

Regionalismo Internacional Contemporáneo

Domenico Mazzeo*

* Profesor del Departamento de Economía e investigador del CIDSE

Marco Empírico y Conceptual

Los últimos años han testimoniado la re-emergencia del interés por la cooperación regional o regionalismo internacional. La euforia regionalista de los años cincuenta y sesenta se convirtió en escepticismo en los años setenta y parte de los ochenta. Se enfatizaron entonces otras alternativas de desarrollo, en particular la creación de un Nuevo Orden Económico Internacional a través del diálogo Norte-Sur y la búsqueda de una mayor autosuficiencia nacional. El abandono casi simultáneo del diálogo Norte-Sur, de las tendencias autárquicas y del conflicto Este-Oeste han infundido, en años recientes, un nuevo vigor al pensamiento y a la práctica regionalistas. Las vías nacionales, regionales y universales hacia el desarrollo pueden ser, por cierto, complementarios y convergentes. En particular, el debilitamiento simultáneo del factor ideológico en los conflictos regionales y de los obstáculos al intercambio en general, tendría que favorecer tanto el universalismo como el regionalismo. Por el momento, parece que una eventual victoria de la perestroika Socialista y de la más amplia tendencia hacia la Apertura Económica fortalece el regionalismo, por lo menos a juzgar por la reestructuración en curso de las relaciones internacionales, especialmente a nivel pan-europeo, tal vez pan-americano, así como en el Medio Oriente.

El propósito fundamental de nuestra investigación es re-examinar sucinta y críticamente la evolución de la teoría y práctica del regionalismo internacional durante los últimos cuarenta años, con el fin de explorar concepciones y políticas más apropiadas para su desarrollo futuro, tanto a la luz de experiencias pasadas como de acontecimiento en curso.

Trataremos, en primer lugar, los aspectos conceptuales, teóricos y metodológicos. Se

analizarán en seguida, a nivel empírico y en términos comparativos, los principales problemas relacionados con la liberalización comercial, programación industrial, armonización de políticas monetarias y fiscales, servicios comunes, trato preferencial para los países de menor desarrollo, elementos institucionales, papel de los factores externos, impacto de la Apertura Económica, y cooperación fronteriza.

El presente artículo es una introducción a la propuesta serie de estudios sobre cooperación regional. La primera parte evoca la evolución del fenómeno regionalista, en particular sus determinantes, resultados y problemas. La segunda parte del artículo es una reflexión más personal sobre el concepto de cooperación regional. En ella se argumenta a favor de una redefinición de la variable dependiente, que incorpore aspectos relacionados con la construcción de la capacidad nacional de desarrollo más que el fortalecimiento de la interdependencia per se.

Como se mencionó anteriormente este artículo es el primero en una serie de trabajos sobre el tema. El próximo artículo tratará el "Marco Teórico".

1. El fenómeno

a. La organización de la paz y el bienestar mundial: universalismo versus regionalismo

Las propuestas para la organización de la paz y el bienestar internacional se polarizaron al finalizar la segunda guerra mundial alrededor de visiones e intereses parcialmente diferentes: la visión universalista y la regionalista, la primera apoyada sobre todo por los Estados Unidos de América, la segunda por el Reino Unido. Los argumentos en favor de la concepción universalista, particularmente con respecto al componente seguridad, ponían en evidencia, de un lado, el peligro de la creación de bloques regionales basados sobre principios tradicionales de equilibrio del poder y, del

* El Autor agradece a la señorita Gloria Lucero y a los doctores Rafael Carvajal y Julián Delgado por su asistencia editorial

otro, las ventajas de un sistema global para adelantar procesos de desmilitarización y cimentar el acuerdo entre los principales aliados, de los cuales en definitiva dependería la paz mundial. Los partidarios de una solución regionalista, anticipando tal vez el conflicto Este-Oéste, consideraban que el anterior sistema aumentaría el riesgo de globalizar todo conflicto local. Dado que muchas veces la mayoría de los conflictos son locales, la mejor garantía de para asegurar la paz mundial sería prevenir este tipo de conflictos o por lo menos su globalización. De todas maneras, las dos visiones compartían una concepción básica común: los excesos del nacionalismo habían causado las dos guerras mundiales; la paz futura tenía que pasar por la superación del Estado Nacional.

Reflejando la nueva conformación de poder a nivel mundial, tanto los Acuerdos de Bretton Woods para los aspectos económicos como la Carta de las Naciones Unidas para la cuestión de seguridad enfatizaron la cuestión universitaria. A través del Consejo de Seguridad, institucionalización de la idea de seguridad colectiva universal, las Naciones Unidas en efecto intentaron establecer un verdadero gobierno mundial para el mantenimiento de la paz internacional. . Al mismo tiempo, como ocurre de frecuente con acuerdos y tratados

***Los partidarios de una
solución regionalista,
anticipando tal vez el
conflicto Este-Oéste,
consideraban
que el anterior
sistema aumentaría
el riesgo de globalizar
todo conflicto local***

internacionales que son el resultado de compromisos entre intereses divergentes, la Carta de las Naciones Unidas también sancionó el principio de la seguridad colectiva regional.² Al estallar el conflicto Este-Oéste, el sistema de seguridad colectiva universal permaneció en la práctica paralizado durante más de cuarenta años.³ En la práctica triunfó el regionalismo, tanto a nivel estratégico como económico.

b. Determinantes de la expansión del regionalismo internacional contemporáneo

Cuatro series de factores contribuyeron más específicamente al fortalecimiento del re-

1 Los poderes del Consejo de Seguridad con relación al mantenimiento de la paz internacional o a la prevención y supresión de la agresión son en efecto absolutos y de corte totalitario, en cuanto este organismo goza de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial en la materia. El Consejo tiene jurisdicción al respecto tanto sobre países miembros como no miembros de las Naciones Unidas, solo los cinco miembros permanentes, China, Estados Unidos, Francia, el Reino Unido y la Unión Soviética, gracias a su derecho de veto, pueden en realidad exonerarse de la jurisdicción del Consejo.

2 Los países latinoamericanos, deseosos tal vez de promover la construcción de un sistema panamericano y sobre todo de negar a la Unión Soviética la oportunidad de interferir en el Hemisferio Occidental a través de las Naciones Unidas jugaron un papel particularmente activo para la introducción del principio de Seguridad Colectiva Regional en la Carta de las Naciones Unidas.

3 En efecto, el sistema de seguridad colectiva universal obligatoria solo ha funcionado hasta el presente en dos ocasiones: parcialmente en la Guerra de Corea en 1950 y por primera vez de manera más completa en la actual

crisis del Golfo. Como es sabido, en este último caso el funcionamiento del Consejo de Seguridad, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, se hizo posible gracias al profundo cambio en curso en las relaciones entre las dos Superpotencias. En el caso de Corea, el Consejo pudo tomar sus primeras decisiones por razones puramente coyunturales, debido a la ausencia temporal de la Unión Soviética, como protesta en contra de la posición occidental de seguir reconociendo al gobierno nacionalista chino, y no al gobierno comunista, como el verdadero representante de China..

El regreso de la Unión Soviética al Consejo paralizó este organismo. La Asamblea General aprobó entonces la Resolución "Todos Unidos por la Paz" ("Uniting for Peace Resolution"), de discutible valor jurídico, que permitió, sobre una base voluntaria, la continuación de las operaciones en Corea. La misma Resolución ha servido de marco para la conducta de la mayoría de las actividades de las Naciones Unidas en favor de la paz durante los últimos años, actividades basadas sobre principios y mecanismos considerablemente diferentes de los que contempla la carta.

gionalismo internacional en la segunda mitad del presente siglo: el conflicto ideológico o conflicto Este-Oeste,⁴ el proceso de descolonización, la existencia y funcionamiento de las Naciones Unidas, y el progreso tecnológico.

El primer catalizador del desarrollo del regionalismo fue el conflicto Este-Oeste, que durante varias décadas esterilizó la alternativa universalista y sembró profundas rivalidades entre los más poderosos países de sistemas socio-económico diferentes, estimulando alrededor de ellos la formación de bloques estratégicos y económicos, al interior de los cuales numerosos miembros de la comunidad internacional buscaron de preferencia su seguridad y bienestar. Sin embargo, por su misma naturaleza, el conflicto Este-Oeste difícilmente podía jugar un papel generalizado y homogéneo en favor del regionalismo. En muchas partes del mundo, particularmente donde las dos ideologías siguieron luchando por el control de las mismas regiones, subregiones y países, el impacto del conflicto ideológico sobre el regionalismo fue necesariamente más bien ambiguo y hasta desestabilizador, cómo en el caso de América Central y África Oriental. En Europa, donde cada ideología imperó en cada una de las dos partes del dividido continente, el conflicto ideológico contribuyó de manera más profunda y duradera a la creación de estructuras regionales estratégicas y económicas, consideradas por mucho tiempo como prototipos del regionalismo internacional.

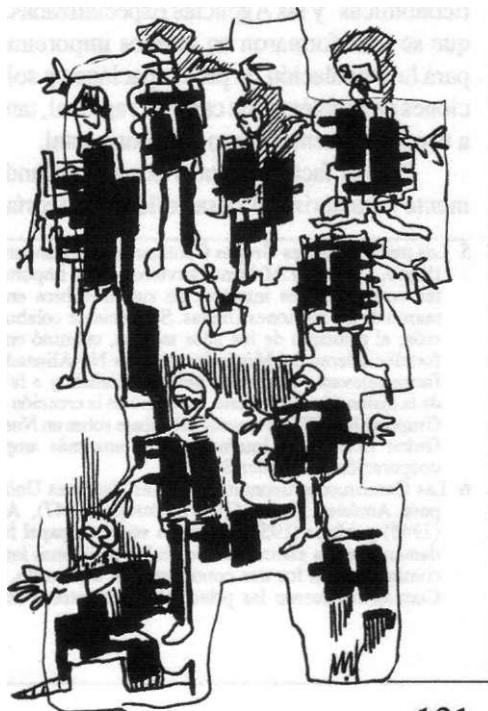
Triplicando el número de Estados independientes en veinte años, la descolonización

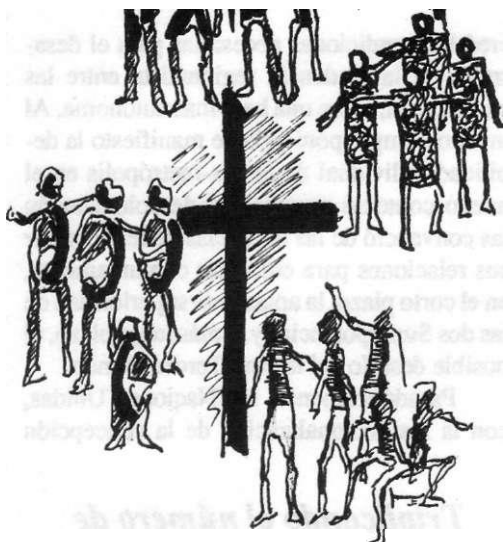
creó las condiciones necesarias para el desarrollo de la tendencia regionalista entre las ex-colonias, sobre una base más autónoma. Al mismo tiempo, poniendo de manifiesto la debilidad individual de las ex-metrópolis en el nuevo contexto mundial, la descolonización las convenció de las urgencias de reestructurar sus relaciones para enfrentar conjuntamente, en el corto plazo, la aplastante superioridad de las dos Superpotencias y, a más largo plazo, el posible desafío del mismo Tercer Mundo.

Paradójicamente, las Naciones Unidas, con la institucionalización de la concepción

***Triplicando el número de
Estados independientes en
veinte años, la
descolonización creó las
condiciones necesarias para
el desarrollo de la tendencia
regionalista entre las
ex-colonias, sobre una base
más autónoma***

4 El impacto del conflicto ideológico es particularmente evidente en la creación de la Organización de los Estados Americanos (1948), el Tratado del Atlántico Norte (1949) y su respectiva Organización (OTAN, 1951), el Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME o COMECON, 1949), el Pacto de Varsovia (1955), la Comunidad Económica Europea (1957). Sobre todo Estados Unidos trató establecer, aun con mucho menor éxito, cinturones de seguridad colectiva regional en el Medio Oriente y el Sud-Este Asiático, con el fin de contener la expansión del comunismo. La misma Asociación de las Naciones del Sud-Est Asiático (ASEAN, 1967) surgió como mecanismo de defensa conjunta contra la insurgencia apoyada por los partidos comunistas chino y vietnamita.





universalista, favoreció de varias maneras la consolidación de la tendencia regionalista. Algunos principios de la Carte reforzaron ésta tendencia, en particular el principio de seguridad colectiva regional y el principio de una representación equitativa en la composición del Secretariado y en la selección de miembros electivos de los órganos de las Naciones Unidas. En la práctica, la Organización Mundial promovió la formación y funcionamiento de los Grupos Continentales,⁵ las Comisiones Económicas⁶ y las Agencias Especializadas,⁷ que se transformaron en marcos importantes para la articulación de preocupaciones y soluciones de problemas de carácter regional, tanto a nivel continental como subcontinental.

Pero el factor que tal vez más profundamente caracterizó el desarrollo de la teoría y

práctica regionalista fue el desafío tecnológico, que por razones de seguridad y bienestar parecía exigir la superación de las fronteras nacionales. Esta concepción del papel de la tecnología es común al Capitalismo y al Marxismo y sienta las bases del universalismo cosmopolita y del regionalismo internacional. Al mismo tiempo, el predominio de la guerra fría, el diferente nivel de desarrollo entre países y experiencias recientes del colonialismo proponían al regionalismo internacional como

en términos institucionales, la construcción regionalista tanto a nivel oficial como no oficial progresó a un ritmo superior a la construcción universalista, sobre todo durante los años cincuenta y sesenta.

el compromiso más apropiado para superar los límites percibidos de las estructuras nacionales, eventualmente cómo etapa intermedia hacia el universalismo.

Por lo menos en términos institucionales, la construcción regionalista tanto a nivel oficial como no oficial progresó a un ritmo proporcionalmente diez veces superior a la construcción universalista, sobre todo durante los

5 Los tres principales Grupos Continentales (Latinoamericano, Asiático y Africano) sirvieron como importantes voceros de los intereses de sus miembros en el marco de las Naciones Unidas. Su creciente colaboración, al principio de los años sesenta, culminó en el fortalecimiento del Movimiento de los No-Alineados, factor relevante de presión anti-colonialista y a favor de la distensión Este-Oeste, así como en la creación del Grupo de los "77", promotor del debate sobre un Nuevo Orden Económico Internacional y una más amplia cooperación económica Sur-Sur.

6 Las Comisiones Económicas de las Naciones Unidas para América Latina (1947), Europa (1947), Asia (1948) y África (1958) jugaron a veces un papel fundamental en la estructuración de las relaciones intercontinental. En los tres continentes en desarrollo, las Comisiones fueron las principales promotoras de la

creación de Bancos e Institutos de Planeación continentales y, en el caso de América Latina y África, de grupos regionales subcontinentales. Durante más de dos décadas, las Comisiones para Europa y Asia representaron los únicos puntos de contacto de los países de la región a nivel continental, contactos que para Europa fructificaron en la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa, vehículo de la actual reorganización de las relaciones pan-europeas.

7 Adoptando una política de relativa descentralización administrativa, las numerosas Agencias y Programas especializados de las Naciones Unidas, en particular la Organización Mundial de la Salud, a través de sus Oficinas Regionales, estimularon considerablemente la cooperación funcional entre países en desarrollo, a nivel sobre todo subcontinental.

afios cincuenta y sesenta. Sólo en Asia, a causa de la ubicuidad de conflictos violentos y de las rivalidades persistentes entre las grandes potencias, el regionalismo avanzó muy poco y hasta hoy sólo cuenta con un organismo regional significativo: la Asociación de las Naciones del Sud-Este Asiático (ASEAN).⁸ En los otros continentes, los ensayos fueron numerosos e insistentes. La experiencia Latino-americana y Europea al respecto es suficientemente conocida en ésta parte del mundo para ser aquí mencionada. Por el contrario, vale, tal vez, la pena enfatizar que el continente Africano constituyó el laboratorio más diversificado si no de los éxitos, por lo menos de las aspiraciones regionalistas.⁹ En parte enmarcadas en experiencias coloniales y estimuladas por la severidad de los problemas relacionados con la consolidación de la independencia y la superación de los límites de los mercados nacionales, docenas de agrupaciones de corte federalista y funcionalistas, a nivel continental y subcontinental, buscaron persistente y casi desesperadamente la tierra prometida de la cooperación regional. Hasta que punto los resultados han justificado los numerosos esfuerzos?

Resultados

Es opinión bastante generalizada que el regionalismo internacional prosperó considerablemente entre países industrializados a nivel político, estratégico y económico, mientras que fracasó casi por completo entre países en desarrollo. A confirmación de lo anterior se citan los éxitos aparentemente ininterrumpidos de la Comunidad Económica Europea

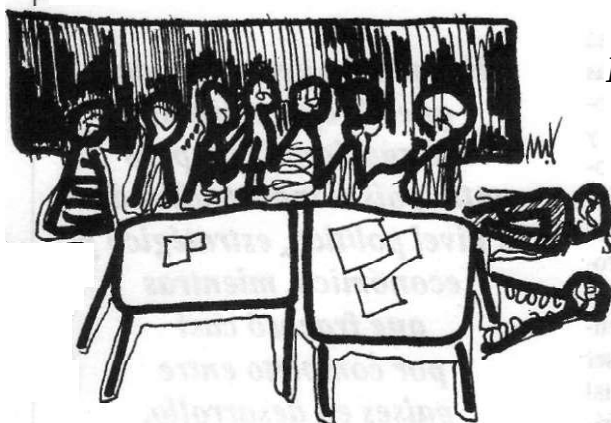
***Es opinión generalizada
que el regionalismo
internacional prosperó
entre países industrializados
a nivel político, estratégico y
económico, mientras
que fracasó casi
por completo entre
países en desarrollo.***

(CEE) y, antes de los recientes cambios en los países socialistas, del mismo Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAME-COMECON), por lo menos en el campo de la coordinación del desarrollo infraestructural, la cooperación científico-técnica y la programación industrial. Se afirma, por el contrario, que los experimentos regionalistas en el Tercer Mundo se enfrentaron frecuentemente a la parálisis o a la muerte.

Apreciaciones sumarias de este tipo raramente hacen justicia a las realidades. En el mismo caso de la CEE, ni el proceso de decisión mayoritaria ni el programa de armonización monetaria ni el anhelo hacia una política exterior comunitaria se han cumplido según los planes. La decisión de los países de Europa Oriental de dismantelar las principales organizaciones regionales socialistas también pon-

8 Otros tentativos de organización regional en Asia, a parte la ASEAN, incluyen la liga y el Mercado Común Árabes, que incorporan países de habla árabe tanto de Asia Occidental como de África del Norte. En los años ochenta, se estableció el Consejo del Golfo para los países de la Península Arábiga, mientras que la India promovió marcos de cooperación más formales con sus vecinos menores. Se espera que la conclusión de la guerra del Golfo resulte en nuevas formas de cooperación estratégica y económica entre los países del Medio Oriente.

9 Ejemplos de federaciones relativamente exitosas son la Tanzania (Unión de Tanganyika y Zanzíbar), la Senegal (entre el Senegal y Gambia), y el mismo Nigeria, mientras que la Federación de Mali y la otra entre el Chana y la Guinea se quedaron prácticamente sobre el papel. Entre los numerosos grupos regionales de tipo económico-funcional figuran la Unión Aduanera y Económica de la África Central, la Comunidad Económica de los Estados de la África Occidental, la Área de Comercio Preferencial para los Países de África Oriental y Austral, y la Conferencia para la Coordinación del Desarrollo de los Países de la África Austral. Para una reseña reciente de las principales agrupaciones regionales africanas, véase: MAZZEO, D. (Ed.) *African Regional Organizations*, Cambridge University Press, 1984, 265 p.



El argumento de la debilidad institucional tiene escaso valor explicativo, no porque el elemento institucional no sea sumamente importante en cualquier proceso socio-económico y político, sino más bien porque en general las instituciones regionales entre países en desarrollo se comparan favorablemente con instituciones similares entre países industrializados

dría en tela de juicio el valor a largo plazo de los resultados alcanzados por ellas. Un análisis acertado de los hechos revelaría además que, en sus períodos de auge, el Mercado Común Centro-Americano y la Comunidad de África Oriental no tenían mucho que envidiar a la CEE y al COMECON no sólo del punto de vista del marco institucional, sino también con relación al ritmo de crecimiento, niveles y estructura del comercio intraregional. Hacia mediados de los años sesenta, el comercio intracomunitario en las dos regiones en desarrollo oscilaba entre el 20% y el 25% del total del comercio exterior respectivo de los dos grupos. Esto significaba, en el caso centro-americano, un nivel de comercio intra-regional alrededor de tres veces superior al promedio del comercio intra-latinoamericano¹⁰ en

general y, para la Comunidad de África Oriental, por lo menos de seis veces superior al promedio del comercio intra-continental en África. Además, la estructura o composición del comercio regional centro-americano y este-africano se orientó rápidamente hacia el intercambio de bienes manufacturados, que en los dos casos alcanzaron a representar cerca del 80% del comercio regional.

Este resultado comprobaría en parte el potencial de la cooperación regional para estimular la producción industrial de los países miembros, inclusive en el caso de países en desarrollo.

La impresionante red de infraestructuras y servicios comunes en África, experiencia de una amplitud sin equivalente en otros continentes, también facilitó la transición desde la administración colonial a la reorganización nacional de tales servicios y jugó un papel importante en la provisión de un apoyo más eficiente para el desarrollo económico en general y la capacitación e investigación científico-técnica en particular.¹¹ En el continente asiático, la ASEAN sigue siendo considerada

10 El alto nivel de comercio intra-centroamericano en los años sesenta es particularmente significativo si se considera que al principio de los años cincuenta la participación del intercambio regional sólo representaba cerca del 3% del total del comercio exterior del área, situándose a un nivel cuatro veces inferior al nivel del comercio intra-latinoamericano en general.

11 La gama de Servicios Comunes o Regionales en África se extendía de las infraestructuras físicas (aviación, ferrocarriles, correo y telecomunicaciones, compañías de navegación marítima) a la educación superior (universidades e institutos de altos estudios regionales), a centros y laboratorios de investigación en el sector agrícola e industrial. Un análisis de la importancia de esta forma de cooperación regional, con referencia al caso de África Oriental, se encuentra en: MAZZEO, D. *Foreign Assistance and the East African Common Services*, Weltforum Verlag, 1975, 235 p.

Según la literatura especializada los problemas que más han dificultado el avance de la cooperación regional entre países en desarrollo se podrían reagrupar así: la debilidad de las instituciones regionales, los conflictos políticos de costos y beneficios de la cooperación entre los participantes, y el alto grado de dependencia externa de los países de la región

como un factor apreciable de seguridad y desarrollo económico en la región. En América Latina, los Acuerdos de Complementación industrial han servido durante las últimas décadas como un notable instrumento de especialización intra-industrial, por lo menos entre Argentina, Brasil y México. Más cerca de nosotros, sólo la ignorancia de los hechos podría desconocer la importancia del Pacto Andino para las exportaciones manufactureras de Colombia.

Las observaciones anteriores son una invitación a profundizar el análisis empírico del fenómeno regionalista en términos comparativos, calificando los respectivos éxitos o fracasos. De ninguna manera pretendo ocultar la severidad de los problemas que, en el caso de la cooperación regional entre países en desarrollo, frustraron el alcance de resultados más amplios y duraderos, conforme a las expectativas.

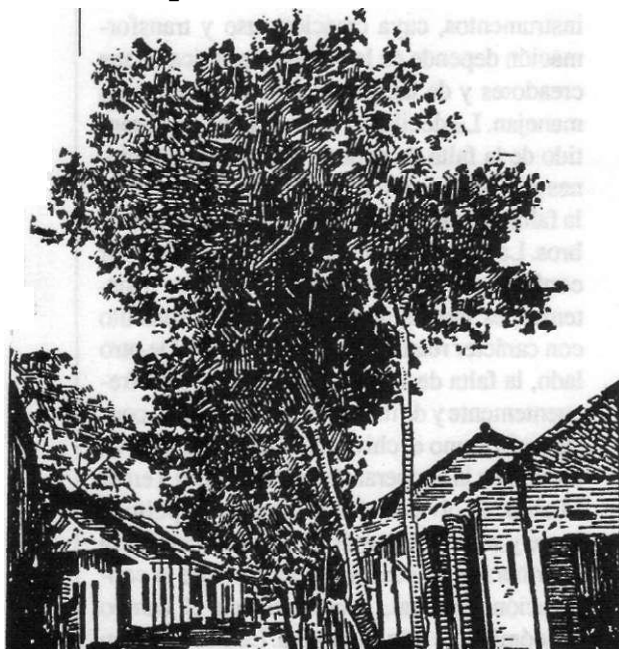
d. Problemas

Según la literatura especializada sobre el tema, los problemas que más han dificultado el avance de la cooperación regional entre países en desarrollo se podrían reagrupar en cuatro categorías: la debilidad de las instituciones regionales, los conflictos políticos de costos y beneficios de la cooperación entre los participantes, y el alto grado de dependencia externa de los países de la región. Más que referirnos a las evidencias empíricas respectivas, por ahora nos limitaremos a subrayar la interrelación entre los cuatro tipos de problemas y en particular el substrato común: el bajo nivel de desarrollo de los países miembros.

El argumento de la debilidad institucional, a nuestro parecer, tiene escaso valor explicativo, no porque el elemento institucional no sea sumamente importante en cualquier proceso socio-económico y político, sino más bien porque en general las instituciones regionales entre países en desarrollo se comparan favorablemente con instituciones similares entre países industrializados. De manera más fundamental, consideramos que las instituciones son instrumentos, cuya creación, uso y transformación depende de la voluntad política de sus creadores y de las habilidades de quienes las manejan. La debilidad institucional, en el sentido de la falta de poderes de las organizaciones regionales, se reduce así a un corolario de la falta de voluntad política de los países miembros. La falta de voluntad política, causada por conflicto de personalidades, ideologías o sistemas, es indudablemente un gran obstáculo con carácter relativamente autónomo. De otro lado, la falta de voluntad política ha sido frecuentemente y de manera muy superficial considerada como el chivo expiatorio del relativo fracaso de la cooperación regional en el Tercer Mundo. Se olvida así, que la voluntad política crece y se fortalece más fácilmente, cuando la distribución de costos y beneficios de la cooperación regional, sobre todo en el campo económico, es más equitativa. La diferencia en

la capacidad de los países miembros de aprovechar de manera más equitativa el potencial de la cooperación regional sería entonces la causa fundamental de los escasos resultados y del frecuente estancamiento de los experimentos regionalistas en el Tercer Mundo.¹² Casi por definición, la dependencia externa se fundamenta en el bajo nivel de desarrollo, es decir en la falta de poder, que dificulta la reorientación de las relaciones políticas y económicas del resto del mundo hacia la región. Se podría

***Así las cosas,
nos encontraríamos,
una vez más, de frente
a otro camino de progreso
abierto a los países
industrializados y cerrado a
los países del Tercer Mundo,
es decir de frente
a otro círculo vicioso del
proceso de desarrollo.***



concluir que, mientras la diferencia en el nivel de desarrollo conlleva a la mala distribución de los costos y beneficios, el bajo nivel de desarrollo de todos los miembros de un grupo impide, tanto la adopción y funcionamiento de adecuadas medidas compensatorias, como la reducción de la dependencia externa.

Así las cosas, nos encontraríamos, una vez más, de frente a otro camino de progreso abierto a los países industrializados y cerrado a los países del Tercer Mundo, es decir de frente a otro círculo vicioso del proceso de desarrollo. Se tendría entonces que renunciar a todo esfuerzo de cooperación regional en el Tercer Mundo?

El problema es saber si las anteriores conclusiones se basan sobre realidades irreconciliables sobre debilidades analíticas. En nuestra opinión, todo círculo vicioso es básicamente el resultado de debilidades analíticas, o sea de metodologías, teorías y conceptos inadecuados.

Nos proponemos así, reexaminar el concepto, la teoría y la metodología del fenómeno regionalista y, a la luz de esta revisión, revaluar la experiencia de los últimos cuarenta años y sugerir pautas para su desarrollo futuro.

2. El Concepto

a. Relación entre Concepto, Teoría y Metodología

Conceptualizar es, en términos generales, descubrir esencialidades o finalidades últimas y, en términos más técnicos, determinar la variable dependiente en un modelo de análisis. Captar el sentido profundo de un fenómeno es la base más segura para desarrollar, de un lado, una teoría o explicación apropiada y, del otro, una metodología o evaluación adecuada de le

¹² El tema de la mala distribución de costos y beneficios de la cooperación regional es tratado en casi toda la literatura sobre regionalismo, por ejemplo: MYTELKA, L. K. "The Salience of Gains in Third World Integrative Systems", World Politics, XXV, 2(1973).

evolución del mismo. Las respuestas a las preguntas que es un fenómeno, cómo explicar y cómo evaluar su desarrollo están así íntimamente relacionadas. En otras palabras, la construcción de marcos teóricos y metodológicos apropiados se fundamenta necesariamente sobre una conceptualización adecuada del fenómeno en cuestión. En el caso del regionalismo internacional contemporáneo, hasta qué punto el aparente círculo vicioso del proceso de cooperación entre países en desarrollo sería el resultado de marcos evaluativos, explicativos y normativos, basados sobre una conceptualización equivocada del fenómeno?

Para resolver el problema de la conceptualización, empezaremos por caracterizar, o sea identificar el aspecto más distintivo o esencial del regionalismo internacional contemporáneo. Se examinará en seguida si la terminología más comúnmente utilizada al respecto refleja las realidades o distorsiona las finalidades últimas del proceso, en fin, ensayaremos profundizar la relación entre nacionalismo y regionalismo para concluir determinando la variable dependiente del proceso.

b. Caracterización del Regionalismo Internacional Contemporáneo: la Centralidad del Consenso y de la Negociación

El regionalismo internacional no es por cierto un fenómeno completamente nuevo. Las zonas de influencia y alianzas tradicionales, los mismos imperios, las federaciones, confederaciones y hasta los procesos de formación de los Estados Nacionales podrían considerarse como formas históricas de regionalismo internacional, es decir formas de organización de espacios estratégicos, políticos y económicos normalmente más amplios, incorporando unidades previamente autónomas. Lo que definitivamente caracteriza al regionalismo internacional contemporáneo, con referencia a cualquier tipo de proceso anterior similar, es el rechazo absoluto del uso o amenaza de la fuerza militar en el proceso de

Lo que definitivamente caracteriza al regionalismo internacional contemporáneo, es el rechazo absoluto del uso o amenaza de la fuerza militar en el proceso de restructuración de las relaciones entre los países miembros

restructuración de las relaciones entre los países miembros, actuales o potenciales, de un grupo regional. Esto quiere decir que el fenómeno en cuestión se fundamenta exclusivamente, a nivel teórico y práctico, en la participación voluntaria o en el Consenso de los países miembros o de las unidades componentes del grupo. En tal sentido y a lo largo de todo el proceso, el regionalismo internacional contemporáneo es una forma más intensa y estructurada de diplomacia multilateral y un proceso continuo de Negociación. El fenómeno podría así definirse como la búsqueda sistemática, concordada, democrática e institucionalizada de la defensa de los intereses de todos y cada uno de los países miembros del grupo en sus interacciones recíprocas y eventualmente en sus relaciones con el resto del mundo.

El hecho de que, en términos conceptuales y políticos, la fuerza militar quede excluida por definición del proceso, implica una concepción no conflictiva de los intereses: la armonía, o por lo menos la armonización de los intereses, es posible y deseable. Esto de ninguna manera presupone que el abandono de la autonomía de cada miembro, en la defensa de su propio interés sea necesario o deseable. Lo que simplemente se pone en evidencia es que el regionalismo internacional contemporáneo es fundamentalmente un proceso de aprendizaje, en el cual cada miembro incorpora la consideración y la búsqueda de los intereses

de los otros, en la defensa de su propio interés o, si se prefiere, un proceso en el cual los miembros se comprometen a salvaguardar conjuntamente los intereses de todos y cada uno de ellos.

***De aquí la insistencia
y fascinación de la
teoría de la integración con la
creación de mercados
comunes y autoridades
supranacionales,
es decir con la transferencia
de autoridad de
instituciones nacionales
a instituciones regionales.***

**Terminología y Realidad:
Interdependencia o Autonomía?**

En término integración ha sido el más comúnmente utilizado para describir el fenómeno regionalista. El sentido literal de la palabra, unión de partes en un todo, implica un proceso de reorganización de las relaciones entre unidades anteriormente autónomas, dando como resultado final la creación de una nueva entidad o conjunto, al interior del cual las partes o unidades previas pierden su anterior autonomía. Que se interprete como acto, proceso o situación, que se aplique al sector seguridad, bienestar o toma de decisión, que se analice a nivel institucional, transaccional o actitudinal, el término integración y su correlativo concepto implican una reducción o eliminación de la autonomía de las entidades pre-existentes.¹³

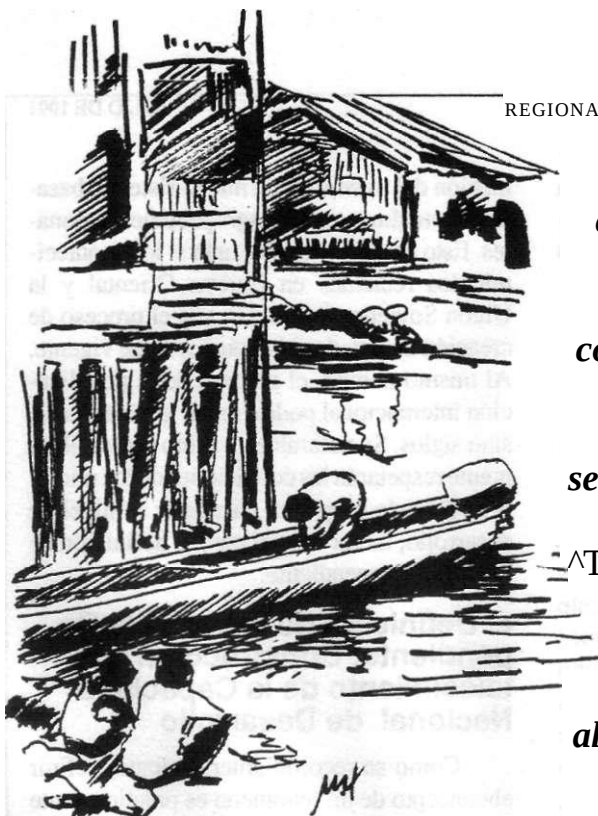
De aquí la insistencia y fascinación de la teoría de la integración con la creación de mercados comunes y autoridades supranacio-

nales, es decir con la transferencia de autoridad de instituciones nacionales a instituciones regionales. Atrás del concepto de integración se perfila claramente una visión negativa del papel del Estado Nacional y del Nacionalismo como factores de orden y desarrollo. Esto se aplica tanto a la escuela federalista como a la funcionalista.

Las bases coyunturales de tal interpretación son fáciles entender. Después de dos guerras mundiales en la primera mitad del siglo, presumiblemente ocasionadas por los excesos del nacionalismo, el nuevo orden mundial tendría que fundarse en la superación, de alguna manera, del Estado Nacional. Las aspiraciones cosmopolitas de las dos ideologías dominantes, el capitalismo y el marxismo, reforzaban esta interpretación. Además, el desarrollo vertiginoso de la tecnología apuntaría en la misma dirección, el camino aparentemente preferido por algunos de los países más industrializados de Europa.

El problema es saber si la anterior interpretación hace justicia al papel histórico a largo plazo del nacionalismo en los procesos de educación, industrialización y democratización, a nivel mundial. Vale la pena preguntarse igualmente si la anterior interpretación visualiza correctamente el impacto de la tecnología sobre la interdependencia o pasa por alto el hecho de que la tecnología puede al mismo tiempo fortalecer la autonomía del Estado Nacional y hacer más eficiente el uso de instrumentos tradicionales así como contribuir a nuevos mecanismos de interacción entre Estados. En fin, el concepto de integración no tiene suficientemente en cuenta la existencia de fuerzas y tendencias contrastantes al res-

13 El uso del término "integración", sobre todo a nivel político, implica la creación de una autoridad supranacional. Por esta razón, durante más de veinte años, hemos evitado el término, prefiriendo hablar más bien de "cooperación regional" o "regionalismo internacional", expresiones que no connotan superación del Estado Nacional. El concepto "integración" ha sido criticado también por otros autores, entre ellos: COHEN ORANTES, I. El Concepto de Integración. Revista de la CEPAL, Dic. 1981, 149-159.



el concepto de integración regional es demasiado rígido y no permite una comprensión suficientemente diversificada del fenómeno regionalista; según el nivel de desarrollo de los países de cada grupo, podrían predominar tendencias hacia la superación del Estado Nacional en algunos casos, y hacia su fortalecimiento en otros

pecto, en particular las implicaciones del proceso de descolonización y la diferencia en el nivel de desarrollo entre países. O bien, muchas veces si estos elementos se consideran, es para concluir que el regionalismo entre países en desarrollo, sobre todo a nivel político, básicamente no tiene futuro.

En definitiva, el concepto de integración regional es demasiado rígido y no permite una comprensión suficientemente diversificada del fenómeno regionalista al interior del cual, según el nivel de desarrollo de los países de cada grupo, podrían predominar tendencias hacia la superación del Estado Nacional en algunos casos, y hacia la superación del Estado Nacional en algunos casos, y hacia su fortalecimiento en otros. Peor aún, el concepto de integración podría contribuir a ocultar la realidad que se esconde atrás del fenómeno regionalista. En efecto, es posible que, a través del proceso de cooperación regional, tanto los países en desarrollo como los industrializados, lo que verdaderamente buscan es una nueva visión o un nuevo mecanismo para una defensa más vigorosa del interés nacional.

d. Nacionalismo y Regionalismo: la centralidad del interés nacional y del nivel de desarrollo

Si el consenso es uno de los principios básicos de las relaciones internacionales en general y el fundamento de la construcción regionalista en particular, se puede suponer que tal consenso se articulará alrededor de la defensa de los intereses de todos y cada uno de los participantes, y en el caso de los Estados Nacionales, del interés nacional. El regionalismo internacional contemporáneo podría así orientarse más bien al fortalecimiento que a la superación del Estado Nacional. Es decir, el regionalismo sería básicamente un instrumento del nacionalismo, entendido como defensa del interés nacional. La persistencia de la regla del consenso en el proceso decisorio de la CEE y las reticencias de algunos países miembros en contra del fortalecimiento de la cooperación en Europa parecen confirmar esta interpretación, aún en el caso del nacionalismo maduro. De todas maneras, la anterior inter-

prefación se fundamenta en una visión de la misión histórica general del nacionalismo, misión que, a nuestro parecer, todavía no se ha cumplido.

Sin olvidar sus manifestaciones aberrantes, la función básica del nacionalismo moderno, sobre todo durante los últimos dos siglos, ha consistido más en destruir viejos imperios que en crear nuevos imperios, minando las bases del colonialismo tradicional y promoviendo mayor igualdad entre los pueblos, condición normalmente necesaria para un más alto grado de democratización al interior de las mismas naciones. Una misión eminentemente liberadora. La victoria generalizada de los movimientos de liberación nacional no ha hecho más que evidenciar el poderío de la ideología nacionalista y globalizar el sistema del Estado Nacional, como la unidad dominante de la organización política y económica mundial, un sistema que en definitiva delimita la naturaleza y el funcionamiento tanto de las instituciones internacionales como de las empresas transnacionales.¹⁴ Lo que tal vez manifiesta más claramente el vigor del nacionalismo es la rápida nacionalización de las dos ideologías más poderosas y cosmopolitas de nuestro tiempo: el Capitalismo y el Marxismo.¹⁵

Como toda manifestación histórica de la organización política es necesariamente relativa la globalización o culminación del proceso de creación del Estado Nacional podría representar el inicio de un proceso de transfor-

mación del mismo en un nuevo sistema, basado eventualmente sobre agrupaciones regionales. Esto es muy probable, aún si los acontecimientos recientes en Europa Oriental y la Unión Soviética indicarán que el proceso de creación de Estados Nacionales sigue vigente. Al mismo tiempo, el proceso de regionalización internacional podría tomar generaciones, sino siglos. Su naturaleza y ritmo presumiblemente respetarán las condiciones de los miembros de cada grupo, en particular su nivel de desarrollo, factor crucial para la definición de la variable dependiente.

e. Definición de la Variable Dependiente: Construcción o Fortalecimiento de la Capacidad Nacional de Desarrollo

Como se recordó anteriormente, definir el concepto de un fenómeno es prácticamente lo mismo que determinar la variable dependiente en un modelo de análisis de dicho fenómeno. Tradicionalmente, la variable dependiente del proceso de construcción regionalista ha sido asociada, en el marco de la teoría de la integración regional, con el concepto de interdependencia. El grado de interdependencia podía variar desde su culminación en la transferencia total de autoridad, por el camino federalista o funcionalista, a

La victoria generalizada de los movimientos de liberación nacional no ha hecho más que evidenciar el poderío de la ideología nacionalista y globalizar el sistema del Estado Nacional, como la unidad dominante de la organización política y económica mundial

14 El punto de vista del autor sobre la relación entre el Estado Nacional y la Empresa Transnacional se encuentra en: MAZZEO, D. "The State and the Transnational Corporation: and International Perspective", The Journal of Eastern African Research and Development, X, 182, 1980.

15 El debate sobre la creciente nacionalización no sólo del capitalismo, sino también del socialismo, fue particularmente intenso en las dos primeras décadas del presente siglo, sobre todo entre socialistas rusos y austríacos, que buscaban una respuesta al futuro de los imperios de sus respectivos países. La historia de las últimas décadas y los acontecimientos en curso en el mundo socialista parecen validar el argumento que un nivel más alto de educación y que esto fortalece la conciencia nacional, es decir subordinar al nacionalismo tanto la ideología capitalista como la socialista o marxista.



través de la creación de Entidades Supranacionales y Mercados Comunes, hasta formas de menor centralización del poder decisorio, como en el caso de Comunidades de Seguridad y con lealtades múltiples. En términos de evaluación del proceso, un incremento de la interdependencia tendría presumiblemente un valor positivo; una reducción, un valor negativo. La formulación tradicional de la variable dependiente en el proceso de construcción regionalista implicaría así, de alguna forma, la superación del Estado Nacional, por las razones explicadas en secciones anteriores.

***Tradicionalmente,
la variable dependiente del
proceso de construcción
regionalista ha sido
asociada, en el marco de la
teoría de la integración
regional, con el concepto de
interdependencia***

A nuestro parecer, la discusión y comprensión del proceso regionalista, en un mundo todavía dominado por el sistema del Estado Nacional en expansión, se aclararían y adelantarían considerablemente, si la variable dependiente se identificara más bien con la construcción y el fortalecimiento de la capacidad nacional de desarrollo de todos y cada uno de los países miembros. Este concepto no excluye movimientos hacia una mayor interdependencia, pero tampoco hacia una mayor autonomía.

La anterior redefinición de la variable dependiente del proceso regionalista podría tener por lo menos dos consecuencias importantes. La primera consistiría en desmistificar el proceso de cooperación regional, considerándolo esencialmente como una forma más intensa de diplomacia multilateral, orientada principalmente al desarrollo de una más amplia cultura política del consenso, soberanía compartida y toma conjunta de decisiones, una cultura política enmarcada básicamente en una visión kantiana del proceso de aprendizaje diplomático, esperanza más segura de una paz mundial duradera. La segunda consecuencia sería la reivindicación del papel central del nivel de desarrollo en la construcción teórica y metodológica, es decir la necesidad de adaptar al nivel de desarrollo de los países del grupo los elementos teóricos y los criterios evaluativos y metodológicos para un análisis más acertado del proceso de cooperación regional.

Más específicamente, la sustitución del concepto de "interdependencia" por el concepto de "capacidad nacional" nos libera de la obsesión con el grado de autoridad supranacional y las formas comprensivas de cooperación regional, permitiendo variar considerablemente los objetivos, formas y mecanismos de cooperación, en particular sobre la base del nivel de desarrollo de los países miembros de cada grupo. Se perfilaría así la necesidad no sólo de diferentes interpretaciones o adaptaciones de la misma teoría, como ha ocurrido en el caso de la teoría de la Unión Aduanera,

sino la necesidad de diferentes teorías y metodologías para explicar y evaluar el fenómeno regionalista entre países industrializados y en vías de industrialización.

Las observaciones anteriores se aplican tanto al campo político como económico y a sus interacciones. La dirección causal entre los dos campos, así como el grado de convergencia entre los dos procesos, quedaría más abierta que en las perspectivas federalista y funcionalista. Aquí también, el nivel de desarrollo podría afectar la diversificación de la direc-

ción causal y el grado de convergencia entre los procesos políticos y económicos.

Resumiendo, a la luz de la reinterpretación del concepto de regionalismo internacionales, definido como búsqueda de una mayor capacidad nacional de desarrollo, intentaremos reexaminar la teoría y metodología dominantes de la cooperación regional. Y a la luz de la anterior revisión conceptual, teórica y metodológica, se propone reevaluar experiencias significativas y formular alternativas relevantes de política de cooperación regional.

BIBLIOGRAFÍA

- COHEN ORANTES, I. *El Concepto de Integración*. Revista de la CEPAL, Dic. 1981, 149-159.
- DAVIDSON, N. y Otros (*Eos.*) *Regionalismo y Nuevo Orden Económico Internacional*. UNITAR, 1984, 508 p.
- FALK, R. A. & MENDLOVITZ, S. H. (Eds.) *Regional Politics and World Order*. San Francisco, W.H. Freeman & Co., 1973.
- GOODSPEED, S.S. *The Nature and Function of International Organization*. 2nd Ed. New York, Oxford University Press, 1967.
- HAAS, E.B. *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*. Stanford, Stanford University Press, 1964.
- MAZZEO, D. (Ed.) *African Regional Organization*. Cambridge University Press, 1984, 265 p.
- ROBSON, P. *The Economics of International Integration*. Alien y Unwin, London, 1987, 285 p.
- NYE, J. S. *International Regionalism*. Boston, Little Brown, 1968.
- URIBE RUEDA, A. *Procesos de Integración*. Revista Cámara de Comercio de Bogotá, junio 1979, 9(35): 2941.
- VACCHINO, J.M. *Integración Latino Americana: de la ALALC a la ALADI*. Depalma, Buenos Aires, 1983, 251 p.

