

Integraciones regionales en la agenda internacional del siglo XXI: retos y perspectivas

RESUMEN

Este artículo analiza el fenómeno del regionalismo y sus transformaciones a través de la historia. Indaga las variables que han desempeñado un papel fundamental en relación con la edificación de los regionalismos. Después de la Guerra Fría, las agrupaciones regionales se han expandido por todo el mundo, en gran medida debido al fin de la división Este-Oeste, los procesos de democratización en un gran número de países de África, América, Asia y Europa, los problemas transnacionales que afectan a las regiones, así como por los retos inherentes a la globalización. El objetivo cardinal es evaluar las variables que han propiciado la formación de los regionalismos, así como analizar los elementos que llevan a que algunas agrupaciones regionales sean exitosas y otras fracasen. Para tal efecto, este análisis se fundamenta en la teoría de juegos de Karl W. Deutsch, la teoría neoinstitucional de Sven Steinmo y la teoría del nuevo institucionalismo de Guy Peters.

PALABRAS CLAVE: REGIONALISMO, COOPERACIÓN INTERREGIONAL, NUEVO ORDEN INTERNACIONAL, INTEGRACIONES REGIONALES

ABSTRACT

This article analyzes the phenomenon of regionalism and the transformations it has undergone throughout its history. It also investigates the variables that played a key role in building regionalism. It should be noted that after the Cold War regional groupings expanded worldwide, largely due to the end of ideological confrontation, the processes of democratization that took effect in many countries of the world, particularly in Africa, America, Asia and Europe, transnational problems that affect regions, as well as the challenges inherent to globalization. The central objective of this paper is to evaluate the variables that promote the building of regional groupings and to assess why some regionalisms are markedly successful while others fail. To this end, this article is based on game theory of Karl W. Deutsch, neo-institutional theory of Sven Steinmo and the new institutional theory of Guy Peters.

KEYWORDS: REGIONALISM, INTERREGIONAL COOPERATION, NEW INTERNATIONAL ORDER, REGIONAL INTEGRATION.

Enviado a dictamen el 12 de febrero de 2013

Recibido en forma definitiva el 1 y el 23 de marzo de 2013

INTEGRACIONES REGIONALES EN LA AGENDA INTERNACIONAL DEL SIGLO XXI: RETOS Y PERSPECTIVAS

PEDRO MANUEL RODRÍGUEZ SUÁREZ*

INTRODUCCIÓN

En la década de los ochenta y noventa del siglo XX convergieron factores que impactaron de un modo directo en la agenda económica, política y de seguridad de los Estados, entre los que resaltaban la tercera ola de transiciones hacia la democracia, el fin de la Guerra Fría, el acelerado proceso de globalización, el reconocimiento de los Estados en torno a las nuevas amenazas a su seguridad de carácter trasnacional y multidimensional, así como el ascenso de los regionalismos, en particular en África, América, Asia, Eurasia y Europa.

El fin de la Guerra Fría transformó radicalmente las relaciones internacionales y, como consecuencia, han surgido nuevas teorías que intentan comprender y definir el nuevo orden internacional. Asimismo, ha sido necesario replantear el rol de la cooperación internacional e interregional, la importancia de los países emergentes y la viabilidad de los organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización Mundial del Comercio (OMC), debido a que la mayoría de estos organismos ya no reflejan el *status quo* del siglo XXI, sino el *status quo ante*, en suma, el orden internacional que se estableció cuando concluyó la Segunda Guerra Mundial. En adición, la prioridad actual de la mayoría de los países de la comunidad internacional es buscar nuevas formas de cooperación desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo, en particular desde un ámbito regional.

El fenómeno del regionalismo no es nada nuevo; tiene una fuerte tradición cuyos orígenes provienen desde antes de la historia del capitalismo. Sin embargo, después de la Guerra Fría, las integraciones regionales han proliferado por todo el mundo, en gran medida a causa del fin de la confrontación ideológica, los procesos de democratización que tuvieron efecto en un gran número de países de África,

* Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales-Relaciones Internacionales. Correo electrónico: pedrosuarezbuap@yahoo.com.mx

América, Asia y Europa del Este, la nueva interdependencia transfronteriza, así como los retos inherentes a la globalización.

La reciente propagación de los regionalismos demuestra la convicción empírica de que los Estados ya no tienen la capacidad individual para satisfacer sus necesidades, responder a los desafíos internacionales del nuevo siglo, proyectar sus intereses ante la comunidad internacional, solucionar problemas transfronterizos, incrementar su competitividad *vis-à-vis* con otras regiones del mundo.

Es importante subrayar que el regionalismo, al menos desde su fundamento teórico, connota la antítesis de la autarquía y del unilateralismo, debido a que entre sus prioridades incorpora la promoción de la cooperación en detrimento de las acciones unilaterales. El regionalismo puede ser definido como una forma de cooperación internacional intermedia que se establece por medio de la creación de alianzas y de la cooperación interregional entre Estados que, por lo general, comparten un espacio geográfico determinado. Aunado a lo anterior, puede ser considerado como una acción del Estado, e incluso de la sociedad civil, así como de los actores de las relaciones internacionales, cuya finalidad es promover el incremento de la cooperación interregional. De igual manera, las integraciones regionales se fundamentan en valores, en un sentido de pertenencia e intereses compartidos, cuya finalidad es contrarrestar los múltiples retos que enfrentan los Estados desde una óptica regional. Las bases para que se establezca el regionalismo o, como algunos autores lo llaman, el “minilateralismo” radican en intereses compartidos, similitud de sistemas económicos y políticos, complementariedad económica, afinidad de idiomas, cultura, tradición histórica y religión.

Resulta importante mencionar que la mayor parte de la opinión pública considera que no es posible establecer integraciones regionales cuando existen notorias asimetrías en el desarrollo económico o importantes diferencias culturales entre los países que pretenden establecerlas. Sin embargo, la integración de Europa Occidental en el marco de la Unión Europea (UE) ha demostrado que sí es factible y que los resultados pueden ser altamente positivos, en particular *vis-à-vis* con los países emergentes o menos desarrollados, como se puede apreciar con los resultados de la integración de Europa Occidental en lugares como España, Estonia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, etcétera (Rodríguez, 2006:20-25).

Sin embargo, para maximizar los beneficios de la integración regional es necesario que los países manifiesten una gran voluntad política en aras de profundizar su cooperación, y establezcan los mecanismos *ad hoc* para institucionalizar dicha

cooperación. Este fenómeno no ha sucedido en otras partes del mundo, como en América del Norte, en particular con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), o bien, en Europa Oriental, con la Comunidad de Estados Independientes (CEI) (Clarkson, 2009:85-89).

Este artículo tiene tres objetivos fundamentales: primero, analiza cómo fueron los regionalismos durante la Guerra Fría y cómo se han transformado después del conflicto ideológico Este-Oeste; segundo, indaga las variables que han tenido un papel *sine qua non* frente la edificación de los regionalismos que se han establecido en las últimas décadas, y, tercero, evalúa los factores que llevan a que algunas integraciones regionales sean exitosas, mientras otras fracasan o permanecen en el olvido.

MARCO TEÓRICO

Este artículo se fundamenta en tres teorías que nos auxilian en la comprensión de los regionalismos de la Guerra Fría, la esencia de los regionalismos en el siglo XXI y su éxito o fracaso. La primera es la teoría de juegos que postula Karl W. Deutsch; la segunda, la teoría neoinstitucional que sustenta Sven Steinmo, y la tercera, la teoría del nuevo institucionalismo de Guy Peters.

La teoría de juegos plantea el *juego de suma variable* y el *juego de suma cero*. En el juego de suma variable, los actores que deciden formar una integración regional establecen el contexto propicio para obtener beneficios equitativos y mutuos. Por el contrario, en el juego de suma cero, sólo uno o dos países obtienen los mejores resultados de la integración en detrimento de los menos desarrollados. Este contexto se presenta con frecuencia en las integraciones regionales que tienen poco nivel de integración, de cooperación y de institucionalización, como en los tratados de libre comercio (TLC). De igual manera, en éstos no existen fondos estructurales ni fondos de cohesión; por lo tanto, no hay mecanismos que auxilien en el establecimiento de una cohesión en términos de desarrollo económico y social entre los países que establecen este tipo de mecanismos de cooperación interregional (Deutsch, 1974:32-40).

Para la teoría neoinstitucional planteada por Steinmo, las instituciones connotan un grupo de reglas persistentes y conectadas que prescriben roles de comportamiento, constriñen la actividad y moldean las expectativas; en pocas palabras, establecen “reglas del juego”. De igual manera, moldean el nivel de cooperación y muy probablemente definen las posibilidades en relación con el éxito o el fracaso de

los regionalismos (Steinmo, 1992:200-230). Cabe resaltar que las instituciones, al ser parte del proceso dinámico de los regionalismos, regulan el comportamiento de los Estados miembros. Adicionalmente, supervisan el escenario para que los estados actúen de manera recíproca, haciendo racionales sus interacciones. En este sentido, para la teoría neoinstitucional, el éxito o el fracaso de los regionalismos depende en gran medida del establecimiento *in situ* de las instituciones que acompañarán a la cooperación interregional desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa.

Finalmente, la teoría del nuevo institucionalismo que postula Guy Peters conceptualiza lo que antes se conocía como “viejo institucionalismo” a través de cinco fundamentos básicos: primero, el legalismo, que aplicará las leyes para la buena gobernanza; segundo, el formalismo, que considera las instituciones políticas como un factor determinante de un sistema; tercero, el holismo, que alude a la tendencia a comparar cada uno de los sistemas políticos con otros de manera íntegra para comprenderlos; cuarto, el historicismo, que pone especial atención en el desarrollo histórico y en el contexto cultural y socioeconómico de las instituciones; el quinto es el normativo, el cual comúnmente vincula las consideraciones descriptivas con la preocupación por el buen gobierno (2003:134).

REGIONALISMOS DURANTE LA GUERRA FRÍA

Un considerable número de especialistas de las relaciones internacionales ha subrayado que los regionalismos se han expandido en el marco del nuevo orden internacional, en términos cuantitativos y cualitativos, y que en la actualidad las integraciones regionales son muy diferentes a las que existían en el *statu quo ante*, debido a una cuantiosa suma de factores.

Desde la perspectiva de Fred Halliday (1986), durante la Guerra Fría la mayoría de los regionalismos estaban subordinados a la confrontación ideológica y a la lucha por el poder mundial entre Estados Unidos y la otrora Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Ambas potencias mantenían un poder hegemónico en la mayoría de las agrupaciones regionales. En este tenor, la edificación de los regionalismos durante el conflicto Este-Oeste estuvo inspirada en extremo en la lucha ideológica, así como en las doctrinas de seguridad que imperaban en la política exterior de Moscú y de Washington (Stoessinger, 1994:32). Los regionalismos de la “era bipolar” no respondían, en la mayoría de las ocasiones, a los intereses de los miembros que los conformaban y, por ende, predominaban los de

las potencias hegemónicas. Ejemplos empíricos de la esencia de estos esquemas de integración lo constituyeron el Pacto de Varsovia (PV), el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización del Tratado del Sudeste Asiático (OTSA), la Organización del Tratado Central (OTC), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y la ANZUS, y en algunas ocasiones la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (Bernatowicz, 1994:27-32).

Es importante subrayar que el sistema de organizaciones regionales previsto por la ONU alude, en el capítulo VIII de la Carta Constitutiva de esta organización, a que las finalidades de estas agrupaciones son propiciar la paz y la estabilidad regionales por medio de la cooperación y la solución pacífica de las controversias regionales. Empero, a pesar de las buenas intenciones de los arquitectos de la ONU, la mayoría de las organizaciones regionales durante la Guerra Fría fueron utilizadas para maximizar los recursos de poder de las grandes potencias en el contexto de la lucha por el dominio mundial y la confrontación ideológica entre Estados Unidos y la URSS (Stoessinger, 1994:32).

Aunque los regionalismos de la época de la Guerra Fría contaban con un amplio esquema de institucionalización, la “cooperación” estaba sujeta al juego de suma cero y los beneficios e intereses estaban supeditados a los de las dos superpotencias, en detrimento de los países periféricos, los cuales no tenían mayor campo de acción.

REGIONALISMOS EN EL SIGLO XXI

El fin de la Guerra Fría y el nuevo orden hexapolar han creado un escenario muy diferente al que prevaleció de 1947 a 1991. Sin duda alguna, la conclusión del mundo bipolar generó un orden multipolar, lo que ha permitido que los Estados posean mayor campo de acción para proyectar su política exterior sin la interferencia de las superpotencias hegemónicas (Bernatowicz, 1994:59-62).

Asimismo, la pérdida de la hegemonía de Estados Unidos en muchas esferas del poder mundial, como en la economía, la ciencia y la tecnología y el comercio exterior, ha favorecido el surgimiento de lo que Alberto Rocha Valencia (2008) denomina “las potencias mundiales, medias y regionales”, que intentan incrementar su peso político y económico en sus respectivas regiones, como bien lo ejemplifican los casos de Alemania y Francia, en Europa Occidental; Rusia, en Europa Oriental; Brasil, en América del Sur; México, en América Central y el Caribe, y China y Japón, en Asia.

En este orden de ideas, Walt Roston (2008) se pregunta si la diversificación del poder mundial que han experimentado las relaciones internacionales en el siglo XXI traerá consigo mayor estabilidad o inestabilidad al escenario internacional. Según Roston, la multiplicidad del poder y la proliferación de los regionalismos promueven la estabilidad debido a que fortalecen el multilateralismo en detrimento del unilateralismo que proliferaba durante la Guerra Fría.

Por otro lado, un elemento adicional que nos ayuda a comprender la esencia de los regionalismos en el siglo XXI es que la geoeconomía posee un peso mayor que la geopolítica. Al respecto, la mayoría de los países otorga prioridad a las relaciones económicas internacionales sobre las relaciones políticas o de seguridad. En ese sentido, los intereses de la cooperación interregional se basan ahora en aprovechar los beneficios inherentes a la cercanía geográfica y a los mercados regionales, así como en maximizar las ventajas competitivas que poseen las economías regionales.

Resulta importante mencionar que hoy en día los Estados que intentan establecer una integración regional con sus vecinos cercanos presentan los siguientes intereses en general: incrementar su competitividad y su desarrollo, así como su peso en el escenario internacional; aprovechar al máximo sus ventajas competitivas en aras de atraer mayores y mejores inversiones (en este sentido, la cercanía geográfica, las similitudes culturales y los gustos de los consumidores desempeñan un papel fundamental), y propiciar las condiciones económicas *ad hoc* para incrementar la calidad de vida de las personas, por medio de más y mejores empleos y el libre tránsito de bienes y servicios.

Por su parte, Ramón Tamames (2010:35) menciona las variables que en las últimas décadas han sido determinantes frente a la conformación de los regionalismos:

- La conformación de economías derivadas de la producción en gran escala.
- La intensificación de la competencia dentro del mercado ampliado.
- La posibilidad de desarrollar actividades que difícilmente podrían ser realizadas por algunos países de manera individual, debido a la escasa dimensión de sus mercados, la insuficiencia en materia de desarrollo científico y tecnológico y la poca capacidad económica.
- El incremento del poder de negociación *vis-à-vis* con terceros países u otros bloques regionales.
- La posibilidad de lograr, sobre la base de la cooperación interregional, la aceleración del desarrollo económico (no simplemente del crecimiento).

Por otro lado, un gran número de especialistas afirma que las integraciones regionales contribuyen a resolver los problemas transfronterizos que enfrentan los Estados que comparten una misma región geográfica, como la migración indocumentada, la trata de personas, el crimen organizado, las epidemias, así como problemáticas del medio ambiente (Politi, 1997:2-10).

En este mismo orden de ideas, los regionalismos, al menos en América del Sur y en Europa Occidental, han auxiliado en fortalecer el sistema político democrático, contrarrestar el unilateralismo de las superpotencias y en incrementar notoriamente la cooperación política y económica entre los Estados, que anteriormente se percibían como rivales, e incluso como un peligro para su seguridad nacional, como lo evidencian las otrora relaciones entre Argentina y Brasil, Argentina y Chile, Alemania y Francia, Alemania y Polonia, y la India y Pakistán, lo que demuestra empíricamente algunos de los beneficios que puede generar la cooperación interregional, en particular en el ámbito de la cooperación interregional (Gálvez, 2011:229-263).

Es importante señalar que en el caso de Europa Occidental, la Unión Europea (UE) ha servido para inhabilitar por más de medio siglo cualquier posibilidad de conflicto bélico entre sus Estados miembros. En adición, algunas de sus economías, antes devastadas por la Segunda Guerra Mundial, lograron transformarse radicalmente, e incluso ahora figuran entre las más ricas y prósperas del mundo, como bien lo ejemplifica los casos de Alemania y Francia. Asimismo, las economías periféricas de Europa Occidental, como España, Irlanda, Portugal y los países poscomunistas de Europa del Este, han logrado transformarse de manera sorprendente, amén de los Fondos Estructurales y los Fondos de Cohesión (Rodríguez, 2006:46). Finalmente, otro de los resultados sobresalientes de la integración de los países de Europa Occidental ha sido la abolición de las fronteras físicas, lo que ha contribuido a fortalecer las cuatro libertades de la UE: libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

Es importante mencionar que no todos los regionalismos que en la actualidad se observan en el escenario internacional son iguales, ni han tenido los mismos resultados; por lo tanto, resultaría un grave error considerar que todos han sido exitosos. Por el contrario, los regionalismos de inicios del siglo XXI presentan enormes diferencias. Éstas son el resultado del nivel de integración y cooperación, del grado de institucionalización que posee cada uno de estos regionalismos y de la perspectiva histórica en los que fueron creados. Al respecto, los regionalismos en el siglo XXI podrían diferenciarse desde las siguientes aristas:

- a) *Regionalismos cerrados y abiertos*. Los regionalismos cerrados son los que limitan su membresía a Estados que se ubican en una misma región geográfica. Este tipo de regionalismo no está abierto a Estados que se encuentran en otros continentes o regiones del mundo. En pocas palabras, su membresía es inherente al sentido de pertenencia geográfica, como es el caso de la UE o de la CEI. Por el contrario, los regionalismos abiertos son esquemas de integración cuya ubicación geográfica no constituye un elemento *sine qua non* para obtener su membresía, como lo ejemplifica la ANZUS.
- b) *Tratados preferencial de comercio (TPC)*. Los TPC sólo implican la disminución de aranceles y un nivel de cooperación e institucionalización prácticamente inexistente.
- c) *Áreas de libre comercio (ALC)*. Las ALC connotan la eliminación de aranceles entre los países miembros. En este tipo de integración regional, por lo general son muy endeble los niveles de cooperación y de institucionalización; tampoco existen instituciones supranacionales, ni mucho menos fondos estructurales, ni fondos de cohesión que auxilien el desarrollo equitativo entre los Estados ni la cohesión social. Asimismo, en las ALC los países miembros no aplican un arancel externo común hacia terceros países. Tal es el caso del TLCAN, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y el G-2.
- d) *Uniones aduaneras (UA)*. En las UA, los Estados miembros, además de establecer un área de libre comercio y eliminar aranceles, aplican un arancel externo común hacia terceros países. La Unión Aduanera Centroamericana (UAC) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) representan un claro ejemplo de este tipo de cooperación interregional.
- e) *Mercados comunes (MC)*. Los MC, además de poseer las características de las ALC y las UA, establecen la libre circulación de factores productivos, tales como bienes, servicios, mano de obra y capitales. En este tipo de integraciones regionales existe una cooperación y una institucionalización mucho más amplias que en las ALC y las UA, y en algunos casos existen instituciones supranacionales y fondos estructurales y fondos regionales cuyo objetivo es propiciar un equilibrio en términos de desarrollo y cohesión entre los Estados miembros. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) representa un claro ejemplo de MC.
- f) *Unión económica y monetaria (UEM)*. Este tipo de integración comprende cuatro libertades: libre movimiento de personas, de bienes, capitales y servicios. Asimismo, existe una cooperación transfronteriza muy amplia e

incluso instituciones supranacionales. Las UEM representan la penúltima fase de integración regional e incluyen la coordinación de políticas micro y macroeconómicas, así como una unión monetaria. La UE es un claro ejemplo de una UEM.

- g) *Unión económica, monetaria y política (UEMP)*. Las UEMP connotan la última fase en relación con las integraciones regionales. Poseen las características de ALC, UA, MC y la UEM. Lo que diferenciaría a las UEMP de las otras etapas de integración es que incorporarán la integración política. Hasta el día de hoy no existen ninguna UEMP. Sólo la UE ha intentado arribar a este tipo de cooperación. El intento más importante para consolidar este objetivo lo constituyó la Constitución Europea de 2003. Pero este proyecto fracasó por la renuncia de Dinamarca, Holanda y el Reino Unido, así como de los nuevos miembros de la UE de Europa del Este debido a su rechazo de compartir soberanía en temas clave como la seguridad y política exterior.

En el cuadro 1 se aprecian con más detalle los niveles de integración anteriormente mencionados.

CUADRO 1. NIVELES DE INTEGRACIÓN

Etapas	Elementos fundamentales
Zona de libre comercio	Un grupo de países se ha puesto de acuerdo para reducir o eliminar barreras comerciales. En suma, aranceles e impuestos, así como cualquier otro elemento que impida el libre comercio. Los niveles de cooperación regional son muy escasos o prácticamente inexistentes.
Unión aduanera	Una unión aduanera es un área de libre comercio que, además, establece una tarifa exterior común; es decir, los Estados miembros establecen una política comercial común hacia los Estados que no son miembros. Sin embargo, en algunos casos, los Estados tienen el derecho de aplicar un sistema de cuotas de importación único. Uno de los propósitos principales de la creación de las uniones aduaneras es incrementar la eficiencia económica y la unión entre los Estados miembros. Los niveles de cooperación regional son altos.
Mercado común	Un mercado común es un tipo de bloque comercial que se compone de una combinación de unión aduanera y zona de libre comercio. Los países actúan como bloque, definiendo los mismos aranceles al comerciar hacia fuera para no evitar competencias internas, anulando entre ellos los aranceles en frontera y permitiendo el libre tránsito de personas y de capitales y servicios, así como la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento de las empresas. También se puede llamar mercado único. Los niveles de cooperación regional son altos.

CUADRO I. NIVELES DE INTEGRACIÓN (continuación)

Etapas	Elementos fundamentales
Unión monetaria y económica	Una unión monetaria y económica es cuando los países de un bloque económico deciden compartir la misma moneda, por lo que edifican instituciones supranacionales. En la unión económica y monetaria existe una unión aduanera. Los niveles de cooperación interregional son muy altos.
Unión económica, monetaria y política	Comprende todas las integraciones arriba mencionadas, más la implementación de una Constitución única, así como una política exterior y de defensa común, aunque los Estados conservan parte de su soberanía. En suma, se caracteriza por ser una especie de federación o confederación.

Elaboración propia con datos de Tamames, 2010.

REGIONALISMOS ECONÓMICOS EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

Antes de que iniciara la historia del sistema económico capitalista, algunos Estados ya habían establecido acuerdos en materia de integración económica. Sin embargo, como los Estados-nación constituían el núcleo básico del proceso de acumulación originaria de capital, los acuerdos de cooperación e integración regional eran sumamente escasos.

En la actualidad, esta situación se ha transformado radicalmente debido a que el Estado-nación representa un espacio económico muy reducido para las necesidades y la naturaleza del sistema capitalista, así como para las interacciones económicas del siglo XXI. En este sentido, cada vez más se asume la idea de que la disminución de los costos de producción, el incremento de la competitividad y la generación de más y mejores empleos pueden alcanzarse por medio de la cooperación internacional y, en particular, de la integración económica regional. En este orden de ideas, desde finales del siglo XX hasta nuestros días la mayoría de los Estados han incrementado sus esfuerzos en aras de ampliar su cooperación, en particular con los estados con los cuales comparten un determinado espacio geográfico.

Desde la perspectiva económica, los objetivos que desean alcanzar los países en materia de integración regional son los siguientes: la diversificación de mercados y la erradicación de cualquier impedimento del libre flujo de bienes y servicios, capitales y, en algunos casos, hasta de la movilidad de personas en el ámbito regional.

En este contexto, los regionalismos económicos a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI nacieron con la lógica de la distribución de la producción y del uso máximo de los recursos, del aprovechamiento de la revolución tecnológica, así como de los retos económicos que enfrentan las regiones de cara a la globalización.

Cabe subrayar que los capitales internacionales anteriormente tenían una participación internacional restringida. Con la apertura de los mercados internacionales y la revolución tecnológica, aunadas a las transformaciones políticas y económicas que tuvieron efecto en África, América, Asia y Europa a finales de la década de los ochenta y en la de los noventa, el comercio internacional ha tenido un impulso como nunca se había visto en la historia de la humanidad. Este escenario ha sido decisivo ante la regionalización de los mercados que antes se encontraban divididos por cuestiones políticas, económicas e incluso ideológicas.

Aunque no existe una cifra exacta, se estima que entre 50 y 60 por ciento del comercio mundial circula entre las economías que han establecido acuerdos de cooperación interregional. De acuerdo con la OMC, hoy en día hay más de cien acuerdos de integración regional. Cabe destacar que entre 1990 y 1994 se suscribió el mayor número de acuerdos regionales, lo que pone de manifiesto que las transformaciones mundiales que ocurrieron durante las décadas de los ochenta y noventa tuvieron un efecto mayúsculo frente a la edificación de los regionalismos de carácter económico.

A finales del siglo XX, entre las integraciones regionales más importantes resaltan el TLCAN (1994), el MERCOSUR (1991), el Consejo Económico Asia-Pacífico (APEC, 1989), el Área Centroeuropea de Libre Comercio (ACELC, 1992), la Unión Monetaria y Económica de África Occidental (UMEAO, 1994), la Unión del Magreb Árabe (UMA, 1989), la Comunidad Económica Africana (CEA, 1991), el Mercado Común para África del Sur y Oriental (COMESA, 1993), el Sistema de Integración Centroamericano (SICA, 1991), la Asociación de Estados del Caribe (AEC, 1994) y la Comunidad de Estados Independientes (CEI), entre otros.

Desde la perspectiva de la OMC, las integraciones regionales no son ilegales, ni constituyen un impedimento para el libre comercio. Al respecto, según los acuerdos firmados por los miembros de esta organización, se contempla la posibilidad de que dos o más países ubicados en una misma región geográfica convengan establecer un tratamiento preferencial que no tiene que ser obligatoriamente extensivo hacia terceros países. Asimismo, se estableció una serie de normas que deberían ser acatadas, incluyendo la notificación que los países deben hacer a la OMC cuando dos o más Estados decidan establecer una integración regional.

En este sentido, desde la perspectiva de la OMC, los acuerdos de cooperación regional deben cumplir el requisito de cubrir todas las esferas comerciales y establecer una política comercial respecto de terceros países que no sea más restrictiva

que las políticas individuales previas a la suscripción de dichos acuerdos regionales. En este sentido, la OMC estableció las siguientes normas en torno a la creación de las integraciones regionales: los regionalismos económicos pueden instituirse siempre y cuando no discriminen a terceras partes; los acuerdos regionales deben promover la liberalización comercial y no pueden discriminar a terceros países, y los regionalismos económicos no lesionarán la liberalización de la economía mundial; por el contrario, promoverán la apertura de los mercados internacionales.

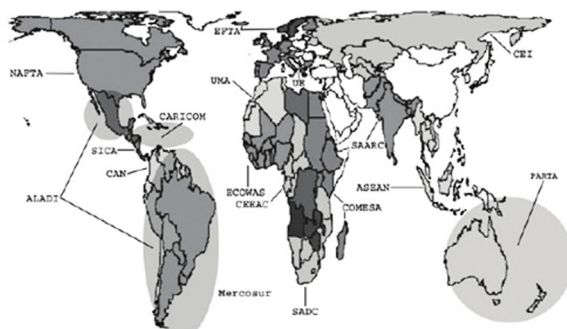
A pesar de las sugerencias emitidas por la OMC, en la praxis la mayoría de los regionalismos económicos puede convertirse en un factor disfuncional y discriminatorio del comercio internacional. Al respecto, gran parte de las agrupaciones económicas regionales que se han establecido son por su esencia preferenciales, y en realidad segregan a terceros países frente al acceso de sus bienes y servicios en los mercados integrados debido a las “reglas de origen” que aplican hacia estos terceros países, como sucede con el TLCAN, con sus políticas de reglas de origen y la política agrícola común (PAC) de la UE.

Durante los primeros años de existencia de la OMC, la observancia de los acuerdos establecidos en torno a las agrupaciones regionales no presentaba grandes problemas, ya que *de facto* los miembros de este organismo acataban la idea de la promoción del libre comercio. Asimismo, Estados Unidos poseía la hegemonía mundial de la economía capitalista, por lo que forzaba a las economías internacionales a abrir sus mercados al comercio por medio de instituciones como el FMI, el BM, e incluso del misma OMC.

Con el surgimiento de las Comunidades Económicas Europeas (CEE) en la década de los cincuenta, la normatividad de la OMC empezó a ser cada vez más invocada por los socios de las entonces CEE debido al enorme temor que expresaban por el ingreso de sus bienes y servicios en la economía comunitaria. Ante este escenario, otras regiones del mundo comenzarían a integrarse debido a la sospecha que tenían sobre el nuevo proteccionismo europeo, entre otras causas (Legler, 2010:2-5).

En este orden de ideas, para un número considerable de especialistas, en la década de los sesenta surgió la *primera ola* de regionalismos con mecanismos de cooperación regional como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, 1960), el Pacto Andino (PA, 1969), la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA, 1967), la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC, 1960), la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ANSEA, 1967), el Mercado Común Centroamericano (MCCA, 1960), el Mercado Común Árabe (MCA, 1964) y la Unión Económica y Aduanera de África Central (UEAAC, 1964), entre otros.

Como se puede observar, la *primera ola* de regionalismos fue, en gran medida, una respuesta a la suscripción del Tratado de Roma que establecieron seis importantes economías europeas en 1957 (Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y la República Federal de Alemania). La *segunda ola* de regionalismos tuvo efecto a finales de la década de los ochenta y en la década de los noventa, y ha sido la más preocupante debido a que algunas regiones del mundo empezaron a integrarse como mercados ampliados, e incluso adquirían personalidad jurídica propia al punto de participar como bloques de países en los foros internacionales más importantes, como han sido los casos de la UE en el FMI, el BM y la OMC. Sin duda alguna, la segunda ola de regionalismos surgió por los cambios tan radicales en el contexto internacional inherentes al fin de la Guerra Fría, la revolución tecnológica, así como a los retos que enfrentan los países *vis-à-vis* con los problemas transfronterizos y la globalización. En el mapa 1 se pueden observar los regionalismos más importantes que fueron edificados durante la *primera y la segunda ola*.



Mapa 1. Regionalismos instituidos en la primera y la segunda olas
Fuente: Morales, 2008.

REFLEXIONES FINALES

Sin duda alguna, los regionalismos en el siglo XX fueron radicalmente diferentes a los que existen en el actual orden internacional. En los años de la Guerra Fría imperaban los regionalismos que constituyeron el reflejo de la lucha ideológica por el poder mundial entre Estados Unidos y la URSS. Desde esta perspectiva, la mayoría de las agrupaciones regionales se edificaron desde la óptica del juego de suma cero. Es decir, prevalecían los intereses y la hegemonía de Estados Unidos y de la URSS, en detrimento de los países que pertenecían a sus zonas de influencia.

Cabe destacar que aunque existía un cierto grado de institucionalización y de cooperación en la mayoría de las integraciones regionales, predominaban los intereses de ambas superpotencias. En adición, la esencia de las agrupaciones regionales fue más política y de seguridad que económica.

Con el surgimiento de un nuevo orden internacional en 1991, aparecieron nuevas variables que transformarían al mundo de una manera radical, tales como la *tercera ola* de transiciones hacia el sistema político democrático, el fin de la Guerra Fría, el acelerado proceso de globalización, el reconocimiento de los Estados en torno a las amenazas en materia de seguridad de carácter transfronterizo y multidimensional, así como el ascenso de los regionalismos.

Desde el punto de vista funcional-estructural, el regionalismo es una manifestación del multilateralismo, así como del gran número de actores que en la actualidad intervienen en las interacciones internacionales.

Como ha tratado de demostrar este artículo, los regionalismos tienen un papel fundamental en las relaciones internacionales en el siglo XXI, y pueden constituir una herramienta de desarrollo *vis-à-vis* con los países emergentes o menos desarrollados, debido a que tratan de eliminar la exclusión de algunos estados, fomentan el desarrollo, profundizan las relaciones de cooperación e incrementan el peso político de una región en el escenario internacional, así como su competitividad.

Por otro lado, los regionalismos han contribuido a erradicar las rivalidades y aun los antagonismos históricos que han prevalecido entre un gran número de países como Alemania y Francia, Alemania y Polonia, Francia y el Reino Unido, Argentina y Brasil, y Argentina y Chile, así como entre la India y Pakistán. Sin embargo, para que tengan éxito, este tipo de regionalismos deben ser edificados desde la óptica de la teoría de suma variable y deben poseer un alto nivel de cooperación e institucionalización en aras de incrementar la cooperación interregional, tal como lo postula la teoría de juegos de suma variable de Karl W. Deutsch, la teoría neoinstitucional de Sven Steinmo y la teoría del nuevo institucionalismo de Guy Peters.

Sin duda alguna, para que los regionalismos tengan éxito, deben poseer cierto grado de institucionalización, desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo. La UE representa el ejemplo empírico de regionalismo más exitoso que ha existido en toda la historia de la humanidad. En gran medida, este éxito ha sido acompañado por sus instituciones que moldean su gobernanza y la cooperación entre sus Estados miembros.

Los regionalismos en que los resultados han sido menos exitosos, presentan con frecuencia un escenario diferente en extremo al de la UE. En suma, poco nivel de

cooperación e institucionalización, así como una endeble voluntad política por parte de los Estados miembros en aras de incrementar e institucionalizar dicha cooperación.

Desde la perspectiva de la teoría de juegos de suma cero de Karl W. Deutsch y de la teoría neoinstitucional que defiende Sven Steinmo, en este tipo de regionalismos es común que haya uno o dos estados que se favorecen más que el resto de los miembros o de las economías menos desarrolladas. Este tipo de integraciones regionales pueden ser ejemplificadas con el caso de América del Norte y el TLCAN, en donde los resultados de la integración han sido exitosos en términos del gran incremento de las interacciones económicas, que se han triplicado, según cifras oficiales. Sin embargo, las contribuciones del TLCAN para la mejora de la competitividad de América del Norte, para fortalecer la cohesión social y disminuir la pobreza han sido prácticamente inexistentes, en particular en México, que es el miembro menos desarrollado del TLCAN.

Asimismo, existen regionalismos que, a pesar de emerger con una gran voluntad política, por lo general generan muy pocos resultados y prevalecen las “buenas intenciones” y la “retórica política”. De acuerdo con la teoría neoinstitucional, su funcionalidad y operatividad son muy propensas al fracaso, al no existir instituciones que regulen su *modus operandi*. Este tipo de regionalismos han proliferado en América Latina en las últimas décadas, como bien lo ejemplifica la Comunidad de Naciones de América Latina y el Caribe y la Comunidad Andina de Naciones.

El panorama expuesto en este artículo nos obliga a reflexionar en torno a los regionalismos en el siglo XXI y su papel en el actual orden internacional. Al respecto, aún no hay una postura común entre los especialistas y se observan importantes diferencias en sus posiciones sobre los efectos inherentes a las integraciones regionales. Para algunos, los regionalismos son disfuncionales y discriminatorios, debido a que sólo responden a los intereses de la economía neoliberal y son discriminatorios, así como disfuncionales para el comercio internacional. Sin embargo, otra corriente de especialistas considera que las integraciones regionales constituyen el inicio de la gran gobernanza mundial, en donde en un futuro, todavía muy lejano, no existirán fronteras para la libre circulación de bienes, servicios, capitales y hasta de personas.

Sin duda alguna, la fortaleza y los buenos resultados de los regionalismos dependen no sólo de la evolución de la economía mundial, la revolución tecnológica, la globalización y las interacciones económicas entre los Estados, sino también de la voluntad política de sus miembros en aras de incrementar e institucionalizar su cooperación. Ejemplos empíricos de esta afirmación lo constituyen la UE y el

TLCAN. La primera ha sido exitosa al haber alcanzado los objetivos para los cuales fue creada: la paz, la prosperidad y la estabilidad de Europa. Dichos objetivos se han convertido en una realidad, amén del establecimiento de una gran cooperación interregional que se traduce en la edificación de instituciones supranacionales.

En relación con otros regionalismos, como el TLCAN, ni Canadá, ni Estados Unidos, ni México han logrado ir más allá de un área de libre comercio. Al respecto, la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), formalmente instaurada en 2005, tenía como objetivo fortalecer el regionalismo norteamericano y convertir a América del Norte en la región más competitiva del mundo por medio del fortalecimiento de la infraestructura y de la institucionalización de la cooperación tripartita. Sin embargo, a más de siete años de haberse establecido, la ASPAN continúa siendo muy cuestionada y su funcionamiento ha sido poco relevante debido a la falta de voluntad política, al poco fomento para la participación de la sociedad civil y a la falta de instituciones que regulen la integración en América del Norte.

Como se puede observar en este artículo, la teoría de juegos, la teoría neoinstitucional y la teoría del nuevo institucionalismo nos ayudan a comprender, al menos desde una perspectiva teórica, que con dificultad los regionalismos pueden ser exitosos al prevalecer el juego de suma cero y cuando no poseen instituciones sólidas que propicien una buena gobernanza y una buena cooperación interregional que auxilie en promover la cohesión económica y social entre los Estados miembros. Sin duda, lo expuesto en esta investigación nos ayuda a comprender por qué algunos regionalismos son exitosos, mientras otros fracasan o permanecen en el olvido.

REFERENCIAS

- BERNATOWICZ, G. (1994). "Europe of regions". *The Polish Quarterly of International Affairs*, 3:27-32.
- BORBÓN, J. (2010). "La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América". *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10(3):32-37.
- CLARKSON, S. (2009). "¿Existe una América del Norte?". *Revista Mexicana de Política Exterior*, 87:85-89.
- DUTSCH, K. (1974). *Análisis de las relaciones internacionales*. México: Gernika.

- GÁLVEZ, Y. (2011). "Una comunidad de seguridad y defensa". En A. M. Chanona (ed.). *Los regionalismos frente a la agenda de seguridad internacional*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- HALIZAK, E. (1996). "Regionalism in International Relations". *The Polish Quarterly of International Affairs*, 234-238.
- HALLIDAY, F. (1986). *The Making of the Second Cold War*. Londres: Verso.
- LEGLER, T. (2010). "El perfil del multilateralismo latinoamericano". *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10(3):2-5.
- PETERS, G. (2003). *El nuevo institucionalismo: La teoría de la ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- POLITI, A. (1997). "Nouveaux Risques Transnationaux et Securite Europeenne". *Cahiers de Chaillot*, 29:38-40.
- RODRÍGUEZ, P. (2006). *Hacia una nueva Europa: La integración de los países de Europa Central y Oriental en la Unión Europea*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2011). "Brasil en el marco de la integración latinoamericana". En: C. Figueroa (coord.). *¿Posneoliberalismo en América Latina: Los límites de la hegemonía neo-liberal en la región?* México: Juan Pablos Editores.
- ROSTON, W. (2008). *America's Rasputin*. Nueva York: Hill and Wang.
- TAMAMES, R. (2010). *Estructura económica mundial*. Barcelona: Alianza Editorial.
- STEINMO, S. (1992). *Politics Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Melbourne: Cambridge.
- STOESSINGER, J. (1994). *El poderío de las naciones: Política mundial de nuestro tiempo*. México: Gernika.
- VALENCIA, A. (2011). *Potencias medias, potencias regionales en el sistema político internacional de la Guerra Fría y Posguerra Fría: Propuesta de dos modelos teóricos*. México: CUCSH-UdeG.