

Globalización e integración regional en América Latina y el Caribe: un estado del debate

Carlos Alzugaray Treto

Profesor. Instituto Superior de Relaciones Internacionales.

En un contexto mundial marcado por súbitos y turbulentos cambios tecnológicos, económicos y políticos, dos temas dialécticamente vinculados entre sí, la globalización y la integración regional, se han convertido en lugar común en la agenda de todo cónclave internacional. Ambos fenómenos tienen profundas repercusiones sociales que no siempre son analizadas con la profundidad y detenimiento necesarios. Aunque no dispongo de espacio para hacerlo aquí y ahora, trataré de esbozar, al menos, algunos de sus ejes principales, con vistas a un debate más sustancioso y abarcador.

La globalización y sus desafíos sociales

La tendencia más fuerte del mundo contemporáneo a fines del siglo xx es aquella que nos lleva hacia una globalización cada vez mayor en lo económico, lo social y lo cultural. No se trata de un fenómeno nuevo; incluso Marx y Engels lo previeron, hace hoy poco más de 150 años, en el *Manifiesto Comunista*.

Merced al rápido perfeccionamiento de los instrumentos de producción y al constante progreso de los medios de comunicación, la burguesía arrastra a la corriente de la civilización a todas las naciones, hasta a las más bárbaras. Los bajos precios de sus mercancías constituyen la artillería pesada que derrumba todas las murallas de China y hace capitular a los bárbaros más fanáticamente hostiles a los extranjeros. Obliga a todas las naciones, si no quieren sucumbir, a adoptar el modo burgués de producción, las constriñe a introducir la llamada civilización, es decir, a hacerse burgueses. En una palabra: se forja un mundo a su imagen y semejanza.¹

Se trata, sin embargo, de un fenómeno polémico, que provoca las más dispares reacciones, algunas apasionadamente críticas. En no pocas ocasiones se escucha la consigna de que hay que «luchar contra la globalización», sobre todo entre los sectores que conforman hoy la izquierda latinoamericana y caribeña. Quizás corresponda a Jaime Osorio el mérito de resumir este debate en pocas palabras, cuando afirmó recientemente, que la globalización es «un proceso civilizatorio bárbaro»; pero, argumentó, resulta positivo «que se vaya constituyendo un gran mercado mundial, que haya procesos de integración y de apertura de las

economías, que podamos acceder a bienes que se producen en distintas regiones». Al mismo tiempo, «hay que tener cuidado en cómo enfrentamos políticamente los aspectos bárbaros de este proceso civilizatorio» pues no podemos «tirar por la borda todo lo que de civilizatorio pueda haber».²

Impulsada como consecuencia de los más importantes logros científicos y tecnológicos alcanzados jamás por la humanidad, la globalización podría propiciar beneficios indiscutibles para todos los habitantes del planeta, si se enfrenta desde posiciones solidarias, como propuso el Santo Padre Juan Pablo II en su visita a Cuba en enero de 1998. Contrariamente a lo que sugieren, de una forma u otra, varios estudios de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales,³ la globalización no constituye realmente una opción política, sino un proceso ante el cual los distintos actores nacionales e internacionales pueden adoptar actitudes muy disímiles, pero que continuará avanzando con o sin la participación de estos, incluso en su desmedro. Como ha insistido Silvio Baró, estamos ante un hecho objetivo que se produce fundamentalmente en el ámbito de la producción material, de la base, que a su vez influye, en última instancia, sobre la superestructura social, política y cultural de toda sociedad, pues la globalización «es un fenómeno *esencialmente* técnico-económico y *no exclusivamente* técnico-económico».⁴

Para algunos, el proceso globalizador actual, analizado en el ámbito de su funcionamiento básico, «está asumiendo formas microeconómicas de redes institucionales crecientemente extensas, diversas, e integradas, fraguadas en el interior de los mercados y entre empresas a lo largo y ancho del globo».⁵ Para Manuel Castells, se ha ido conformando «una economía con la capacidad de funcionar como una unidad en tiempo real a escala planetaria», movida por las novedosas tecnologías informáticas que «permiten que los capitales vayan y vengan entre economías en un tiempo muy corto, de modo que estos y, por tanto, los ahorros y la inversión, están interconectados en todo el mundo, de los bancos a los fondos de pensiones, mercados bursátiles y cambios de divisas».⁶ En definitiva, es una comprensión en tiempo y espacio de las relaciones de producción.⁷

Pero si la globalización internacionaliza y comprime aún más el proceso de producción, ello no tiene las mismas consecuencias para los distintos factores que en ella intervienen. Los capitales se mueven a velocidades nunca vistas, buscando mayor rentabilidad; muchas veces ni siquiera con objetivos inversionistas, sino meramente especulativos, lo cual se traduce en una inusitada acumulación de la riqueza en un limitado número de corporaciones y personas. Tal como lo ha

subrayado Ignacio Ramonet, «nunca antes los amos de la Tierra han sido tan pocos ni tan poderosos».⁸

Las estadísticas publicadas por los organismos internacionales avalan lo escrito por Ramonet. Según el *Informe del desarrollo humano*, correspondiente a 1992, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en 1960 el 20% más acomodado de la población mundial concentraba el 70,2% de la riqueza, mientras que el 20% más pobre disponía solamente del 2,3% para una correlación de 30 a 1; en 1989 estas cifras eran, respectivamente, 82,7% y 1,4% para un relación de 59 a 1.

Por otra parte, la globalización ha significado una concentración de las inversiones productivas, de las producciones tecnológicamente más avanzadas y de las corrientes mundiales de comercio en los polos más poderosos de la tríada mundial: los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. Aunque algunos países de desarrollo medio del Tercer mundo —como China o Brasil, por ejemplo—, se han beneficiado de estos procesos, lo que caracteriza la situación de la inmensa mayoría de las naciones de América Latina y el Caribe, de Asia y de África es la marginalización.⁹

Tal situación, de por sí inaceptable, se ve reforzada por el enorme aumento de la pobreza y, por tanto, de la concomitante desigualdad. En 1995, los miembros de la Comisión sobre Gobernabilidad Global, encabezada por el ex primer ministro sueco Ingvar Carlsson y el ex secretario general de la Mancomunidad Británica, el guyanés Shridath Ramphal, subrayaron esta situación al escribir:

El asombroso comportamiento de algunos países desarrollados de Asia ha tendido a oscurecer un aspecto menos admirable de los cambios económicos del mundo de la posguerra: el inexorable incremento del número de los muy pobres. Aunque la economía global se ha expandido cinco veces en las últimas cuatro décadas, no ha eliminado la pobreza atroz, ni siquiera reducido su preponderancia. Incluso algunos países que han tenido éxito en otros terrenos no han podido eliminar la pobreza.

El reforzamiento de la pobreza se demuestra por el hecho de que el número de personas que caen en la categoría de «pobreza absoluta» del Banco Mundial ha aumentado a 1 300 millones en 1993. Este nivel de pobreza significa una miseria aguda; es vivir al borde mismo de la existencia.¹⁰

Un académico tan poco sospechoso de tendencias izquierdizantes como Zbigniew Brzezinski se ha referido también a este tema en su poco conocido —y sí muy criticado— libro sobre «el desorden global», cuando subrayó la irracionalidad prevaleciente en las sociedades más adelantadas del planeta, imbuidas de lo que calificó como una «cornucopia permisiva», por su constante tendencia a priorizar la gratificación individual; y propensas a «evadir problemas morales y cívicos sensibles imponiéndoles soluciones doctrinales o

Impulsada como consecuencia de los más importantes logros científicos y tecnológicos alcanzados jamás por la humanidad, la globalización podría propiciar beneficios indiscutibles para todos los habitantes del planeta, si se enfrenta desde posiciones solidarias.

técnicas». Brzezinski señaló un peligro que resulta evidente para cualquier observador de la realidad mundial: «En un mundo que se ha vuelto más próximo e íntimo, y que se caracteriza por un despertar político masivo, la desigualdad se torna menos tolerable».¹¹

El mundo del trabajo, cuya fuerza no tiene la movilidad del capital porque no se puede trasladar sin que se desplacen los trabajadores mismos, ha sido el gran perdedor del proceso globalizador, como hoy reconocen hasta el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Junto a la clase obrera, el sector medio también ha sufrido las consecuencias de la globalización, lo que ha dado por resultado sociedades cada vez más polarizadas. Y, por supuesto, en el mundo del Sur, al cual pertenecen América Latina y el Caribe, estas características son aún más agudas.

Pero aun cuando la desigualdad y la pobreza crecientes son amenazas formidables que enfrentan las sociedades actuales como resultado de la globalización, no son las únicas. A manera de inventario, vale la pena subrayar que en su discurso temático ante el Consejo Intergubernamental del Programa MOST de la UNESCO, el 16 de junio de 1997 en París, Stephen Castles apuntó nueve contradicciones inherentes al proceso globalizador, cuya falta de solución podría acarrear aún mayores riesgos y amenazas para la humanidad: entre la inclusión y la exclusión; entre el mercado y el Estado; entre la red y el ser; entre la riqueza y la pobreza crecientes; entre lo global y lo local; entre la economía y el medio ambiente; entre la modernidad y la posmodernidad; entre el ciudadano nacional y el global, y entre la globalización desde arriba y la globalización desde abajo.¹²

En América Latina y el Caribe la situación de la desigualdad es más terrible que en otras regiones del planeta. Ya en 1992, cuando aún la globalización no se había convertido en la palabra de orden, el Diálogo Interamericano, institución cercana al Partido Demócrata de los Estados Unidos, advertía:

Alrededor de 180 millones de personas, es decir dos de cada cinco personas, viven actualmente en la pobreza en América Latina. Alrededor de la mitad de estas personas viven en condiciones de pobreza abyecta, con ingresos inferiores a los necesarios para comprar los alimentos imprescindibles. La brecha entre los ricos y los pobres de América Latina es mucho más grande que en cualquier otra

región importante del mundo: el 20% más adinerado de la población de la región gana alrededor de veinte veces más que el 20% más pobre; en Asia, en cambio, los más ricos ganan casi diez veces más que los más pobres.¹³

Según reconoció recientemente el Banco Interamericano de Desarrollo, esa situación no ha mejorado. «América Latina es la región del mundo donde los ingresos se distribuyeron de la forma más inequitativa».¹⁴ Por otra parte, como sugiere el propio Banco,

no puede perderse de vista que la distribución del ingreso de la región se deterioró severamente durante los años de la crisis de la deuda, de forma que si bien se quebró esa tendencia desde fines de los 80, la concentración se ha mantenido a niveles altos. El 20% más pobre de la población de cada país recibe tan solo un 3% de los ingresos totales, mientras que en el otro extremo, el 20% más rico detenta el 60%, las mismas proporciones que se tenían a principios de los 70 y que durante una época parecieron superadas.¹⁵

El resultado de esta situación, en términos sociales, ha sido subrayado de manera crudamente sensible por Atilio Borón, al describir las sociedades latinoamericanas como

una yuxtaposición de universos sociales que ya casi no guardan vínculos entre sí. Aunque parezca paradójico, el Brasil esclavista o el México colonial fueron sociedades mucho más integradas que las sociedades burguesas de finales del siglo xx: la explotación de las clases subalternas exigía entonces ciertas formas de sociabilidad por entero ausentes en el Brasil o el México capitalista de nuestros días. [Los sectores excluidos] viven económica, social, cultural y ecológicamente segregados.¹⁶

Esta visión la ha confirmado también Sebastián Edwards desde otro ángulo:

El comportamiento de América Latina tampoco ha sido satisfactorio desde el punto de vista social. En la mayor parte de los países las condiciones sociales, particularmente la pobreza, no han mejorado. En algunos países, el desempleo ha aumentado rápidamente, levantando la cuestión de si estas economías orientadas al mercado están en condiciones de crear empleos tan rápidamente como es necesario para absorber la creciente oferta de trabajo.¹⁷

Esta situación «es contestada por sectores sociales cada vez más amplios que se ven afectados».¹⁸

Por su parte, Carlos Juan Moneta¹⁹ ha hecho un significativo aporte al análisis de la globalización al

proponer un estudio de su dimensión cultural, calificándola como «el eslabón perdido» del proceso. Subrayando las tensiones a las que están sometidas las identidades nacionales debido a los procesos globalizadores —que van desde la concentración urbana hasta la existencia de políticas culturales transnacionales—, el autor señala, acertadamente, que se está produciendo «una transformación [...] muchas veces turbulenta» de aquellas, ante lo cual se requieren iniciativas que permitan una adaptación activa de los ciudadanos a este proceso. De las propuestas que hace Moneta, hay varias que, desde el punto de vista social, parecen particularmente importantes en nuestro continente: la conveniencia de un cambio drástico de contenido y enfoque en las políticas culturales, vinculándolas «a los nuevos escenarios de información y comunicación»; el mejoramiento de los componentes culturales de las relaciones internacionales y transnacionales; el aprovechamiento de la diversidad cultural de América Latina y el Caribe en función de la defensa de nuestra «especificidad frente a las corrientes homogeneizadoras externas», y la ampliación de «la participación en las decisiones y procesos de cambio económico y político al mayor y más variado espectro de actores».

En conclusión, en América Latina, como en ninguna otra región del globo, pudieran recordarse algunas de las paradojas que marcan el proceso globalizador:

- La globalización hace que nuestras sociedades sean cada vez más interdependientes, pero cabe preguntar: ¿puede haber interdependencia justa, digna y equitativa —y, por tanto, estable—, cuando unos pocos son incluidos y otros muchos excluidos y marginados?
- La globalización promueve la integración económica mundial, aumentando asombrosamente los flujos comerciales y financieros; pero ¿es posible una integración de la economía mundial efectiva y equilibrada cuando lo que se hace es promover la falta de igualdad, cuando unos pocos son cada vez más ricos y muchos cada vez más pobres?
- La globalización favorece la vinculación cultural entre países y civilizaciones, mas ¿puede calificarse de intercambio cultural mutuamente beneficioso lo que hoy existe cuando tres o cuatro consorcios internacionales de la comunicación promueven el individualismo, el consumismo y la trivialidad y, en algunos casos más graves, la pornografía, la violencia, el crimen y la drogadicción entre pueblos sin esperanzas?
- La globalización debe favorecer la expansión de la ciencia y la tecnología de manera tal que todos los habitantes del planeta se beneficien, pero ¿puede ser beneficioso que los principales logros científicos y

tecnológicos sirvan hoy principalmente para acelerar la ruina de los bosques tropicales o para destruir la capa de ozono con emisiones cada vez más incontroladas de dióxido de carbono, con la sola justificación de que las grandes corporaciones deben aumentar sus ganancias?

- La globalización debe servir para expandir la educación y hacer que cada niño o adolescente de nuestro planeta tenga acceso a horizontes cada vez más amplios, que le permitan una contribución más plena al desarrollo humano, pero cabe preguntar: ¿puede haber desarrollo sostenible viable para toda la humanidad, si la educación sigue siendo privilegio de unos pocos, y quimera inalcanzable para muchos más?

Los retos de la integración regional en América Latina y el Caribe

A diferencia de la globalización, que escapa a la acción directa de los gobiernos y ante la cual solo cabe la adaptación activa e inteligente para maximizar sus beneficios y minimizar sus costos, la integración regional constituye un instrumento importante en manos de los gobiernos y otros actores sociales. Puede convertirse, junto a otras políticas públicas, en el vehículo idóneo para la promoción de un desarrollo sostenible con equidad. La percepción común acerca del tema ha aceptado como hipótesis, casi sin discusión, que la integración regional es una idea-fuerza de carácter positivo, y que el camino a seguir es avanzar desde la integración comercial a la económica por vía de los acuerdos de libre comercio, las uniones aduaneras y de ahí a las monetarias, lo que inevitablemente llevará a la unificación política.

Sin embargo, conviene alertar de antemano contra una percepción idílica de la integración regional. Tanto los avances y retrocesos del exitoso experimento europeo como los fallidos intentos latinoamericanos y caribeños, demuestran tal aserto. Lo primero que debe ser considerado es que, aun en los casos exitosos, se trata de un proceso de compleja y prolongada puesta en práctica. Requiere, a la vez, de una clara visión acerca de sus oportunidades y riesgos, de una férrea y persistente voluntad política y de una ponderación acertada de los caminos por los cuales debe encauzarse. En segundo lugar, la definición misma sobre qué se entiende por «integración» y la conceptualización teórica acerca de definiciones, variables e indicadores han sido siempre polémicas.²⁰ El debate académico actual sobre el tema, que incluso cuestiona los propios presupuestos de la integración, confirma que, a pesar de la creciente

literatura, todavía no existe un consenso sustancial a ese nivel, lo que contrasta con el discurso político integrador internacional.

Alberto Alesina, Enrico Spolaore y Romain Wacziarg²¹ han escrito recientemente un provocativo trabajo en el que se argumenta que la integración económica (entendida por ellos como una liberalización del comercio y una «globalización» de los mercados) está «en relación inversa» con el tamaño de los Estados, y conduce al «separatismo político». Por su parte, Barry Eichengreen,²² al estudiar la más reciente evolución de la Unión Europea, ha cuestionado que la integración monetaria sea imprescindible para la consolidación de los beneficios de la económica, y que la integración política, a su vez, resulte esencial para maximizar las ganancias en eficiencia de la monetaria. De otro lado, las más recientes investigaciones en torno al experimento integrador que condujo a Europa del Mercado Común a la Comunidad y, más recientemente, a la Unión, tienden a argumentar que los Estados nacionales del viejo continente, lejos de debilitarse, han sido rescatados o se han fortalecido. Tales son las conclusiones a las que han llegado, por caminos independientes, Alan S. Milward en su fundamental obra *The European Rescue of the Nation State*²³ y Andrew Moravcsik en varios trabajos que próximamente aparecerán en forma de libro.²⁴

Desde otro ángulo, algunos autores vienen estudiando los distintos procesos integradores regionales existentes con el fin de desentrañar sus características. James Mittelman²⁵ ha adelantado ciertas conclusiones a las que ha arribado como participante en el proyecto «El Nuevo Regionalismo», patrocinado por el Instituto Mundial para las Investigaciones sobre el Desarrollo Económico, de la Universidad de las Naciones Unidas, dirigido por Björn Hettne, y cuyos resultados verán próximamente la luz en la forma de una colección de ensayos. Conviene resumir algunas de estas apreciaciones. Según este estudio, el «nuevo regionalismo» abarca un conjunto de fenómenos muy amplio y diverso, en el cual se incluyen proyectos «clásicos» en el ámbito de macrorregiones y experimentos novedosos a nivel subregional, incluso entre zonas específicas de dos o más países distintos —como, por ejemplo, los que se vienen desarrollando en el sudeste asiático, en específico el triángulo de crecimiento Johor-Singapur-Riau, entre partes de Malasia, Singapur y Tailandia. Mittelman también subraya el carácter contradictorio del regionalismo actual, que entraña procesos de integración y de desintegración, aunque reconoce que, a diferencia del pasado, en general hay una tendencia hacia un regionalismo más abierto.²⁶

Tres ideas adelantadas por Mittelman merecen subrayarse. Primero, su propuesta de clasificación de

las formas de regionalización en cinco categorías distintas: autocéntricas, desarrollistas, neoliberales, degeneradas y transformadoras.²⁷ Aunque este intento puede no resultar del todo satisfactorio, y no corresponde aquí detallarlo, sí resulta conveniente el esfuerzo por definir una tipología. Segundo, la característica más importante del nuevo regionalismo es su extensión realmente mundial, al abarcar todas las regiones del globo y establecer vínculos externos mucho más amplios. Estos procesos no están siendo conducidos en todos los casos por superpotencias «desde afuera y arriba», sino que se promueven espontáneamente y «desde adentro y abajo».²⁸ Tercero, aunque se trata de procesos iniciados, en primera instancia, por los actores estatales, «el crecimiento de la sociedad civil regional, incluyendo redes sociales y culturales, provee ímpetus».²⁹

Además, los nuevos procesos de integración regional a escala mundial se producen en un contexto sumamente contradictorio. Por un lado, son a la vez una respuesta a los desafíos de la globalización y una forma de insertarse en la economía mundial desde una posición mucho más favorable. De lo que se trata es de lograr una nueva división internacional del trabajo que posibilite la competitividad necesaria de las distintas economías nacionales en un mundo que se reestructura sobre la base de megabloques regionales.³⁰ Por otro lado, como han señalado varios autores, la globalización ha provocado, de forma paradójica, una interrelación más estrecha entre la economía mundial en su conjunto y las economías locales subnacionales.³¹ James Rosenau ha inventado el término «fragmeegración» para definir este proceso que fragmenta e integra a la vez las sociedades a través y dentro de las fronteras de sus Estados nacionales.³² Abocarse a un proceso de integración regional y/o subregional en América Latina y el Caribe, significa en la actualidad tomar en cuenta estas nuevas realidades.

Por ser el más avanzado, sostenido y completo proyecto de integración regional vigente, resulta importante tomar en cuenta aquellas lecciones que puedan sacarse de los éxitos y fracasos de la experiencia europea. L. Alan Winters³³ ha intentado hacer un balance de las lecciones de este proceso —que acaba de cumplir cuarenta años de existencia— para los países subdesarrollados. A los efectos de este artículo, dos resultan importantes. La primera es que el fenómeno de la integración europea ha sido esencialmente político e ideológico, movido «por una gran visión que tuvo efectos económicos residuales afortunados». A esta conclusión habría que agregar, sin embargo, que lo que Winters define como «efectos económicos residuales afortunados» se debió, ante todo, a las favorables políticas de bienestar social que llevaron adelante los

Se puede llegar a la conclusión de que un proceso de integración puede contribuir a disminuir los problemas sociales agudizados por la globalización de las economías, solo si enfoca directamente el tema de la pobreza extrema y la desigualdad.

gobiernos europeos en las tres décadas iniciales, coincidentes con el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial. La concepción de que la integración europea tendría que producirse sobre la base del principio de que ninguna región o sector social debía ser perjudicado, llevó a la creación de los fondos de cohesión social, que desempeñaron un papel decisivo en el logro del acceso y exitosa incorporación de los países del Sur (Grecia, Portugal y España) a la Comunidad en la década de los 80.

Teniendo en cuenta que el proceso integrador europeo se ha caracterizado por la alternancia de períodos de euforia y entusiasmo, que lo han acelerado, y de pesimismo y duda —que lo han estancado o hasta revertido—, Winters ha sugerido que ha resultado importante la existencia de un organismo ejecutivo supranacional —en este caso, la Comisión Europea—, «vital para el objetivo de la integración como guardián y campeón del ideal europeo». De ello se deduce que los proyectos integradores deben buscar el establecimiento de alguna institución o autoridad supranacional que le dé continuidad a la aspiración común, cuando los Estados que lo integran, por cualquier razón, desfallezcan.

Una lección importante —que no fue incluida por Winters y que cobra particular significación en las actuales circunstancias— surge de una de las fallas más evidentes que se observan en el panorama actual de conformación de la unión económica y monetaria. La fundación, impulso y desarrollo de la integración europea desde el Tratado de Roma hasta el de Maastricht fue conducido por las élites europeas, sin que los pueblos del continente participaran de una forma significativa. La integración europea fue producto de un «suave despotismo ilustrado», según lo definiera Enrique Barón Crespo, eurodiputado socialista español que presidió el Parlamento Europeo entre julio de 1989 y enero de 1992.³⁴ El desenlace negativo del primer referéndum danés sobre Maastricht y el «casi no» del francés en 1993 pusieron sobre el tapete el tema del «déficit democrático» que padecen las instituciones de la Unión Europea, el cual se vincula al tema de la doble adhesión de los ciudadanos europeos a su Estado nacional y al ideal de «Europa».³⁵ Para evitar ese «déficit democrático» que parece

acompañar a todo proceso integrador, conviene vigorizar el papel que en ella debe tener la sociedad civil internacional de la región en cuestión.³⁶

Finalmente, como ha demostrado Alan Milward, al igual que la cohesión del Estado nación se ha sustentado por la puesta en práctica de «políticas nacionales diseñadas para asegurar beneficios materiales a amplios grupos sociales», un proceso de integración, que siempre implica la cesión limitada de algunas facultades soberanas —lo que se ha dado en llamar las «competencias confiadas»³⁷— solo puede obtener la adhesión y apoyo de los ciudadanos de sus respectivos países miembros si logra esos mismos o similares beneficios en el marco de una nueva forma de cooperación internacional con otros Estados nacionales.³⁸ Al aumentar el desempleo y el consecuente malestar social, e identificarse, con razón o sin ella, con los criterios de convergencia aprobados en Maastricht, el «ideal europeo» ya no resultó tan atractivo para las amplias capas populares del viejo continente. De ahí la importancia que la cuestión social adquiere dentro del proceso integrador, como han señalado recientemente varios estudiosos de la Unión Europea.³⁹

Según frase muy atinada de Herald Muñoz, «la integración es una esperanza frustrada de los países de América Latina, pero continúa siendo un instrumento esencial para asegurar el crecimiento de las economías latinoamericanas y el bienestar de sus ciudadanos».⁴⁰ Por ello no debe extrañar que, después de los fallidos intentos de las décadas de los 50, 60, 70 y 80, los proyectos integradores se hayan convertido nuevamente en temas de alta prioridad política para la mayor parte de los países de la región en la década de los 90. Sin embargo, el debate sobre la integración adolece de una serie de paradojas que vale la pena contrastar y someter a crítica.

En el ámbito del discurso político, sigue siendo promovida como una idea-fuerza de gran atractivo y beneficio esa aspiración, aún por materializar, de nuestros próceres. En la práctica, se marcha cada vez más hacia una aceptación acrítica de una concepción técnico-económica del problema, por decirlo de alguna forma, lo que restringe la discusión y el análisis de las opciones de integración, circunscribiéndolas al discurso neoliberal prevaleciente sobre liberalización comercial,

como paradigma basado en los supuestos beneficios que comporta dejar que la «mano invisible» del mercado resuelva los problemas sociales. En el debate académico siguen prevaleciendo una diversidad y una confusión importantes, que «requieren de un enfoque crítico y alternativo».⁴¹

Como ha señalado Jaime Estay, los actuales procesos de integración latinoamericanos y caribeños sufren tres tipos de dificultades, que estuvieron presentes en los esquemas fracasados de las décadas anteriores:

el mayor énfasis sigue estando puesto casi exclusivamente en los aspectos comerciales, en desmedro de otros componentes de la vinculación y del posible desarrollo de medidas tendientes a lograr mayores niveles de complementación tecnológica y productiva y a avanzar en otras áreas que pudieran ser incorporadas al proceso integrador [...] hay una evidente falta de atención hacia los problemas derivados de la heterogeneidad y diferencias de desarrollo existentes entre los participantes [...] [el esfuerzo integrador] está muy lejos de transformarse en el valor cultural compartido en el interior de cada una de las sociedades latinoamericanas.⁴²

En resumen, para el profesor-investigador de la Universidad de Puebla, «hasta la fecha, la integración formalizada a través de los esquemas apunta casi exclusivamente a los aspectos económicos y es, a lo más, una integración del capital, constituyendo todo ello un obstáculo de primera importancia para un verdadero avance del esfuerzo integrador».⁴³

Por otra parte, el cambio en la política estadounidense hacia la integración latinoamericana, promovido inicialmente por la Iniciativa de las Américas del presidente George Bush, concretado en la negociación y firma del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) —que incorporó a México al ya establecido entre los Estados Unidos y Canadá y proyectado hacia el resto de la región por el presidente Bill Clinton en su convocatoria a la Cumbre de las Américas de Miami en 1994— y su llamado a establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el 2005, ha introducido la región en un laberinto aún mucho más complejo que el que ya existía, al cuestionar en la práctica el principal presupuesto integrador latinoamericano y caribeño.⁴⁴ Esta transformación ha llevado a muchos estudiosos a preguntarse si América Latina y el Caribe se encaminan hacia un proceso neopanamericano, que tendría su norte en el establecimiento del ALCA, o neobolivariano, con sus coordenadas en los actuales intentos subregionales representados por MERCOSUR, la Comunidad Andina, el G-3, el Mercado Común Centroamericano, CARICOM y la Asociación de Estados del Caribe.⁴⁵

Como ha señalado Socorro Ramírez, el problema básico de un proyecto integrador neopanamericano, es que implicaría una «regionalización vertical», en la

cual «economías comparativamente pequeñas se asocian a alguna(s) de las grandes potencias globales con el fin de beneficiarse de sus capitales, sus empresas, tecnologías y mercados». Como se trata de un proyecto que, en definitiva, busca la inserción mundial a través del «enganche» con una economía altamente globalizada, como es la norteamericana, «las economías subalternas se ven obligadas a pagar un alto costo». Para los Estados Unidos, sin embargo, este tipo de proyecto les asegura un mercado y «constituye un mecanismo de presión ante un eventual proteccionismo excesivo de la Unión Europea y Japón».⁴⁶

Los beneficios que puedan derivarse para América Latina y el Caribe de un proyecto como el ALCA son al menos cuestionables por tres grupos de razones. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que los Estados Unidos sientan la pauta del proceso negociador, como demuestra el debate alrededor de la «vía rápida». Habría que añadir que es altamente improbable que la administración Clinton logre la autorización necesaria del Congreso antes del fin de su mandato en el 2000 y, si la obtiene, estará fuertemente condicionada, lo que hará que traslade los costos a los demás países envueltos en el proceso. Habría que ver qué sucedería con la próxima administración y qué correlación se establecería en el Congreso, donde hay dos sectores que se mueven en función de un «endurecimiento» de la postura negociadora norteamericana, la «derecha conservadora unilateralista», al estilo del republicano Jesse Helms, y la «izquierda liberal multilateralista» al estilo del demócrata Richard Gephardt.

En segundo lugar, el modelo que probablemente sirva de base para el ALCA es el ALCAN, en el cual México tuvo que pagar altos costos para lograr lo que en definitiva perseguía: un clima más favorable para las inversiones y un mayor acceso al mercado norteamericano. Una de las conclusiones que se pueden sacar del ALCAN es que a los países en desarrollo que se vinculan a economías desarrolladas por medio de acuerdos de libre comercio, se les imponen obligaciones mucho mayores en todos los terrenos, como ha reconocido Jeffrey Schott.⁴⁷ Pero debe tenerse en cuenta además que, respecto a México, existían y existen fuertes intereses políticos y de seguridad norteamericanos, que aumentaban su capacidad de negociación —lo que no es el caso del resto de América Latina y el Caribe. Por ello, no resultaría sorprendente que el ALCAN «se convirtiera más en una anomalía que en un precursor de tendencias futuras en la integración profunda entre el Norte y el Sur».⁴⁸

En tercer lugar, porque a pesar de la aparente vocación social de ciertos acuerdos de la Cumbre de Miami y de las iniciativas posteriores, no hay ninguna prueba empírica que demuestre que una zona de libre

comercio de este tipo promueva lo que constituye el elemento central de toda política de desarrollo económico y que en aquel momento se definió como «erradicar la pobreza y la discriminación en nuestro hemisferio». Vale la pena recordar que, en este terreno, los presidentes reunidos en la ciudad floridana afirmaron solemnemente:

Resulta políticamente intolerable y moralmente inaceptable que algunos sectores de nuestras poblaciones se encuentren marginados y no participen plenamente de los beneficios del desarrollo. Con el objetivo de lograr una mayor justicia social para todos nuestros pueblos, nos comprometemos individual y colectivamente a mejorar el acceso a la educación de calidad y a la atención primaria en materia de salud, así como a erradicar la pobreza extrema y el analfabetismo. Todos deben tener acceso a los frutos de la estabilidad democrática y del crecimiento económico, sin discriminación por motivos de raza, sexo, nacionalidad de origen o religión.⁴⁹

Pero el problema de la desigualdad, generado por la pobreza extrema, no solo tiene un carácter de principio, sino una dimensión práctica que se vincula con el tema del desarrollo. Como ha demostrado un reciente estudio del Banco Mundial, realizado por Klaus Deininger y Lyn Squire, existe «una fuerte vinculación entre el crecimiento en general y la reducción de la pobreza».⁵⁰ Por ello, una estrategia diseñada a disminuir la pobreza es condición *sine qua non* para la consecución de los objetivos del desarrollo.

Teniendo en cuenta los argumentos señalados a lo largo de este trabajo, se puede llegar a la conclusión de que un proceso de integración puede contribuir a disminuir los problemas sociales agudizados por la globalización de las economías, solo si enfoca directamente el tema de la pobreza extrema y la desigualdad. Las experiencias positivas y negativas del proyecto europeo subrayan la importancia de los factores sociales para lograr una transformación cuyos beneficios alcancen a todos los sectores de la sociedad, lo que a su vez reforzará el apoyo democrático a la mutación integradora, que tiene significativas implicaciones para la soberanía de los Estados y un valor sumamente importante para los ciudadanos de nuestros países. La creación de un Área de Libre Comercio de las Américas no significa necesariamente que estos problemas sean enfocados con la importancia que ellos tienen, debido a las asimetrías presentes entre los Estados Unidos —cuyos intereses económicos y políticos no son los del resto de la región—, y América Latina y el Caribe.

Lo anterior no significa el abandono unilateral del proceso de negociación del ALCA. Si América Latina y el Caribe pudieran obtener de los Estados Unidos sus demandas históricas, relacionadas con una relación más equitativa y con el acceso a los capitales

inversionistas y al mercado norteamericano —uno de los más protegidos del mundo a pesar del discurso librecambista de sus dirigentes—, el ALCA pudiera resultar altamente favorable para la región. Pero ello no será nada fácil si América Latina y el Caribe no enfrentan esta negociación desde posiciones robustas, lo que solo podría lograrse manteniendo todas las opciones abiertas y reforzando sus vínculos con otras regiones, como la Unión Europea y Asia-Pacífico, para lo cual existen actualmente significativas «ventanas de oportunidad».

La aceptación pasiva de un proyecto como el ALCA también podría tener enormes perjuicios para los escenarios alternativos de un futuro orden mundial, como ha señalado Helio Jaguaribe, decano del Instituto de Estudios Políticos y Sociales de Río de Janeiro, Brasil. Para él, el ALCA está irremediabilmente ligado al proyecto de una *Pax Americana* que estaría caracterizada por «una combinación de intimidación coercitiva y de abusivas exclusiones del mercado americano».⁵¹

Sería recomendable que el proceso de integración regional siguiera avanzando en el ámbito de las subregiones, como lo ha venido haciendo hasta ahora, pero asegurando que sea asumido por los distintos sectores sociales sobre la base de una agenda que no se limite a los aspectos de liberalización comercial y que ponga en su centro el tema de la superación de la pobreza y la desigualdad. Solo así podrá asegurarse el objetivo propuesto en el proyecto preparado por la parte chilena para la Segunda Cumbre, acerca de que «el respeto a la persona humana y al pleno desarrollo de sus capacidades encuentren la vigencia que merecen».

Notas

1. Carlos Marx y Federico Engels, *Obras Escogidas*, t. I, Editorial Progreso, Moscú, 1973, p. 115.
2. Juan Valdés Paz *et al.*, «La globalización: una mirada desde la izquierda» (mesa redonda), *Temas*, n. 5, enero-marzo de 1996, p. 73.
3. «Liberalization and Globalization: Drawing Conclusions for Development», South Centre, Ginebra, 1996, p. 3.
4. Silvio Baró, «Globalización: contradicciones, implicaciones y amenazas», *Análisis de Coyuntura (Globalización: desafíos en el mundo de hoy)*, n. 2, AUNA (Asociación por la Unidad de Nuestra América), La Habana, 31 de marzo de 1997, p. 3. Énfasis de Baró.
5. John Gerald Ruggie, «At Home Abroad, Abroad at Home: International Liberalization and Domestic Stability in the New World Economy», *Jean Monnet Chair Papers*, n. 20, The Robert Schuman Centre at the European University Institute, Florencia, p. 47.
6. Citado por Martha Harnecker, *Haciendo posible lo imposible: la izquierda en el umbral del siglo XXI* (versión preliminar), Centro de Investigaciones Memoria Popular Latinoamericana (MEPLA), La Habana, 1998, p. 65.

7. James H. Mittelman, «Rethinking the “New Regionalism” in the Context of Globalization», *Global Governance*, n. 2, 1996 y Jaime E. Estay Reyno, «Pasado y presente de la integración económica latinoamericana», en Jaime Preciado y Alberto Rocha, *América Latina: realidad, virtualidad y utopía de la integración*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1997.
8. Ignacio Ramonet, *Géopolitique du chaos*, Editions Galilée, colección «L'espace critique», Paris, 1997. El propio Ramonet ha señalado que, en consecuencia, se ha producido un «ascenso de lo irracional» («la montée de l'irrationnel»).
9. Eric Toussaint, *La bourse ou la vie: La finance contre les peuples*, CADTM, Bruselas, 1998, cap. III, pp. 55-69. Próximamente podremos contar con una edición en español de la interesante obra de Toussaint, a cargo de la Editorial Nueva Sociedad, de Caracas, Venezuela.
10. The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, Oxford, 1995, p. 21.
11. Zbigniew Brzezinski, *Out of Control: Global Turmoil on the Eve of the 21st Century*, Charles Scribner's Sons, Nueva York, 1993, pp. 182-220.
12. Stephen Castles, *Globalisation and Migration: Some Pressing Contradictions*, notas del Congreso Intergubernamental, UNESCO-MOST, 16 de junio de 1997 (mimeo).
13. Diálogo Interamericano, *Convergencia y comunidad: las Américas en 1993*, Instituto Aspen, Washington, 1992, p. 45.
14. Banco Interamericano de Desarrollo, *América Latina tras una década de reformas: progreso económico y social en América Latina. Informe 1997*, Washington D. C., septiembre de 1997, p. 76.
15. *Ibidem*, p. 43.
16. Atilio Borón, *La sociedad civil después del diluvio neoliberal*, EURAL, Buenos Aires, p. 34. (mimeo).
17. Sebastián Edwards, «Latin America's Underperformance», *Foreign Affairs*, v. 76, n. 2, marzo-abril de 1997, p. 95.
18. Jaime Preciado, «Alternativas al neoliberalismo en la América Latina de la postguerra fría», en Jaime Preciado, Jaime Estay y John Saxe-Fernández, *América Latina en la postguerra fría: tendencias y alternativas*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, 1997, p. 27.
19. Carlos Juan Moneta, «La dimensión cultural: el eslabón perdido de la globalización», *Capítulos del SELA*, n. 47, julio-septiembre de 1996.
20. James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, Harper & Row, Nueva York, 1981, pp. 417-67.
21. Alberto Alesina, Enrico Spolaore y Romain Wacziarg, *Economic Integration and Political Disintegration*, Universidad de Harvard, Cambridge, 1997 (mimeo).
22. Barry Eichengreen, «A More Perfect Union? The Logic of Economic Integration», *Essays in International Finance*, n. 198, Universidad de Princeton, Princeton, Nueva Jersey, junio de 1996.
23. Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, Routledge, Londres, 1992.
24. Andrew Moravcsik, *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, Centro de Estudios Europeos, Universidad de Harvard, Cambridge, 1994.
25. James Mittelman, *ob. cit.*
26. *Ibidem*, pp. 190-1.
27. *Ibidem*, pp. 189.
28. *Ibidem*, pp. 192. La Cumbre del Foro del Caribe celebrada en Santo Domingo en agosto de 1998, con la inclusión de Cuba como observador, y la firma de un Acuerdo de Libre Comercio entre el CARICOM y República Dominicana son ejemplos muy concretos de estos procesos «desde abajo».
29. James Mittelman, *ob. cit.*, p. 192.
30. James H. Mittelman, «Rethinking the International Division of Labor in the Context of Globalisation», *Third World Quarterly*, v. 16, n. 2, 1995, pp. 279-82.
31. Jaime Preciado y Alberto Rocha, «Problemas y desafíos actuales del proceso de regionalización de América Latina y el Caribe», en Jaime Preciado y Alberto Rocha, *ob. cit.*, p. 82.
32. James Rosenau, «Cambio y complejidad: desafíos para la comprensión en el campo de las relaciones internacionales», *Análisis Político*, n. 32, Universidad Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, septiembre-diciembre de 1997.
33. L. Alan Winters, *What Can European Experience Teach Developing Countries About Integration?*, Working Paper Series, 215, Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C., 1997.
34. Enrique Barón Crespo, «¿Cómo dar la palabra a los electores?», en Paddy Ashdown *et al.*, *¿Cómo pueden los electores de la UE hacer oír su voz?*, Instituto de Investigaciones de Política Pública Philip Morris, Bruselas, 1995, p. 29.
35. Véase J. H. H. Weiler, *Europe After Maastricht - Do the New Clothes Have an Emperor?*, Harvard Jean Monnet Working Paper 12/95, Cambridge: Harvard Law School, Jean Monnet Chair, y Alan S. Milward, «Allegiance: The Past and the Future», *Journal of European Integration History*, v. 1, n. 1, NOMOS Verlagsgesellschaft para el Grupo de Enlace de Profesores de Historia adjunto a la Comisión Europea, Baden-Baden, 1995.
36. Aunque al hablar de «sociedad civil» la mayor parte de los politólogos incluyen en ese concepto a los grupos empresariales, esta no es la perspectiva del autor. Esta teorización sobre la sociedad civil requiere mayor profundización y refinamiento. Convendría redefinir el concepto, ya que resulta evidente que la posición del empresariado con respecto al Estado es discutible. Un ejemplo interesante es el caso de los distintos gobiernos rusos bajo el presidente Boris Yeltsin y su vinculación y/o dependencia de los grupos empresariales surgidos de la antigua «nomenclatura» y fácilmente clasificables hoy como una «cleptotura» incrustada en el poder.
37. Lo que los angloparlantes llaman «the pooling of sovereignty». José Antonio Nieto Solís, *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*, Siglo XXI Editores, Madrid, 1995, p. 83.
38. Alan S. Milward *et al.*, *The Frontier of National Sovereignty: History and theory 1945-1992*, Routledge, Londres, 1993, p. 182.
39. Iain Begg y François Nectoux, «Social Protection and Economic Union», *Journal of European Social Policy*, v. 5, n. 4, 1995; Tony Judt, «The Social Question Redivivus», *Foreign Affairs*, v. 76, n. 4, septiembre-octubre de 1997; y Martin Rhodes, *A New Social Contract? Globalisation and Western European Welfare States*, Robert Schuman Centre, European University Institute, EUI Working Papers, Florencia, 1996.

40. Herald Muñoz, *Política internacional de los nuevos tiempos*, Editorial Los Andes, Serie Temas de Hoy, Santiago de Chile, 1996, p. 122.
41. Lourdes María Regueiro Bello, «La integración latinoamericana: apuntes para un debate», *Revista de Ciencias Sociales*, Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, San Juan, 1997, p. 128. Debo decir aquí que aun cuando concuerdo con Lourdes Regueiro en que las diferencias entre Europa y América Latina y el Caribe son sustanciales, a la hora de estudiar la integración y sacar conclusiones teóricas y prácticas sobre otras experiencias, no me parece irrelevante lo que ella define como «el referente eurocentrista», precisamente por la importancia que tienen en él los problemas sociales, tanto en los éxitos como en los fracasos. Reconocer la existencia de grandes diferencias económicas, políticas, sociales y culturales entre ambas regiones no exime a los científicos sociales de la responsabilidad de estudiar el proceso europeo y llegar a conclusiones sobre sus éxitos y fracasos.
42. Jaime E. Estay Reyno, «La integración económica americana: encuadre general, balance y situación actual», en Jaime Preciado, Jaime Estay y John Saxe-Fernández, ob. cit.
43. *Ibíd.*, pp. 74-75.
44. Alberto Rocha Valencia, «América Latina en su laberinto: integración subregional, regional y continental», en Jaime Preciado y Alberto Rocha, ob. cit., pp. 175-6.
45. Alberto Rocha Valencia, «América Latina: la gestación del Estado-región supranacional en la dinámica política de la integración regional y subregional», *Estudios Latinoamericanos*, nueva época, a. IV, n. 7, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F., enero-junio de 1997, pp. 73-4.
46. Socorro Ramírez, «El grupo de los tres (G-3) ¿Proyecto neopanamericano o neobolivariano?», en Jaime Preciado y Alberto Rocha, ob. cit., pp. 130-1.
47. Jeffrey Schott, *NAFTA: An Interim Report* [ponencia a la Tercera Conferencia del Banco Mundial sobre Desarrollo de América Latina y el Caribe, Montevideo, Uruguay, junio 29 a julio 1 de 1997], Institute for International Economics, Washington, 1997.
48. Stephen Haggard, *Developing Nations and the Politics of Global Integration*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1995, p. 99.
49. «Cumbre de las Américas, Declaración de Principios», *Cuadernos de Nuestra América*, v. XII, n. 24, julio-diciembre de 1995, p. 83.
50. Klaus Deininger y Lyn Squire, «New Data Set Measuring Income Inequality», *The World Bank Economic Review*, v. 10, n. 3, septiembre de 1996, p. 588.
51. Helio Jaguaribe, *Mercosul e as alternativas para a ordem mundial* [ponencia presentada en el Encuentro Internacional «Globalización, América Latina y II Cumbre de las Américas», Santiago de Chile, 30 de marzo al 2 de abril de 1998], Instituto de Estudios Políticos y Sociales, 1998, p. 13 (mimeo).

© TEMAS, 1998.