

Informe *Integrar*

Instituto de Integración Latinoamericana
Universidad Nacional de La Plata (IIL-UNLP)
Calle 10 N° 1074 - (1900) La Plata - República Argentina
Tel/Fax: 54-0221-421-3202
E-mail integra@netverk.com.ar
www.iil.org.ar

N° 20 – Mayo 2003

Sumario

- Gobierno local, globalización e integración regional
- Cuenca del Caribe e integración interamericana
- Publicaciones

Gobierno local, globalización e integración regional

Luis Manuel Urriza*

Secretario IIL-UNLP

Introducción

La conformación del mundo que nos legó la Segunda Guerra Mundial está cambiando. Por un lado, el desarrollo y abaratamiento de las comunicaciones ha permitido la progresiva deslocalización de las cadenas productivas en pos del aprovechamiento de las diferentes ventajas comparativas, y generó así un nuevo paradigma productivo: el posfordismo. Por otro lado, a la vez, se produce una homogeneización cultural a escala mundial. Estos fenómenos constituyen lo que se ha dado en llamar “globalización”.

* Abogado, Especialista en Integración Latinoamericana y Consultor del PNUD.

Paralelamente, y en procura de una mejor inserción en este contexto, numerosos países han encarado un proceso de integración regional, al mismo tiempo que los organismos internacionales y supranacionales han ido asumiendo potestades que eran propias de los Estados nacionales.

Por su parte, las organizaciones no gubernamentales que siempre han tenido mayor estabilidad y radio de acción en su planificación que los organismos gubernamentales, así como menores limitaciones por motivos de jurisdicción nacional, asumen la acción del Estado en áreas tales como investigación avanzada y desarrollo, programas de salud, cooperación internacional y servicios públicos.¹

A nivel subnacional el Estado-nación, en la mayoría de los países, ha emprendido la tarea de realizar una descentralización político-administrativa a fin de –al menos en lo discursivo– promover un reforzamiento de la estructura democrática y procurar que sean las propias comunidades locales y provinciales las que den solución a sus problemas a partir del diseño de políticas particulares.²

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia.

Al modificarse el posicionamiento y la responsabilidad del sector público subnacional y de la sociedad, municipios y provincias, departamentos o estados son los que ahora pueden y deben ofrecer respuestas frente a los nuevos escenarios y desafíos. Este trabajo aborda la descentralización, la

¹ CLEVELAND, Harlan; *Nacimiento de un nuevo mundo*; Madrid, El País/Aguilar, 1994.

² Véase gráfico 1.

democracia y el paradigma posburocrático, con el objeto de analizar las implicaciones que tienen sobre los municipios y el desarrollo local en el marco de la integración regional.³

I. Globalización e integración

No existe una conceptualización unívoca acerca de la globalización. Por mi parte entiendo que la globalización constituye el resultado del desarrollo de los medios de comunicación, que poco a poco han producido una transculturización y, por lo tanto, una homogeneización de valores a escala mundial, diferenciándola de la interdependencia, la cual alude a la dependencia creciente –aunque no en términos equilibrados– entre los países con relación a las materias primas, la tecnología y el capital.⁴

Las transformaciones que sufrió la economía internacional a partir del decenio de 1970, centradas en el nuevo modelo productivo posfordista, han implicado la deslocalización de las grandes plantas de las metrópolis. En este contexto, las políticas de atracción de inversiones y de desarrollo, diseñadas desde el ámbito local, cobran importancia fundamental. A partir de ello ha surgido la consigna “*pensar globalmente y actuar localmente*”, lo que ha dado origen al neologismo “*glocal*”.

Como bien señala Scribano “*la globalización no es una sinfonía ejecutada meticulosamente por instrumentos localizados en diferentes espacios, es más bien una sesión de jazz donde la improvisación y la diferencia es la regla de la presentación de una misma idea y sensaciones. Por ello, la sutileza consiste en mostrar diferencia cuando existe homogeneidad*”.⁵

Por su parte, a partir del decenio de 1970 la integración regional⁶ dejó de ser una estrategia defensiva dirigida a la creación de espacios económicos protegidos de la competencia externa para adquirir una participación activa en las políticas económicas orientadas a la apertura de los mercados, al aumento de la competitividad, y a las iniciativas empresariales, con el objeto de lograr una mayor participación en los flujos de comercio e inversiones mundiales incrementados por la globalización. De allí el dinamismo integrador del decenio de 1990.

Es dable decir que la integración es un instrumento para el tan ansiado desarrollo, pero ello dependerá del modelo que se escoja y de los mecanismos que se establezcan, ya que no todos los modelos son funcionales al objetivo señalado.

II. Descentralización

³ Véase gráfico 2.

⁴ Por cuestiones prácticas, en este trabajo se emplea la palabra “globalización” abarcando ambos conceptos: transculturización e interdependencia.

⁵ SCRIBANO, Adrián; *¿Qué podemos entender por globalización?*, <http://uesiglo21.edu.ar/iioip%20documentos/QUE%20ES%20LA%20GLOBALIZACION.htm>. 11/06/01.

⁶ Se entiende a la integración como el “*proceso de creación de un espacio económico, político y social por la interpenetración estructural, voluntaria y solidaria de los Estados Parte, a partir de intereses comunes, que tiene como objetivo el desarrollo y cuyos mecanismos e instrumentos quedan definidos en el Tratado que le da origen*”, concepto elaborado por el Instituto de Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

La administración centralista y el régimen piramidal de democracia representativa fueron el modelo de organización social, pública y privada, que sirvió para solucionar la incomunicación y desvertebración física de los territorios nacionales, la precaria capacitación técnica de los funcionarios, la desinformación y el aislamiento producido por distancias que parecían infranqueables. El centralismo se fue agotando, fundamentalmente, porque se rompieron las barreras de la incomunicación, se logró conquistar la integridad nacional, se formó un funcionariado subnacional capacitado y la ciudadanía pasó a privilegiar la idea de una democracia participativa por sobre la de democracia representativa, dando lugar a los procesos de descentralización.

Borja define a la descentralización como "*...un proceso de carácter global que supone, por una parte, el reconocimiento de la existencia de un sujeto (una sociedad o colectividad de base territorial) capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa y, por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente*".⁷

Al decir de Jaime Ahumada Pacheco "*...el proceso descentralizador se constituye de manera tridimensional:*

- "*como una descentralización o desconcentración administrativa y/o de servicios públicos (salud, educación, vivienda, etc.) con distintos niveles de autonomía;*
- "*como una descentralización en el área de la planificación del desarrollo con diferentes grados de autonomía en relación a las inversiones regionales; y*
- "*como una descentralización político-administrativa que se expresa en la delegación de competencias, atribuciones y capacidades desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales*".⁸

Este fenómeno descentralizador hace emerger un municipio caracterizado por nuevas competencias, atribuciones y recursos; capaz de intervenir en la prestación de servicios públicos y sociales; mejorar el empleo; ejecutar proyectos productivos y de inversión pública. La descentralización acerca la toma de decisiones a la sociedad en áreas estratégicas de gestión, a nivel presupuestario y de políticas económicas.

Sin embargo, muchos de los procesos de descentralización que se están llevando a cabo en América Latina bajo el lema de una mejor eficiencia, transparencia y mayor participación ciudadana, ocultan una transferencia de responsabilidades políticas y financieras desde el ámbito nacional al subnacional sin los debidos recaudos –dotación de los recursos humanos, organizativos y económicos necesarios– para una asunción exitosa de ellas.

⁷ BORJA, Jordi; *Estado y ciudad. Descentralización política y participación*; Barcelona, Promociones y Publicaciones Universitarias, 1988, pág. 65.

⁸ AHUMADA PACHECO, Jaime; *El gobierno y la administración pública local en los escenarios de la descentralización*; Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), LC/IP/R 147, 28 de octubre de 1994, pág. 6.

III. Democracia

Un proceso de integración reviste tal envergadura que requiere del consenso y la participación activa de la ciudadanía. A pesar de ello existe una ausencia prácticamente total de participación ciudadana en las instituciones supranacionales u organismos intergubernamentales que comandan dichos procesos.⁹ Pareciera ser que los procesos de integración se consideran democráticos –o al menos se conforman– con gobiernos en los países miembros elegidos democráticamente.

Cabe señalar que son múltiples las razones que hacen necesaria la participación activa de la ciudadanía en un proceso de integración. En primer lugar, su ausencia pone en tela de juicio la legitimidad de las decisiones que se toman a nivel regional; en segundo lugar, el proceso se potencia con una real democratización ya que se logra crear en la población un sentimiento de pertenencia al mismo. Por último, la necesidad de participación deviene justa y necesaria por cuanto serán los ciudadanos –destinatarios del proceso– quienes, en definitiva, disfrutarán de los beneficios y padecerán los eventuales perjuicios que deriven de él.

Se torna necesario, entonces, tener en cuenta que la integración es un fenómeno de densificación de las interacciones sociales de naturaleza solidaria¹⁰ y no un fenómeno de incorporación de los individuos a un proceso al que no sienten pertenecer, o les resulta ajeno a sus expectativas e intereses.

Al tener en cuenta que la mayoría de los países involucrados en procesos integrativos están encarando su descentralización, y que los municipios constituyen la estructura más pequeña del Estado –más cercana a los ciudadanos–, se podría inferir que son ellos la unidad más apropiada para hacer posible la participación de los actores sociales. Los municipios constituirían el nexo entre los ciudadanos y la estructura decisional regional, lo cual permitiría dotar al proceso de mayor legitimidad, estabilidad y equidad en las decisiones a tomar.

IV. Desarrollo local

Como ya se ha visto, la globalización genera que la definición de políticas de fomento económico desde la administración central del Estado no resulte apropiada ni eficiente cuando se requiere una institucionalidad mucho más cercana a los problemas, potencialidades y especificidades de lo local.

Bien sostiene Vallejo Mejía que el modelo de desarrollo debe ser regional, participativo, concertado y descentralizado. Considera al municipio como el escenario territorial adecuado para lograr que los protagonistas sean tanto los individuos como el sector privado, la

⁹ En algunos casos, tales como la Comunidad Andina, el Mercado Común Centroamericano, el MERCOSUR y la Unión Europea se han previsto algunas instituciones –tales como parlamentos regionales o foros sociales– en los cuales a los distintos actores sociales solo les cabe una participación indirecta y siempre de índole consultiva y no decisoria en la marcha de la integración regional.

¹⁰ ERRANDONEA (h), Alfredo; “Hacia una definición operacional del concepto de integración”, en: *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*; Año 3, N° 9, Buenos Aires, CEINAR, 1977.

comunidad en su conjunto.¹¹ En este escenario la intervención de los niveles superiores de la administración pública con relación a los inferiores pasa a ser, “...*primordialmente, de apoyo y menos de ejecución directa, en una pirámide en la que ésta última disminuye a medida que se asciende hacia el nivel nacional. Ese principio debe ser complementado con el de subsidiariedad, de acuerdo con el cual instancias superiores deben intervenir en problemas que le competen a instancias inferiores solo en la medida en que éstas lo necesiten y lo soliciten*”.¹²

Es así que la administración local debe crear los canales e infraestructura necesarios para hacer efectiva la participación de los vecinos en el diseño de las políticas locales de desarrollo, como así también las vinculadas al proceso integrativo.

La descentralización del Estado y la necesidad de diseñar políticas de desarrollo local genera nuevos retos a la organización administrativa, la cual debe modificar sus procedimientos de hacer políticas públicas basada en lo que se ha dado en llamar “paradigma post-burocrático”.

V. Post-burocracia

En la actualidad, el gerenciamiento del Estado sufre profundos cambios producto de la evolución de la organización burocrática hacia una post-burocrática, tal cual lo ha señalado Barzelay, con el fin de responder a las nuevas concepciones y códigos culturales.

La organización del paradigma burocrático, articulado y popularizado por Max Weber, puede ser representada mediante un sistema piramidal, cuyas características son la división interna del trabajo; la especialización y diferenciación funcional; la separación entre funciones y personas; y la estructura jerárquica basada en la confianza en los procedimientos escritos y formales.¹³ Este tipo de organización se basa en profesionales expertos para la detección de problemas y la estructuración de sus soluciones, reduciendo a los ciudadanos a un papel meramente pasivo.

En cambio en la organización pública post-burocrática o post-gubernamental¹⁴ la dirección se caracteriza por la capacidad de gobierno, la descentralización, la delegación y el liderazgo; la gestión está destinada a planificar, programar, desarrollar metodologías y procedimientos flexibles, perfeccionar el control democrático y la eficacia económico-social; y la ejecución

¹¹ VALLEJO MEJIA, César; “El municipio como escenario del desarrollo económico y social”, ponencia presentada en el Seminario Internacional El municipio como promotor del desarrollo económico local, Proyecto SACDEL, Cuadernos del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, Capítulo Latinoamericano de IULA, N° 13, Quito, abril de 1993, pág. 26.

¹² VALLEJO MEJIA, César; ob. cit., pág. 32.

¹³ WEBER (1964, pág. 1992), citado en AMOROS PERICH, Moisés; “Participación ciudadana y posburocracia en el gobierno local”; <http://www.gva.es/publicaciones/revista/rvea23/amoros-6.html>. 04/06/01.

¹⁴ Dubnik (1994) señala diferencias importantes entre las teorías que claman ser posburocráticas. El autor las clasifica en tres categorías: Estado mínimo; desregulación gubernamental y reinención gubernamental, lo que revelaría que el nuevo paradigma aún no está totalmente definido; en VINELLI, Andrés; “Bureaucracy and post bureaucracy at the same time: towards and agenda for argentine public management”, *Documento 19*, junio de 1999. www.fgys.org/pdf/docu19.pdf, 06/06/01.

relaciona participación-ejecución-control democrático y eficiencia-calidad del servicio.¹⁵

Esta modalidad de la administración pública se inspira en los principios de flexibilidad e interacción-cooperación ciudadana en la función pública. En esta concepción la administración pública es entendida como interrelación entre las organizaciones del gobierno y las privadas, no gubernamentales y comunidad. La relación de la Administración con los ciudadanos, en el marco de la descentralización, es de involucramiento, intentando lograr su adhesión a las normas.¹⁶

Este paradigma implica un cambio cultural de la ciudadanía y del funcionariado, valorándose la creatividad y la respuesta a las demandas de los ciudadanos y asignándosele una creciente importancia a la satisfacción del usuario o destinatario del servicio o política; ello choca con la cultura burocrática tradicional centrada en el cumplimiento de las reglas y los procedimientos¹⁷ antes que en los objetivos y resultados de la gestión. La adopción del paradigma posburocrático hará viable tanto la democracia participativa, como la concreción de un modelo de desarrollo local que se adapte a las necesidades y posibilidades de la comunidad y brinde respuesta a los desafíos de la globalización e integración regional.

Gráfico 2



Fuente: elaboración propia.

A modo de conclusión

¹⁵ Ídem 14.

¹⁶ Dirección de Estudios e Investigación –Dirección Nacional de Estudios y Documentación. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), “Evaluación de la gestión pública: conceptualización, modalidades y nuevas perspectivas”, serie “Documento de apoyo a la capacitación”, Buenos Aires, 1997, págs. 28 a 32.

¹⁷ El problema que algunos autores señalan en el paradigma post-burocrático de Barzelay se relaciona con que en el caso de países con altos niveles de corrupción, la relajación de los controles administrativos puede llevar a un estadio de corrupción rampante.

La crisis de legitimidad, que atraviesa la democracia representativa, ha dado paso al requerimiento de mayor participación social en la toma de decisiones, y se constituye en una de las razones por las cuales la mayoría de los países han emprendido procesos de descentralización política y administrativa.

La descentralización, a través del establecimiento de una cultura posburocrática, posibilita la creación de una estrategia de desarrollo que desde lo local dé respuesta a los desafíos planteados por el nuevo paradigma productivo a partir de los intereses de la comunidad.

Las políticas de integración responden a estilos de desarrollo alternativos, y deben ser el producto de una decisión de la administración central –fundamentalmente por una cuestión de coherencia en cuanto a proyecto de país– a partir de su interrelación con las unidades subnacionales, dado que a éstas les compete el diseño y la ejecución de políticas locales.

La integración, en tanto proyecto político, necesita del consenso social y la conciliación de intereses a fin de dotarlo de legitimidad y contribuir, mediante la participación activa de la sociedad, a la formación de una cultura integracionista que permita fortalecer el sentido de pertenencia regional de sus poblaciones. En este contexto, los municipios adquieren una importancia fundamental para canalizar los intereses locales en la definición de las políticas regionales, y por ello resulta necesaria la creación de mecanismos que lo posibiliten. ■

Cuenca del Caribe e integración interamericana*

Gordon Anthony Layne

Doctor en Ciencias Políticas

Introducción

En el curso del siglo XX el mundo se encaminó decididamente hacia la formación de agrupaciones regionales amplias que contribuyeron a dejar de lado algunas diferencias nacionales, evitar el enfrentamiento directo y a concentrarse en los beneficios de la cooperación. En todo el mundo, el último decenio de ese siglo se caracterizó por un considerable avance en el proceso de regionalización así como por una liberalización a gran escala del comercio de bienes y servicios. De manera simultánea el progresivo e intrínsecamente irregular proceso de globalización ha tenido una significativa repercusión en el fenómeno del regionalismo del hemisferio occidental, y aunque ha contribuido de modo positivo en la reforma del pensamiento en América del Norte, América Latina y la Cuenca del Caribe, todavía es mucho lo que queda por hacer. Para algunos expertos de las relaciones interamericanas, una nueva organización del comercio es un elemento vital de la futura fortaleza estadounidense basada en el dominio económico sobre su propio hemisferio, que es

* Resumen de la introducción de un estudio del autor sobre la Cuenca del Caribe en el proceso de integración interamericana.

un depósito de recursos naturales y mercados abiertos accesibles.

Como la mayor parte de las principales iniciativas hemisféricas anteriores, la propuesta Area del Libre Comercio de las Américas (ALCA) es una reacción ante nuevas iniciativas de regionalismo a nivel mundial. Además de las razones políticas y de seguridad para la vinculación de Estados Unidos con el resto del hemisferio, existe una sólida razón económica para conformar la nueva organización. Con un área territorial que se extiende de Canadá a Chile, una población de casi 800 millones de habitantes (aproximadamente 15% de la población mundial total), y una América Latina y el Caribe abrumadoramente democrática y orientada hacia el mercado, el ALCA se convertirá, cuando sea creada el 1º de enero de 2005, en la mayor zona de libre comercio del mundo. Con el criterio geográfico como único requisito para ser miembro de la zona, congrega algunos de los países más pequeños y pobres del mundo así como algunos de los más poblados y ricos, incluida la superpotencia mundial en procura de beneficios políticos, sociológicos y económicos comunes. Sin duda, el potencial del hemisferio es globalmente uno de los mayores del mundo. La región produce más de 11,4 billones de dólares en bienes y servicios con un adicional, en 1999, de 2,7 billones de dólares de comercio transfronterizo.

Aunque uno de los principales objetivos del acuerdo es “asegurar la democracia sustentable en el hemisferio”, por todos los indicios actuales es evidente que el centro de gravedad de las relaciones interamericanas ha sido reubicado, del área de la seguridad y la política, en el de la cooperación económica. No obstante, la Organización de los Estados Americanos (OEA) retendrá su tradicional función de entender en las cuestiones políticas. De modo similar a sus predecesores, la Iniciativa para las Américas y el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA en sus siglas en inglés), la firma del ALCA resultará una estratégica oportunidad de posicionamiento de los ejecutores de las políticas estadounidenses. Los acontecimientos mundiales han hecho a la decisión de incluir a México (con la posibilidad de inclusión de otros Estados hemisféricos –tan crítico como la misma decisión–) el despliegue de un anuncio de posición estratégica dinámica basado en señales similares de política legislativa de Europa y Asia.

De todos los desafíos globales, los países de América, en especial Estados Unidos, están principalmente interesados en incrementar la actividad económica y la cooperación política con dos importantes bloques político-económicos:

- -el área del mercado de la Europa unida, y
- -el mercado común único de Asia-Pacífico. (En tales circunstancias, el espectro de un proteccionismo basado en los bloques no puede ser desconocido.)

Desde el principio, la integración europea y todas las actividades conexas del viejo continente han tenido profunda repercusión en la arquitectura de los proyectos de integración de América del Norte, América Latina y el Caribe. Las discusiones en Bruselas, Bélgica, acerca de la ampliación de la Unión Europea (UE) para incorporar como miembros a Polonia, Hungría y la República Checa (y a otros países europeos) han sido, sin ningún lugar a dudas, un factor motivador en la creación del NAFTA y el ALCA. El surgimiento de este y otros bloques comerciales importantes se ha constituido en el catalizador para un renovado crecimiento, gran parte del cual ha de ser logrado mediante el regionalismo abierto. Simplemente el ALCA es una estrategia reactiva implementada para desafiar a los emergentes gigantes económicos

no hemisféricos y refleja la convergencia de Estados miembros, conforme a líneas de macroeconomía, democracia, ideales compartidos y aspiraciones comunes.

Emplazamiento geopolítico del Caribe

A causa de su ubicación geopolítica, la Cuenca del Caribe y su integración desempeñan y continuarán desempeñando un papel vital en la integración de todos los Estados del hemisferio occidental. Si sólo se le diera importancia al reducido tamaño y aporte dentro de la economía global de los Estados de la Cuenca, legos y estudiantes de las relaciones internacionales se podrían preguntar fácilmente cómo es eso posible. Pero la expresión operativa es *ubicación geopolítica*: amplia área fronteriza de la Cuenca caribeña con los principales Estados-nación (participantes) de América Latina –Brasil, Colombia, México y Venezuela–. Debido a su desarrollo económico y al constante crecimiento de sus legítimos intereses en los asuntos caribeños, estos países han originado una creciente atención en otros países, tanto hemisféricos como no pertenecientes al hemisferio, hacia la región.

En 1999, el retorno del Canal de Panamá al gobierno panameño es quizás uno de los acontecimientos recientes más cruciales, ya que ha tornado a la Cuenca en un área más vulnerable a la escalada de actividades subversivas, que incluyen la violación de las leyes ecológicas, la piratería de alta mar, el tráfico ilegal de drogas y armas, y el peligro de destrucción masiva por parte de los grupos terroristas internacionales. Además, en consideración al intenso conflicto interno de Colombia, la responsabilidad conjunta de lo que tiene lugar en y alrededor del Canal es obviamente la mejor manera de poner en vigencia la *seguridad hemisférica*, que es el requisito previo necesario para este proceso pragmático de integración. Por lo tanto, parece el momento oportuno para una revisión amplia y de alto nivel de las perspectivas de cooperación interamericana en lo político y en la seguridad.

Estados Unidos no está aún preparado para ceder a otros parte de su poder y responsabilidad en el manejo de los asuntos de la región, dejando así poco espacio para el multilateralismo dentro del nuevo marco. De manera similar, la falta de disposición de los países considerados individualmente para sacrificar el interés nacional y la soberanía en aras de una visión de más largo plazo puede constituir una rémora para la marcha de la integración, tal como está prevista para el ALCA. Tal reacción negativa es más probable que provenga del común de los países latinoamericanos que de los caribeños. El Caribe de habla inglesa, francesa y holandesa es tan pequeño que nunca se ha sentido “amenazado” por el poder militar de Estados Unidos. De modo que no existe ninguna razón histórica para “temer” a Estados Unidos, que no es precisamente la situación de América Latina.

Tradicionalmente las relaciones interamericanas han sido establecidas sobre la falsa premisa de la comunidad de intereses entre Estados Unidos y todos los otros países del hemisferio. Por práctica que esta suposición pueda parecerle a algunos especialistas, el sistema de valores ha respondido en realidad sólo a los intereses de Washington con mucha más frecuencia que a los intereses comunes del resto de América. La participación de los gobiernos en los asuntos de la región de la Cuenca podría constituir una cuestión muy delicada. Los programas de asistencia de América Latina para la región del Caribe son una probable área de conflicto entre Washington y los gobiernos regionales, en especial respecto de aquellos que tradicionalmente revelaron interés en los asuntos caribeños. La ayuda latinoamericana al Caribe precedió a las más recientes iniciativas económicas de importancia de Estados Unidos.

Cabe señalar los acuerdos de 1980 de México y Venezuela para proporcionar petróleo a toda la Cuenca del Caribe con un crédito de 30%, empresa cuyo costo se estima para ambos países en 350 millones de dólares anuales. El nuevo esquema de integración, el ALCA, planteará inevitablemente una serie de cuestiones de la cual la más crucial será la aptitud de la subregión caribeña para asegurarse su debido lugar en el proceso.

Ambito internacional

En la esfera de las relaciones internacionales, algunos países son más fuertes y más influyentes que otros. Cuando las diferencias de poder entre uno y otro alcanzan grandes dimensiones, el término utilizado a menudo para describir su relación bilateral es asimetría. Esto ha tenido especiales implicaciones para los Estados del hemisferio occidental, ya que la búsqueda de seguridad por parte de cualquier Estado es necesariamente una transgresión de la seguridad de otros que se sienten así menos seguros. La convergencia histórica de fuerzas contradictorias ha generado una particular condición global: el conflicto entre países. En consecuencia, uno de los problemas más importantes de nuestro tiempo se vincula con la relación entre grandes potencias y sus vecinos y clientes. En realidad, la *lucha contra la dependencia* es típica de las relaciones entre potencias dominantes y Estados subordinados. Esto es inherente al ejercicio de la autodeterminación y ha sido el rasgo prominente de las relaciones internacionales contemporáneas, rasgo que conservarán en el futuro. Y puesto que la integración inevitablemente entraña la pérdida de una cierta medida de soberanía que nos conducirá a los dominios de lo que se conoce como supranacionalismo, el ALCA debería ser adaptado respecto de una política nacional de reacción y protesta por parte de los Estados pequeños.

Puesto que los tratados internacionales tienden a restringir la soberanía de un modo u otro, a menudo un Estado puede soportar perder políticamente por lo que gana económicamente con los acuerdos de libre comercio con socios más poderosos, que dejan cierto grado de insatisfacción. Debido a su pequeña magnitud y relativamente reciente estatus de naciones independientes, las sociedades de la Comunidad y el Mercado Común del Caribe (CARICOM) aún no se han liberado de la dependencia psicológica y el temor por el mundo exterior. En un pasado no muy distante, factores tales como un esquema mental psicológico negativo y barreras etnoculturales y lingüísticas han conducido a un “nacionalismo defensivo” que erigió una de las mayores barreras a la integración dentro del área más amplia del Caribe. Si se permite que estas tendencias adversas florezcan y se repiten los errores del pasado, las políticas basadas en sentimientos nacionalistas obstaculizarán el desarrollo de los Estados más pequeños en el proceso de integración interamericana.

La integridad territorial y la estabilidad política son también prerequisites muy importantes de un exitoso mercado regional integrado. Para la seguridad interamericana es muy importante que en el ALCA se tomen en consideración las disputas territoriales. Existen numerosos conflictos territoriales que con seguridad exacerbarán los problemas relativos a la explotación de áreas fronterizas, un proceso tan necesario en los programas de desarrollo económico. En el área de la Cuenca existen disputas entre Estados de América Latina y de CARICOM, un legado de la abrupta expansión sudoccidental británica dentro de la región.

A pesar de ello, se ha producido un incremento en la denominada “integración informal” (el tipo de interdependencia e interpenetración económica y social que se desarrolla con

autonomía de una decisión política deliberada del Estado) entre América Latina y el Caribe de habla inglesa a través de las fronteras que tienen en común Belice y Guyana con Colombia y Venezuela. Se trata de una buena señal, ya que la “integración formal” (constituida por los actos de construcción institucional que derivan de las deliberaciones coordinadas de las elites nacionales) puede ser la reacción frente al citado tipo de integración. Una posible solución a las eventuales crisis territoriales radica en las estructuras institucionales, ya que las instituciones desempeñan un papel destacado en la comunidad internacional contemporánea, pues reducen la incertidumbre mediante el establecimiento de una estructura estable para la interacción entre pueblos y Estados.

Solución de controversias

Una de las potenciales ventajas de los acuerdos regionales en contraposición con los globales es que las controversias se pueden resolver más expeditivamente. Corresponde promover la creación y asignar un papel a las instituciones apropiadas para arbitrar las controversias hemisféricas. Esta es una cuestión prioritaria en el ALCA. Pero en la región esto les plantea a los ejecutores de las políticas una complicación más. Tradicionalmente, la explicación institucional ha ofrecido una aparente solución sencilla: simplemente se trata de establecer instituciones “modernas”, quizá con la ayuda de técnicos modernos y el problema estará resuelto. Las instituciones establecidas en el pasado no siempre han sido aptas para aportar soluciones en materia de conflictos. La lección a aprender es clara: la mera creación de instituciones modeladas conforme a las de los países altamente industrializados no asegura necesariamente una política y funcionamiento efectivos.

El fracaso del Parlamento Centroamericano para resolver la crisis del decenio de 1980 junto con el fracaso de CARICOM para ayudar mancomunadamente en mitigar el malestar civil en los Estados miembros son quizá buenos ejemplos. También lo es el prolongado proceso de los Estados de CARICOM en establecer la Corte Caribeña de Justicia (CCJ), que actuaría como un mecanismo de solución de controversias respecto de las disputas entre Estados miembros de CARICOM. Un grado similar de ineficiencia también ha sido desplegado por otras instituciones importantes de América Latina y el Caribe, inclusive por la mayor parte de los Bancos Centrales.

En la misma perspectiva, el mero establecimiento de instituciones de la democracia liberal no garantizará necesariamente un orden democrático, a menos que la democracia político-institucional esté acompañada por profundas transformaciones socioeconómicas que la sustenten. Cabe señalar que la debilidad fundamental de estas instituciones se debe a su falta de enraizamiento profundo en las realidades políticoeconómicas de la región.

Consideración final

En el centro mismo del proyecto del ALCA se ubica el propósito de asegurar una democracia sustentable en todo el hemisferio. Una de las extremadamente importante propiedades de la democracia es la de permitir que los ciudadanos decidan por sí mismos cuáles son los objetivos de desarrollo que prefieren. Esto sólo se puede alcanzar mediante una fuerte participación pública en el proceso democrático y sus instituciones. Aunque considerado uno de los procesos más democráticos que se llevan a cabo fuera de Europa Occidental, la negociación en curso de integración hemisférica está altamente centralizada y organizada en torno de entidades estatales e intergubernamentales. En el Commonwealth caribeño, las

importantes cumbres de Jefes de Estado, aunque anunciadas y publicitadas en los medios, no interesan ni atraen tanto la atención de la sociedad civil como el “básquet de la NBA, críquet, fútbol y competencias atléticas”.

Simplemente, la mayoría de la población de CARICOM desconoce gran parte de las cuestiones de la integración hemisférica y por lo tanto es incapaz de determinar si sus países deben participar o no en la geoeconomía del ALCA. Si se ha de alcanzar una integración duradera dentro del marco propuesto, las necesidades más importantes de los pueblos del Caribe deben ser colocadas en el centro mismo del discurso regional y del proceso de liberalización. Por lo tanto se deben realizar más esfuerzos para incorporar a la sociedad civil en el proceso de integración. ■

Publicaciones

- **Cisneros, Andrés y Piñeiro Iñiguez, Carlos;** *Del ABC al MERCOSUR. La integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo*; Buenos Aires, ISEN (Instituto del Servicio Exterior de la Nación)—GEL (Grupo Editor Latinoamericano), 2002; 603 págs.

Como se anuncia desde el título, este libro enfoca la integración latinoamericana centrado en una perspectiva partidista –el peronismo– y respecto del “nuevo ABC” (Argentina-Brasil-Chile).

La idea primigenia correspondió, a comienzos del siglo XX, al brasileño barón de Río Branco, decidido a propulsar la debida ubicación de su país en el escenario mundial. Fue retomada hacia mediados de ese mismo siglo por el presidente argentino Juan Domingo Perón. Ambos no sólo expusieron la idea sino que, en su condición de ejecutores de políticas en sus respectivos países, emprendieron acciones concretas para materializarlas.

La concepción del “padre de las relaciones exteriores brasileñas modernas” tuvo su concreción hacia 1915 –durante un corto lapso– como pacto pacifista. En cuanto al “nuevo ABC”, Perón lo concibió con un contenido de integración comercial y productiva que haría factible un espacio económico común, punto de partida para llegar a una completa integración con la final eliminación de las fronteras. Fundaba esta propuesta en la incapacidad de cualquiera de los tres países para alcanzar individualmente un destino de grandeza. Pero cuya unión, con dominio sobre dos océanos, sería un núcleo básico para construir, avanzando hacia el norte, una confederación sudamericana que reuniera a todos los pueblos de raíz latina. Según Perón, cómo llevarla a cabo era menos importante que una positiva decisión de plasmarla en la realidad.

Aunque la conformación del ABC reconocía su origen en una estrategia política de Brasil, diversos factores se conjugaron allí para que la posterior formulación de Argentina en el mismo sentido fuera considerada no una meta de concertación política entre países vecinos sino un plan con fines de hegemonía argentina.

La convicción de Perón –basada en la necesidad ineludible de la convergencia Argentina-Brasil– lo movió a proseguir con su iniciativa política a pesar del rechazo brasileño. Estimaba que un cambio de circunstancias y el factor tiempo que jugaría a su favor podían revertir esa negativa. Fue así que entre 1953 y 1954 suscribió pactos con Bolivia, Chile, Ecuador, Nicaragua y Paraguay, a modo de aproximación a un futuro cambio de actitud brasileña. El derrocamiento de Perón en 1955 truncó la tarea emprendida.

La profunda certeza del presidente argentino acerca de un porvenir para los países latinoamericanos cimentado en la acción común y concertada se acuñó en su conocida máxima: “El año 2000 nos encontrará unidos o dominados”. Según los autores, la evolución posterior de este pensamiento, en un mundo que de la guerra fría pasó a un proceso de globalización, se proyecta hacia relaciones que pueden prescindir de una dominación explícita pero no escapar a una condición igualmente determinante: la pertenencia. Por ello, “la alternativa no será más el dominio sino la marginación” y la verbalización del concepto se adecuaría a estimar que “el 2000 nos encontrará unidos o *marginados*”.

En una introducción, ocho capítulos y conclusiones, los autores despliegan el pensamiento de Perón respecto de su proyecto integrativo como parte fundamental de su política exterior caracterizada como “tercera posición”. Asimismo, lo ubican dentro de las corrientes que confluyeron en la elaboración de ese pensamiento. Desde las herencias coloniales, pasando por la política exterior del Cono Sur –en especial la de Brasil y Chile en la primera mitad del siglo XX–, se analiza la respuesta de las Américas al proyecto del “nuevo ABC”. Se repasan también los treinta años que van de la caída de Perón a la década de 1980 y las marchas y contramarchas que conducen a “la madurez de las brevas: el MERCOSUR como forma histórica más avanzada de la integración latinoamericana”.

Cabe señalar lo que puede ser considerado un recurso didáctico de finalizar cada capítulo con una síntesis, seguida de una introducción al capítulo siguiente.

Amén de su actuación en la Cancillería argentina, que se suma a su idoneidad académica para efectuar su tarea, los autores se sirvieron de una muy nutrida y variada bibliografía para sustentar su trabajo. ■ A-G.

Autoridades IIL-UNLP

Directora

Noemí Mellado

Secretario de la Maestría

Sergio R. Palacios

Secretario Académico

Luis Manuel Urriza

Informe *Integrar*

Director Editor

Noemí Mellado

Directora Asistente y

Coordinadora Académica

Clara Amzel-Ginzburg

Secretario de Redacción

Luis Manuel Urriza

Esta publicación es propiedad del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata. Registro de la Propiedad Intelectual N° 960.725.

Hecho el depósito que marca la Ley 11723. Impreso en Argentina.

Las notas publicadas en **Informe *Integrar***, que expresan exclusivamente la opinión de sus autores, se pueden reproducir con indicación de la fuente.