



INTEGRACIÓN INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA: ASPECTOS SOCIOPOLÍTICOS

*Marcos Kaplan**

Desde la década de los cincuenta, los países latinoamericanos realizan intentos de integración internacional, en dos líneas paralelas, no convergentes y poco compatibles. Una, de inserción por separado de cada Estado-nación en la economía y el sistema político internacionales, es una de las constantes históricas de los países de la región.

La otra línea, que intenta mantener o reforzar la integración de las antiguas colonias como región, se frustra con la emancipación. La región pierde la unidad político-administrativa y se fragmenta en dos decenas de repúblicas independientes y disociadas. A ello confluyen: la herencia de atraso y de organización radial y centrífuga de las economías coloniales respecto de la metrópoli; la falta de 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; la generación consiguiente de tendencias centrífugas.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

La manipulación disociadora de las potencias 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.

Se frustra la concepción de algunos Padres Fundadores sobre una nación latinoamericana única y un solo Estado; fracasan algunas tentativas restringidas de unificación subregional y el proyecto de integración desaparece de la escena o, como un *topo histórico*, se refugia en conciencias aisladas y grupos minoritarios y poco influyentes, hasta la década de los años cincuenta.¹

Condicionantes, motivaciones, justificaciones

Las propuestas e intentos de cooperación e integración desde fines de la década de los cincuenta, las motivaciones reales y los argumentos doctrinarios y justificaciones se dan en gran medida como adaptaciones a las nuevas condiciones y transformaciones internacionales e internas, como esfuerzos de atenuación y superación de problemas y conflictos, de crecimiento y cambio restringidos, de mantenimiento y logro de equilibrios políticos.²

Los problemas y desafíos están representados por una constelación de doble rostro, externo-interno. La cara externa está constituida por la concentración del poder mundial, la transnacionalización, la Tercera Revolución Industrial-Tecnológica, la Nueva División Mundial del Trabajo (NDMT).³ La cara interna se

¹ Sobre la independencia y el doble proceso de inserción internacional y desintegración regional, véase, Marcos Kaplan, *Formación del Estado nacional en América Latina*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 3a. edición, 1983.

² Véase Miguel S. Wionczek, ed., *Integración de América Latina, México, Fondo de Cultura Económica, 1964; José Antonio Mayobre et al., Hacia la integración acelerada de América Latina*, México, FCE, 1965; *Factores de la integración latinoamericana*, México, FCE, 1966; Marcos Kaplan, *Problemas del desarrollo y de la integración de América Latina*, Caracas, Monte Ávila Editores, 2a. edición, 1968; M. Kaplan, *El Estado en el desarrollo y en la integración de América Latina*, Caracas, Monte Ávila Editores, 1969, cap. III; M. Kaplan (comp. y co-autor), *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.

³ Véase Marcos Kaplan, *Ciencia, Estado y derecho en la Tercera Revolución*, tomo IV de Marcos Kaplan, *Revolución tecnológica, Estado y derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM y Petróleos Mexicanos, 1993, cap. III.

integra por el crecimiento neocapitalista-periférico, sus límites y frustraciones; las modificaciones en la estratificación y la movilidad sociales, y los cambios y conflictos de viejas y nuevas clases y grupos; la heterogeneidad cultural y la proliferación de ideologías confrontadas; la crisis política; el salto en el intervencionismo, la autonomización y la rectoría del Estado. Esta última dimensión incluye una redefinición de las relaciones del Estado con el nuevo sistema internacional, con la economía nacional y con lo que va emergiendo como sociedad civil y sociedad política, y un proceso de ascenso pero también de crisis del propio Estado.

El ascenso del Estado como actor central del sistema a la vez presupone, incluye y refuerza el aumento cuantitativo y cualitativo de sus *funciones*.⁴ 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

⁴ Un análisis más detallado de las funciones del Estado latinoamericano está en Marcos Kaplan, *Estado y sociedad en América Latina*, op. cit., caps. VI y VII.

internacionales escapan en parte a la voluntad y al control de las metrópolis; crean oportunidades 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 metrópolis y países desarrollados; se reduce o renegocia la dependencia y se fortalece la autonomía del Estado respecto de las clases altas nativas, y 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 latinoamericanos 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, la nacionalización y estatización de recursos y empresas, la expansión del sector público, el avance de la cooperación y de la integración, incluso la reivindicación de un nuevo orden internacional.⁵

Las formas propuestas de integración internacional responden ante todo a los requerimientos, a dificultades y efectos negativos de la concentración del poder a escala planetaria, de la NDMT, de las estrategias de crecimiento y modernización, de la naturaleza e implicaciones del neocapitalismo periférico —caída de montos y

⁵ Véase Marcos Kaplan, "Lo viejo y lo nuevo en el orden político mundial", en Jorge Castañeda (comp.), *Derecho económico internacional*, México: Fondo de Cultura Económica, 1976; Roger D. Hansen, *Beyond the North-South Stalemate*, Nueva York, McGraw-Hill Book Company, 1979; Abdelkader Sid-Ahmed, *Nord-Sud: les enjeux (théorie et pratique du nouvel ordre économique international)*, París, Editions Publi-sud, 1981.

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.

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, complementariedad, optimización de factores, economías de escala, innovación tecnológica, mayores oportunidades de empleo. Se combinarían 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 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 naciente 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 ex Unión Soviética, la Europea, el Consejo de Ayuda Mutua Económica del bloque soviético (CAME), China, son percibidos como ejemplo y desafío de 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 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 por un periodo inicial de desconfianza, renuencia y hostilidad hacia el proyecto de integración latinoamericana, a la aceptación de una unión aduanera o zona de libre comercio en América Latina, que se ajustaran a las normas del art. 24 de lo Acuerdos del GATT para su adaptación y aprovechamiento por macroempresas, en un gran mercado unificado y de

acuerdo con esquemas diseñados y aplicados por las corporaciones de división y especialización regionales del trabajo.⁶

Los proyectos e intentos de integración que se van sucediendo, cada uno con su estructura y regulación jurídicas, son como se sabe 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.
7. Los proyectos de integración bilateral o subregional: MERCOSUR y Grupo de los Tres (México, Venezuela y Colombia).
8. Mecanismo Permanente de Concertación Política (Grupo de Río).
9. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

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, estas experiencias comienzan a conocer vicisitudes y vacilaciones, conflictos e incertidumbres, tendencias al estancamiento y a la regresión, distorsiones en los propósitos y mecanismos fijados.

En la década de los setenta se evidenciaron el estancamiento y la crisis de la cooperación y de la integración latinoamericanas, sus regresiones y frustraciones, su debilitamiento como idea y proyecto y como despliegue de realizaciones. Crecieron o se acentuaron la distancia económica entre los países de la región, la diferenciación de regímenes políticos, las divergencias y conflictos, la reafirmación de los egoísmos nacionales. Los organismos de integración se debilitaron en lo político-institucional y sus desconfianzas recíprocas se refuerzan.

6 Sobre las reacciones y comportamientos de Estados Unidos y de Gran Bretaña, véase, Marcos Kaplan, *Problemas del desarrollo y de la integración de América Latina*, op. cit.

Se generalizaron 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, fue desplazada por la diversificación bilateralizante y multilateralizante, sin organismos ni metas predeterminadas para la región como un todo.

Una revisión crítica desde los años de los setenta inquiera cada vez más las razones de la frustración y las perspectivas y opciones que se dan o replantean al respecto; inspira además las reformas ensayadas en cuanto a las modalidades, organizaciones e instrumentos que se han aplicado, y da lugar a fenómenos nuevos como los identificados con el TLCAN de 1993.⁷

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.

⁷ Sobre la revisión crítica desde diferentes ángulos, véase, Marcos Kaplan, "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 económica intralatioamericana*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina/Banco Interamericano de Desarrollo, 1986; Marcos Kaplan, *Democratización, desarrollo nacional e integración regional de América Latina*, San José, Cuadernos de la CEPAL, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1985; Germánico Salgado, "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 de 1990; Gert Rosenthal (secretario ejecutivo de la CEPAL), "Un examen crítico a treinta años de integración en América Latina", en CEPAL, *Notas sobre la economía y el desarrollo*, núm. 499, noviembre de 1990; Peter Smith (ed.), *The Challenge of Integration-Europe and the Americas*, New Brunswick and London, Transaction Publishers, 1993.

Debates, propuestas y políticas se dan bajo la influencia de diferentes teorías o doctrinas respecto del desarrollo y las relaciones internacionales: las de la CEPAL a través de todas sus fluctuaciones y vicisitudes; las de la dependencia; 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 y la no injerencia de la ex Unión Soviética en América Latina, la NDMT, el nuevo patrón de acumulación y el paradigma tecnológico-productivo de los centros desarrollados, el camino/estilo de crecimiento neocapitalista-periférico, como parámetros del desarrollo y de la integración condicionantes y hasta determinantes de uno y otra, 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.

Se identifica el desarrollo con el mero crecimiento cuantitativo y la modernización superficial o de fachada, sobre las bases y dentro de los marcos del mercado, la libre competencia y la primacía de la gran empresa privada, para superar el atraso. Ello es concebido como repetición *pari passu*, rasgo por rasgo y secuencia por secuencia, del modelo clásico de desarrollo capitalista occidental, con los reajustes impuestos por la concentración del poder mundial, la NDMT y las especificidades nacionales. Los aspectos sociales son considerados sólo como obstáculos al crecimiento, al tiempo que se desdeña y se toma tardíamente en consideración, los aspectos políticos y el Estado. Concebida la integración según un solo modelo vigente —el GATT, la Comunidad Económica Europea—, sus objetivos iniciales han sido modestos. Se restringen a la zona de 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 desdeña toda perspectiva o propuesta de algo que se acerque al sueño bolivariano de una *Patria Grande*.

La integración latinoamericana es presentada como una espe-

cie de *atajo histórico* o panacea universal que por sí misma y casi automáticamente promovería el crecimiento, como su pre-requisito y condición de posibilidad y refuerzo. Aquélla debería de 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 imposibilita 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 conjunto; se da poca capacidad a los órganos comunitarios para el control, la regulación o la iniciativa, y para la influencia en las decisiones básicas. De ahí el recelo, la insatisfacción y las actitudes defensivas de los países medianos y pequeños.⁸

⁸ Germánico Salgado, "El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad", *op. cit.*

Diferencias e incompatibilidades se han dado también entre regímenes y procesos políticos e ideologías, sobre todo en cuanto a la autonomía asumida respecto de los centros externos de poder; las ideologías prevalecientes en élites dirigentes y grupos dominantes, en un sentido favorable u hostil a la integración –estatismo o privatismo, nacionalismo o transnacionalización, libremercaderismo o proteccionismo–; las estructuras y políticas socioeconómicas –regímenes de propiedad, patrones de distribución del ingreso, participación política, intervencionismo estatal–, y los 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 requiere el proceso integrador. Se reducen así las posibilidades de aplicación, de relevancia y eficacia de las medidas tomadas, de armonización de estrategias para la configuración de un nuevo espacio económico-político.

Visto hoy en perspectiva histórica, el proceso de integración fue quizá lanzado de manera prematura e inadecuada, con un énfasis economicista e insuficiencias de ambición y 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 correspon-

dido 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 para las consideradas posibilidades propias 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, etcétera.

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 social democracia 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, *last but not least*, los Estados.

El Estado: coacciones y límites

El papel del Estado en el desarrollo y la integración internacional, que constituye quizá la variable crucial en la problemática examinada, sufre coacciones y límites provenientes de las coordenadas nacional-sistémicas 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 finan-

cieras 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 —movimientos y 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 aquéllos.⁹

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 al surgimiento de hegemonía unipolar de Estados Unidos, o de 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 a 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 remplazo por la de uno o varios de sus

⁹ Sobre la crisis de la soberanía, véase M. Kaplan, *Ciencia, Estado y derecho en la Tercera Revolución*, op.cit. cap. V.1.

competidores o rivales, ni por la emergencia de una hegemonía bi, tri o pentapolar. Las vicisitudes y fluctuaciones de la exUnión 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, parece ingresar en una fase de estancamiento y recesión, que afecta a los países centrales y al proceso integrador -vicisitudes de la Europa comunitaria, del *milagro alemán* y del *milagro japonés*-. 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 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 reestructuración 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 desestabilizadoras 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, revolu-

ción tecnológica, NDMT, reestructuración 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 ajuste que contribuyen a la continuidad y amplificación de las crisis internas.

El camino de desarrollo neocapitalista periférico se ve restringido y dificultado por sus condiciones y características intrínsecas y por las coacciones externas. 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 –de 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 –déficits 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 demencial espiral del endeudamiento; se integra en la

constelación de fuerzas y procesos que llevan a la desaceleración del crecimiento, a su estancamiento y regresión, y se proyectan al interior de los países latinoamericanos para contribuir a las coacciones ejercidas sobre el Estado y contribuir 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 reproducción del sistema, de las coyunturas desfavorables y las 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 la 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

países latinoamericanos y sus Estados, 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 latinoamericano adoptan las *políticas de 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 las políticas públicas remplazan hasta cierto punto el intervencionismo y el proteccionismo por la desregulación en grados variables de la economía, la liberación de las importaciones y más 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 agravamiento del estancamiento y la regresión, al empobrecimiento y frustración de los grupos mayoritarios, a la generación de una creciente población redundante y a la multiplicación de situaciones negativas y destructivas, al aumento de los desequilibrios entre clases y grupos. Se recrudecen la conflictividad social, la crisis y la inestabilidad políticas, 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.

Crisis y descomposición económicas se dan 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 progresiva 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 internos se corresponden con la articulación de fuerzas y estructuras internas y sus equivalentes externos, por encima de las fronteras y dentro de la lógica de la integración internacional.

Dinero, riqueza, mercado y mercantilización se vuelven principios rectores y patrones estructurantes, insuficientes o inadecuados como instrumentos y mecanismos de organización, de cohesión y equilibrio, de reproducción y crecimiento, que requieren de 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 también empieza a abarcar a trabajadores calificados, pequeños y medianos empresarios, y 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.

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, la proliferación del crimen organizado y el *amafiamiento* o *gangsterización* de grupos privados y públicos, y como causa y resultado de todo ello, la deslegitimación del sistema político y del Estado.

Los regímenes políticos en general, pero sobre todo los democráticos, los Estados y gobiernos, las políticas públicas, presuponen y reflejan 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 ineficientes, y son con frecuencia instrumentos de poder y privilegio de élites dirigentes y grupos dominantes. Regímenes 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 a las coacciones del sistema internacional producen, 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 realmente 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 trascendentes 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, remplazada por la Asociación Latinoamericana de Integración -Montevideo, 12 de agosto de 1980-. El llamado Grupo de Río es creado como mecanismo permanente de concertación política de los jefes de Estado de

Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.¹⁰

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. Se constituye el Grupo de los Tres, formado por Colombia, México y Venezuela. Se negocia y firma el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre Canadá, Estados Unidos y México. Asimismo se negocian otros acuerdos bilaterales entre países latinoamericanos, y entre algunos de ellos con Estados Unidos.

Las propuestas y realizaciones de integraciones subregionales y de participación en bloques regionales de envergadura y proyección internacionales renuevan interrogantes surgidos desde las primeras experiencias y plantean otros nuevos en cuanto a la continuidad, los alcances y los resultados de los proyectos de integración latinoamericana que se han desplegado desde la década de los sesenta, y especialmente sobre la mayor o menor compatibilidad entre los experimentos correspondientes a la fase previa y a la actual en curso. Es una problemática que excede los límites del presente texto y remite a otro en preparación.¹¹

Ciudad de México, abril de 1994.



¹⁰ Véase "¿Hacia un nuevo proceso integracionista?", en *Integración Latinoamericana*, núm. 165, marzo de 1991.

¹¹ Los análisis de las más recientes experiencias de integración internacional de países latinoamericanos, en especial los proyectos que privilegian la creación de zonas de libre comercio en el hemisferio occidental, se encuentran en la revista *Integración Latinoamericana*, del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), y en Smith (ed.), *The Challenge of Integration*, *op. cit.*