

**GLOBALIZACIÓN,
AMÉRICA LATINA
y LA DIPLOMACIA DE
CUMBRES**

**Francisco Rojas Aravena
Editor**

FLACSO-Chile

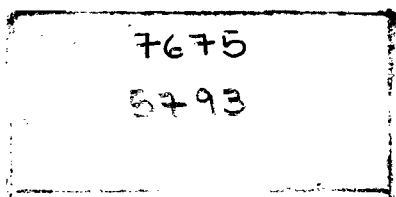
GLOBALIZACIÓN, AMÉRICA LATINA y LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

La publicación de este libro corresponde a un esfuerzo de cooperación académica entre el Latin American and Caribbean Center de Florida International University y FLACSO-Chile.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile, conjuntamente con el Latin American and Caribbean Center de la Universidad Internacional de la Florida, LACC-FIU, nos propusimos desarrollar una serie de actividades tendientes a sistematizar conocimientos y recomendaciones de política en torno a la II Cumbre de las Américas, en el contexto de la globalización y de la proyección de políticas de cooperación hemisférica. Este libro expresa los resultados de una de dichas actividades.

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que ellos contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones con las cuales estos se encuentran relacionados.

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la autorización de FLACSO-Chile.



338
G51a

- 327 Rojas Aravena, Francisco, ed.
R741 Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres. Santiago, Chile:
FLACSO-Chile, 1998
572 p.
ISBN: 956-205-123-4

1. GLOBALIZACIÓN 2. INTEGRACIÓN REGIONAL 3. CUMBRE DE LAS
AMÉRICAS 4. EQUIDAD SOCIAL 5. COOPERACIÓN ECONÓMICA
6. MERCOSUR 7. ALCA 8. AMÉRICA LATINA 9. CARIBE

© 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N° 106.233. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares.
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-2259938 - 2256955 Fax:
(562) 225 4687
<http://www.flacso.cl>

Producción Editorial: Ana María Muñoz y Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez G., FLACSO-Chile
Traductores: Jennifer Metcalfe, Oneide Queiroz y Cristián Silva
Diseño de portada: Aguiló Hnos.
Impresión: LOM Ediciones

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

<i>Francisco Rojas Aravena y Mark B. Rosenberg</i>	9
--	---

INTRODUCCIÓN

Globalización y orden internacional, <i>Francisco Rojas</i>	13
Intervención Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, <i>José Miguel Insulza</i>	29
Intervención Ministro de Relaciones Exteriores de Perú, <i>Eduardo Ferrero Costa</i>	39

PRIMERA PARTE

GLOBALIZACIÓN Y AMÉRICA LATINA: IMPACTOS EN LA CONCERTACIÓN REGIONAL

El fenómeno de la globalización, <i>Gabriel Valdés S.</i>	49
La dinámica del cambio, <i>Luciano Tomassini</i>	55

El Proceso de Globalización

Globalización y su impacto en las economías y el comercio, <i>José Antonio Ocampo</i>	65
Las instituciones latinoamericanas y el cambio global, <i>Hugo Palma</i>	81
Globalización, integración regional y equidad social en América Latina, <i>Rolando Franco y Armando Di Filippo</i>	87
Globalización y orden político, <i>Carlos Pérez-Llana</i>	103
Democracia, equidad y globalización: del consenso de Washington al consenso del sur, ... ¿y más allá?, <i>William Smith</i>	111

Globalización Económica

MERCOSUR y las alternativas al orden mundial, <i>Helio Jaguaribe</i>	127
Políticas públicas y la globalización económica, <i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	151
Integración regional y globalización: del NAFTA al ALCA, <i>Mark B. Rosenberg</i>	165

Regionalismo, multilateralismo y coordinación en la integración económica, <i>Rafael Urriola y Andrés Rebolledo</i>	179
---	-----

SEGUNDA PARTE

HACIA UNA COMUNIDAD HEMISFÉRICA: LA SEGUNDA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

Intervención Secretario General de la Cumbre, <i>Juan Martabit</i>	187
Intervención Secretario General de la Organización de Estados Americanos, <i>Cesar Gaviria</i>	193

Institucionalidad Hemisférica

Diplomacia de Cumbres: El multilateralismo emergente del siglo XXI, <i>Paz Milet y Francisco Rojas Aravena</i>	201
El Aporte de la Cumbre de las Américas para el Desarrollo Sostenible a la construcción de una comunidad hemisférica, <i>Antonio Aranibar</i>	233
Concertación regional en América Latina. Opciones tradicionales y nuevas alternativas, <i>Gladys Lechini</i>	243
La Cumbre y la institucionalidad hemisférica, <i>Joseph S. Tulchin</i>	255
Construyendo la institucionalidad hemisférica, <i>Alberto Van Klaveren</i>	259
El Proceso de la Cumbre de las Américas en perspectiva: cambio global, normas regionales y capacidad estatal. <i>Jeffrey Stark</i>	265

Democracia, Pobreza y Discriminación

Transición a la democracia: el caso de El Salvador, <i>Héctor Dada</i>	289
Integración económica: preservación y fortalecimiento de la democracia y derechos humanos, <i>Carlos López Dawson</i>	295
Visiones de exclusión social en Centroamérica, <i>Carlos Sojo</i>	303

Comercio e integración

América Latina frente a la globalización: algunos retos para el regionalismo económico, <i>Alcides Costa Vaz</i>	317
--	-----

Las potencias medias latinoamericanas recién industrializadas frente al ALCA: Brasil y México, <i>Ricardo Ubiraci Sennes</i>	327
La II Cumbre de las Américas. Una visión paraguaya sobre la compatibilización ALCA-MERCOSUR, <i>Hugo Saguier Caballero</i>	357

a) Perspectivas Chilenas

Chile, integración y libre comercio, <i>Héctor Casanueva</i>	365
Política de comercio internacional de Chile: las relaciones en el hemisferio, <i>Juan Gabriel Valdés</i>	371

Expo-Cumbre

Expo Cumbre: Un sueño americano, <i>Arturo Navarro Ceardi</i>	385
--	-----

Educación

Oportunidades y obstáculos para el cumplimiento de las recomendaciones de la Cumbre, <i>Daniel Filmus</i>	405
La segunda Cumbre de las Américas y la educación, <i>Jeffrey Puryear</i>	415
La apuesta educativa en América Latina, <i>Ernesto Ottone</i>	419
La Educación en la Cumbre de las Américas, <i>Marcela Gajardo y Ana María de Andraca</i>	425

Cuba, la Cumbre y el ALCA

El desafío social de la globalización y la integración regional en América Latina y el Caribe, <i>Carlos Alzugaray</i>	443
ALCA-Cuba. Participación o marginación, <i>Francisco León</i>	461

DOCUMENTOS DE LAS CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

Declaración de Principios Primera Cumbre de las Américas: Pacto para el desarrollo y la prosperidad	483
Plan de Acción Primera Cumbre de las Américas	491
Discurso Inaugural de S.E. el Presidente de la República de Chile, don Eduardo Frei	523
Declaración de Principios Segunda Cumbre de las Américas: Declaración de Santiago	531
Plan de Acción Segunda Cumbre de las Américas	537

**CUBA, LA CUMBRE
y EL ALCA**

EL DESAFÍO SOCIAL DE LA GLOBALIZACIÓN y LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA y EL CARIBE

CARLOS ALZUGARAY TRETO¹

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. Por supuesto, no se trata de hacerlo aquí y ahora, sino de esbozar al menos algunos de sus ejes principales con vista a un debate más sustancioso y abarcador.

No cabe duda que 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, en lo social y en lo cultural. No se trata de un fenómeno nuevo; incluso Marx y Engels lo previeron hace hoy poco más de 150 años en su **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, sino quieren sucumbir, a

¹ Profesor Asistente del Instituto Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa García, Habana, Cuba.

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." (Marx y Engels, 1973, tomo I, 115).

Sí se trata, sin embargo, de un fenómeno polémico, que provoca las más dispares reacciones, algunas de ellas apasionadamente críticas. No son pocas las ocasiones en que 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, en una mesa redonda celebrada en La Habana bajo el patrocinio de la revista **Temas**, que la globalización es 'un proceso civilizatorio bárbaro'. Como 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.' (Valdés Paz y otros, 1996, 73.)

Impulsada como consecuencia de los más importantes logros científico y tecnológicos alcanzados jamás por la Humanidad, la globalización podría conllevar beneficios indiscutibles para todos los habitantes del planeta si se enfrenta desde posiciones solidarias, como ha propuesto el Santo Padre Juan Pablo II en su reciente visita a Cuba. Contrariamente a lo que sugieren, de una forma u otra, varios estudios de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (South Centre, 1996), 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 éstos, incluso en su desmedro. O sea, como ha insistido mi coterráneo el economista 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." (Baró, 1997, 3).²

2 *Subrayado por Baró.*

Como ha señalado John Gerald Ruggie, el proceso globalizador actual, analizado en el ámbito de su funcionamiento elemental, 'está asumiendo formas microeconómicas de redes institucionales crecientemente extensas, diversas, e integradas, fraguadas al interior de los mercados y entre empresas a lo largo y ancho del globo.' (Ruggie, 1995, 47). Según Manuel Castells, se ha 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 éstos 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.' (Citado por Hamecker, 1998, 65). En definitiva, es una compresión en tiempo y espacio de las relaciones de producción, como han subrayado, por ejemplo, James Mittelman (1996) y Jaime Estay (1997a).

Pero si la globalización internacionaliza y comprime aún más el proceso de producción, ello no resulta con 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; ello se traduce en una inusitada acumulación de la riqueza en un limitado número de corporaciones y personas. Tal y como lo ha subrayado Ignacio Ramonet, 'nunca antes los amos de la Tierra han sido tan pocos ni tan poderosos'. (Ramonet, 1997).

Esta situación, de por sí groseramente inaceptable, se ve reforzada por el enorme aumento de la pobreza y, por tanto, de la concomitante desigualdad, y de lo que el propio Ramonet ha calificado como la '**montée de l'irrationnel**'. Pero el ascenso de la irracionalidad no preocupa solo a pensadores de la izquierda como Ramonet.

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 último 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 personal individual, y propensas a 'evadir problemas morales y cívicos sensibles imponiéndoles soluciones doctrinales o técnicas.' Brzezinski señaló un peligro que resulta evidente para cualquier observador de la realidad mundial: 'En un mundo que se ha vuelto próximo y más íntimo, y que se caracteriza por un

despertar político masivo, la desigualdad se torna menos tolerable.' (Brzezinski, 1993, 182-220).

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

Pero aún cuando la desigualdad y la pobreza crecientes son dos de las amenazas que enfrentan las sociedades actuales como resultado de la globalización, no son las únicas. En su discurso temático ante la Consejo Intergubernamental del Programa MOST de la UNESCO el pasado 16 de junio en París, Stephen Castles apuntó nueve contradicciones inherentes al proceso globalizador y 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 pos-modernidad; entre el ciudadano nacional y global; y entre la globalización desde arriba y la globalización desde abajo. (Castles, 1997)

En América Latina y el Caribe la situación de la desigualdad es aún más temible 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 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 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 por ciento más adinerado de la población de la región gana alrededor de 20 veces más que el 20 por ciento más pobre; en Asia, en cambio, los más ricos ganan casi diez veces más que los más pobres" (Diálogo Interamericano, 1992, 45).

Según reconoció recientemente el BID, esa situación no ha mejorado. 'América Latina es la región del mundo donde los ingresos se distribuyeron de la forma más inequitativa.' (Banco Interamericano de Desarrollo, 1997,

76). 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 ochentas, 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 setenta y que durante una época parecieron superadas.' (Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, 43).

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 paradójal 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.' (Borón, ¿1995?, 34).

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 ha 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.' (Edwards, 1997, 95).

Como ha señalado Jaime Preciado, esta situación 'es contestada por sectores sociales cada vez más amplios que se ven afectados.' (Preciado, 1997, 82).

Carlos Juan Moneta (1996) por su parte, 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 misma, muchas veces turbulenta' de aquéllas, 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.'

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 y puede convertirse, junto a otras políticas públicas, en el vehículo idóneo para la promoción de un desarrollo sostenible con equidad. La *conventional wisdom* 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 el de 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 integración 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 hay que considerar es que, aún en los casos en que ha sido exitoso, se trata de un proceso de compleja y prolongada puesta en práctica que 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 acerca 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, como lo señalaron hace más de 15 años James Dougherty y Robert Pfaltzgraff Jr. (1981, 417-467). El creciente debate académico actual sobre el tema, que incluso cuestiona los propios presupuestos acerca de la integración, confirma que, a pesar de la creciente literatura, todavía no existe un consenso substancial a ese nivel, lo que contrasta evidentemente con el discurso político integrador internacional.

Alberto Alesina, Enrico Spolaore y Romain Waicziarg (1997) 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 (1996), al estudiar la más reciente evolución de la Unión Europea, se ha cuestionado que la integración monetaria sea imprescindible para la consolidación de los beneficios de la integración económica y que la integración política, a su vez, resulte esencial para maximizar las ganancias en eficiencia de la integración 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 la que han llegado por caminos independientes Alan S. Milward en su fundamental obra **The European Rescue of the Nation State** (1992) y Andrew Moravcsik en varios trabajos que próximamente aparecerán en forma de libro (1994).

Desde otro ángulo, algunos autores vienen estudiando los distintos procesos integradores regionales existentes con el fin de desentrañar sus características. James Mittelman (1996) ha adelantado ciertas conclusiones a las que ha arribado como participante en el proyecto sobre '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, cuyos resultados verán próximamente la luz en la forma de una colección de ensayos. Conviene resumir algunas de estas apreciaciones. El 'nuevo regionalismo', según este estudio, abarca un conjunto de fenómenos muy amplio y diverso, en el cual se incluyen proyectos 'clásicos' en el ámbito de macro regiones y experimentos novedosos a nivel subregional, incluso entre zonas específicas de dos o más países distintos, como por ejemplo las 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 (1996, 190-191).

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 (1996, 189). 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 que tiene un carácter realmente mundial, abarcando todas las regiones del globo y estableciendo 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' (192). Tercero, aunque se trata de procesos iniciados por los actores estatales en primera instancia, 'el crecimiento de la sociedad civil regional, incluyendo redes sociales y culturales, provee ímpetus.' (192)

Además, los nuevos procesos de integración regional a escala mundial se dan en un contexto sumamente contradictorio. Por un lado, ellos 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 mega bloques regionales. (Mittelman, 1995, 279-282).

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. (Preciado y Rocha, 1997, 27). James Rosenau ha inventado el término 'fragmeegración' para definir este proceso que fragmenta e integra a la vez a las sociedades a través y dentro de las fronteras de sus Estados nacionales. (Rosenau, 1997). Abocarse a un proceso de integración regional y/o subregional en América Latina y el Caribe en la actualidad significa tomar en cuenta esta nueva realidad.

Por ser el más avanzado, sostenido y completo proyecto de integración regional vigente en la actualidad, resulta importante tomar en cuenta aquellas lecciones que puedan sacarse de los éxitos y fracasos de la experiencia europea. L. Alan Winters (1997) ha intentado hacer un balance de las lecciones que se derivan para los países subdesarrollados de este proceso que acaba de cumplir 40 años de existencia. A los efectos de esta breve presentación, hay tres que resultan importantes. La primera es que el fenómeno de la integración europea ha sido esencialmente político-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 gobiernos europeos en las 3 décadas iniciales. 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 jugaron un papel decisivo en lograr el acceso y exitosa incorporación de los países del Sur (Grecia, Portugal y España) a la Comunidad en la década de 1980, de lo cual dedujo Winters su lección número 4.

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 la Comisión, la cual ha sido '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 uno de los fallos 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 elites 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. (1995, 29). 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'. (Weiler, 1995; Milward, 1995).

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 a asegurar beneficios materiales para amplios grupos sociales', un proceso de integración, que siempre implica la cesión limitada de algunas facultades soberanas, sólo 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 Nación. (1993, 182) Al

augmentar el desempleo y el consecuente malestar social, e identificarse el mismo, 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 lo han señalado recientemente varios estudiosos de la Unión Europea. (Begg y Nectoux, 1995; Judt, 1997).

Según frase muy atinada de Heraldo 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.' (1996, 122). Por ello, no debe extrañar que, después de los fallidos intentos de las décadas de 1950, 1960, 1970 y 1980, 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 1990. Sin embargo, el debate sobre la integración adolece de una serie de paradojas que vale la pena contrastar y someter a crítica. A nivel del discurso político, sigue siendo promovida como una idea fuerza de gran atractivo y beneficioso: la aspiración aún por materializar de nuestros próceres. A nivel de la práctica cada vez más se marcha 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. A nivel del debate académico sigue prevaleciendo una diversidad y confusión importantes, que 'requiere de un enfoque crítico y alternativo'. (Véase Regueiro, 1997, 128).³

Como ha señalado Jaime Estay, los actuales procesos de integración latinoamericanos y caribeños adolecen de tres tipos de problemas 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 comple-

3 Debo decir aquí que aún cuando concuerdo con Lourdes Regueiro en la diferencia entre Europa y América Latina y el Caribe a la hora de estudiar la integración, no me parece irrelevante lo que ella define como 'el referente eurocentrista', precisamente por la centralidad que tienen en el mismo los problemas sociales, tanto en los éxitos como en los fracasos.

mentación 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.' 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.' (1997b, 74-75).

Por otra parte, el cambio en la política estadounidense hacia la integración latinoamericana, promovido inicialmente en la Iniciativa de las Américas del presidente George Bush, concretado en la negociación y firma del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte que incorporó a México al ya establecido entre 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 a 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. (Rocha, 1997a, 175-176). Esta transformación ha llevado a muchos estudiosos a preguntarse si América Latina y el Caribe se encamina hacia un proceso neopanamericano, que tendría su norte en el establecimiento del ALCA, o neobolivariano, que tendría sus coordenadas en los actuales intentos subregionales representados por el MERCOSUR, la Comunidad Andina, el G-3, el Mercado Común Centroamericano, el CARICOM y la Asociación de Estados del Caribe. (Véase Rocha, 1997b, 73-74).

El problema básico con un proyecto integrador neopanamericano, como ha señalado Socorro Ramírez, 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 estadounidense, 'las economías subalternas se ven obligadas a pagar un alto costo'. Para Estados Unidos, sin embargo, este tipo de proyecto le asegura un mercado y constituye un mecanismo de presión ante un eventual proteccionismo excesivo de la Unión Europea y Japón. (1997, 130-131).

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 es Estados Unidos el que sienta la pauta del proceso negociador, como demuestra el debate alrededor de la 'vía rápida'. Habría que añadir, además, que es altamente improbable que la Administración Clinton logre obtener la autorización necesaria del Congreso antes del fin de su mandato en el 2000 y, si la obtiene, estará fuertemente condicionado, 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 que correlación se establecería en el Congreso, donde hay dos sectores que se mueven en función de un 'endurecimiento' de la postura negociadora estadounidense, 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 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), 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 a sacar del TLCAN 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 incluso ha reconocido Jeffrey Schott (1997). Pero debe tenerse en cuenta además que en México existían y existen fuertes intereses políticos y de seguridad norteamericanos que aumentaban su capacidad de negociación, lo que no es el caso con el resto de América Latina y el Caribe. Por ello, no resultará sorprendente si el TLCAN 'se convirtiera en una anomalía más que en un precursor de tendencias futuras en la integración profunda entre el Norte y el Sur.' (Haggard, 1995, 99).

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". (Cumbre, 1994, 83).

Pero el problema de la desigualdad generado por la pobreza extrema no sólo tiene un carácter de principios, sino que tiene 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.' (1997, 588). 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 sólo si enfoca directamente el tema de la pobreza extrema y de la desigualdad. La experiencia positiva y negativa del proyecto europeo subraya 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, 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 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 necesariamente el abandono unilateral del proceso de negociación del ALCA. Si América Latina y el Caribe pudieran obtener de 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'. Por ello, 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 los mismos sean asumidos 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. Sólo así podrá asegurarse el objetivo propuesto en el proyecto preparado por la parte chilena para la II Cumbre, acerca de que 'el respeto a la persona humana y al pleno desarrollo de sus capacidades encuentren la vigencia que merecen.'

Referencias

- Alesina, Alberto, Enrico Spolaore y Romain Wacziarg (1997). *Economic Integration and Political Disintegration*, Cambridge: Harvard University, Mimeo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997). *América Latina tras una década de reformas: Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1997*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Septiembre de 1997.
- Baró, Silvio (1997). 'Globalización: Contradicciones, Implicaciones y Amenazas', en *Análisis de Coyuntura No. 2. Globalización: Desafíos en el Mundo de Hoy*. La Habana: AUNA Asociación por la Unidad de Nuestra América, 31 de marzo de 1997.
- Barón Crespo, Enrique (1995). '¿Cómo dar la palabra a los electores?', en Paddy Ashdown y otros, *¿Cómo pueden los electores de la Unión Europea hacer oír su voz?*, Bruselas: The Philip Morris Institute for Public Policy Research.
- Begg, Iain y François Nectoux (1995). 'Social Protection and Economic Union', en *Journal of European Social Policy*, Vol. 5, No. 4.
- Borón, Atilio (1995?). *La sociedad civil después del diluvio neoliberal*, Buenos Aires: EURAL. Mimeo.
- Brzezinski, Zbigniew (1993). *Out of Control: Global Turmoil on the Eve of the 21st Century*, New York: Charles Scribner's Sons.
- Castles, Stephen (1997). *Globalisation and Migration: Some Pressing Contradictions*, Paris: Keynote address at the UNESCO-MOST Intergovernmental Council, 16 June 1997. Mimeo.
- Cumbre de las Américas (1994). *Declaración de Principios*, en *Cuadernos de Nuestra América*, Vol. XII, No. 24, Julio-Diciembre de 1995.

- Deininger, Klaus y Lyn Squire (1996). 'New Data Set Measuring Income Inequality', en *The World Bank Economic Review*, Vol. 10, No. 3, September 1996.
- Diálogo Interamericano (1992). *Convergencia y Comunidad: Las Américas en 1993*. Washington: Instituto Aspen.
- Dougherty, James E. y Robert L. Pfaltzgraff Jr. (1981). *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, New York: Harper & Row.
- Edwards, Sebastián (1997). 'Latin America's Underperformance', en *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 2, Marzo/Abril.
- Eichengreen, Barry (1996). *A More Perfect Union? The Logic of Economic Integration*. Princeton, N.J.: International Finance Section, Department of Economics, Princeton University. (Essays in International Finance, No. 198, June 1996).
- Estay Reyno, Jaime E. (1997a). 'Pasado y presente de la integración económica latinoamericana', en Jaime Preciado Coronado y Alberto Rocha Valencia (1997), *América Latina: Realidad, Virtualidad y Utopía de la integración*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Estay Reyno, Jaime E. (1997b). 'La integración económica americana: encuadre general, balance y situación actual', en Jaime Preciado Coronado, Jaime Estay Reyno y John Saxe-Fernández, *América Latina en la posguerra fría: Tendencias y alternativas*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Haggard, Stephen (1995). *Developing Nations and the Politics of Global Integration*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Harnecker, Martha (1998). *Haciendo posible lo imposible: La izquierda en el umbral del siglo XXI*, (Versión preliminar), La Habana: Centro de Investigaciones Memoria Popular Latinoamericana (MEPLA).
- Judt, Tony (1997). 'The Social Question Redivivus', en *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 4, September/October.
- Marx, Carlos y Federico Engels (1973). *Obras Escogidas en tres tomos*, Moscú: Editorial Progreso.
- Milward, Alan S. (1992). *The European Rescue of the Nation State*. London: Routledge.
- Milward, Alan S. y otros (1993). *The Frontier of National Sovereignty: History and theory 1945-1992*, London: Routledge.
- Milward, Alan S. (1995). 'Allegiance: The Past and the Future', en *Journal of European Integration History*, Vol. 1, No. 1, Baden-Baden: NOMOS Verlagsgesellschaft para el Grupo de Enlace de Profesores de Historia adjunto a la Comisión Europea.
- Mittelman, James H. (1996). 'Rethinking the "New Regionalism" in the Context of Globalization', en *Global Governance* 2 (1996).
- Mittelman, James H. (1995). 'Rethinking the internacional division of labor in the context of globalisation', en *Third World Quarterly*, Vol. 16, No. 2.
- Moneta, Carlos Juan (1996). 'La dimensión cultural: el eslabón perdido de la globalización', en *Capítulos del SELA*, No. 47, Julio-Septiembre.

- Moravcsik, Andrew (1994). *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, Cambridge: Center for European Studies, Harvard University, 1994. Working Paper Series No. 52. (Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association).
- Muñoz, Heraldo (1996). *Política internacional de los nuevos tiempos*, Santiago de Chile: Editorial los Andes. (Series Temas de Hoy).
- Preciado Coronado, Jaime (1997). 'Alternativas al neoliberalismo en la América Latina de la posguerra fría', en Jaime Preciado Coronado, Jaime Estay Reyno y John Saxe-Fernández (1997). *América Latina en la posguerra fría: Tendencias y alternativas*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Preciado Coronado, Jaime, y Alberto Rocha Valencia (1997). 'Problemas y desafíos actuales del proceso de regionalización de América Latina y el Caribe', en Jaime Preciado Coronado y Alberto Rocha Valencia, *América Latina: Realidad, Virtualidad y Utopía de la integración*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Ramírez, Socorro (1997). 'El grupo de los tres (G-3) ¿Proyecto neopanamericano o neobolivariano?', en Jaime Preciado Coronado y Alberto Rocha Valencia, *América Latina: Realidad, Virtualidad y Utopía de la integración*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Ramonet, Ignacio (1997). *Géopolitique du chaos*, Paris: Editions Galilée. Collection L'espace critique.
- Regueiro Bello, Lourdes María (1997). 'La integración latinoamericana: apuntes para un debate', en *Revista de Ciencias Sociales*, San Juan: Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.
- Rocha Valencia, Alberto (1997a). 'América Latina en su laberinto: integración subregional, regional y continental', en Jaime Preciado Coronado y Alberto Rocha Valencia, *América Latina: Realidad, Virtualidad y Utopía de la integración*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Rocha Valencia, Alberto (1997b). 'América Latina: la gestación del Estado-región supranacional en la dinámica política de la integración regional y subregional', en *Estudios Latinoamericanos*, Nueva Época, Año IV, Núm. 7, Enero-Junio, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rosenau, James (1997). 'Cambio y complejidad: Desafíos para la comprensión en el campo de las relaciones internacionales', en *Análisis Político*, No. 32, Septiembre/Diciembre, Santafé de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ruggie, John Gerald (1995). *At Home Abroad, Abroad at Home: International Liberalization and Domestic Stability in the New World Economy*, Florence: The Robert Schuman Centre at the European University Institute. (Jean Monnet Chair Papers, No. 20).

- Schott, Jeffrey J. (1997). *NAFTA: An Interim Report*, Washington: Institute for International Economics. (Paper prepared for the Third Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, held in Motevideo, Uruguay, June 29-July 1, 1997).
- Secretaría Permanente del SELA (1996). 'Riesgos y oportunidades de la globalización', en *Capítulos del SELA*, No. 47, Julio-Septiembre.
- Valdés Paz, Juan y otros (1996). 'Controversia – La globalización: una mirada desde la izquierda', en *Temas*, No. 5, 1996, La Habana: Fondo para el Desarrollo de la Cultura y la Educación.
- Weiler, J.H.H. (1995). *Europe After Maastricht-Do the New Clothes Have an Emperor?*, Harvard Jean Monnet Working Paper 12/95, Cambridge: Harvard Law School, Jean Monnet Chair.
- Winters, L. Alan (1997). *What Can European Experience Teach Developing Countries About Integration?*, Washington D.C.: Integration and Regional Programs Department, Inter-American Development Bank. (Working Paper Series 215).