la cooperación, por ser más amplia, profunda y compleja e involucrar a un número mayor de actores. Juan Tokatlián, Profesor de la Universidad Nacional de Colombia, ha hecho un significativo aporte al proponer que la misma se defina como «un proceso más amplio, complejo y profundo entre dos o más naciones que implica una vinculación e interpenetración social, política, económica, cultural, científica, diplomática o incluso militar de enormes proporciones, y con un papel dinámico y protagónico de variados agentes de las sociedades involucradas»⁸⁷.

La definición de Tokatlián indudablemente contribuye a esclarecer la confusión y ambigüedad que prevalecen en el debate sobre la integración. Sin embargo, debe ser complementada con la noción de «atribuciones soberanas compartidas». Si no se producen cesiones consensuales de facultadas o atribuciones soberanas a instituciones o entidades supranacionales, no se ha traspasado el límite de la cooperación que es una forma válida de interacción entre estados.

Un segundo elemento a considerar es que, como ya se ha dicho en el apartado anterior, aún en los casos en que la integración ha sido exitosa, se trata de un proceso de difícil y prolongada puesta en práctica que requiere a la vez de una clara visión acerca de sus oportunidades y riesgos, de una férrea y persistente voluntad política y de una ponderación acertada acerca de los caminos por los cuales debe encauzarse. Son muchos los caminos posibles hacia la integración, pero también son muchos los aparentes atajos que no llevan más que a una mayor subordinación de la región a los centros de poder mundial. De ahí que sea de vital importancia la adopción de estrategias de integración en todos los terrenos (comercial, económico, social, cultural, político, diplomático, militar y de seguridad) que vayan construyendo lo que es realmente posible y viable: un nuevo nivel de gobernabilidad regional que complemente y no sustituya al Estado Nacional.

⁸⁶ Las ideas contenidas en este acápite se han expuesto anteriormente en dos trabajos previos del autor: «Regionalismo, integración y relaciones interamericanas», en Jaime Preciado Coronado (Coordinador), *La integración política latinoamericana y caribeña: un proyecto comunitario para el siglo XXI*, Asociación por la Unidad de Nuestra América (Cuba), Universidad de Guadalajara (México), Recoría y Escuela de Historia de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (México), Morelia, Michoacán, México, 2001; y «Consideraciones en torno del concepto de integración alternativa» (co-autor con Álvaro de la Ossa), en Francine Jácome, Antonio Romero y Andrés Serbin, *Anuario de la Integración en el Gran Caribe*, n.º 2, Año 2001, Caracas, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), Centro de Investigaciones de la Economía Internacional (CIEI) y Nueva Sociedad, 2001, pp. 77-110.

⁸⁷ Juan Tokatlián, «Componentes políticos de la integración», en J. Acosta Puertas (compilador), *Integración, desarrollo económico y competitividad*, Bogotá, Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo (CRESET), 1994. Debo a la Dra. Socorro Ramírez el conocimiento de este enfoque.

Esta consideración se hace aún más decisiva en estos tiempos en que prevalecen la interdependencia y la globalización. Perseguir un camino netamente económico-comercial, con su énfasis en la liberalización de mercados, conducirá a procesos que no tienen nada que ver con la integración regional, en los cuales deben garantizarse la equidad social y protegerse la identidad y la cultura nacionales para lograr una unidad supranacional dentro de la diversidad.

Propongo pues que la integración regional sea vista como un proceso complejo, amplio, profundo y multifacético de transferencia gradual de atribuciones soberanas a un nivel supranacional de gobernabilidad con la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales por el cual se maximizan los beneficios y se minimizan los costos de la interdependencia y la globalización. De esos presupuestos podría definirse ese proceso de la siguiente forma:

La integración regional es un proceso político, económico, social y cultural, —complejo, amplio, profundo y multifacético— mediante el cual uno o más Estados van incrementando paulatinamente su cooperación económica y política y fomentando los intercambios entre sus sociedades y, al propio tiempo, van cediendo gradual y voluntariamente sus atribuciones soberanas a un nivel supranacional de gobernabilidad con la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, con el objetivo final de integrar sus economías, sus Estados Nacionales, sus sistemas sociales y culturales y sus mecanismos de defensa y seguridad, sin perder por ello su identidad nacional propia, maximizando los beneficios y minimizando los costos de la interdependencia y la globalización.

Visto en ese contexto, una estrategia regional de integración debe tener dos grandes objetivos, uno externo y otro interno. Sobre el externo no hay muchas dudas, el propósito central debe ser el de fortalecer y consolidar el poder de negociación de los países participantes frente a otras regiones y al nivel global.

En lo interno, es de capital importancia garantizar un desarrollo económico, social y cultural sustentable y con equidad, que impida las consecuencias nocivas de la globalización y la interdependencia, reforzando las esencias de lo nacional en un proyecto regional que no elimine la identidad propia de cada una de las sociedades participantes. Aquí deben tenerse en cuenta las lecciones del proyecto europeo.

En ocasiones se olvida que un proyecto de integración inevitablemente tendrá que lograr lo que Alan Milward ha definido en el contexto europeo como la doble adhesión (*allegiance*) de los ciudadanos de los países que se sumen al mismo a su autoridad nacional y a la autoridad regional naciente.⁸⁸ Asimismo, al igual que la cohesión del Estado Nación se ha sustentado en la puesta en práctica de «políticas nacionales diseñadas a asegurar beneficios materiales para amplios grupos sociales»,⁸⁹ un proceso de integración, que siempre implica

⁸⁸ Véase Alan S. Milward, «Allegiance: The Past and the Future», en *Journal of European Integration History*, Vol. 1, n.º 1, Baden-Baden: NOMOS Verlagsgesellschaft para el Grupo de Enlace de Profesores de Historia adjunto a la Comisión Europea, 1995.

⁸⁹ Alan S. Milward y otros, *The Frontier of National Sovereignty: History and theory 1945-1992*, London, Routledge, 1993, p. 182.

la cesión limitada de algunas facultades soberanas, como ya hemos visto, sólo puede obtener la adhesión y apoyo de los ciudadanos de sus respectivos países miembros si logra esos mismos o similares beneficios en el marco de una nueva forma de cooperación internacional con otros estados nacionales.

En América Latina y el Caribe, estos propósitos pueden ser alcanzados solamente si se enfatizan aquellas variables estratégicas que se han calificado de «neobolivarianas» y que se manifiestan en cuatro dimensiones clave:

1. En lo político, garantizar la continuidad del Estado nacional como un nivel de gobernabilidad que, sin embargo, confía o transfiere parte de sus atribuciones soberanas a un ente supranacional, regional, que necesita cierto nivel de institucionalización, siquiera embrionario.
2. En lo económico, asegurar la inserción en el mercado mundial en condiciones óptimas de eficiencia, lo que implica lograr el acceso a tecnologías de avanzada y convertirse en actores importantes en las negociaciones comerciales y financieras internacionales.
3. En lo social, promover la equidad, disminuir la pobreza e impedir la marginación y la exclusión. En resumen, fortalecer la cohesión social de las sociedades nacionales participantes.
4. En lo cultural, proteger la identidad nacional particular de cada país individualmente, dentro de una agrupación más amplia que permita un proceso de transculturación sin pérdida de valores propios. A tales efectos, el proyecto debe consumir un proceso mediante el cual los ciudadanos de cada nación que lo integra sean capaces de alcanzar una doble adhesión, a su país y a su región.

Resulta obvio que una estrategia viable de integración regional debe sustentarse en una voluntad sostenida. Se trata de un proceso largo y de compleja ejecución, posible únicamente cuando los seres humanos en él involucrados lo interiorizan y lo impulsan a través de generaciones.

Otra condición de indudable importancia resulta de la adecuada identificación de los sectores más proclives a ser fácilmente integrados que, al mismo tiempo, produzcan efectos de «derrame» sobre otros sectores.

Resulta inevitable que todo proceso de integración conlleve la creación de instituciones supranacionales —gubernamentales y no gubernamentales— eficientes, vigorosas y robustas, capaces de impulsarlo cuando desfallezca la voluntad integradora de los distintos actores nacionales.

Finalmente, para que un proceso de integración se convierta en un proyecto sostenido, no puede ignorarse que el mismo debe ser asumido por la sociedad civil regional en su sentido más amplio y no limitado a los grupos empresariales.

En América Latina y el Caribe, una estrategia «neobolivariana» de integración regional solamente es posible si la misma se dirige desde adentro y desde abajo y no obedece a criterios hegemónicos, como se trasluce en el proyecto de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuyos objetivos centrales difieren de los diseñados más arriba y van dirigidos a reforzar la estructura unipolar del sistema interamericano.

América Latina y el Caribe no puede ignorar la importancia de que sus relaciones con otros bloques regionales no estén sometidas al tutelaje norteamericano, como ha recordado Helio Jaguaribe. Nada puede ser más negativo para el desarrollo de un sistema internacional multipolar que la percepción de que América Latina y el Caribe forma parte de una esfera de influencia liderada por Estados Unidos. Ello debilitaría considerablemente su poder negociador a escala global.

4. CONCLUSIONES

Como ha señalado Jaime Estay, los actuales procesos de integración latinoamericanos y caribeños sufren tres tipos de dificultades que estuvieron presentes en los esquemas fracasados de las décadas anteriores: «el mayor énfasis sigue estando puesto casi exclusivamente en los aspectos comerciales, en desmedro de otros componentes de la vinculación y del posible desarrollo de medidas tendientes a lograr mayores niveles de complementación tecnológica y productiva y a avanzar en otras áreas que pudieran ser incorporadas al proceso integrador»; «hay una evidente falta de atención hacia los problemas derivados de la heterogeneidad y diferencias de desarrollo existentes entre los participantes»; el esfuerzo integrador «está muy lejos de transformarse en el valor cultural compartido en el interior de cada una de las sociedades latinoamericanas.» En resumen, para el profesor-investigador de la Universidad de Puebla, «hasta la fecha la integración formalizada a través de los esquemas apunta casi exclusivamente a los aspectos económicos y es, a lo más, una integración del capital, constituyendo todo ello un obstáculo de primera importancia para un verdadero avance del esfuerzo integrador»⁹⁰.

También debe tenerse en cuenta que los principales actores en un proyecto de integración seguirán siendo los gobiernos de los países involucrados. Siendo los negociadores principales de los acuerdos que hacen avanzar los procesos de integración, los gobiernos son generalmente reacios a ceder su autoridad, basada en el concepto legitimador de la «soberanía nacional». Quizás esa sea la razón de que las más recientes investigaciones sobre el exitoso experimento integrador que ha llevado a Europa desde la Comunidad Europea del Carbón y del Acero hasta el Mercado Común, las Comunidades y, más recientemente, la Unión Europea ha establecido que los Estados Nacionales del Viejo Continente, lejos de debilitarse, se han fortalecido a través del proceso. Esas son las conclusiones a las que han llegado por distintos caminos Alan S. Milward y Andrew Moravcsik en los libros citados a principios de este ensayo.⁹¹

Como ha señalado Björn Hettne:

⁹⁰ Jaime Estay, «La integración económica americana: encuadre general, balance y situación actual», en Jaime Preciado Coronado, Jaime Estay Reyno y John Saxe-Fernández, *América Latina en la posguerra fría: Tendencias y alternativas*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1997, pp. 74-75

⁹¹ Obras citadas en la nota 44 supra.

«Europa representa el más avanzado acuerdo regional que ha conocido el mundo, y, consecuentemente servirá como nuestro paradigma para el nuevo regionalismo en el sentido de que su conceptualización se basa fervorosamente en las observaciones empíricas del proceso europeo. Además, Europa es también un modelo concreto muchas veces tomado como punto de referencia por otras organizaciones como la ASEAN, la SAARC y la OUA. En términos más negativos, el proceso de integración en Europa es visto como una amenaza al sistema global de comercio, la así llamada Fortaleza Europa, y por tanto un pretexto para la organización de sistemas regionales de comercio, como el TLCAN y el EAEG. Así, el énfasis sobre el nuevo regionalismo como un proceso “desde adentro” no quiere decir que es puramente endógeno a cada región respectiva. Aún si las iniciativas son tomadas dentro de una región, los factores que hacen necesarias estas iniciativas son globales.»⁹²

Esta consideración se hace aún más decisiva en los momentos actuales en que la interdependencia y la globalización devienen en fuerzas que afectan no solo el comercio y las finanzas sino otras esferas también. Seguir un camino exclusivamente económico comercial, con su énfasis en la liberalización del mercado, llevará a procesos que pudieran marginalizar y excluir aún más a los grandes sectores de la población latinoamericana y caribeña, poniendo en peligro la cohesión social de las sociedades en ellos involucrados. La justicia social, la distribución equitativa de los ingresos y la protección de las identidades culturales no son prioridades de los esquemas de liberalización comercial, por el contrario, son las principales víctimas de la «mano invisible del mercado.» Culturalmente, la integración debe significar la creación de una unidad supranacional basada en la diversidad de sus partes integrantes. Solo incorporando estos conceptos en las estrategias integradores pueden existir las garantías necesarias para que los viejos conflictos puedan ser resueltos y los nuevos prevenidos.

El regionalismo y la integración regional deben ser entendidos, por añadidura, como un proceso político de ampliación gradual, compleja, profunda y poli-facética de la cooperación hasta llegar a la cesión de atribuciones soberanas a un nivel supranacional de gobernabilidad con la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales con el objetivo de maximizar los beneficios y minimizar los costos de la interdependencia y la globalización.

Políticamente, la mayor parte de los esquemas de integración, desde el Grupo de Río y MERCOSUR hasta la Asociación de Estados del Caribe y el SICA han tenido como su objetivo, no siempre explícito y transparente, aumentar la autonomía de los países de la región con respecto a Estados Unidos. Sin embargo, no todos ellos han sido exitosos. La crisis del MERCOSUR entre 2000 y 2003, por ejemplo, fue tanto el resultado de las disputas comerciales entre Argentina y Brasil, como del malestar producido en Brasilia debido a dos iniciativas de dudoso carácter tomadas por Buenos Aires: la

⁹² Björn Hettne y Andrés Inotai, *The New Regionalism: Implications for Global Development and International Security*, Helsinki, UNU World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER), 1994, p. 12.

propuesta de adoptar el dólar estadounidense como moneda común del grupo regional y el pedido de admisión hecho a la OTAN por la administración del Presidente Menem.

Quizás el mejor ejemplo del nivel del desafío a Washington por parte de países latinoamericanos o caribeños ha sido dado por los gobiernos del CARICOM, que han seguido consecuentemente una estrategia de acercamiento a Cuba frente a enormes presiones de Estados Unidos. El resultado ha sido que el gobierno cubano no sólo ha sido incluido en la Asociación de Estados del Caribe contra los deseos norteamericanos, sino que ha sido invitado como observador a las negociaciones de Lomé con la Unión Europea.

Al mismo tiempo, la región ha venido fortaleciendo sus relaciones con otros bloques y países. Ejemplos de ello han sido los casos de las Cumbres Iberoamericanas, y las cumbres con la Unión Europea, estrenada en Río de Janeiro en 1999 y continuada en Madrid en el 2002.

Sin embargo, debe reconocerse que América Latina y el Caribe todavía carece de un foro de consulta, concertación y cooperación que incluya a todos sus países sin la presencia de otras potencias, con la excepción del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). La Organización de Estados Americanos (OEA) excluye a Cuba, como ha sucedido con la Cumbre de las Américas. Las Cumbres Iberoamericanas excluyen a los países anglo-parlantes, franco-parlantes y flamenco-parlantes. Las únicas Cumbres a las que han asistido absolutamente todos los estados de la región fueron las de Río y Madrid con la UE.

Aunque la mayor parte de los gobiernos de América Latina y el Caribe proclaman su ansiedad alrededor de temas sociales como la pobreza y la desigualdad, y en algunas instancias han incluido una dimensión social dentro de sus estrategias de integración, existen muy pocos casos en los cuales estas preocupaciones han sido adecuadamente enfocadas. Adicionalmente, no son muchas las iniciativas aprobadas que resultan aplicadas exitosa y consecuentemente. El resultado es un ostensible déficit social.

Las actuales tendencias hacia la integración regional en América Latina y el Caribe se encuentran en una encrucijada. Por una parte, no cabe duda de que la región es uno de los escenarios donde se desarrolla una aguda lucha en torno al «nuevo regionalismo». Por la otra, debido a la naturaleza unipolar del sistema estatal interamericano, en el cual Estados Unidos ejerce un potencial hegemónico claro, el neoliberalismo ha sido practicado con más entusiasmo por los gobiernos de la región que en ninguna otra parte del mundo.

El sesgo reciente de la política de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe, con su énfasis en la Cumbre de las Américas y el proceso de negociación del ALCA, ha tenido una influencia negativa sobre esta contradicción, favoreciendo los procesos de integración que tienen mayores componentes neoliberales. El resultado es tal que la mayor parte de los procesos regionales, aún cuando se originaron en el deseo de los gobiernos e la región de obtener mayor autonomía con respecto a Washington y aumentar su poder negociador en la economía mundial, pasan hoy por una crisis. A ello deben añadirse los efectos que tuvieron en el Hemisferio las crisis financieras asiática y rusa en-

tre 1997 y 1998. Bajo la administración Bush y so pretexto de la Guerra Global contra el Terrorismo las condiciones se han hecho aún más duras para la región.

Resulta por ello importante que, sin abandonar el proceso de negociación del ALCA, los gobiernos de América Latina y el Caribe clarifiquen sus estrategias de integración regional, adicionándole todo un conjunto de dimensiones que deben ir dirigidas no solamente a la creación de espacios económicos más amplios, sino también a la incorporación en el proceso integrador de otras esferas de acción: política, social y cultural. En este contexto es extremadamente importante que la sociedad civil tome un papel activo dentro del proceso de integración regional.

