

## **REGIONALISMO O MULTILATERALISMO**

### **¿OPCIONES ENCONTRADAS?**

# LA INTEGRACIÓN INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA: PERSPECTIVA HISTÓRICO-ESTRUCTURAL

Marcos KAPLAN

SUMARIO: I. *Constantes históricas.* II. *Contextos y procesos externos.* III. *Contextos y procesos internos.* IV. *La integración latinoamericana: motivaciones y justificativos.* V. *Insuficiencias y obstáculos.*

La integración internacional es una dimensión siempre presente de la estructuración y la dinámica de los países latinoamericanos, desde el momento en que la conquista y colonización de España y Portugal los incorporó forzadamente a la historia mundial.

## I. CONSTANTES HISTÓRICAS

Desde la independencia y la organización nacionales, la integración se ha intentado o se ha realizado según varias líneas diferentes: tentativas de unificación; integración por separado; integración regional; integración en bloques.

El primer gran intento, encarnado y simbolizado en el proyecto bolivariano, busca mantener y reforzar la integración de las antiguas colonias en un solo Estado-nación, pero culmina y fracasa en el Congreso de Panamá de 1826. Desde entonces, la región pierde la unidad político-administrativa que en mayor o menor grado tuvo durante el periodo colonial, y se fragmenta en dos decenas de repúblicas independientes. A ello contribuyen la herencia de atraso y de organización radial y centrífuga de las economías coloniales respecto de

las metrópolis; la falta de una división regional del trabajo y de una correspondiente interdependencia de intereses y de interrelaciones geo-socioeconómicas; la perduración de estructuras arcaicas; el desarrollo capitalista incumplido o insuficiente; la quiebra de lazos y canales tradicionales por guerras independentistas y civiles; la inserción subordinada en el nuevo sistema internacional en entrelazamiento con el camino/estilo de desarrollo primario-exportador que se va tomando desde la emancipación; la generación consiguiente de tendencias centrífugas. La manipulación disociadora de las potencias extranjeras interactúa con fuerzas y tendencias locales y regionales para llevar a conflictos armados de gran envergadura (Brasil y Argentina, Paraguay y la Triple Alianza, la Guerra del Pacífico).

Como resultado, se frustra la concepción de algunos Padres Fundadores sobre la necesidad de una nación latinoamericana única y un solo Estado, y fracasan algunas tentativas restringidas de unificación subregional. El proyecto de integración desaparece de la escena o, como un *topo histórico*, sobrevive y trabaja en algunas conciencias aisladas y en grupos minoritarios y poco influyentes.

La inserción por separado de cada Estado-nación en la economía y el sistema político internacionales, promovida de diferentes maneras por las grandes potencias, se convierte en una *constante histórica* de los países de la región.<sup>1</sup>

El desarrollo de los países latinoamericanos se ha dado en el contexto de una incorporación subordinada al sistema internacional. Los proyectos de desarrollo nacional se han elegido y cumplido por la imitación y la importación de los modelos de los países desarrollados, siempre en desfase y retraso respecto a ellos. Ello ha implicado siempre buscar y aceptar los condicionamientos impuestos por las sucesivas etapas y los centros del capitalismo avanzado; los patrones de acumulación y los paradigmas tecnológico-productivos, predominantes en aquéllos y proyectados hacia la periferia; las revoluciones industriales

1 Sobre la independencia y el doble proceso de inserción internacional y desintegración regional, véase, Kaplan, Marcos, *Formación del Estado nacional en América Latina*, Buenos Aires, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969, y sucesivas ediciones en Buenos Aires, Amorrortu Editores, 3a. ed., 1983.

y científicas; la internacionalización primero y la transnacionalización luego; las fases de división internacional del trabajo; las luchas por la hegemonía y sus desenlaces. Dentro de la misma constelación se han dado las tendencias y modalidades de intervencionismo, autonomización y rectoría del *Estado*, y sus crisis.

Los prototipos, proyectos y realizaciones de economía, sociedad, cultura y Estado, y de crecimiento y modernización, que son trasplantados por las élites públicas y privadas, desde los países desarrollados a los latinoamericanos, interiorizados por éstos como componentes nacionales, con su historia y su especificidad, sus formas y dinámicas. Son además anticipatorios respecto a las premisas y bases que deberían haber tenido, y a los contenidos y resultados que pretenden tener o que prometen lograr.<sup>2</sup>

Esta incorporación subordinada convierte al sistema económico-político mundial y a los patrones de división internacional del trabajo en marcos de referencia impositivos y cambiantes. Se impone y acepta la restructuración interna como ajuste pasivo a las coacciones externas, para posibilitar la inserción internacional, el crecimiento, el sistema de dominación y el Estado.

La búsqueda de caminos de desarrollo mediante la importación de fórmulas y formas, con el consiguiente peligro de desajuste y retraso, lleva a subestimar o negar la importancia y la necesidad de producir internamente los prerrequisitos, los componentes y resultados del crecimiento, la modernización, el cambio social, el Estado-nación soberano, la democracia y la cultura.

Así, en una *primera fase*, en el contexto y bajo la sombra del ascenso y triunfo del capitalismo industrial, la revolución industrial, la hegemonía británica, los avances en la internacionalización de la economía, una nueva división mundial del trabajo (NDMT), se va construyendo el Estado y la sociedad, y se realiza un desarrollo extravertido, agromineroexportador.<sup>3</sup>

2 *Ibidem*.

3 Véase Kaplan, Marcos, *op. cit., supra*; Bulmer-Thomas, Victor, *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge University Press, 1994.

## II. CONTEXTOS Y PROCESOS EXTERNOS

En la fase de *crisis estructural permanente* de 1930 al presente, Estado y desarrollo nacional se modifican en el *reajuste a un nuevo orden internacional*. Este resulta de una *constelación* constituida por la concentración polarizante del poder a escala mundial; la mutación en los centros desarrollados; un nuevo patrón de acumulación y un nuevo paradigma tecnológico-productivo; la tercera revolución industrial y científico-tecnológica (3.RICT); la transnacionalización; la nueva división mundial del trabajo (NDMT).

Los países latinoamericanos, en lo externo, se reubican en un sistema internacional de interdependencia asimétrica; y en lo *interno*, se ven afectados por las vicisitudes, los requerimientos y los costos de un *crecimiento neocapitalista-periférico*. Ello crea una *brecha diferencial* entre países desarrollados-centrales-dominantes, que tienen o pueden adquirir un *status* de potencia, por una parte, y países en desarrollo o de desarrollo insuficiente-periféricos-subordinados, con baja probabilidad de progreso autónomo y de ascenso en la jerarquía.<sup>4</sup> Los países latinoamericanos tienen una capacidad promedio más o menos reducida para la autonomía nacional, en términos de adopción de modelos de desarrollo y sociedad, de políticas internas, de independencia y de comportamiento internacional. La subordinación hacia lo externo constituye el marco de referencia fundamental, condicionante cuando no determinante de sus estructuras, procesos y conductas; les impone patrones homogeneizantes y totalizantes de los centros desarrollados, producidos y aplicados a partir y a través de los siguientes polos y ejes.<sup>5</sup>

Una verdadera mutación en marcha en los países centrales presupone e incluye la *tercera revolución industrial-científica-tecnológica*,

4 Sobre las relaciones Norte/Sur, véase Sid-Ahmed, Abdelkader, *Nord-Sud: Les Enjeux (Théorie et Pratique du Nouvel Ordre Économique International)*, París, 1981, Hansen, Roger D., *Beyond the North-South Stalemate*, Nueva York, McGraw-Hill, 1979.

5 Sobre el estado actual del debate en torno a la globalización, véase Stubbs, Richard and Geoffrey R. D. Underhill (editors), *Political Economy and the Changing Global Order*, Toronto, M & S, 1994; Frieden, Jeffry A. and David A. Lake, *International Political Economy — Perspectives on Global Power and Wealth*, New York, St. Martin Press, 1995; Stallings, Barbara (editor), *Global Change, Regional Response — The New International Context of Development*, Cambridge University Press, 1995.

sobre todo las nuevas *energías*; la informática y las telecomunicaciones y sus aplicaciones productivas; *nuevos materiales*; recreación de la *industria*; incremento del sector *terciario* y de los *servicios*; creciente dominio de los fenómenos de la *vida*.<sup>6</sup>

La tercera Revolución científico-tecnológica presupone y requiere un nuevo *patrón de acumulación* y un nuevo *paradigma tecnológico-co-productivo*, cuyo núcleo organizador es el *complejo económico-tecnológico* constituido por la *electrónica*. Ello resulta de la respuesta dada por las grandes organizaciones estatales y empresariales de los países avanzados, a la crisis producida hacia los años 1960, por la limitación o el agotamiento de las capacidades (efectivas y potenciales) del patrón tecnológico-productivo surgido en la posguerra, a fin de resolver las restricciones planteadas por la oferta decreciente y el costo creciente de los insumos (materias primas, energía, fuerza de trabajo).

El nuevo *paradigma* económico-tecnológico es producido por los actores con capacidad decisoria de las grandes organizaciones privadas y públicas (tecnólogos, inversores, gerentes, políticos, administradores, tanto civiles como militares), en función de las necesidades y objetivos, problemas y soluciones que interesan a aquéllas. El *paradigma* es modelo orientador y normativo, aplicado e impuesto sólo dentro de tales parámetros. *Incluyente* en tal sentido, es correlativamente *excluyente* de los descubrimientos e innovaciones, los patrones de producción, inversión, y consumo irrelevantes o divergentes respecto de tales parámetros.<sup>7</sup>

La difusión y aceleración de los cambios científicos y tecnológicos, y de sus compuestos técnico-económico-sociales, retoman y amplifican en escala sin precedentes la tendencia histórica ahora mundial al desempleo estructural.<sup>8</sup>

6 Una caracterización y análisis de la fase reciente y actual se hace en Kaplan, Marcos, “Ciencia, Estado y derecho en la tercera revolución”, *Revolución tecnológica, estado y derecho*, México, UNAM-PEMEX, 1993, t. IV.

7 Véase Nochteef, Hugo, “El nuevo paradigma tecnológico y la simetría Norte-Sur”, *Revista del Derecho Industrial*, Buenos Aires, Depalma, año 11, núm. 33, setiembre-diciembre, 1989.

8 Véase Rifkin, Jeremy, *The End of Work — The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, New York, G. P. Putnam’s Sons, 1995.

Se mantiene y refuerza el *papel intervencionista y rector del Estado* en la economía y la sociedad.<sup>9</sup>

La mutación en marcha presupone e incluye fuertes y rápidos avances de la internacionalización, el salto a la *transnacionalización*, y su estructuración en una *nueva división mundial del trabajo*.<sup>10</sup> Se entrelazan un *mercado mundial del trabajo* y un *mercado mundial de emplazamientos industriales*.<sup>11</sup> Inversiones, flujos de recursos (informacionales, financieros, tecnológicos, humanos), unidades de producción, se expanden y se desplazan, se dispersan y se reintegran, de diferentes maneras. Un vasto movimiento mundial de *redespliegue, reubicación y relevo*, reordena y redistribuye papeles, funciones y posibilidades de producción y crecimiento, respecto de regiones, países, ramas productivas, bienes y servicios, empresas, clases y grupos, organizaciones, instituciones, Estados.

Las economías de los países capitalistas centrales conservan y reforzán en conjunto el control mundial de los grandes flujos tecnológicos y científicos, comerciales y financieros. En ellas se mantienen y desarrollan las industrias más capital-intensivas, los focos fundamentales de la investigación científica y los grandes laboratorios, las innovaciones en tecnologías avanzadas de producción y en nuevos productos, sobre todo en los sectores dinámicos y de avanzada.

Desde los mismos centros (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia) se exportan industrias trabajo-intensivas y contaminantes, y algunas industrias básicas (textil, automotriz, química, electrónica, na-

9 Sobre la evolución del papel económico del Estado ver Kaplan, Marcos, “La empresa pública en los países capitalistas avanzados”, *Crisis y futuro de la empresa pública*, México, UNAM/PEMEX, 1994, pp. 9-198. Sobre el debate acerca del Estado en la globalización, véase Horsman, Mathew & Andrew Marshall, *After the Nation-State — Citizens, Tribalism and the New World Disorder*, London, Harper Collins, 1994; Ohmae, Kenichi, *The End of the Nation State — The Rise of Regional Economies*, New York, The Free Press, 1995; Boyer, Robert and Daniel Drache, *State against Markets. The Limits of Globalization*, London and New York, Routledge, 1996.

10 Sobre el proceso de constitución de una economía mundial, véase Braudel, Fernand, *The Sturctures of Everydy Life — Civilization & Capitalism 15th-18th Century*, 3 vols., Nueva York, Harper & Row Publishers, 1979, 1982; Wallerstein, Immanuel, *El moderno sistema mundial*, 3 volúmenes, México, Siglo XXI Editores, 1979, 1984.

11 Véase Fröbel, F.; Heinriches, J. y Kreye, O., *La nueva división internacional del trabajo*, México, Siglo XXI Editores, 1977.

val, siderúrgica, ciertos bienes de capital). Estas exportaciones se dirigen a países en desarrollo —sobre todo los más dinámicos—, recientemente industrializados o en camino de industrialización acelerada, como los “Cuatro Dragones del Pacífico”, con bajos costos salariales y sociales y considerables mercados (actuales o potenciales).<sup>12</sup>

La llamada *globalización*, concepto debatido y criticado aun sin consenso, tendencia posible más que proceso definitivamente cumplido, creando un nuevo orden económico internacional. Por los mercados mundiales del trabajo y de los emplazamientos industriales compiten potencias y países desarrollados de economía de mercado, países en desarrollo, y algunos de los que fueron países de economía centralmente planificada. El movimiento de *redespliegue, deslocalización y relevo*, se da sobre todo por el impulso, bajo el control y en beneficio de las empresas transnacionales. El capitalismo desarrollado responde así a las aspiraciones de industrialización de los países en desarrollo, imponiéndoles prioridades y orientaciones, y convirtiéndolos en relevos para la restructuración de la economía mundial.

Se constituye así una nueva dependencia, primordialmente financiero-tecnológica. Para los países latinoamericanos y del Tercer Mundo en general, la especialización en bienes primarios e industriales baratos tiene el correlato del aumento de las importaciones de bienes de capital, equipos y tecnologías, financiamientos, servicios, inversiones conjuntas. El crecimiento requiere y depende cada vez más, y a cualquier precio, de las exportaciones y de nuevos financiamientos por inversiones y préstamos exteriores. Se realimenta y refuerza así el círculo del permanente *endeudamiento*. Los países en desarrollo como los latinoamericanos asumen los rasgos y sufren los múltiples efectos de *subordinación, de especialización restructurante, y de descapitalización*.

Un *proyecto político* de los centros de poder del mundo desarrollado tiende a la *restructuración* cada vez más *trasnacional* o *globalizante* del capitalismo avanzado y de sus semiperiferias y periferias.

12 Véase Judet, Pierre, *Les Nouveaux Pays Industriels*, París, Éditions Économie et Humanisme, 1981; Harris, Nigel, *The End of the Third World — Newly Industrializing Countries and the Decline of an Ideology*, Penguin Books, 1987.

Una dirección compartida, de altos representantes de los poderes (corporativo, político, tecnoburocrático, científico-tecnológico, militar) de los países avanzados, y de dirigentes y personal de organismos internacionales, apunta a la unidad de mando del sistema y del proyecto histórico, y a la disponibilidad de instrumentos y mecanismos de dirección conjunta. Poderes y decisiones se concentran y centralizan con los recursos y posibilidades de la ciencia y la tecnología, la informática y las telecomunicaciones, el financiamiento, los servicios de transporte y distribución, los aparatos ideológicos y de coerción y violencia. Se redefine el modelo global de sistema internacional y de la sociedad, incluso en las propias metrópolis. Se busca la *integración* de la economía y la política mundiales, en un sentido de interdependencia creciente, como precondición y rasgo de la variedad elegida de desarrollo. Los objetivos nacionales de cada país deben ser adaptados orgánica y funcionalmente a los intereses y objetivos globales del modelo mundial a imponer. Las vinculaciones entre países, y entre sus políticas internas y externas, deben incrementarse y remodelarse para la constitución de un *Nuevo Orden Mundial* de propósitos compartidos. Se otorga un papel primordial a las empresas transnacionales. Se propugna y busca la revisión del principio de *soberanía*, en un sentido restrictivo, y con él todo lo que implique fronteras políticas, nacionalismo, el Estado-nación en sí mismo, en su realidad y pretensiones, y en sus rivalidades y conflictos, como obstáculos a la integración transnacional.<sup>13</sup>

La nueva división mundial del trabajo, la transnacionalización, las nuevas tecnologías, el modelo y el proyecto de integración globalizante implican, en los polos desarrollados pero también y sobre todo en las periferias de países capitalistas menores y de países en desarrollo, una constelación de factores, mecanismos y resultados de tipo *reclasificador-concentrador-marginalizante*. Se privilegia una mi-

13 Sobre la situación actual del Estado-nación soberano en el contexto de la transnacionalización y eventualmente la globalización, véase Strange, Susan, *The Retreat of the State — The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, 1996; Held, David, *Democracy and the Global Order — From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford, California, Stanford University Press, 1995.

noría relativa de actividades, sectores y ramas de la economía, clases y grupos, regiones y países, en desmedro de las que en conjunto constituyen mayorías nacionales y mundiales.

### III. CONTEXTOS Y PROCESOS INTERNOS

A las nuevas formas e implicaciones de inserción internacional de otros países latinoamericanos corresponde, como la cara interna de una misma realidad, una serie de procesos paralelos, interrelacionados e interactuantes con los externos. La producción primaria y la sociedad rural sufren sus crisis e intentan incorporarse al crecimiento y la modernización. La hiperurbanización se despliega con su propia realidad y sus dimensiones, a la vez que contribuye al surgimiento de nuevos ordenamientos espaciales y a la modificación de los equilibrios interregionales. Se da una *industrialización sin revolución industrial*, primero sustitutiva de importaciones, y luego orientada cada vez más a la exportación.

Estos procesos son parte de un *camino/estilo de desarrollo neocapitalista tardío o periférico*. Éste surge y se despliega en el contexto de la nueva división mundial del trabajo, en adaptación a ella y bajo sus coacciones, a través de especializaciones y de la constitución de *enclaves*, y con miras al logro de *nichos* primero internos y luego en la economía internacional. Su concepción y su realización, sus estrategias y tácticas, sus logros, se dan por el impulso, en el interés y bajo el control de empresas transnacionales y gobiernos de potencias y países desarrollados, de organismos internacionales, y de élites político-burocráticas y propietario-empresariales del interior. Para el diseño y el cumplimiento del proyecto adoptado y del camino a recorrer, se recurre al asesoramiento y financiamiento de los centros de poder internacional; a la convocatoria de expertos extranjeros; a misiones hacia y desde el exterior.

El neocapitalismo periférico asocia grandes empresas, transnacionales y nativas, que predominan en coexistencia con empresas poco productivas y rentables, y con núcleos y áreas de tipo atrasado o arcaico. Bajo el condicionamiento de la nueva división mundial del tra-

bajo, las producciones primarias, industriales y de servicios se especializan primero en la sustitución de importaciones con destino al mercado interno, sus segmentos de grupos afluentes urbanos (medios y altos) y para el consumo popular de masas; y luego y cada vez más en la exportación a los centros desarrollados y la apelación a sus inversiones y préstamos.

El financiamiento por la exportación, los préstamos e inversiones del exterior, el endeudamiento creciente, sustituyen al proceso endógeno de acumulación de capitales, y con ello a la producción de cultura, ciencia y tecnología localmente generadas y controladas. Se combina la disponibilidad y el uso de mano de obra abundante-barata-controlada y de tecnología importada, con el intervencionismo proteccionista y regulador del Estado.

El crecimiento (puramente cuantitativo) y la modernización (superficial o de fachada), sin transformaciones estructurales previas o concomitantes, se disocian de un posible desarrollo integral, lo bloquean e impiden. Los beneficios del crecimiento son monopolizados por grupos minoritarios. El crecimiento insuficiente y la modernización resultan limitados y distorsionantes; presuponen, o incluyen y refuerzan, la redistribución regresiva del ingreso, la depresión de los niveles de empleo, remuneración, consumo y bienestar para la mayoría de la población. Ésta se ve condenada a la frustración de sus necesidades y de sus expectativas de participación, a la reducción de sus opciones y posibilidades de progreso.

La naturaleza reclasificadora, polarizadora y marginalizante del orden mundial, de la nueva división mundial del trabajo y del camino de crecimiento presentado como desarrollo, se manifiesta a la vez, por una parte en términos de países (brecha entre los centrales y los periféricos, y entre estos últimos); y por la otra en el interior de los países, entre ramas, sectores, polos urbanos y periferias regionales y locales, clases y grupos, instituciones.

El neocapitalismo periférico conlleva o genera un diagnóstico simplificado del subdesarrollo y el desarrollo, y una propuesta de desarrollo imitativo y repetitivo de lo ocurrido con Europa, Estados Unidos, Japón y el Asia Oriental y Sudoriental. Se justifica y legitima

con una ideología organizada en torno de una *mística del crecimiento* como indefinido, ilimitado, unidimensional, unilinear, material y económico, cuantificable. El crecimiento se identifica con el *rendimiento*, es decir, el aumento del beneficio, la productividad, la producción, el consumo y la abundancia material equiparados al bienestar y convertidos en consumismo desenfrenado. El predominio de la idea de rendimiento tiene implicaciones y consecuencias en términos de reduccionismo, fatalismo y conformismo, selectividad destructiva. Así, el desarrollo es identificado con el crecimiento cuantitativo y la modernización superficial o de fachada, sobre bases y dentro de los marcos del mercado (internacional y nacional), de la libre competencia, de la primacía de la gran empresa privada. Se considera y evalúa los aspectos sociales como obstáculos; se desdeña y considera sólo tardíamente el papel de la política y del Estado.

Postulado y realizado en nombre, con participación y para beneficio de todos, el crecimiento se evidencia, en las “Décadas Perdidas” de 1980 y lo que va de la de 1990, como un proceso de insuficiencia primero y luego de estancamiento y retroceso, incierto, confiscado por grupos minoritarios. Este crecimiento se va evidenciando como productor de pobreza, privación y marginalización para grupos en conjunto mayoritarios; generador, componente y refuerzo de una polarización social y de una conflictividad política endémica, virtualmente permanente. Los países latinoamericanos se ven abocados a una perspectiva de crecimiento nulo, de estancamiento y regresión; de crisis recurrentes y acumulativas; de creciente ensanchamiento de la brecha del desarrollo respecto a los países centrales.

Aunque insuficientes e inadecuados, el crecimiento y la modernización diversifican y complejizan las fuerzas y estructuras, relaciones y procesos del sistema; tienden a crear o a incrementar la heterogeneidad y la segmentación de la sociedad. Viejos y nuevos patrones de estratificación y movilidad sociales se superponen y entrelazan, sometiendo las clases y grupos, las organizaciones e instituciones, a condicionamientos contradictorios. La transición de una fase a la actual no es consecuencia de un proyecto deliberado de clases, grupos y élites, para promover o aprovechar los cambios. Éstos se producen

sobre todo por incidencia de factores externos (crisis económicas, políticas, militares, nueva división mundial del trabajo, confrontaciones entre potencias y bloques), o como subproductos involuntarios e imprevistos de medidas coyunturales en favor del sistema y de grupos gobernantes y dominantes.

Debilitada su hegemonía, la oligarquía tradicional se adapta y autotransforma como nueva élite oligárquica, flexible y permeable para absorber y controlar los cambios. Son de aparición tardía, relativamente débiles, carentes de autonomía y de proyecto, tanto el empresariado nacional como las clases medias, los trabajadores y marginales urbanos, los grupos campesinos. Pueden movilizarse y cuestionar la dominación tradicional, pero no afectarla seriamente ni imponer una alternativa de hegemonía y proyecto. La capacidad para regir la nación es perdida en parte por unos, sin ser totalmente ganada por otros.

En lo sociopolítico, la excepcionalidad se normaliza, la transición se vuelve permanente. Elementos de progreso, de estancamiento y regresión, una diversidad de fuerzas y formas heterogéneas, se entrecocan y se entrelazan sin una reestructuración integradora bajo el signo de alguna racionalidad alternativa. Las ideologías proliferan y coexisten, se combaten, se influyen y entremezclan. Los partidos y movimientos políticos se multiplican. Se crean o se refuerzan trabas para el logro de formas racionales de acción política, consensos amplios, respuestas más o menos válidas y efectivas a las interrogaciones y dilemas del desarrollo y a las crisis socioeconómicas y políticas. *La crisis política* tiende a generalizarse y a permanecer por la confluencia de dos grandes líneas.<sup>14</sup>

Por una parte, el camino de desarrollo neocapitalista desplaza, disuelve o reorganiza formas anteriores de dominación, e instaura las suyas propias. Masas de población son liberadas de jerarquías tra-

14 Para el cuadro general y por países del proceso contemporáneo de América Latina, véase Halperin Donghi, Túlio, *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza Editorial, 1969; González Casanova, Pablo (coordinador), *América Latina: historia de medio siglo*, México, Siglo XXI Editores, 1977 y 1981, 2 vols.; Kaplan, M., *El Estado latinoamericano*, México, UNAM, 1996.

dicionales, restructuradas y movilizadas, incitadas a incrementar sus necesidades y demandas. A la inversa, el neocapitalismo periférico despliega su dinámica marginalizante y multiplica los tensiones y conflictos. Los portadores y beneficiarios del proyecto de desarrollo se inclinan en favor de la concentración del poder y de un orden autoritario. Estado y grupos gobernantes, élites oligárquicas y órdenes institucionales (consorcios nacionales y transnacionales, fuerzas armadas, Iglesia), se reservan los principales centros e instrumentos de decisión y acción sociopolíticas.

Grupos dirigentes y dominantes encuentran sin embargo crecientes dificultades para la reproducción y avance del sistema. Divididos en fracciones competitivas, enfrentados a movilizaciones y conflictos de absorción y control difíciles, presienten o constatan la amenaza de un creciente *entropía*. Situaciones recurrentes de lucha social, inestabilidad política, reducción de la legitimidad y del consenso, insuficiencia de la coerción normal, descontrol, vacíos de poder, crisis de hegemonía, se manifiestan y vehiculan en la proliferación de ideologías, movimientos y partidos, regímenes y proyectos políticos. La mayoría de los intentos y experimentos políticos aparecen, en mayor o menor grado, a la vez como reflejo, continuidad y tentativa de superación de la crisis; afectan el orden político tradicional pero no lo destruyen, en medidas variables lo preservan.

Estas circunstancias y fenómenos dificultan a la vez el mantenimiento de la vieja hegemonía; su renacimiento con modalidades y recursos diferentes; la vigencia y avance de la democratización. Se evidencia la contradicción entre el crecimiento y la modernización neocapitalistas, por una parte, y la democratización y la crisis política por la otra. Se intentan soluciones definitivas a la contradicción, mediante regímenes en mayor o menor grado autoritarios. Todo ello ha sido inseparable del avance del intervencionismo y autonomización del Estado primero, y luego también de su crisis y de los intentos de su reforma.

*Estado y élites públicas* aumentan sus intervenciones, funciones y ámbitos, sus poderes e instrumentos; tienden al monopolio político y a la autonomización; se convierten en actor decisivo en la con-

figuración y el funcionamiento de la sociedad, de su reproducción y sus cambios.<sup>15</sup>

El Estado asume la garantía de las condiciones de implantación, reproducción y crecimiento del neocapitalismo periférico; la regulación de sus conflictos y tendencias entrópicas; todo lo que no resulta de la espontaneidad del mercado y de la empresa privada. Servidor del crecimiento del sistema y de la gran empresa privada, pero necesariamente atento a las exigencias de la racionalidad del conjunto social, a las demandas y presiones de clases subalternas y dominadas, y orientado sobre todo por sus propias necesidades e intereses, el Estado se institucionaliza a sí mismo y a las principales relaciones y estructuras de la sociedad. Es productor de legitimidad y consenso para sí mismo y para el sistema. Instaura y reajusta el orden jurídico. Asume funciones de organización colectiva y políticas socioeconómicas, de coacción social, cultural-ideológicas y educacionales, de relaciones internacionales.

#### IV. LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: MOTIVACIONES Y JUSTIFICATIVOS

Es en estos contextos externo-internos en los que desde la década de 1950 surgen y se desarrollan en América Latina propuestas e intentos de cooperación e integración. Sus objetivos declarados, sus motivaciones reales y los argumentos doctrinarios y justificaciones, se dan en gran medida como respuestas adaptativas a las nuevas condiciones internacionales e internas, antes analizadas, como esfuerzos de atenuación y superación de problemas y conflictos, para el cumplimiento de un crecimiento económico y de cambios restringidos, y para el mantenimiento y logro de equilibrios políticos.<sup>16</sup>

15 Para un tratamiento más amplio del Estado latinoamericano, véase Kaplan, M., *Formación del Estado nacional...*, cit.; *El Estado en el desarrollo y la integración de América Latina*, Caracas, Monte Ávila Editores, 1969; *Sociedad, política y planificación en América Latina*, 2a. ed., México, UNAM, 1980; *Aspectos del Estado en América Latina*, 2a. ed., México, UNAM, 1985; *El Estado latinoamericano*, cit.

16 Veáse Wionczek, Miguel S. (editor), *Integración de América Latina*, México, FCE, 1964; Mayobre, José Antonio et al., *Hacia la integración acelerada de América Latina*, México, FCE,

Los problemas y desafíos están representados por la ya tratada constelación de fuerzas, conflictos y procesos internacionales e internas y sus interrelaciones, dentro de la cual destacan el salto en el intervencionismo, la autonomización y la rectoría del Estado, una redefinición de sus relaciones con el nuevo sistema internacional, la economía y la sociedad nacionales, el incremento y la diversificación de las funciones, tareas y poderes estatales.

En su manejo de las relaciones internacionales, el Estado latinoamericano presupone, co-produce y contribuye a mantener la constelación *dependencia/atraso/desarrollo desigual*, pero no es mero instrumento pasivo de intereses foráneos y grupos dominantes nativos. Su política exterior asume la mediación y el arbitraje entre grupos internos y foráneos, la sociedad nacional y las metrópolis, la autonomía y la dependencia externa. Existe y tiene su razón de ser en función de las realidades nacionales. Debe tener en cuenta los particularismos de sus matrices y dinámicas sociopolíticas; las necesidades de reproducción y reajuste del sistema nacional; las relaciones entre élites dirigentes, grupos y clases dominantes del país, entre sí, con grupos subalternos y dominados nativos, y sus divergencias, tensiones y conflictos. Sólo el Estado-nación puede y debe asumir los problemas de armonía y conflicto con la potencia hegemónica y otros países desarrollados, sus gobiernos y empresas transnacionales, y regular sus interrelaciones.

Los comportamientos de gobiernos e inversionistas metropolitanos, las crisis y los conflictos del sistema internacional y sus repercusiones en los países latinoamericanos, revelan a élites públicas y privadas y a sectores medios y populares los inconvenientes de la subordinación y del atraso. Ciertas coyunturas internacionales escapan en parte a la voluntad y al control de las metrópolis; crean oportunidades

1965; *Factores de la integración latinoamericana*, México, FCE, 1966; Kaplan, Marcos, *Problemas del desarrollo y de la integración de América Latina*, 2a. ed., Caracas, Monte Ávila Editores, 1968; Kaplan, M., *El Estado en el desarrollo y en la integración de América Latina*, Caracas, Monte Ávila Editores, 1969, cap. III; Kaplan, M. (compilador y coautor), *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de América Latina*, México, FCE, 1972.

y opciones para un mayor margen de maniobra independiente; para modificaciones de políticas en un sentido más autonomizante; para la canalización hacia el exterior de presiones y reivindicaciones amenazantes; para la disponibilidad de bases sociopolíticas movilizables en un sentido nacional-populista o incluso socializante. Se refuerza la capacidad de acción y maniobra de las élites públicas respecto de los Estados y de otros actores e intereses de las metrópolis y países desarrollados; se intenta reducir o renegociar la dependencia, fortalecer la autonomía del Estado respecto de las clases altas nativas, y aumentar la legitimación y el consenso de grupos medios y populares.

Todo ello ha formado parte del movimiento mundial de las primeras fases de posguerra contra la concentración del poder, la dominación y explotación de las potencias, movimiento y pretensión de bloque etiquetados con la equívoca denominación de Tercer Mundo. Gobiernos y fuerzas sociopolíticas e ideológicas de distintos signos de países de Latinoamérica, Asia y África reivindican el derecho al pluralismo, la identidad, la independencia, la recuperación de medios de decisión y acción. Se postula la relación entre desarrollo e independencia, y la responsabilidad del Estado por su logro. Se entrelazan gradualmente el intervencionismo rector del Estado y la expansión del sector público, con el avance de la cooperación y de la integración, incluso la reivindicación de un nuevo orden internacional.

Las formas propuestas de integración internacional responden ante todo a los requerimientos, a las dificultades y efectos negativos de la concentración del poder a escala planetaria, de la nueva división mundial del trabajo, de las estrategias de crecimiento y modernización, de la naturaleza e implicaciones del neocapitalismo periférico (caída de montos y de precios de exportación, deterioro de términos del intercambio, debilitamiento de flujos de inversión, endeudamiento, dificultades de balanzas de pagos), de las crisis internas e internacionales y sus entrelazamientos.

En respuesta a estas amenazas y realidades, se pretende estimular el crecimiento, avanzar hacia una industrialización más integrada y autónoma. Se presupone que el comercio intralatinoamericano permitiría niveles superiores de especialización, productividad, comple-

mentariedad, optimización de factores, economías de escala, innovación tecnológica, mayores oportunidades de empleo. Se combinaría las ventajas del mercado nacional, de los mercados regionales y de un mejor acceso al mercado de los países avanzados y al mercado mundial en conjunto. La consiguiente mejora esperada del empleo, el ingreso, el consumo y el bienestar social, impediría las repercusiones disruptivas del atraso y la dependencia externa en condiciones de crecimiento insuficiente, explosión demográfica, *revolución de las expectativas*, conflictos sociales y políticos, posible *efecto-demostración* de la Revolución cubana.

En segundo lugar, se propugna el mejoramiento de relaciones entre Estados latinoamericanos, y de éstos y la región con terceros países; una mayor capacidad de maniobra y negociación respecto de Estados Unidos y otros países desarrollados. Estados Unidos, la Comunidad Europea, la entonces y hoy extinta Unión Soviética, el Consejo de Ayuda Mutua Económica del bloque soviético (CAME), China, son percibidos como algo que se presenta a la vez como el ejemplo, la amenaza y el reto representados por grandes comunidades y espacios económicos continentales, como forma actual y para un futuro de duración imprevisible. El modelo del gran espacio económico permitiría a los Estados latinoamericanos ahora aislados, disponer de los recursos, las bases económicas, los cuadros sociopolíticos y el margen de independencia y maniobra internacionales que el desarrollo requiere.

El gobierno y algunas de las empresas transnacionales de Estados Unidos pasan, de reacciones iniciales de desconfianza, renuencia y hostilidad hacia las ideas y proyectos de integración latinoamericana, a otras de aceptación de una unión o zona de libre comercio de acuerdo con el artículo 24 de los Acuerdos del GATT. Se captan las posibilidades para la adaptación y el aprovechamiento por las corporaciones transnacionales de un mercado unificado donde funcionen determinados esquemas de división y especialización regionales del trabajo.<sup>17</sup>

17 Sobre las reacciones de los Estados Unidos y Gran Bretaña ante las perspectivas de la integración latinoamericana, véase Kaplan, Marcos, *Problemas del desarrollo y de la integración de América Latina*, op. cit.

De esta manera, como se sabe, desde la década de 1950 en parte se suceden y en parte coexisten y se acumulan los proyectos e intentos de integración, fundamentalmente los siguientes: 1. El Mercado Común Centroamericano (MCCA), desde 1951; 2. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), 1960; 3. El Grupo Andino, 1969; 4. La Comunidad del Caribe (CARICOM), 1973; 5. El Sistema Económico Latinoamericano (SELA), 1975; 6. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), 1980, que sustituye a la ALALC; 7. Los proyectos de integración bilateral o subregional: MERCOSUR y Grupos de los Tres (México, Venezuela, y Colombia); 8. El Mecanismo Permanente de Concertación Política (Grupo de Río); 9. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); 10. El Mercosur.

A partir y a través de estos proyectos y experimentos, el proceso de integración hace avances considerables. Con éxitos no desdeñables, pero sin los avances irreversibles, los dinamismos inherentes ni los efectos multiplicadores que se esperaban, desde la década de 1970 estas experiencias conocen vicisitudes y vacilaciones, conflictos e incertidumbres, tendencias al estancamiento y a la crisis de la cooperación, regresiones, distorsiones en los propósitos y mecanismos fijados. La integración latinoamericana se debilita como idea y proyecto y como despliegue de realizaciones. Crecen o se acentúan la distancia económica entre los países de la región, la diferenciación de régimenes políticos, las divergencias y conflictos, la reafirmación de los egoísmos nacionales. Los organismos de integración se debilitan en lo político-institucional y las desconfianzas recíprocas se refuerzan.

Se generalizan las iniciativas, acuerdos y operaciones de tipo bilateral, entre países latinoamericanos, y de ellos con terceros países y grupos del hemisferio occidental y fuera de él. La concepción de América Latina como totalidad y modelo de comunidad regional que se habría de lograr en determinadas formas y fases, es en mayor o menor grado desplazada por la diversificación bilateralizante y multilateralizante, sin organismos ni metas predeterminadas para la región como un todo.

La revisión crítica inquiere cada vez más las razones de la frustración y las perspectivas y opciones que se dan o replantean al res-

pecto; inspira además intentos de reformas en cuanto a las modalidades, organizaciones e instrumentos que se han aplicado, y da lugar a fenómenos nuevos como los identificados con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Mercosur.<sup>18</sup>

## V. INSUFICIENCIAS Y OBSTÁCULOS

1. En relación con la integración internacional, gobiernos, élites dirigentes, grupos en posición de dominación y con capacidad decisoria, perciben la realidad, captan y valoran los problemas, fijan objetivos y usan medios, en el contexto de factores, procesos y cambios estructurales en el sistema internacional y en los subsistemas nacionales, conscientes sobre todo de los que aceptan como limitaciones endógenas y exógenas a las capacidades políticas nacionales.

Debates, propuestas, y políticas se dan bajo la influencia de diferentes teorías o doctrinas respecto al desarrollo y las relaciones internacionales: las de la Comisión Económica para América Latina; la teoría de la dependencia externa; las de la viabilidad nacional, y las del viejo y el nuevo liberalismo.

El pensamiento de los principales actores y tomadores de decisiones presupone e incluye la aceptación de la concentración del poder mundial; la bipolaridad; la hegemonía de Estados Unidos en Occidente; la no injerencia de la Unión Soviética en América Latina; la nueva división mundial del trabajo; el nuevo patrón de acumulación

18 Sobre la revisión crítica desde diferentes ángulos, véase Kaplan, Marcos, “El sistema de las relaciones políticas y económicas entre los países latinoamericanos. Tendencias y evolución futura”, en *El SELA: Presente y futuro de la cooperación intralatinoamericana*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina-Banco Interamericano de Desarrollo, 1986; Kaplan, Marcos, *Democratización, desarrollo nacional e integración regional de América Latina*, San José de Costa Rica, Cuadernos de Capel-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1985; Salgado, Germánico, “El mercado regional latinoamericano: El proyecto y la realidad”, en *Revista de la CEPAL*, abril de 1979; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Integración regional: desafíos y opciones”, en *Comercio Exterior*, México, enero, 1990; Rosenthal, Gert, “Un examen crítico a treinta años de integración en América Latina”, en CEPAL, *Notas sobre la economía y el desarrollo*, núm. 499, noviembre, 1990; Smith, Peter (editor), *The Challenge of Integration-Europe and America*, New Brunswick and London, Transaction Publishers, 1993.

y el nuevo paradigma tecnológico-productivo de los centros desarrollados; el camino/estilo de crecimiento neocapitalista-periférico. Ellos son los parámetros del desarrollo y de la integración, condicionantes y hasta determinantes de uno y otras, en sí mismos, en sus premisas, en sus rasgos y consecuencias. La falta de experiencias previas y de pensamiento autónomo respecto de la integración favorece el predominio de concepciones prevalecientes sobre la economía internacional, de las reglas del GATT, de la ideología oficial de Estados Unidos y otros países desarrollados y de los organismos internacionales.

Concebida la integración según un modelo vigente —el GATT, la Comunidad Económica Europea—, sus objetivos iniciales son modestos. Se restringen a la instauración de una zona del libre comercio, las preferencias arancelarias regionales, las uniones aduaneras. Se rechaza la idea de la coordinación de políticas y de la planificación en un espacio de integración, y se ignora o desdena toda perspectiva o propuesta de algo que se acerque al sueño bolivariano de una “Patria Grande”.

La integración latinoamericana es presentada como una especie de *atajo histórico* o panacea universal que por sí misma y casi automáticamente promovería el crecimiento, como su prerequisito y condición de posibilidad y refuerzo. Aquella debería operar a la vez como mecanismo de reajuste y regulación de las consecuencias indeseables y disruptivas de la nueva dependencia en el sistema internacional, y de las vicisitudes y crisis del neocapitalismo periférico, para reducir algunos de sus problemas e impactos más acuciantes. La integración sólo requeriría de cambios restringidos; mantendría las formas sociopolíticas vigentes; respetaría y reforzaría —implícitamente— la ubicación de los países latinoamericanos y de la región en la pirámide del poder mundial.

2. Atraso y dependencia dan a la vez las motivaciones y los obstáculos de la integración.

Una contradicción básica existe entre la región que se quiere integrar y la heterogeneidad de sus naciones, diferenciadas por el grado de desarrollo general e industrial; su potencial en el mercado nacional y en el regional; la estructura del comercio exterior; las posibilidades

de aprovechamiento de los espacios de integración; la apreciación política, por países y sus sectores, sobre la distribución de costos y beneficios de la integración, y sobre objetivos, mecanismos e instrumentos.

Interesados por el libre intercambio en un mercado competitivo, los países mayores subestiman o soslayan la tendencia a la concentración en su propio favor, y las demandas de los países medianos y pequeños sobre mecanismos e instrumentos compensadores y de trato preferencial. Se dificulta la armonización de políticas y se impone la planeación regional; se rechaza la limitación de la competencia en ciertas actividades; se soslayan los mecanismos automáticos; se carece de reglas reguladoras del ejercicio del poder negociador de las partes en beneficio del interés de control, la regulación o la iniciativa, y para la influencia en las decisiones básicas. De ahí el recelo, la insatisfacción y las actitudes defensivas medianas y pequeñas.

Diferencias e incompatibilidades se han dado también en régimenes y procesos políticos e ideologías, sobre todo en cuanto a la autonomía asumida respecto de los centros externos de pos dominantes, en un sentido favorable u hostil a la integración (estatismo o privatismo, nacionalismo o transnacionalización, librecambio o proteccionismo); las estructuras y políticas socioeconómicas (régimenes de propiedad, patrones de distribución del ingreso, participación política, intervencionismo estatal), conflictos (históricos, territoriales, ideológicos, políticos, de bloques).

Estas diferencias o incompatibilidades reducen la motivación y la voluntad unificada para disponer del marco institucional, de los instrumentos y mecanismos y de las decisiones políticas que den aplicación, relevancia y eficacia a las medidas tomadas, y contribuyan a la armonización de estrategias para la configuración de un nuevo espacio económico-político.

Visto hoy en perspectiva histórica, el proceso de integración fue quizás lanzado de manera prematura e inadecuada, con un énfasis económico e insuficiencias de ambición y de voluntad transformadoras; con un grado excesivo de adaptabilidad a los parámetros de la realidad

nacional e internacional. Se subestimó o desdeñó la esencial dimensión política e institucional.

La contradicción región por integrar vs. heterogeneidades nacionales ha sido también reforzada por una constelación de factores: falta de tradiciones y motivaciones de cooperación; peso de los obstáculos; carencias infraestructurales; diferencias político-ideológicas, estratégicas y diplomáticas; primacía de las relaciones bilaterales, radiales y centrífugas de cada nación latinoamericana con los centros desarrollados, y predominio de los factores de competitividad sobre los de complementariedad. No ha existido ni una nación latinoamericana dotada y dispuesta para asumir y ejercer la dirección de la empresa integradora, ni un acuerdo entre los *Tres Grandes* para asumirla en conjunto.

3. A la resistencia de fuerzas y estructuras tradicionales contra los proyectos de cooperación e integración ha correspondido la debilidad de los sectores que eventualmente deberían de haberla promovido. Sectores opuestos han sido:

a) Los vinculados con ramas y empresas de baja productividad; con la exportación, la importación y la intermediación tradicionales; con la pequeña y mediana empresa.

b) Burocracias públicas y privadas.

c) Fuerzas armadas.

d) Partidos políticos de la derecha nacionalista-integrista, inspirados por variedades del desarrollismo y del nacional-populismo; parte considerable de la vieja y la nueva izquierda, y la mayoría de las élites políticas y sindicales.

e) Empresas extranjeras con inversiones en la producción primario-exportadora y desdén por el mercado interno y la industrialización sustitutiva.

f) Sectores de gobiernos de países medianos y pequeños.

g) Gobiernos de países grandes que visualizan la integración como incompatible o innecesaria considerando las posibilidades propias (supuestas o reales) de desarrollo separado.

h) Tendencias y políticas erráticas y críticas de ciertos sectores del gobierno estadounidense, no compensadas por opciones favorables

y apoyos sostenidos de los países de Europa occidental, Japón, la ex Unión Soviética y los países de Europa Oriental.

Actores promotores o sostenedores de la cooperación y la integración, o no opuestos activamente a ella, han sido:

a) Grupos intelectuales, académicos, políticos, tecnoburocráticos, de instituciones nacionales y regionales (CEPAL, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización de Estados Americanos).

b) Partidos y gobiernos inspirados por concepciones desarrollistas, nacional-populistas, de centro y de centro-izquierda reformista (Democracia Cristiana de Chile y Venezuela, Acción Democrática Venezolana, APRA peruana, PRI mexicano, Unión Cívica Radical Argentina).

c) Sectores modernos y dinámicos de producción de bienes y servicios para el mercado interno y para las exportaciones no tradicionales, con necesidad de mercados más expansivos. Ello incluye a las empresas transnacionales interesadas tanto en la producción y distribución de bienes y servicios para sectores urbanos de clase alta y media alta, y un nivel superior de grupos populares, como en una integración identificada con el aprovechamiento de una nueva división del trabajo en escala latinoamericana.

d) Organismos y movimientos políticos internacionales interesados en diferentes variedades de cooperación e integración latinoamericanas (Iglesias, democracia cristiana y socialdemocracia europeas, centrales sindicales, grupos de izquierda de distintos matices).

En el balance, las fuerzas y tendencias opuestas han prevalecido sobre las favorables. Salvo excepciones, grupos empresariales, clases medias, sindicalismo obrero y universidades, han desplegado actitudes de ignorancia, indiferencia, pasividad, desconfianza u hostilidad. Las variedades de integración que se han intentado, su filosofía y su proyecto, su discurso y sus mecanismos de difusión —fríamente técnicos, poco persuasivos y movilizadores—, sus promesas y realizaciones, no han contribuido a convencer sobre sus ventajas y sus posibilidades de viabilidad, ni sobre los peligros de su frustración. No se han enraizado ni encarnado en élites dirigentes y en bases poblacionales de

consideración; no han logrado su adhesión ni las han convertido en actores, bases ni elementos motrices y sustentadores para grandes decisiones y acciones. Ello se ha reflejado en partidos y movimientos, grupos de intereses y de presión, factores de poder, instituciones socioculturales, regímenes políticos y, lo último, pero no lo menos importante, los Estados.

### *El Estado: coacciones y límites*

El papel del Estado en el desarrollo y la integración internacional, quizás la variable crucial en la problemática examinada, sufre coacciones y límites provenientes de las coordenadas nacionalsistémicas de tipo externo e interno y a sus entrelazamientos.

1. Dada la inserción subordinada de los países latinoamericanos en el sistema económico-político mundial, Estados y corporaciones de los países desarrollados, instituciones políticas y financieras internacionales, en su momento también la ex Unión Soviética, actúan como centros de poder externos a los países de la región. Toman decisiones fundamentales sobre aspectos decisivos (ofertas y demandas, términos del intercambio, flujos de capitales y divisas, endeudamiento, acceso a recursos vitales), que contribuyen a reducir las posibilidades de acumulación y productividad de las economías latinoamericanas, de desarrollo y de cooperación intra y extrarregionales, y de contribución a cambios progresivos en el orden mundial.

Constante decisiva en el desarrollo histórico latinoamericano, este problema se agrava en su fase reciente por la confluencia de los fenómenos y procesos de alta concentración del poder a escala mundial: transnacionalización, tercera revolución tecnológica, NDMT. Sus efectos apuntan hacia una situación de crisis de la soberanía del Estado, de debilitamiento o pérdida de sus capacidades e instrumentos para definir intereses, prioridades y objetivos —sectoriales o nacionales— y para diseñar y realizar políticas al servicio de aquélla.

A ello se agregan las transformaciones del sistema internacional, como el derrumbe y transformación de la URSS y los regímenes de Europa Oriental, y la incertidumbre en cuanto a la hegemonía mundial

(¿unipolar de Estados Unidos, o un orden tri, penta o multipolar?). Se plantean así interrogantes sobre la capacidad de los principales actores mundiales y nacionales para asumir y realizar algunos de los posibles proyectos de integración económica y política; para garantizar sus condiciones de posibilidad y éxito, y para neutralizar los obstáculos. No se satisfacen las expectativas sobre las capacidades de una potencia o de un acuerdo entre varias, para imponer una hegemonía perdurable, consolidar sus éxitos internos, incorporar una parte sustancial del planeta a los logros de la reestructuración global, y asegurar los principales órdenes nacionales o regionales y el orden mundial.

La declinación relativa de la hegemonía de Estados Unidos no da lugar hasta hoy a su reemplazo por la de uno o varios de sus competidores o rivales, ni por la emergencia de una hegemonía bi, tri o pentapolar. Las vicisitudes y fluctuaciones de la ex Unión Soviética y de China agregan poderosos factores de incertidumbre internacional. En el seno del Primer Mundo se perfilan nuevos conflictos mundiales por los mercados, los recursos, los beneficios, el poder político y militar, la definición de la hegemonía y de la estructura de un nuevo orden mundial.

La economía mundial, después de su fase de expansión de posguerra, podría verosímilmente ingresar en una fase de estancamiento y recesión, que afecta a los países centrales y al proceso integrador (vicisitudes de la Europa comunitaria, de los milagros de Alemania y del Japón). Graves divergencias de intereses y de políticas económicas e internacionales entre Estados Unidos, Europa y Japón estancan o frustran las negociaciones para la instauración de un orden mundial de pleno liberalismo económico, endurecen y confrontan los proteccionismos, y amenazan con guerras comerciales entre bloques económicos.

Los recursos y capacidades de potencias y países desarrollados son globalmente insuficientes frente a necesidades y demandas virtualmente ilimitadas de recursos y ayudas de todo tipo que provienen de las repúblicas surgidas de la desintegración de la Unión Soviética y de las transformaciones de Europa oriental, en competencia con los países de América Latina, África y Asia.

La restructuración global que desean y promueven los centros del poder mundial dista mucho además de garantizar sus condiciones y medios para la realización de sus fines. Tiene, por el contrario, rasgos y efectos que resultan contraproducentes y limitantes para las situaciones y posibilidades de desarrollo de los países que buscan integrarse, como la destrucción de actores y tejidos sociales; las reacciones imprevistas o inéditas de grupos y Estados-nación que son víctimas en diversos grados del atraso y la dependencia; la multiplicación de conflictos y procesos desestabilizadores y desintegradores.

El crecimiento poblacional y la crisis crónica del desarrollo en la gran mayoría de los países del Tercer Mundo y del ex Segundo han entrado en una contradicción aparentemente insuperable, que se refuerza por los efectos restrictivos y marginalizantes de las coacciones externas. Transnacionalización, revolución tecnológica, nueva división mundial del trabajo, restructuración global, peso aplastante de Estados y empresas transnacionales de los países avanzados, se imponen sobre las economías y los Estados de los países latinoamericanos y del Tercer Mundo; ejercen efectos de especialización deformante, subordinación y descapitalización; inducen y condicionan sus políticas para un desarrollo en adaptación a las coacciones externas. Se crean o refuerzan las condiciones restrictivas o adversas para el desarrollo. Los países desarrollados descargan parte de sus propias crisis sobre los países latinoamericanos y del Tercer Mundo, las entrelazan con la crisis de éstos e imponen luego políticas de estabilización y ajuste y de reforma del Estado que contribuyen a la continuidad y amplificación de las crisis internas.

El camino de desarrollo neocapitalista periférico se ve restringido y dificultado, no sólo por las coacciones externas, sino también por las coacciones emergentes de sus condiciones y características intrínsecas. Ambas coacciones se entrelazan y realimentan.

Las nuevas tecnologías reducen la demanda y el precio de las materias primas, los energéticos, los alimentos y la fuerza de trabajo, con lo que privan de posibilidades a los proyectos de desarrollo que pretenden basarse en la exportación de productos primarios y terminados con bajos costos de insumos y de fuerza de trabajo, y reducidos componentes tecnológicos. La disociación de la economía real y la

economía simbólica (movimientos de dinero y capital, de tipos de cambio, de créditos), el crecimiento de la segunda y su conversión en fuerza motriz y timón de la economía internacional se expresan en el mercado financiero mundial electrónicamente integrado y en sus efectos desvalorizadores del intervencionismo y autonomización del Estado, de sus políticas económicas nacionales y de su soberanía real.

Las economías avanzadas concentran gran parte de su comercio e inversiones entre ellas mismas. Al tiempo que practican el proteccionismo hacia las exportaciones de los países en desarrollo, les exigen la apertura para sus propias exportaciones e inversiones, y les imponen el deterioro de los términos del intercambio. La salida de dinero desde los países empobrecidos hacia las potencias y países desarrollados (déficit comerciales y financieros, pago de la deuda, repatriación de beneficios, fuga de capitales, costos de la dependencia tecnológica) excede el monto de la ayuda internacional; realimenta continuamente la espiral del endeudamiento; se integra en la constelación de fuerzas y procesos que llevan al estancamiento y regresión del crecimiento, y se proyectan al interior de los países latinoamericanos para contribuir a las coacciones ejercidas sobre el Estado y a su crisis.

2. En una perspectiva externa-interna, el Estado latinoamericano promueve el crecimiento, la acumulación y la rentabilidad de la gran empresa, pero a partir y a través de sus propios intereses y enfoques, de sus posiciones y decisiones. Crea así restricciones y orientaciones que los grupos de dominación socioeconómica consideran negativas. El sector privado acepta el intervencionismo estatal de manera condicional y transitoria; lo usa de todas las maneras posibles para sus intereses y fines; le transfiere problemas y conflictos, así como las cargas y costos del mantenimiento de las condiciones generales de producción del sistema, de las coyunturas desfavorables y crisis. Le niega o le resta al mismo tiempo los recursos necesarios para su funcionamiento normal y para su capacidad de manejo y solución de los principales problemas y conflictos. No admite a un Estado que pretenda ser protagonista independiente del desarrollo y usa las dificultades y fracasos del poder público para exigir la reducción de su autonomía e injerencia, e incluso la desestatización.

Estado y élites públicas ven limitadas sus posibilidades de acción, sobre todo las que vayan en contra de la lógica de la acumulación y la rentabilidad, y de las relaciones de poder, como coordenadas del sistema. No dominan completamente el juego social y político en que participan; deben apegarse a sus condiciones y compensar y regular *a posteriori* los desequilibrios y conflictos más importantes. No terminan de garantizar el crecimiento y con ello su autoridad y legitimidad propias.

El desarrollo postulado y realizado en nombre de todos, con participación y para el beneficio de todos, se evidencia en la década de los ochenta como un proceso incierto, insuficiente, confiscado por grupos minoritarios, generador de miseria, privación y marginalización para la mayoría, y con perspectivas de crecimiento nulo, de estancamiento y regresión, de inestabilidad y anarquía política, en detrimento del Estado y de la democratización. La década perdida de 1980 es la época de la crisis de los Estados y naciones de América Latina, y del ensanchamiento de la brecha del desarrollo respecto a los países avanzados.

Con la crisis del endeudamiento, las restricciones de las fuentes externas de recursos y la intensificación del flujo neto de capitales hacia afuera, bajo la presión de organismos internacionales, bancos privados y gobiernos de los centros desarrollados, los países latinoamericanos adoptan las políticas de estabilización y ajuste que, además de garantizar el pago de la deuda, tienen caracteres y consecuencias trascendentes. El Estado es en parte adelgazado y en parte reorientado, en su naturaleza, funciones, medios y fines. Cumplido sobre todo a través de las medidas de control de la inflación y del déficit fiscal, del recorte del gasto público, del empleo burocrático y de los subsidios, la reforma del Estado y la reorientación de las políticas públicas, reemplazan hasta cierto punto el intervencionismo y el proteccionismo por la desregulación en grados variables de la economía, la liberación de las importaciones y las inversiones extranjeras y la privatización de empresas públicas. La baja de los ingresos y gastos del Estado, de su inversión productiva y social, de sus funciones como rector, promotor y garante del desarrollo, contribuyen al agra-

vamiento del estancamiento y la regresión; al empobrecimiento y frustración de los grupos mayoritarios; a la generación de una creciente población redundante; a la multiplicación de situaciones negativas y destructivas; al aumento de los desequilibrios entre clases y grupos. Recrudecen la conflictividad social, la inestabilidad política, las dificultades que afectan por igual a los distintos tipos de gobierno, y la desautorización o incluso la deslegitimación del sistema y del Estado mismo.

Los países latinoamericanos sufren un triángulo compuesto por la crisis y descomposición económicas, la disolución social y la anarquización política.

La descomposición económica se da con las insuficiencias y desigualdades del crecimiento, su estancamiento y regresión; las restricciones de la productividad, la creatividad científica y tecnológica, la producción, el empleo, la redistribución regresiva de ingresos, la provisión de satisfactores de necesidades básicas para el mayor número posible de habitantes. Se incrementan la pobreza, la miseria, la desigualdad, la marginalización y la polarización socioeconómicas, las brechas y líneas de fractura en las sociedades nacionales.

Bajo el predominio de los patrones del capitalismo salvaje, individuos, grupos y regiones compiten por el reparto de un producto y un ingreso nacionales que se reducen, en una lucha exacerbada por la conservación y el incremento de lo logrado en un polo y por la supervivencia en el otro. Surgen y predominan condiciones favorables a la monetarización y mercantilización de todo y de todos; al éxito económico a cualquier precio; a las actividades improductivas, de intermediación y especulación; al aprovechamiento de las oportunidades creadas por las crisis, la hiperinflación y la corrupción; al desarrollo de la economía informal y de la economía criminal; a viejas y nuevas formas de delincuencia.

Las empresas de mayor fuerza financiera, de mejor acceso a los mercados de dinero, capitales y consumo, y de relaciones privilegiadas con el Estado, predominan en desmedro de las actividades y empresas productivas, innovadoras, creadoras de empleo y distribuidoras de ingreso, inductoras de desarrollos progresivos en otras ramas.

Recursos naturales y medio ambiente son objeto de una explotación destructiva. Considerables grupos de la economía formal son marginalizados y se retiran hacia la economía informal y hacia la economía subterránea o criminal. El crecimiento y la integración internacional se dan sobre todo bajo la forma de enclaves (técnico-económicos y socioculturales) que contribuyen a la creación de nuevos polos y ejes socioeconómicos y a la apertura de brechas internas en la economía, la sociedad, la cultura y el sistema político. Fracturas y reagrupamientos al interior se articulan con fuerzas y estructuras externas, por encima de las fronteras y dentro de la lógica de la integración internacional.

Dinero, riqueza, mercado y mercantilización que se vuelven principios rectores y patrones estructurantes, resultan insuficientes o inadecuados como instrumentos y mecanismos de organización de cohesión y equilibrio, de reproducción y crecimiento, que requieren sociedades complejas y conflictivas.

La disolución social se manifiesta por el debilitamiento, la disgregación o el comienzo de la destrucción de significativos grupos y tejidos sociales, como resultado a la vez de fuerzas y estructuras obsoletas y regresivas, de aceleraciones en la modernización y la integración internacional, y de crisis recurrentes.

Ello incluye ante todo a una parte considerable del campesinado, de los trabajadores por cuenta propia, de los sectores menos calificados y organizados de la fuerza de trabajo. Pero poco a poco la disolución social también va abarcando a trabajadores calificados, pequeños y medianos empresarios, clases medias intelectual-técnico-profesionales. Dentro de estos grupos, las víctimas se reclutan además por sexo y edad: mujeres, ancianos, niños, adolescentes, jóvenes desempleados. Todos estos grupos sufren el deterioro del empleo, el ingreso, el consumo, los servicios públicos, las infraestructuras económicas y sociales, y con ello la insatisfacción de las necesidades básicas de alimentación, vivienda, salud, educación, información y participación. La generalización de la pobreza, la miseria, las carencias múltiples, conducen a la impotencia, la apatía, la marginalización, la desorganización social (prostitución, alcoholismo, drogadicción), las criminalidades proliferantes, la inseguridad y la violencia.

En los principales países de América Latina, el proletariado industrial se reduce en términos absolutos y relativos, como parte de la fuerza de trabajo, del mercado interno, de los espacios sociales, de la ciudadanía y del cuerpo electoral. El empresariado nacional oscila entre el sometimiento a las empresas transnacionales como subcontratistas o asalariadas, el desplazamiento de la producción a la intermediación y a la especulación, la caída en la economía informal y en la economía criminal, la quiebra y la ruina, de diferentes maneras la desintegración. Una nueva capa de “cuentapropistas” se constituye con quienes no son en sentido estricto ni asalariados ni empresarios. La categoría del lumpen intelectual y lumpen profesional agrupa a quienes acceden a cierto nivel de la cultura, a la educación superior, a la titulación formal, a los intentos de práctica profesional, y cuyas aspiraciones de integración y ascenso se ven frustradas por las restricciones estructurales, las crisis y regresiones y los procesos marginalizantes.

Con desechos de estos sectores se perfila gradualmente en las sociedades latinoamericanas una subclase o no clase de parias integrantes de una población redundante, que se desplaza de la participación en la economía legal y la sociedad formalizada a las formas de una sociabilidad informal o periférica. La migración internacional es efecto que se vuelve causa de la disolución social y de la exclusión.

Descomposición económica y disolución social implican la baja y mala utilización, el despilfarro y pérdida de considerables fuerzas y recursos, de relaciones, estructuras e interacciones sociales. Con ello se contribuye a la insuficiencia o la inexistencia de protagonistas, bases y alianzas necesarios para la continuidad, la cohesión, el desarrollo de la economía y la sociedad para la democratización y para la soberanía, para la legitimación y eficacia del Estado.

De este modo, descomposición económica y disolución sociocultural se entrelazan con la anarquización política resultante de la conflictividad, la inestabilidad, las restricciones y erosiones de la democracia, las subversiones, el terrorismo, la preferencia por el estilo autoritario de organización y acción políticas. A ello se agrega cada vez más la proliferación del crimen organizado y el amafiamiento o gangs-

terización de grupos privados y públicos y, como causa y resultado de todo ello, la deslegitimación del sistema político y del Estado.

Los régímenes políticos en general, pero sobre todo los democráticos, los Estados y gobiernos, las políticas públicas, presuponen, reflejan e incluyen, los obstáculos al desarrollo, los conflictos y las crisis, y a su vez contribuyen a producirlos o reforzarlos. Los procesos socioeconómicos, el crecimiento, la integración internacional, se dan en el marco de estructuras, instituciones y normas políticas que resultan inadecuadas e inefficientes, y son con frecuencia instrumentos de poder y privilegio de élites dirigentes y grupos dominantes. Régímenes políticos y Estados funcionan bajo las coacciones de intensas luchas por el reparto del ingreso y del poder, y por la distribución de bienes y servicios escasos, entre un número creciente de individuos, grupos e instituciones. Esta situación generalizada tiene un trasfondo de expectativas crecientes, mayor movilidad, más información y más capacidad organizativa de los dominados, los subalternos y los subprivilegiados.

En suma, el Estado se debilita e incapacita como agente de conservación, de mero crecimiento, de desarrollo, de participación innovadora en el orden latinoamericano y mundial. Se desinteresa por un papel autónomo y mediador, representativo y creador. No logra articular los principales actores e intereses por la fuerza de lo que hace y por sus logros en el desarrollo y en la integración internacional, y por lo tanto se vuelve más autoritario, renuente a los controles de legalidad y responsabilidad. En la misma medida, se desautoriza y deslegitima.

Producto y productor de sociedades de integración incompleta, y afectadas por nuevas brechas y líneas de fractura que el camino de crecimiento y modernización y el ajuste al sistema internacional generan, menguantemente representativo, no apoyado en una trama de fuerzas productivas y creadoras de la sociedad civil, ni en una gran coalición de fuerzas comprometidas con un proyecto histórico transformador, presionado por minorías de tipo conservador o regresivo, el Estado es absorbido por las dificultades de supervivencia inmediata, bajo el acoso de crisis sucesivas de naturaleza, envergadura

e intensidad sin precedentes. La precariedad de las bases sociopolíticas y la vulnerabilidad a las crisis absorben a los gobiernos en dificultades inmediatas y soluciones de mera expedienta; les impiden la visión clara de lo inmediato, la continuidad de estrategias y políticas de mediano y largo plazo, las decisiones certeras y rápidas y las acciones eficaces y trascendentales que requieren el desarrollo integral, la cooperación latinoamericana y la integración en condiciones razonablemente satisfactorias a la economía globalizante.

A los fracasos y frustraciones a que dan lugar los primeros intentos integradores, se responde con innovaciones como el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y con reformas al Grupo Andino, y a la ALALC, reemplazada por la Asociación Latinoamericana de Integración (Montevideo, 12 de agosto de 1980).

El llamado Grupo de Río es creado como mecanismo permanente de concertación económico-mercantil y política de los jefes de Estado de Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

En septiembre de 1991 México y Chile firman el Acuerdo de Complementación Económica (ACE), acuerdo comercial que se va realizando como programa de desgravación arancelaria y eliminación de trabas comerciales entre ambos países. También México integra desde 1994 con Venezuela y Colombia un Grupo de los Tres; en octubre de 1994 firma un Acuerdo de Libre Comercio con Bolivia, y en 1996 un acuerdo comercial con Costa Rica.

Significado e implicaciones especiales, sin embargo, tienen las recientes tendencias a los acuerdos subregionales y a la formación de bloques económicos internacionales. La integración argentino-brasileña, iniciada con los acuerdos Alfonsín-Sarney, se amplifica luego en el Tratado de Asunción, firmado por los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que crea el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en vigor a fines de 1994.

De particular importancia como tendencia actual con posibilidades futuras de extensión, es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre Canadá, Estados Unidos y México.

Las propuestas y realizaciones de integraciones subregionales y de participación en bloques regionales de envergadura y proyección internacionales, renuevan los interrogantes surgidos desde las primeras experiencias hasta el presente. Plantean además otros nuevos, especialmente sobre la mayor o menor compatibilidad entre los experimentos correspondientes a la fase previa y a la actual en curso. Entre los interrogantes fundamentales se encuentra el de las necesidades y las posibilidades de armonizar el desarrollo nacional con los esfuerzos de integración internacional, bajo la forma de acuerdos y organismos bilaterales y multilaterales, regionales y de grandes bloques internacionales.