

I. UNA LECTURA POLÍTICA DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA

Socorro Ramírez V.¹

He organizado mi contribución en cuatro partes: una primera sobre el contexto internacional, otra parte referida a la definición de conceptos y sobre los efectos del contexto global en la región. Una tercera parte, trata sobre las tendencias predominantes en materia de integración regional, y la cuarta y última parte, se hace a manera de conclusiones, sobre los desafíos planteados a la integración.

1.- El contexto internacional actual

A comienzos de los años noventa, la estabilidad y seguridad del sistema mundial estaban claramente definidas y garantizadas en términos políticos y militares. Los Estados Unidos y la Unión Soviética estaban comprometidos con una sólida paz nuclear y mantenían el orden en sus respectivas áreas de influencia, lo que no les impedía atizar sangrientos conflictos en la periferia. En cada campo, los bloques estaban apuntalados por un conjunto de instituciones tanto militares -la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el pacto de Varsovia- como económicas - el Comecom y los acuerdos de Bretton Woods. El repentino derrumbe de la URSS dejó al mundo sin parámetros geopolíticos. Desapareció la competencia ideológica, política y militar entre sistemas opuestos. Las instituciones existentes perdieron su razón de ser originaria. El contexto global se hizo, desde entonces, menos estructurado, más inestable y más cambiante.

¹ Colombiana. Investigadora del Instituto de Estudios Políticos Y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia.

A. Reestructuración del poder mundial

En la euforia que siguió a la caída del muro de Berlín, se llegó a pensar que las armas habían perdido su peso en la definición de los asuntos mundiales frente al nuevo poder de la ciencia, la tecnología y la economía. Pero hechos como la guerra del golfo, las pruebas nucleares de Francia, China, Corea del Norte, Pakistán y la India, el mantenimiento y expansión de la OTAN hacia las fronteras de Rusia y, sobre todo, la actual guerra de la OTAN en Kosovo, realizada en contra del derecho internacional y de los principios de la misma OTAN, han deshecho la ilusión.

Si la OTAN triunfa en Yugoslavia, podríamos estar ante la consolidación del proyecto hegemónico global de Occidente, dirigido por Estados Unidos. El único Estado "supersoberano" de hoy impondría, con la ayuda de otros Estados "soberanos", su ordenamiento liberal y democrático a una vasta periferia de "suzeranías", estados vasallos de tipo medieval cuya soberanía se vería claramente limitada². La incursión abusiva de la OTAN está estimulando, además, un resentimiento de los pueblos eslavos, Rusia, Bielorusia, Ucrania y Serbia, que en el futuro podría darle la razón a S. Huntington: del choque entre sistemas ideopolíticos estaríamos pasando al choque de civilizaciones.

Estados Unidos es hoy el único país que reúne todas las características de una gran potencia: un poder económico y militar sin parangón y un esquema de valores con pretensión universal. Con todo, ni siquiera Washington está en condiciones de garantizar por sí solo la estabilidad del sistema mundial. En asuntos de interés global, la hegemonía bipolar va siendo suplida por cambiantes combinaciones entre distintas potencias del Norte, dirigidas por Estados Unidos. Estas combinaciones regulan los así llamados "regímenes internacionales": la seguridad, el comercio, las finanzas, el desarme y la proliferación de armas, etc.

² Denominación tomada del artículo de Juan Tokatlian, "Realismo trágico: Guerra y soberanía", en *El Tiempo*, 18 de abril de 1999, pág. 6A.

Combinaciones entre Estados del Norte³

A finales de los años noventa prevalecen en el Norte cinco combinaciones interestatales con incidencia global:

1. En asuntos de seguridad regional y global, Estados Unidos recurre discrecionalmente, bien sea a la OTAN (como acontece en Yugoslavia), a un abanico de aliados ocasionales que operan con el aval del Consejo de Seguridad de la ONU (en la guerra del golfo), o incluso a sus propias fuerzas militares (en las dos últimas incursiones a Irak), contando siempre con el aval expreso o tácito de la Unión Europea y de Japón. Por el momento, Estados Unidos y las demás las potencias han definido una nueva serie de difusas amenazas a la seguridad y estabilidad mundiales como el narcotráfico, la corrupción, el terrorismo, la violación de los derechos humanos o la destrucción del medio ambiente. Teniendo en cuenta que no se trata ya de amenazas interestatales sino de complejos problemas sociales internos o transnacionales, éstos son fácilmente manipulables por el "supersoberano" y sus asociados en función de sus propios intereses. Una muestra dramática de ello es la guerra que adelanta la OTAN en Yugoslavia con el supuesto propósito de defender los derechos fundamentales de los kosovares.
2. En el campo económico reviste gran importancia la coordinación entre Estados Unidos, Japón y las principales economías europeas, sobre todo la alemana. A través del así llamado Grupo de los Siete (G-7), la Tríada regula y orienta la economía mundial. Sin embargo, el empuje económico de Estados Unidos en los años noventa ha dejado casi toda la iniciativa en manos de Washington. Sus orientaciones globales se plasman ahora en la Organización Mundial del Comercio (OMC).
3. En el comercio mundial y la seguridad asiática tiene importancia la combinación nipo-norteamericana. Pero esta combinación se ha visto afectada por la recesión económica del Japón,

³ Esta parte ha sido elaborada a partir del artículo de Luis Alberto Restrepo, "'Hacia un nuevo orden mundial'", en *Análisis Político*, Bogotá, IEPRI, No. 14, septiembre-diciembre de 1991, págs. 74-88.

que dura ya casi una década, concediéndole un mayor peso a Estados Unidos.

4. Europa está presente en el campo del comercio y las finanzas mundiales, de la ayuda al Este y de la transferencia de recursos al Sur, particularmente africano, pero es casi inexistente en el campo de la defensa, incluso europea. Sin embargo, hay que señalar que por iniciativa europea (de Alemania, Francia e Inglaterra) se embarcaron Estados Unidos y la OTAN en Kosovo.
5. Finalmente, subsiste todavía una combinación ruso-estadounidense, ya totalmente ausente de la seguridad regional y global y del campo económico, pero "competente" en asuntos de desarme nuclear. Sin embargo, esta combinación se ha debilitado sensiblemente tras la incursión de la OTAN en Kosovo, en contra del parecer de Moscú.

Recentramiento de los países del Sur

A la par con este reordenamiento del Norte, se viene produciendo un relativo "recentramiento" regional en el Sur en torno a potencias medias con aspiraciones hegemónicas, como África del Sur, Libia, Israel, Siria, India y Brasil,⁴ para sólo citar a los principales. Ante esta evolución, los grandes no intervienen a no ser que vean directamente amenazados sus intereses vitales, como en el Golfo Pérsico o en Yugoslavia.

Tanto las combinaciones interestatales del Norte como los nuevos bloques de poder regional en el Sur carecen de solidez institucional. Constituyen soluciones de emergencia ante la actual incertidumbre y siguen el ritmo de la evolución mundial. Por ello, conviene considerar más bien las tendencias fundamentales que subyacen a estas evoluciones y que podrían estar apuntando hacia un nuevo sistema mundial.

⁴ Las pretensiones hegemónicas de Brasil en la región, más comerciales que militares, se han visto entorpecidas por la reciente crisis fiscal y financiera del país

B. Dos grandes tendencias: integración y fragmentación

La desaparición de la Unión Soviética liberó una doble tendencia contradictoria que ya estaba en curso a nivel global: de una parte, aceleró los procesos de integración mundial (o globalización) y, de otra, la fragmentación de los mismos. Lo paradójico es que la misma tendencia fundamental a la globalización es la que genera su contraparte, la fragmentación.⁵

La globalización no se reduce a los procesos de integración económica entre todas las naciones del mundo. Se manifiesta también en las demás instancias de la vida social: en la economía, la política, la cultura y las relaciones sociales. Pero en cada una de esas dimensiones se están produciendo, concomitantemente, fuerzas opuestas que empujan hacia la fragmentación. Estas dinámicas opuestas ponen en entredicho el porvenir del Estado-nación, tradicional punto de apoyo del sistema internacional.

Globalización y fragmentación económicas

En las relaciones económicas internacionales están en marcha dos grandes procesos: el primero, tiene que ver con el horizonte geográfico de producción y circulación de los bienes (la globalización), y el segundo, con las dimensiones reales de los mercados (los conjuntos regionales).

La primera dimensión de la actual mutación histórica mundial consiste en la globalización de la actividad económica. Es cierto que el capitalismo ha tenido, desde sus inicios, una vocación global.⁶ Pero la revolución informática y empresarial iniciada

⁵ Este doble movimiento contradictorio le ha dado pie a Rousenau para designar el fenómeno como proceso de "fragme-gración", que designa a la par la fragmentación y la integración, haciendo hincapié en el hecho de que son dos procesos inseparables. Así lo desarrolla en James N. Rosenau, "Cambio y complejidad: desafíos para la comprensión en el campo de las relaciones internacionales", en *Análisis Político*, IEPRI, N° 32, Septiembre-diciembre de 1998, págs. 106-119. Pero hay que tener en cuenta que la tendencia fundamental no va hacia la fragmentación (como podría entenderse por el hecho de que el término le da prelación), sino la integración global, de la que la fragmentación es apenas un aspecto subordinado

⁶ Immanuel Wallerstein, "El espaciotiempo como base del conocimiento en *Análisis Político*, IEPRI, N° 32, septiembre-diciembre de 1998, págs. 3-15.

en los años setenta está produciendo una mutación cualitativa en este proceso, que inaugura, si bien no un nuevo sistema económico y social, sí una fase muy distinta de la civilización mundial.

La informática es una fuente inagotable de nuevas tecnologías que están iniciando un incesante proceso de cambio de la tecnoestructura mundial. El impacto de la informática ha sido espectacular en el campo de las finanzas, pero se extiende a todas las dimensiones de la actividad económica. No sólo revoluciona la circulación de los bienes sino su misma producción, cada día más dispersa y más articulada en el mundo entero. Pero la transformación más significativa proviene de la aplicación de la informática a la organización y gestión empresarial. Ella permite el nacimiento de la empresa mundial.

La globalización presiona a todas las naciones. El Sur y el Este deben "ajustar" sus economías a las condiciones internacionales del mercado. Ninguna economía puede evadir este proceso. - Así lo demuestran China y Cuba. La crisis de Moscú se debió, en una buena medida, a la incapacidad para insertarse eficazmente en el. Y, salvo un derrumbe del sistema comercial y financiero mundial, hoy sin duda amenazado, la globalización seguirá la tendencia dominante en la evolución de las economías nacionales.

Frente a la presión de los mercados globales, las economías nacionales buscan su integración en conjuntos más limitados. Estos bloques tienen un objetivo ambiguo. Son, a la vez, mecanismos de defensa de las economías nacionales frente a los mercados globales y escalón hacia la integración en ellos. No es fácil saber si, finalmente, se disolverán en los mercados mundiales o permanecerán como instancias intermedias entre economías nacionales y mercados globales. Como quiera que sea, la conformación de conjuntos subregionales y regionales esboza un mundo fragmentado al menos en tres tipos de bloques.

- 1) La Unión Europea (UE), impulsada por Alemania, es la expresión más avanzada de esta tendencia. En un sentido similar avanza la unificación del mercado de América del Norte, el *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), que tiene por centro a los Estados Unidos y vincula a Canadá y México. Sin

forma institucional específica, Japón articula cada vez más al Asia del Este y extiende su influencia hasta Australia.

- 2) Por iniciativa de algunas potencias del Norte está en marcha, asimismo, la conformación de bloques con sus vecinos menos desarrollados del Sur. En este sentido, la administración Bush formuló la Iniciativa para las Américas que busca articular, mediante acuerdos bilaterales y asimétricos, a las demás naciones de Latinoamérica al gran mercado norteamericano. De este modo, el NAFTA se iría ampliando hasta crear la Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que debería comenzar en el año 2005. Aunque la administración Clinton ha impulsado el proyecto, éste se ha visto entorpecido por la oposición republicana. También la UE sirve, a su vez, de eje articulador entre Europa del Este, el Cercano Oriente y el Sur mediterráneo y africano.

- 3) Finalmente, para hacer frente a la evolución y las iniciativas del Norte, los países del Sur han emprendido también procesos de regionalización, al menos en el papel. La tendencia se manifiesta en procesos tan diversos como la Unión del Maghreb en el Norte del África, la evolución de la ASEAN en el sur del Asia, las iniciativas en torno al Báltico y el Adriático, el Mercado Unificado del Sur de América Latina, Mercosur (Brasil, Argentina y Uruguay), el Grupo de los Tres (México, Venezuela y Colombia), la Comunidad Andina (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia), el Mercado Común Centroamericano, el CARICOM, la Asociación de Estados del Caribe, etc.

A través de la expansión del Mercosur, Brasil ha buscado crear un mercado unificado (una especie de *South American Trade Agreement*, SAFTA) que estuviera en condiciones de negociar después, corporativamente, con su vinculación al NAFTA. Sin embargo, la profunda crisis financiera del Brasil lo ha obligado a postergar o incluso podría llevarlo a abandonar sus planes, dándole así a Estados Unidos la oportunidad de recuperar la iniciativa en el continente. Por otra parte, una eventual integración unilateral de Argentina al NAFTA arruinaría el proyecto brasileño.

Dentro de la Comunidad Andina, Venezuela y Colombia son los dos países que más han intensificado el intercambio comercial y las inversiones recíprocas. Sin embargo, la crisis por la que ambos atraviesan está creando dificultades crecientes en este proceso.

La economía mundial aparece entonces concentrada en tres centros de decisión: los Estados Unidos, Japón y Alemania. Si el Sur -e incluso el Este- quiere subsistir económicamente, debe adaptarse rápidamente a las normas fijadas por el Norte.

Los países del Sur sólo disponen de dos estrategias: revitalizar los conjuntos regionales o negociar su vinculación privilegiada al mercado de una potencia del Norte. Lo más conveniente sería fortalecer los mecanismos de integración subregional y regional para negociar después, corporativamente, su inserción en los grandes mercados del Norte. Sin embargo, casi todos los países parecen preferir su pronta incorporación individual a un gran conjunto, y no esperar a la consolidación de los grupos regionales. Así, México se insertó afanosamente en el gran mercado de los Estados Unidos y Canadá. Chile ha estado buscando algo similar y la Argentina de Menem aspiraría también. Por otra parte, la crisis financiera de la década que termina, está debilitando aún más los conjuntos regionales. Es posible, entonces, que, en las actuales circunstancias, cada país tienda a buscar su adopción individual por una potencia del Norte -en nuestro caso, Estados Unidos- y a permitir que su economía sea asimilada por él según su propio ritmo, sus intereses y condiciones.

La tendencia a la globalización y liberalización de las economías es hoy dominante. Falta ver, sin embargo, si el neoproteccionismo incipiente en algunos países afectados por la actual crisis conduce a un estancamiento prolongado o a una involución más o menos duradera de los procesos de integración global. Pero aún en ese caso, sólo podrá tratarse sino de un fenómeno transitorio, porque una economía basada en tecnologías de las que nadie quiere ni puede prescindir, requiere de mercados globales para su reproducción.

Globalización y fragmentación política

La globalización también tiene su propio equivalente en el terreno de la política. Mientras existió la Unión Soviética el mundo aparecía dividido en dos campos ideológicos y políticos irreconciliables. La desaparición del comunismo hirió de muerte la competencia ideológica. Hoy, la democracia y el mercado han impuesto su legitimidad en el mundo. Desde luego, esto no significa su expansión universal. La "economía-mundo" no vincula sino a los países industrializados del Norte y, en alguna medida, a reducidas élites y zonas del Sur y del Este. El derrumbe del comunismo tampoco asegura la instauración de la democracia en el mundo. En muchas regiones sus valores son rechazados o reducidos a formas y ritos. Pero la nueva situación define, desde el punto de vista de las potencias, una "problemática mundial legítima", y genera una fuerte presión internacional favorable a la democracia y el mercado. Hechos como la intervención de la OTAN en Kosovo o el proceso contra Pinochet en España e Inglaterra apuntaron, entre otras cosas, a dejar en claro este principio.

Pero, mientras el mercado y la democracia impulsan a la integración global, la etnia y la cultura tienden a la fragmentación política del sistema internacional. En efecto, las identidades étnicas y culturales han vuelto a ocupar el lugar que las ideologías racionalistas del siglo XX les habían arrebatado, y son hoy aprovechadas por los dirigentes políticos como un recurso central de movilización colectiva. Los graves desequilibrios sociales e internacionales que está creando la globalización, encuentran en la etnia y la cultura un nuevo canal de expresión y desfogue.

La reivindicación de la identidad cultural adopta formas muy diversas: repliegue sobre micro-identidades locales, rechazo de integraciones, reafirmación de las nacionalidades en contra o por encima de las naciones⁷. La exaltación de las nacionalidades

⁷ Distingo nacionalidades de nación. Esta designa la unidad política y territorial constituida por los Estados modernos, mientras aquéllas apuntan a la solidaridad difusa que genera la pertenencia a una misma etnia o cultura. En una misma nación pueden coexistir diversas nacionalidades (como en Yugoslavia), pero así mismo, una nacionalidad desborda las

es particularmente fuerte allí donde las identidades étnicas y culturales se nutren de una muy larga tradición. Yugoslavia es hoy el caso más dramático, pero casi todas las naciones de Europa, Asia y África sufren profundas tensiones internas, derivadas del conflicto de nacionalidades.

En América Latina este tipo de tensiones son menos intensas,⁸ probablemente por el mestizaje inconcluso de la población y el tiempo histórico aún corto para la consolidación de tradiciones comunes. Pero el recurso al nacionalismo tradicional puede convertirse en un peligroso recurso para dirigentes políticos latinoamericanos que, presionados por las tensiones sociales internas, busquen desviar la atención de la población hacia conflictos externos. Algo similar aconteció ya en la reciente guerra entre Perú y Ecuador.

Globalización y fragmentación comunicativa

La información y las comunicaciones son también, a otro nivel, dinámicos agentes de la globalización. Fenómenos como el creciente enjambre de satélites o las telarañas de fibra óptica entrelazan al mundo por la TV, los teléfonos celulares o Internet, creando una comunidad virtual de alcance planetario.

Desafortunadamente, la red comunicativa no está al servicio del intercambio entre todos los pueblos y culturas. Tampoco ha favorecido el acercamiento entre naciones vecinas, como es el caso de las naciones andinas o latinoamericanas. Las antenas satelitales o los servicios de televisión por cable no suelen incluir los noticieros de los países vecinos, a tal punto que para saber en Colombia lo que pasa en Venezuela y viceversa hay que colocar las noticias originadas en el Norte. Estados Unidos ha logrado además, proyectar exitosamente al mundo sus propias costumbres como "cultura" de masas. El valor del dinero, la comodidad, el gusto por el "fast-food", el imperio del rock, la ropa informal pene-

fronteras de una sola nación (como sucede con los rusos o los alemanes, o en nuestro caso, con los indígenas wayú'u de la Guajira).

⁸ Aunque también se dejan sentir, como en el caso de Chiapas, o en el conflicto que vivió Guatemala.

tran hasta el último rincón del mundo. En este sentido, la cultura estadounidense ha creado un lenguaje común a casi todos los pueblos.

Pero, al mismo tiempo, ante la irrupción de esta cultura global tienden a exacerbarse las identidades tradicionales. El renacimiento de las identidades étnicas y culturales no es ajeno a esta reacción defensiva. El fundamentalismo islámico es el caso más notorio, pero no el único. La globalización de la cultura de masas está dando lugar, por todas partes, a un retorno hacia el pasado, hacia las raíces, lo original y lo propio.

Globalización y fragmentación social

La globalización de la economía, la política y las comunicaciones crean relaciones sociales transnacionales, tanto reales como imaginarias y virtuales, dando así lugar a la emergencia nebulosa de una sociedad civil mundial y de un ciudadano cosmopolita. Amplias capas de población participan activamente en redes sociales que desbordan las fronteras nacionales. Es el caso de empresarios, profesionales independientes, académicos, artistas, deportistas, religiosos, dirigentes políticos, militares, miembros de sindicatos, movimientos de mujeres, ONG's, etc. Por otra parte, como espectadores todos participamos a través de los medios de comunicación en los acontecimientos mundiales. En este sentido, la globalización va tejiendo una trama social de dimensiones globales. En suma, va gestando una difusa sociedad civil planetaria y un ciudadano del mundo.

Pero, al mismo tiempo, la globalización desarticula y fragmenta las sociedades nacionales. De hecho, incrementa la exclusión económica y social de vastos sectores de población. Al exponer las economías a la competencia global, lleva a la quiebra a numerosas empresas, genera desempleo, obliga a reducir garantías laborales, elimina apoyos del Estado. La exclusión social contribuye al incremento de la delincuencia y de la criminalidad organizadas en todo el mundo. En los continentes de mayor tradición estas tensiones son parcialmente canalizadas, a veces de manera violenta, a través de la movilización política de las identidades

tradicionales; en América Latina, no encuentran otro camino que el delito individual y el crimen organizado. El auge del narcotráfico es apenas uno de los reflejos de esta situación.

El impacto sobre el Estado-nación

Acosado por las tendencias contradictorias hacia la integración y la fragmentación, el Estado-nación -base de las relaciones internacionales desde el siglo XV y punto de apoyo del sistema mundial desde el XIX- se enfrenta a un porvenir incierto. Por una parte, desplaza parte de sus atribuciones hacia los bloques regionales o incluso hacia instancias mundiales en las que se articula el poder económico y, por otra, se descentraliza políticamente hacia las localidades, donde busca su legitimación apoyándose en las micro-identidades étnicas, culturales y sociales. Sometido a esta presión contradictoria, el Estado-nación podría irse disolviendo. Del proceso podría emerger una suerte de federalismo de conjuntos supranacionales en donde la región sería el escenario del poder económico mientras que en la localidad municipal se afirmarían políticamente las identidades locales. Este esquema quedaría, a su vez, encuadrado en una pirámide jerárquica de poder mundial, donde el supersoberano, con su consejo de soberanos, trazaría los destinos de las *suzeranías* subalternas.

Sin embargo, la disociación relativa del poder político y económico es fuente de inestabilidad y no podría perdurar por largo tiempo. La globalización y regionalización deberán conjugarse con una redistribución económica que satisfaga las reivindicaciones de las localidades. Con todo, aun en ese nuevo sistema internacional, el tipo de relaciones internacionales tradicionales -basadas en la guerra y la paz- no parece pronto a desaparecer.

C. Nuevas tensiones mundiales

La globalización agrava las tensiones económicas ya existentes, que se expresan ahora a través de nuevas formas.

Desequilibrios económicos

La globalización económica está generando nuevos desequilibrios Norte-Sur y Norte-Este. Teniendo en cuenta que los desequilibrios y tensiones económicas favorecen el desarrollo de conflictos en todo el mundo, conviene hacer su recuento somero.

1. En primer lugar, la globalización ha agudizado la competencia tecnológica y comercial entre la Tríada del Norte (Estados Unidos, Japón y Europa occidental, sobre todo Alemania). Con todo, la imbricación recíproca de sus economías hace menos probable el conflicto abierto que en el pasado.
2. Agudiza, en segundo lugar, las tensiones Norte-Sur y crea cuatro grandes zonas de desequilibrio y tensión estratégica:
 - la zona americana, delimitada por el Río Grande, que separa la América anglo-sajona de la América Latina y el Caribe. México fue integrado al NAFTA desde 1993 como cordón de seguridad para Estados Unidos.
 - la zona Pacífica, que cuenta, por un lado, con Japón, que, desde hace ya algunas décadas, no renueva sus generaciones y, por otra, con gigantes en acelerado crecimiento pero afectados todavía por la miseria y la superpoblación (China y el subcontinente indio);
 - el Mediterráneo, conformado, al Norte, por una Europa occidental estéril pero opulenta y dotada de una fuerte estructura de protección social y, al Sur, por regiones políticamente desequilibradas y de una economía frágil, quebrantada además por una extraordinaria exuberancia demográfica;
 - finalmente, la zona de mayor tensión Norte-Sur se ubica, sin duda, en el Medio Oriente, en razón de los inmensos recursos energéticos de la región, controlados por las potencias del Norte, a los que se suman los innumerables conflictos étnicos, culturales y religiosos entre sus pueblos, fácilmente utilizables por intereses ajenos.

Oriente Medio es y seguirá siendo durante largo tiempo el punto más "caliente" del planeta. La segunda zona crítica está ubicada en torno al Mediterráneo, que constituye la frontera entre Europa occidental y el África, sobre todo musulmana. Final-

mente, buena parte de los países antes socialistas, hoy sometidos a severos procesos de desintegración, han vuelto a demostrar -sobre todo en los Balcanes- su explosivo potencial. En comparación con estas tres zonas, la tensión entre las dos Américas o entre Japón y sus vecinos es menos significativa.

A la tensión Norte-Sur, se le añade ahora, además, la tensión Norte-Este, producida por la globalización económica. La zona crítica que genera se ubica entre la Europa occidental y la oriental (las otrora llamadas Europa del Este y Unión Soviética). La Unión Europea aparece, pues, triplemente vulnerable: frente al Sur, frente al Este y frente a los Balcanes.

3. En tercer término, la globalización multiplica las tensiones entre los mismos países del Sur o del Este. Del pasado colonial o imperial el Sur y el Este heredaron una larga lista de pleitos interestatales no resueltos. Es el caso, por ejemplo, de Irak y Kuwait. Las disputas entre todos estos países se ven ahora exacerbadas en razón de sus dificultades económicas.

Por otra parte, algunas potencias medias, antes sometidas a la disciplina de bloques, podrían afirmar ahora su hegemonía regional, sin excluir para ello la vía militar. Buscarían tomar así el relevo de los antiguos Estados patrones. Podría ser el caso de países como Irak en el golfo, Israel y Siria en Oriente Medio, Rusia en relación con las antiguas Repúblicas de la Unión, India o Pakistán en el Suroeste del Asia, etc. Cada una de ellas podría intervenir con tanto mayor fuerza cuanto menor es el peligro de confrontación entre los dos grandes. Y el riesgo nuclear no está ausente de algunos de estos enfrentamientos.

Las tensiones del actual sistema internacional tienen también una definición temática. Ni el Sur ni tampoco el Este están en condiciones de darle salida a sus tensiones con el Norte mediante conflictos interestatales. Por ello, las dificultades creadas por la globalización se expresan mediante tres tipos de reacciones sociales espontáneas de carácter masivo: emigración al Norte, presión sobre recursos naturales de interés global y tráfico ilícitos; asimismo, mediante una reacción política premeditada de minorías clandestinas: el terrorismo internacional. Estas reacciones defensi-

vas del Sur provocan, a su vez, medidas preventivas o retardatorias de las potencias industriales.

Los enormes desequilibrios económicos y demográficos entre el Norte y el Sur están produciendo uno de los mayores movimientos migratorios de la historia. A las barreras derivadas de las diferencias culturales se suma la competencia por el empleo escaso, sobre todo en Europa. Estas tensiones van creando una creciente polarización social y política en las potencias nórdicas. Renace el racismo y la discriminación. En Europa occidental se fortalece la extrema derecha. Por todo ello, se cierran las fronteras y se introducen criterios selectivos de inmigración. La globalización, que presiona por la libre circulación de capitales y de bienes del Norte hacia el Sur y hacia el Este, no incluye la circulación de personas en sentido inverso.

El segundo tipo de tensión se deriva de la presión ejercida por los países y poblaciones más pobres del Sur sobre recursos naturales que interesan al Norte, en particular, sobre los recursos energéticos más simples, como los bosques, que regeneran el aire y las aguas del planeta. Particularmente sensible resulta, para los países industrializados, el futuro de la Amazonía. Nadie niega la bondad de la preservación de los bosques pero es un manifiesto desequilibrio que mientras el Norte no modifica su modelo de consumo y en el mejor de los casos paga por contaminar, el Sur deba abastecer al planeta del aire que el Norte contamina, inhibiendo para ello sus planes de desarrollo.

Las poblaciones del Sur parecen insertarse finalmente en la globalización mediante distintas formas de comercio ilícito, sobre todo mediante el tráfico de drogas y el contrabando y, en escala mucho menos significativa, mediante la trata de blancas, la exportación de infantes, el tráfico de órganos humanos, etc., algunos de estos tráfico estimulado o complicidad de mafias del Norte. El "narcotráfico" tiende a crecer en proporción a las dificultades que experimentan las economías legales del Sur para modernizarse, crecer y penetrar en los mercados internacionales.

Washington ha reaccionado, a partir de 1988, aplicándole al narcotráfico el mismo esquema utilizado contra el comunismo durante la posguerra: la estrategia de seguridad nacional. Lo ha

convertido en el nuevo "enemigo interno. Lo ha promovido a la condición de amenaza mundial y ha involucrado a todas las naciones del Norte en la lucha contra él. Busca comprometer también en una respuesta militar a todas las fuerzas armadas de la región andina. De hecho, ya ha creado, equipado y entrenado un batallón de mil hombres bien armados en Colombia. El narcotráfico se ha transformado, así, en un nuevo pretexto para variadas formas de intervención norteamericana en el subcontinente.

A estas reacciones masivas del Sur se suma otra más, adelantada por reducidos grupos clandestinos: el terrorismo internacional. Hasta ahora, los ataques terroristas han sido llevados a cabo por grupos fundamentalistas islámicos, sobre todo contra objetivos norteamericanos, franceses e israelíes. Pero no es imposible que, en el próximo futuro, este fenómeno pueda extenderse aún más, e involucrar a otras minorías que se sientan ignoradas, perseguidas o humilladas por las grandes potencias occidentales. Si se tiene en cuenta la creciente disponibilidad de armamento sofisticado en los mercados negros del mundo, este peligro no es despreciable.

Tensiones sociales y etno-culturales

Sometidos a las presiones de la deuda y el ajuste desde los años ochenta, la situación social de, Sur y del Este continúa deteriorándose sin que se avizoren alternativas políticas. La crisis fiscal, financiera y monetaria de Rusia y de la mayor parte de América Latina a fines del siglo ha deteriorado aún más las condiciones de vida de vastos sectores de población y ha conducido a algunos países, como Colombia, Ecuador o Venezuela, a un estado crítico de virtual implosión. El resultado de este callejón sin salida es la descomposición del tejido social: crisis de la empresa tradicional, desempleo, delincuencia organizada.

Las tensiones económicas reavivan, como también lo señalamos, los conflictos étnicos y culturales latentes en todo el mundo. De manera general, se han ahondado los prejuicios entre las naciones del Norte y el Sur, antes encubiertas por las alianzas políticas y militares frente al enemigo común. Es el caso entre los Estados Unidos y América Latina, entre Europa y África, entre

Rusia y las nacionalidades asiáticas de cultura musulmana, entre Europa y el Islam, e incluso entre Europa occidental y del Este o entre el Norte y el Sur del viejo continente.

En los Estados Unidos crecen las tensiones raciales y culturales entre la población blanca y los inmigrantes negros y latinos, disimuladas, en la segunda mitad de los años noventa, por la extraordinaria expansión del empleo. Las tensiones étnicas no están tampoco ausentes de algunos países latinoamericanos como México, Guatemala, Perú, Bolivia, Paraguay y Ecuador, por ejemplo.

2.- Definición de conceptos⁹

Los conceptos de integración, cooperación o concertación y más aún el de globalización, suelen ser conceptos "atrapa todo" lo que conlleva, con mucha frecuencia, efectos en la comprensión de los fenómenos analizados, en la acción y orientación internacional latinoamericana y caribeña y en las mismas instituciones encargadas de estos asuntos. Los tres primeros conceptos se suelen usar de manera indiscriminada lo que, como señala Juan Tokatlian,¹⁰ no permite determinar los alcances y condiciones de una eficiente coordinación burocrática que permita manejar diferentes frentes con distintos objetivos, diversos tiempos de maduración y concreción, y múltiples actores comprometidos interna y externamente. Tampoco ayuda a una buena movilización de recursos humanos, físicos, técnicos, estatales y no gubernamentales a favor de esos procesos y mecanismos. No facilita la comprensión de los distintos esquemas, la utilidad de estar en todos y siempre. Por ello, Tokatlian ha tratado de definir y comparar algunas características que encierran dichos conceptos.

⁹ Extractos del trabajo presentado en: XXIV conferencia de la *Caribbean Studies Association* (CSA), Panamá 24 al 28 de mayo de 1999.

¹⁰ La Concertación política latinoamericana: ¿una crisis inevitable?, en Jorge Reinol Pulacio y Andrés Franco (eds.), *Sociedad civil e integración en las Américas. Una mirada al Mercosur*, Bogotá, Universidad Javeriana-Fescol, marzo de 1997, págs. 209-221; "Componentes políticos de la integración", en Jaime Acosta (comp), *Integración, desarrollo económico y competitividad*, Bogotá, Centro de Estudios Regionales del Tercer Mundo-CRESET, 1994.

Como concertación describe un mecanismo mediante el cual dos o más gobiernos actúan en el terreno estatal de manera conjunta frente a otros actores individuales o colectivos, por lo general en asuntos diplomáticos y con fines preferencialmente políticos. Como ejemplo de concertación, señala al Grupo de Río. Como cooperación entiende un esquema que implica que desde el Estado y con el concurso activo de algunos segmentos de la sociedad civil - en especial el sector empresarial - se produzcan proyectos de acuerdos selectivos, puntuales y realizables, de tipo económico y comercial particularmente aunque con un transfondo político, entre dos o más partes entre sí y eventualmente entre aquellos países y otras contrapartes. El Grupo de los Tres, sería un caso de cooperación. Como integración asume un proceso más amplio, intenso, complejo y profundo entre dos o más naciones que implica una vinculación e interpretación social, política, económica, cultural, científica, diplomática e incluso militar de enormes proporciones y con un papel dinámico y protagónico de diversos agentes de las sociedades involucradas. La relación de Colombia y Venezuela en los últimos años puede convertirse en un esquema de integración a mediano y largo plazo.

A. Algunas precisiones conceptuales¹¹

Globalización, internacionalización y regionalización

La *internacionalización económica* se asume aquí, en forma general, como la expansión de una economía cualquiera más allá de sus fronteras nacionales.

La *globalización económica*, en cambio, es entendida como la modalidad más amplia de internacionalización. Implica la virtual expansión de las economías más fuertes, o al menos de sus capitales y de sus principales empresas y corporaciones, a todas las economías del globo. Se toma entonces el término como equiva-

¹¹ Para hacer estas precisiones conceptuales parto del trabajo inédito de Luis Alberto Restrepo Moreno, "Internacionalización, Globalización y Regionalización", presentado al área internacional del IEPRI, Bogotá, septiembre de 1995.

lente de "mundialización" o de "economía planetaria". Podríamos decir que las grandes potencias de hoy son aquellas cuya economía ha alcanzado una dimensión global que permea el conjunto de las relaciones económicas internacionales. Las economías más globalizadas son, obviamente, las de los Estados Unidos, el Japón y, en menor medida, la de la Unión Europea. También podemos incluir en ellas algunas economías del sudeste asiático. Ahora bien, la globalización de una economía implica necesariamente su internacionalización, pero no todo proceso de internacionalización económica llega a tener una dimensión verdaderamente global.

Por oposición a la globalización, la *regionalización económica* es una forma de internacionalización circunscrita a una región geográficamente delimitada. Toda regionalización es también una forma de internacionalización de diversas economías, pero no toda internacionalización se limita a una región. Desde los años ochenta, las economías más globalizadas vienen arrastrando a las demás hacia su internacionalización y, en algunos casos, a su articulación regional.

Hay procesos de *regionalización de facto*, no formalizados por acuerdos, por los cuales las distintas economías de una determinada zona geográfica se encuentran estrechamente entrelazadas, como puede acontecer hoy entre los países del sudeste asiático y el Japón. En otros casos, en cambio, median acuerdos regionales de integración, como acontece en la Unión Europea y en el NAFTA, o acuerdos subregionales como es el caso del Pacto Andino, el Mercosur o el G-3 al que me referiré en éste trabajo.

Dos tipos de internacionalización

La regionalización, como hemos dicho, es una forma específica y delimitada de internacionalización de algunas economías. Pero la internacionalización no es un término unívoco: no significa lo mismo para todos los países. Podemos distinguir por lo menos dos tipos ideales y opuestos de internacionalización: una endógena y otra exógena. Cada una de ellas posee características propias.

En los países industrializados, la internacionalización es fundamentalmente *endógena*, es decir, proviene de la dinámica y la iniciativa de sus empresas más poderosas, que presionan por la eliminación de todas aquellas barreras político-administrativas que se interponen a la expansión de sus mercados, a la movilidad de sus capitales, de sus inversiones y de su misma implantación. Se trata en este caso de un desbordamiento y una irrupción de la dinámica de una economía hacia fuera de sus fronteras nacionales.

En los países menos avanzados, en cambio, como es el caso de Colombia y de las demás naciones latinoamericanas, la internacionalización es *exógena*: se realiza sobre todo en virtud de presiones que vienen de fuera, de los organismos financieros multilaterales y de los mismos países industrializados.

Desde luego, estamos hablando aquí de tipos ideales de internacionalización que no se dan, quizás, en estado puro, pero que sí señalan tendencias fundamentales que alteran la significación concreta de la internacionalización para las distintas regiones y países. En cada uno de estos dos tipos de internacionalización podemos distinguir, además, tres características importantes.

a) La primera característica radica en que, mientras la internacionalización endógena de las economías fuertes se lleva a cabo *de abajo hacia arriba*, de la sociedad al Estado por una dinámica que parte de los grandes capitales y las empresas hacia el aparato estatal, la apertura exógena se realiza en sentido contrario, *de arriba hacia abajo*: es impuesta por decreto de los Estados que, presionados por los organismos financieros multilaterales y los países industrializados, le imponen a su vez la apertura a la economía nacional.

En el primer caso, propio de las economías fuertes, los Estados obedecen a la dinámica de las empresas, las acompañan en el proceso y se convierten en sus voceros en los foros internacionales. Cuando intervienen en la economía nacional, lo hacen justamente en sentido contrario a la internacionalización, para proteger sectores especialmente vulnerables, como acontece con la agricultura o con ciertos sectores estratégicos.

En cambio, la internacionalización de las economías débiles hace parte, más bien, de los voluntarismos políticos de los Esta-

dos que, presionados por el entorno internacional, se empeñan en exponer la producción nacional a la competencia externa. Con el ánimo de atraer capital e inversión extranjera, eliminan con frecuencia, de manera indiscriminada, toda protección. Por ello, suelen estrellarse con la impreparación, la incompreensión, la indiferencia, incluso la resistencia de diversos sectores sociales. Sus acuerdos se convierten con frecuencia en acuerdos de papel.

No sobra reiterar que se trata de modelos ideales. De hecho, un Estado no podría imponer un proceso de apertura si no existirían al menos algunas empresas nacionales lo suficientemente poderosas como para que, por su dinamismo, puedan esperar beneficios de su articulación a mercados más amplios.

b) Los dos modelos básicos de internacionalización, endógena y exógena, poseen una segunda característica digna de mención. Los capitales de las economías fuertes, de internacionalización endógena e impulsada desde abajo, anidan, en buena medida, en sus países de origen, donde generan empresas productivas, empleo y mejores condiciones de vida para la población, y atraen asimismo los capitales de otras economías que buscan seguridad y rentabilidad de largo plazo. Se trata, pues, de capitales que se pueden llamar *sedentarios, productivos e imantados*. En cambio, la internacionalización de las economías menos fuertes, inducida desde fuera y desde arriba, atrae sobre todo *capitales rapaces*, que buscan una rentabilidad de corto plazo a través de la especulación financiera o que se apoderan de los sectores más productivos y estratégicos de la economía nacional y los explotan pero estarían dispuestos a abandonarlos si no garantizaran tasas de ganancia satisfactorias. Estos capitales no aumentan sensiblemente el empleo, contribuyen a la concentración de la propiedad, ahondan los desequilibrios internos y no mejoran sustancialmente la productividad nacional, aunque aumenten transitoriamente el producto interno bruto. Emprenden además el vuelo a la menor señal de alarma, sumiendo en la crisis a su presa. No garantizan, por lo tanto, una internacionalización exitosa. La reciente crisis mexicana, su propio efecto "tequila" y la

repercusión en otros países de América Latina ilustran bien esta situación.

- c) Finalmente, la *internacionalización* de una economía sólo merece ese nombre en la medida en que es endógena y se lleva a cabo desde abajo. En ese caso, la fortaleza de los capitales, del aparato productivo y de servicios trasciende las fronteras nacionales, bien sea a través de circuitos comerciales o incluso mediante su implantación fuera del país. En cambio, en los casos de internacionalización exógena y desde arriba, más que de una verdadera internacionalización se trata de una "*apertura*" unilateral a los capitales, las empresas, las tecnologías y los productos de las economías foráneas. En esas condiciones, los países quedan supeditados a las señales inmediatas del mercado y del capital financiero, pierden un horizonte de largo plazo, ven crecer sus vulnerabilidades y deteriorarse su situación económica y social.

América Latina inició, desde los años ochenta, una internacionalización exógena de sus economías. Entró en el proceso a través de la puerta estrecha de la deuda, por la presión y bajo las condiciones de ajuste y liberalización exigidas por el FMI y el Banco Mundial. La internacionalización fue impuesta desde arriba, por los Estados, y dejó las economías nacionales gravemente expuestas a los capitales rapaces. El proceso de internacionalización de las economías latinoamericanas constituye, por lo tanto, en términos generales, una apertura unilateral y una forma de internacionalización subordinada a las economías más fuertes del mundo y, en particular, a la economía norteamericana.

La regionalización

La *regionalización*, como hemos dicho, es una forma particular de internacionalización. Hagamos algunas precisiones sobre ella y, en particular, sobre los acuerdos regionales de libre comercio, como el North American Free Trade Area (NAFTA), subregionales como el G-3 y la Asociación de Estados del Caribe, o de integración económica, como el Mercosur y la Comunidad Económica Europea.

Los acuerdos regionales y subregionales tienen por lo menos dos significados: constituyen, al menos en principio, un *mecanismo de defensa* frente a las grandes tendencias globales; pero son, al mismo tiempo, una *forma de articulación colectiva y subordinada* a las mismas. Un acuerdo como el NAFTA, a pesar de obedecer a la iniciativa de la economía más poderosa y globalizada del mundo, la de los Estados Unidos, no deja de tener un carácter defensivo: apunta a asegurarle un mercado y constituye un mecanismo de presión ante un eventual proteccionismo excesivo de la Unión Europea y el Japón. Por otra parte, no es imposible que, en ciertas condiciones, una organización regional llegue a convertirse en fuerza motriz del proceso de globalización, como aconteció con la Comunidad Económica Europea.¹²

Es indispensable, sin embargo, distinguir por lo menos dos tipos básicos de acuerdos. Estos pueden ser horizontales o verticales. Por *regionalización vertical* se entiende en este texto aquella donde 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. Buscan así su fortalecimiento y su inserción competitiva en los circuitos globales y, sobre todo, tratan de evitar su marginamiento. Ingresando a la Unión Europea, por ejemplo, numerosas economías relativamente pequeñas, como las de Grecia, Portugal o España, se han vinculado a las economías de potencias como Gran Bretaña, Francia y sobre todo Alemania. En el caso del continente americano, este modelo vertical podría corresponder al esquema neopanamericano propuesto por los Estados Unidos a los países latinoamericanos. Muchos países de América Latina aspiran a vincularse, como ya lo ha hecho México, a la poderosa economía del Norte con el ánimo de evadir su marginamiento de los flujos económicos globales.

¹² La Comunidad Económica Europea nació en 1957 por el deseo de consolidar la paz en Europa y de recuperar un lugar de preeminencia mundial para el continente. Desde los años sesenta se convirtió a la vez en una forma de protección frente a las tendencias globalizantes de la economía norteamericana y japonesa, y en un modo de articulación a su dinámica. Finalmente, desde los años setenta ha llegado a formar parte de la Triada globalizadora.

Sin embargo, por este derecho de protección, de fortalecimiento y de enganche a la economía mundial, las economías subalternas se ven obligadas a pagar un alto costo. Deben aceptar a cambio una acentuada dependencia económica e incluso política frente a las grandes potencias.

En contraste con el modelo de regionalización vertical, podemos considerar otro tipo de acuerdos más *horizontales*, realizados entre países de economías menos dispares. A este modelo corresponden esfuerzos latinoamericanos de integración como el Pacto Andino o el Mercosur. El G-3 representa, en cambio, un modelo híbrido como intentaremos mostrarlo en este ensayo. Podríamos decir que la horizontalidad es distintiva del proyecto neobolivariano que estaría en oposición y conflicto con el neopanamericanismo vertical norteamericano.

Regionalización y tipo de internacionalización

Las relaciones asimétricas ya descritas entre economías que se internacionalizan por una dinámica endógena y aquellas que lo hacen por presiones exógenas, tienden a reproducirse en menor escala en el seno de cada acuerdo regional de libre comercio.

Los países de economía más fuerte dentro de un grupo, poseen una actividad empresarial más dinámica que les permite extenderse con mayor facilidad a los mercados de la región. Por ello mismo, los acuerdos, aunque sean inicialmente presionados por el entorno internacional y promovidos por el Estado, son bien acogidos por el sector empresarial de estas economías. En este sentido, el acuerdo puede adquirir, para las economías relativamente más fuertes dentro del grupo, un significado no solamente defensivo frente a las economías globales, sino también conquistador, agresivo y rapaz en relación con los miembros más débiles del acuerdo; buscan transferir así a los más débiles, parte de los costos de su inserción en la economía global. Este es el caso de los Estados Unidos en el NAFTA, el de Alemania en la Unión Europea, y podría llegar a ser, quizás, el caso de México en relación a Venezuela y Colombia en el G-3.

En suma, los países más fuertes de un grupo regional o subregional tienen mayores posibilidades de beneficiarse de los acuerdos de libre comercio, a no ser que éstos prevean medidas de compensación y garanticen el equilibrio entre los asociados. Estas medidas no podrían reducirse -como acontece en la mayor parte de acuerdos de libre comercio firmados a finales de los ochenta y comienzo de los noventa- al otorgamiento de mayores plazos en la desgravación sino que debería involucrar otras medidas centrales.¹³ Un cierto equilibrio relativo entre sus miembros es condición indispensable para el buen desarrollo y la consolidación de los grupos. El tratamiento igual entre desiguales, el tratamiento parcialmente preferencial o cualquier forma de consagración institucional de asimetrías los llevan a su desintegración o a su parálisis. Pero el equilibrio no es fácil de obtener, ya que los más fuertes tienen, por principio, un mayor poder negociador. Por otra parte, con frecuencia las economías más frágiles se resignan, al menos inicialmente, a incurrir en los costos de un acuerdo asimétrico con tal de no quedar rezagadas o aisladas de los grandes circuitos de la economía regional, internacional y mundial.

3.- Sentido y contexto de la integración

La concertación económica o política implica acuerdos puntuales e inestables pero para aunar voluntades con el fin de actuar de manera conjunta, por ejemplo, en organismos internacionales, y como forma de asociación aumenta el poder negociador en el debate en torno al tema objeto de la concertación o en el escenario escogido para actuar conjuntamente.

La integración que empieza por la economía puede tener dos caminos, el de los acuerdos de libre comercio y el otro más estructural de creación de mercados comunes. Los acuerdos de libre comercio facilitan y estimulan el intercambio primero de bienes y capitales, luego de servicios y personas entre países (no

¹³ Ver al respecto el capítulo sobre igualdad de oportunidades para acceder a las potencialidades de la integración, en CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago, 1994, págs. 86-89.

necesariamente vecinos) que fijan autónomamente sus políticas macroeconómicas (monetarias, fiscales), de comercio, de defensa, y de relaciones internacionales, y no tienen en común un arancel externo ni una autoridad central económico y menos política. Ejemplo de éste tipo de integración es el acuerdo entre Estados Unidos y Canadá; el TLC; la AELE, de la que hacen parte Suiza, Austria, Finlandia, Islandia, Suecia y Noruega.

Un mercado común implica, en cambio, una mayor integración pues en el proceso de conformación de una unidad frente a terceros se van liberalizando las transferencia de bienes, capitales, servicios y personas; se van armonizando los modelos económicos, las normas arancelarias y de comercio; se van pactando autoridades centrales, órganos legislativos que van ampliando sus funciones; se van y decidiendo colectivamente políticas monetarias, de defensa y de relaciones externas etc. Ejemplo de este proceso es la Unión Europea.

La expansión y racionalización del capital transnacional (regional y extraregional) obstaculizado por problemas estructurales de los mercados latinoamericanos, no puede ser identificada entonces con la integración. Esta no puede ser vista como la sola supresión de cualquier restricción al comercio, al movimiento de capital, ni como una retirada de la función reguladora del Estado. Tampoco puede ser reducida a la construcción de un dispositivo regional de armonización de espacios económicos hacia la sola vinculación al comercio norteamericano.

La integración entre los países implica ceder soberanía a organismos supranacionales de conformación colectiva. Esto exige algo más que acuerdos de libre comercio y supone un proceso prolongado de concertación política y de relación entre las sociedades y una educación previa de los ciudadanos y de las instituciones en y para la integración.

La integración económica es tal vez la primera fase pero para que abra el camino de una real integración entre los países implica la construcción conjunta de un espacio cultural y político común. La concepción tradicional de la integración económica planteaba, por una parte, la creación de unidades mayores para ampliar los mercados internos pero manteniendo restringido el

flujo de capitales y personas, y por otra parte, el establecimiento de barreras proteccionistas frente a los productores externos al respectivo pacto.

Lo que se denomina corrientemente como acuerdo de integración económica se refiere, por un lado, a la formación de un mercado de libre comercio entre los miembros del respectivo acuerdo, y por otro lado, a la adopción de un arancel común discriminatorio frente a países externos al acuerdo. Se supone que éstos acuerdos permitirían ante todo, la especialización de cada país en lo que le resulta más ventajoso y lo hace más competitivo. Permitirían también, el aumento de los flujos comerciales por un intercambio más especializado y por el desplazamiento de los que no están en el acuerdo.

La disposición a constituir acuerdos de libre comercio implica no sólo eliminación de la sustitución de importaciones y de los aranceles sino también un estatuto que permita el libre flujo de capitales, que facilite las inversiones y la importación de tecnologías, un régimen de privatización de las empresas públicas

Los procesos de integración económica al interior de América Latina estaban basados en el modelo de sustitución de importaciones, promoción de exportaciones y por tanto de industrialización, a partir de la cual se daba la complementación y especialización entre los países miembros los que se integraban para protegerse. La crisis de la deuda, los planes de ajuste estructural terminaron de agotar dicho modelo y llevaron a valorar la dimensión externa de tales procesos regionales, como articulación al mercado internacional. Luego del decenio perdido se ha impuesto la búsqueda de otro modelo de desarrollo en el cual la apertura económica y la modernización de la economía y del Estado juegan un papel central. La integración económica se busca para desarrollar economías de escala, crear ventajas comparativas y competir a nivel mundial.

En los noventa han perdido peso las instancias de concertación informales, sin existencia jurídica, no burocratizadas, que favorecían los contactos directos por fuera de los organismos panamericanos, y que se multiplicaron en los años ochenta y fueron más allá del objetivo que les dió origen. Entre tales esfuerzos co-

lectivos vale la pena destacar, en primer lugar, a Contadora y su Grupo de Apoyo, que dieron origen luego al Grupo de los Ocho, más tarde el Grupo de Río, mientras Contadora se transformaba en el Grupo de los Tres, conformado por México, Venezuela y Colombia, con exclusión de Panamá.

Ante la transnacionalización y la conformación de grandes bloques económicos y comerciales, los países latinoamericanos no tienen otra forma de hacerle frente a estas nuevas realidades y de afianzar el bienestar interno, la autonomía y seguridad externa que incrementar su voluntad y posibilidades de participación y de acción colectiva tanto a nivel regional como internacional. Tales bloques regionales están formados por un centro de gravedad y unos países periféricos. El primero como cuenta con la mayor cantidad de recursos de poder, puede catalizar las acciones de los demás y determinar las condiciones y ritmos de la integración. Los segundos se incorporan si cumplen las condiciones de elegibilidad.

Los acuerdos de libre comercio parecerían ser entonces - en los noventa- el contenido concreto del discurso unitario continental que hasta ahora se había quedado en declaraciones de buenas intenciones pero sin mecanismos prácticos para hacerlo efectivo. Por eso las políticas de todos los gobiernos de América Latina y el Caribe tienden a la búsqueda de nuevos mercados, la apertura de los propios, el incremento de la inversión extranjera y la eliminación de las medidas comerciales restrictivas.

Relación entre unidad e integración

Hay que tener en cuenta que si bien para algunas élites pensar en la unidad latinoamericana equivaldría a enajenar beneficios o ceder espacios de participación derivados de las grandes potencias, para otros la aproximación a sus vecinos sería una manera de aunar esfuerzos para buscar la inserción internacional. Dentro de ésta última perspectiva se podrían entender los acercamientos bilaterales o entre países que mantienen conflictos territoriales.

Las posiciones convergentes con los Estados Unidos serían más por identificación de propósitos que resultado y aceptación de presiones.

Beneficios y riesgos

La integración tiene objetivos de largo, mediano y corto plazo cuya satisfacción es gradual aunque no lineal, conlleva avances y retrocesos. En teoría liberar el mercado significaría mayor bienestar para los países implicados dado que sus consumidores podrían contar con mejoras en la calidad y en los precios. Además habría una asignación más eficiente de los recursos y un incremento en la producción y el ingreso.

Claro que en el proceso de reasignación de recursos habría costos económicos y algunas de sus consecuencias políticas y sociales podrían convertirse en riesgos. La integración podría tender a asumir la forma de una dinamización de los intercambios entre regiones privilegiadas más que entre países, desarticulando esquemas de división regional del trabajo y por tanto las zonas más competitivas podrían ser más favorecidas por los flujos de inversión.

Participación

Para pasar de una internacionalización pasiva a una democrática se requiere que todas las fuerzas sociales tomen un papel activo e incidan en los procesos de integración para variar algunas de sus dimensiones y se preparen a afrontarlos y reducir sus efectos negativos. Tal participación puede darse en las negociaciones y en la planificación del proceso, en la formulación de diagnósticos sectoriales y de alternativas de reconversión sectorial, global, nacional o regional para que no se agote en la liberalización comercial sino que avance en términos políticos, sociales y culturales y de colaboración científico-tecnológica.

Un manejo tecnocrático y economicista de las negociaciones genera nacionalismos con graves consecuencias como las que se han visto en Europa. Y dado que la integración puede aumentar la desigualdad y hasta redefinir la unidad nacional debe por tanto involucrar a los diversos actores: empresarios, consumidores, comerciantes, investigadores, medios de comunicación, comunidades implicadas, sindicatos, etc. Por lo demás, la falta de información,

de discusión y de participación de los diversos sectores hace pues más duros los costos y más limitadas las opciones. La integración de Colombia y Venezuela, por ejemplo, encierra problemas culturales con arraigo histórico que hacen necesario un entendimiento entre las poblaciones. Un mercado común exige (como lo establece para la UE el Acta Única ratificada por los acuerdos de Maastricht) la libre circulación de personas, servicios, bienes y capitales. Y una real integración requiere además de ese mercado común, la construcción de posiciones conjuntas a nivel económico no sólo comercial sino también monetario, culturales, de defensa y de coordinación de las instituciones políticas y de la orientación externa.

Para participar, es necesario conocer los escenarios políticos nacionales y regionales y a los aliados, sus posibilidades y limitaciones. Es igualmente necesario construir estrategias y asociaciones de los diversos países implicados, por ejemplo, contra la monopolización de la producción o del comercio, por la creación de empleo y el apoyo a productores o regiones asolados por el mercado, para influir en la política de precios, la incorporación de tecnología, la redefinición de la función reguladora estatal y la reorientación democrática de nuestros países, etc.

Algunas preguntas

El logro de acuerdos económicos ¿es prerequisite para que simultánea o posteriormente surjan proyectos de convergencia política? O, ¿es mejor evitar las acciones aisladas y para ello trazar una estrategia simultánea hacia América Latina y tratar de conformar un bloque?

La única posibilidad del momento es ¿partir del libre comercio bilateral o subregional para llegar al mercado norteamericano? o ¿es posible al mismo tiempo construir un interlocutor global o subregional latinoamericano con poderes y competencias para enfrentar las relaciones por ejemplo con los Estados Unidos, con la Unión Europea? ¿La alternativa es integración subregional o regional? o apertura e inserción individual a la economía mundial?

¿Es posible seguir pensando en América Latina y El Caribe como un todo dividido por fronteras artificiales y susceptible de unir a costa de todas sus adscripciones geopolíticas, culturales, históricas, económicas y políticas actuales? Por tanto ¿tiene validez la concepción de la unidad de toda Latinoamérica como se pensó en los años treinta?

Contexto y efectos en la región

Los años noventa arrancaron con una gran euforia sobre la integración de la que hicieron parte:

- la firma indiscriminada de acuerdos de libre comercio por parte de todos los países
- la creación de nuevos agrupamientos subregionales (NAFTA, G-3, Mercosur, AEC, SICA)
- la reactivación de anteriores acuerdos (Comunidad Andina, MCCA, Caricom)

Dichos acuerdos hicieron parte de los esfuerzos gubernamentales para:

- responder ante la evidencia de la globalización
- responder a la iniciativa Bush y hacer un intento individual para ser elegible al NAFTA
- dar señales positivas a los inversionistas
- profundizar y hacer irreversible la apertura y las reformas económicas internas
- entrenarse para poder competir luego en diversos mercados e internacionalizarse

Pero esa euforia parece estar pasando y en la región, tal vez solo, dos gobiernos del Gran Caribe toman ahora iniciativas para la firma de nuevos acuerdos de libre comercio, predominantemente con esquemas subregionales:

- República Dominicana que lo ha hecho con la Caricom y Centroamérica y se propone servir de puente para la alianza estratégica del istmo y las islas,
- Cuba que trata de romper su bloqueo acercándose a la ALADI, al G-3, al Cariforo, etc.

Fuera de estos dos casos parecería que la euforia ha pasado por dos razones:

La primera en el tiempo, es el cambio hemisférico originado en:

- negativa a Clinton del *fast track*/97
- dinámica del Mercosur hasta el 99 (crisis de Brasil y tensiones en el Mercosur)

La segunda, más importante en la actualidad, es la situación global que se manifiesta en:

- la crisis financiera en Rusia, Asia, Brasil y sus múltiples efectos
- la turbulencia financiera con el retiro masivo de capitales de corto plazo de los mercados emergentes y de inversionistas
- la búsqueda de regulaciones a la volatilidad financiera que antes parecían imposibles
- el impacto comercial por la devaluación de las monedas
- el carácter impredecible de la salida de la crisis que podría frenar al Mercosur y desalentar los procesos de integración hemisférica por la ausencia de liderazgo de Brasil y llevar a los gobiernos a nuevas y caóticas marchas hacia atrás y hacia adelante.

La pregunta que cruza la nueva situación de la globalización, regionalización e integración es si se trata de una crisis coyuntural o definitiva que puede revertir dichos procesos. Todo parece indicar que hay razones estructurales irreversibles que llevan a la globalización, pero no necesariamente a los procesos de regionalización e integración

- red electrónica que hace posible la integración financiera, productiva y comercial
- nuevas tecnologías que requieren mercados globales y que llevan a todos los países a buscar insertarse en ellos
- el comportamiento de la economía estadounidense que hasta ahora ha hecho que la crisis no se generalice pero a costa de absorber buena parte de los recursos internacionales.

Dicha situación tiene múltiples efectos negativos en los intercambios subregionales y regionales. Enumeremos trece de ellos:

- Reducción de las tasas de crecimiento especialmente en el segundo semestre de 1998.

- Elevación de la tasa de desempleo.
- Incremento del déficit fiscal con la reducción tanto de entradas corrientes por la baja en el crecimiento como de los ingresos tributarios por la reducción de los precios de exportación.
- Ascenso del déficit en cuenta corriente y disminución de la entrada de capitales.
- Aumento del déficit en la balanza de pagos aunque las reservas acumuladas con las privatizaciones permitieron cubrirlo por un tiempo. Pero los países ya se han gastado el ahorro nacional y han perdido su patrimonio, lo que los hace más vulnerables para hacerle frente a una crisis.
- Disminución de los precios de los productos de exportación (petróleo, textiles, acero, café) para que funcione la economía mundial.
- Deterioro de las relaciones de intercambio
- Austeridad para frenar el déficit fiscal e interno pero eso limita las posibilidades de expansión y de hacerle frente a los desastres dejados por fenómenos del niño o de la niña, huracanes, terremotos y explosiones sociales.
- Freno a las obras de infraestructura necesarias para incrementar la apertura e internacionalización.
- Desindustrialización de los países y agravamiento de las condiciones en el sector agropecuario.
- Presión para que las reformas nacionales continúen independientes del costo social.
- Medidas proteccionistas en las finanzas y el comercio para hacerle frente a ataques especulativos (azúcar y automóviles en Argentina y Brasil) o contra la competencia externa (camioneros en la frontera colombo-venezolana, Ecuador y Colombia sobre arroz).
- Mayor pérdida de control gubernamental y limitación de las opciones para el manejo macroeconómico
- subir los intereses para proteger el tipo de cambio y evitar el retroceso en la inflación, pero esto encarece el crédito, limita la expansión de la producción y el empleo

- devaluar para no perder competitividad y aumentar las exportaciones pero con esto arriesga la inflación, aumenta la carga de la deuda, disminuye salarios.

Algunas tendencias

La actual situación pone de presente -aunque con manifestaciones distintas en cada país y subregión- algunas de las fragilidades de las políticas gubernamentales emprendidas en los noventa para hacerle frente a la globalización y de los déficits de los actuales procesos de integración. Enunciaré diez tendencias y ejemplificaré con situaciones del Gran Caribe y la Comunidad Andina.

1. En la letra constitucional y en los discursos oficiales, América Latina y el Caribe aparecen como las primeras prioridades internacionales y de integración de los países de la región. Pero, en la dinámica de la integración se han enfrentado dos posiciones: una que busca acuerdo individual e inmediato con Estados Unidos a cualquier costo y a través de una negociación bilateral en el NAFTA, el ALCA. Ejemplos:

- Colombia y Venezuela firmaron cada uno con México para formar el G-3 contra sus socios andinos y aceptando el formato NAFTA.
- Costa Rica primero y luego Nicaragua firmaron bilateralmente con México aceptando el formato NAFTA contra la opinión de sus socios.

La otra es una estrategia gradual, de negociación en etapas, de activación de los espacios subregionales y regionales para actuar a nivel hemisférico y mundial. Ejemplo: la alianza estratégica Centroamérica y Caribe insular en la AEC en el comercio, el manejo de asimetrías y el tratamiento especial a las pequeñas economías

Así, aunque se han dado algunos acercamientos y convergencias ventajosas hasta ahora han predominado las iniciativas y los comportamientos individuales más que subregionales o regionales. Todos terminan aceptando la negociación individual con terceros, unas veces con el argumento de que los otros no van a la misma velocidad, otras con autojustificaciones de las salidas pro-

pias y no conjuntas. América Latina y el Caribe no han podido, sin embargo, hacerle frente como grupo a las tendencias centrífugas que enfrentan los procesos de regionalización e integración.

2. Los acuerdos subregionales no han sido el marco de referencia de las actuaciones de los gobiernos de los países miembros (salvo en el caso de la Caricom).

- El manejo de asuntos claves de la agenda internacional como el de las drogas, la migración, el ambiente, o de otros más olvidados como el de la pobreza, el desarme han ido tomando un rumbo nacional/bilateral.

- Cuando uno de estos asuntos logra un cierto manejo multilateral es porque, por ejemplo, la Unión Europea exige negociaciones de grupo a grupo, pero la práctica concreta frente a éstos y otros asuntos tiende a ser, por lo general, unilateral.

3. Los gobiernos han dado las mismas respuestas ante la globalización y frente a la integración no como producto de un avance en la regionalización (coordinación de políticas macroeconómicas) sino como resultado de la imposición de las mismas recetas para la reforma, apertura e internacionalización de las economías, por parte del FMI o la Banca Mundial.

4. Hay una ausencia de direccionalidad en el comportamiento de los gobiernos, una falta de política coherente y estrategia deliberada de inserción internacional. El cambio de gobierno o de partido en el poder conlleva replanteamientos. Ejemplos

- Gaviria todo hacia el norte, Samper todo hacia el sur.
- Caldera y Chavez en distintos momentos anuncian negociaciones por separado de Venezuela con Brasil o Mercosur.

5. Se ensayan reformas institucionales como la separación entre las cancillerías y ministerios de Comercio Exterior que no logran construir un adecuado proceso de formulación de la agenda internacional y más bien lo enredan en disputas y contradicciones.

- Ejemplo: en Colombia se ha hablado de acabar el recientemente creado ministerio de Comercio Exterior sin que se haya hecho una evaluación de su funcionamiento, sentido y de cuál es la más adecuada forma de construir una política de comercio exterior.

6. Los acuerdos promovidos por los gobiernos han sido más de cúpula y en ocasiones se han impuesto a pesar de la oposición interna.

- los gremios empresariales son los que suelen ser convocados en el mejor de los casos a la "silla de atrás" de la negociación y en otros al "cuarto de al lado". Como es el caso del G-3.
- Son muy escasas las experiencias de participación de otros sectores sociales en las negociaciones de los acuerdos y en los desarrollos de los procesos de regionalización e integración. Como sucede con el SICA y la Caricom.
- No hay una evaluación cualitativa de estas formas de participación.

7. Han predominado los acuerdos de libre comercio en detrimento de los de cooperación, indispensables para la integración.

- Los lineamientos OMC y el formato NAFTA se basan en la reciprocidad, no aceptan un manejo de las asimetrías entre las distintas economías y condiciones de los países y hace innecesario entonces los programas de cooperación funcional.

8. La necesaria concertación política se ha quedado en retórica abstracta, no ha habido capacidad para establecer prioridades y espacios como el Grupo de Río han estado al margen de los conflictos o temas claves que países de la región han tenido que enfrentar. Las declaraciones del Grupo de Río, están plagadas de lugares comunes, argumentos vagos y planteamientos genéricos de defensa del derecho internacional y la democracia, de apoyo a la resolución pacífica de controversias y rechazo a las sanciones unilaterales, de solidaridad entre sus miembros. Pero en realidad, el Grupo no ha tenido ningún papel importante en momentos claves de la región y ni siquiera se ha podido pronunciar conjuntamente sobre asuntos internacionales claves y ha mostrado una falta de iniciativa propositiva.

- Ha estado ausente del proceso de pacificación de Guatemala, la solución de la crisis institucional de Haití, la transición de Cuba, la superación del conflicto limítrofe entre Ecuador y Perú, el autogolpe de Fujimori, la resolución de los intentos golpistas en Venezuela y Paraguay, la reducción de las tensiones diplomáticas entre Colombia y Estados Unidos.

- En cuanto a un asunto como la droga que los afecta de una u otra manera a todos, cada país ha negociado bilateralmente un paquete de medidas similares con Estados Unidos.
- Sobre temas internacionales claves como el lanzamiento de misiles de Estados Unidos contra Irak, la intervención de la OTAN en Yugoslavia, que no han tenido el apoyo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que han suscitado críticas en Rusia, China y el mundo árabe los mandatarios han decidido que la reacción debe ser individual y no colectiva.
- Ejemplo: la Declaración de Cochabamba dice en el punto 12 que los presidentes reafirman su "enérgico rechazo" a la ley Helms-Burton y destacan "*la importancia de la opinión unánime emitida por el comité jurídico interamericano de la Organización de Estados Americanos en el sentido de que los fundamentos y la eventual aplicación de dicha ley no guardan conformidad con el derecho internacional*". Sin embargo, lo cierto es que cuando en la Asamblea de la OEA 1996, que se efectuó en Panamá, se puso a discusión el caso de la ley Helms-Burton, los miembros del Grupo se redujeron a pedir un concepto del comité jurídico interamericano de la OEA sobre si dicha ley estaba enmarcada o no en el derecho internacional. Todo ello a pesar de que en el rechazo a la ley estaban de acuerdo 32 de los 34 miembros de la OEA - sólo la apoyaban Estados Unidos y Dominica - y contra ella ha votado la mayoría absoluta de miembros de la Asamblea de las Naciones Unidas pues además de que aumenta el bloqueo a Cuba afecta a sectores estatales y privados de los países que tienen relaciones con la isla.

Como lo señala Juan Tokatlián¹⁴, el Grupo de Río muestra un creciente debilitamiento interno y una notoria vulnerabilidad externa que ha sido a veces justificada de dos formas. Con una retórica "defensiva" acerca de las "enormes bondades" del Grupo -pesar de su *impasse* evidente- y con una insistencia en los condicionamien-

¹⁴ La Concertación política latinoamericana: ¿una crisis inevitable?, en Jorge Reinol Pulecio y Andrés Franco (eds.), *Sociedad civil e integración en las Américas. Una mirada al Mercosur*, Bogotá, Universidad Javeriana-Fescol, marzo de 1997, págs. 209-221.

tos que le impone la re-hegemonización estadounidense o las nuevas realidades mundiales. Pero estas hipótesis -relativamente válidas- no explican en toda su dimensión el estancamiento y deterioro del Grupo. El origen de sus mayores dificultades está en la región y sus países miembros, y según Tokatlán son de tres tipos; de agenda, de consenso y de política exterior.

1) De agenda, la que se deriva de varias situaciones:

- la ampliación numérica de los países participantes y de los temas que interesan a los gobiernos no ha llevado a un mínimo de ordenamiento de prioridades,
- la vaguedad en el tratamiento de esos tópicos a nivel intraregional y hacia el exterior le ha ido restando credibilidad,
- el tono cada vez más reactivo y menos propositivo le ha quitado protagonismo como interlocutor cohesivo y audaz en sus propuestas,
- la presentación ambigua y cauta de dichas cuestiones ante distintas contrapartes afecta el vigor de las posiciones,
- la falta de referente para proyectar sus planteamientos ¿Estados Unidos, la Unión Europea, un norte cohesionado, algunos agentes en los países del centro? Lo lleva a acumular aseveraciones y dificulta una estrategia de negociación consistente frente a distintas contrapartes,
- la no traducción operativa de esos planteamientos le reduce el perfil.

2) De consenso, por varias dificultades para lograr acuerdos básicos y sustantivos. El ejemplo de la deuda externa fue el más elocuente y tiende a repetirse al momento de abordar cuestiones fundamentales de la agenda externa de la región. Todos los gobiernos jugaron a moderar a los otros a tal punto que la moderación trajo consigo el inmovilismo, la pasividad y la fragmentación. Al ratificar sólo las obvias diferencias entre situaciones por país, se diluyó el mínimo común denominador grupal negociable frente a otros actores estatales y no gubernamentales. En la actualidad el tema se esfumó hasta de los discursos lo que coloca al Grupo en una posición frágil y errática entre otras contrapartes más poderosas para

las cuales la cuestión de la deuda ya no constituye un "problema" y las refuerza en no buscar soluciones estructurales.

- Es fácil obtener consensos débiles: - todos contra el "flagelo" universal de los narcóticos, a favor de la democracia, de acuerdo para robustecer los mecanismos multilaterales de diálogo y discusión.
- Sin embargo, ha sido imposible lograr una mayoría sólida y solidaria que pueda: convertir retórica en práctica, problemática en solución, iniciativa en acción, teoría en *praxis*, postura defensiva en posición ofensiva

¿Es, acaso, incompatible la conjunción creativa de intereses nacionales individuales con un interés regional fortalecido? En un escenario mundial pos guerra fría en el cual la noción de soberanía limitada, parcial o difusa ha ido ganando espacio por sobre el criterio clásico de soberanía absoluta e ilimitada, el Grupo, en vez de compatibilizar soberanías endebles para confrontar contrapartes más dotadas de atributos de poder, ha alimentado una legitimación de múltiples alternativas unilaterales que van en desmedro de una concertación latinoamericana efectiva.

3) De política exterior latinoamericana que no existe en la actualidad, todas se autodefinen como pragmáticas, lo que encierra tres notas claves:

- cada país del área ha construido, en su propio imaginario, su visión y versión de una suerte de "relación especial" hacia Estados Unidos, más por utilitarismo que por principio;
- las limitaciones externas llevan a transacciones individuales, en especial frente a Washington;
- se piensa que la unidad "excesiva" con los pares regionales disminuye la posibilidad de obtener beneficios de las contrapartes con mayor poder del sistema internacional.

9. Los acuerdos de libre comercio se han reducido como el formato NAFTA al libre movimiento del capital, los bienes y servicios pero no de la fuerza de trabajo y han dejado entonces de lado asuntos como el de las condiciones laborales y de vida de los migrantes, la agenda social o democrática.

10. La reactivación de los acuerdos han cambiado formalmente las instituciones y sus normativas pero no han afectado la realidad de los procesos. Más bien hay un desfase entre su funcionamiento real y la explosión de iniciativas gubernamentales de construir una comunidad regional o la unidad política.

- Es el caso del Pacto Andino que desde marzo de 1996, a través del Acta de Trujillo, se transformó en la llamada Comunidad Andina pero su denominación ambiciosa no ha logrado concretar la unidad intrasubregional de estos cinco países ni su proyección conjunta.
- Mientras anunciaba la transformación institucional andina, Bolivia ingresaba como miembro asociado del Mercosur y Venezuela ha querido seguir su ejemplo; Colombia dudó de la conveniencia de ese acuerdo, Perú prefiere estar fuera del arancel andino e ir paulatinamente acercándose a los cuatro países del cono sur y Ecuador ha mantenido un perfil bajo al respecto.
- En mayo de 1999, celebra sus treinta años en la crisis: Venezuela y Colombia enfrentados por camioneros, Ecuador y Colombia por el arroz, Perú que no termina de asumirse como parte y Bolivia que tiene poco interés.

4.- Conclusiones

Pero no todo es tan sombrío en el panorama. Si bien los acuerdos subregionales no han aumentado la capacidad de negociación de los países miembros y de las subregiones en su conjunto aunque sea por factores externos como la globalización que ha puesto al descubierto las vulnerabilidades y el riesgo de ser marginalizados y las recetas para el ajuste,

- los países latinoamericanos y caribeños se han acercado más que en otras épocas de proclamas hacia la unidad.
- Hay más interdependencias, más flujos que articulan a actores distintos de los gobiernos.

La globalización como proceso de cambios aún no se ha estabilizado pero parece irreversible mientras que la regionalización e

integración tal como ha ido tomando forma en los noventa puede echar marcha atrás. Entonces se plantean al menos cinco desafíos:

1. Consolidar los lazos subregionales y maximizar la efectividad de los acuerdos antes de acelerar dinámica hemisférica para:
 - multiplicar los lazos culturales, sociales, políticos y no sólo comerciales entre los miembros,
 - construir una visión común del camino a seguir, de los objetivos a alcanzar en cada etapa.
 - superar la historia conflictiva y los problemas no resueltos
 - construir identidades compartidas, comunidad de intereses que aumentan la capacidad de negociación e inserción conjunta en los procesos de globalización.
2. Concertar alianzas estratégicas entre países o subregiones para fortalecer la creación de un espacio regional mediante un proceso por etapas y de negociación en grupo. Aprovechar los intersticios que deja la confrontación de intereses entre bloques y hacer valer el peso en la toma de decisiones por consenso en las dinámicas hemisféricas hacia el ALCA. Ejemplos: Colombia- Venezuela; CAN-Mercosur, o el acercamiento Gran Caribe-Comunidad Andina.
3. El mercado no puede operar sin la existencia de la voluntad institucional de los Estados y sin la participación de las sociedades así sea en la interconexión económica entre los países del área. Eso exige transparencia y no improvisación en la construcción de una estrategia hacia la internacionalización positiva
4. Es necesario concentrar la agenda de la concertación política en muy pocos temas vitales y consensuales que expresen ideas fundamentales y no temas dispersos. Más que mencionar la multiplicidad de tópicos - ambiente, comercio, drogas se podría avanzar en tesis latinoamericanas frente a:
 - la soberanía, la cooperación, la seguridad, la justicia, etc.
 - no intervención, equidad, solidaridad y gobernabilidad, entre otras,
 - el papel del derecho, la política y la cultura, más que el de la economía

- combinar lo nacional y lo cosmopolita, lo particular y lo universal, la aldea y la globalidad.
- 5. Revisar y si es del caso reevaluar totalmente, los diversos mecanismos de agrupamiento:
 - Como el Grupo de Río, el SELA, la ALADI, la OEA, la CEPAL, que absorben importantes recursos humanos y materiales sin una suficiente rendición de cuentas y responsabilidad institucional y con una evidente duplicación de funciones y objetivos.
 - Como se ha hecho en la Europa occidental en distintos momentos en su tránsito hacia la consolidación de la Unión Europea, una comisión especial, pequeña, multinacional, no estatal sino con representantes de ONG, del sector privado, académico y político podría hacer un diagnóstico riguroso y presentar recomendaciones precisas y ponderadas en torno a la concertación regional real.