

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.