

LOS DESAFÍOS DE MÉXICO EN EL HEMISFERIO AMERICANO: INSERCIÓN INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN REGIONAL EN EL ESCENARIO GLOBAL.

Dra. Norka López Zamarripa *

Resumen: *Muchas percepciones individuales o sectoriales han penetrado en la vida del ciudadano común respecto de la globalización, este artículo plantea la posibilidad de que sea vista como proceso, ideología o ambas; así mismo los problemas de gobernabilidad que ésta presenta en el sistema mundial. Las preguntas: ¿Cómo enfrentó Latinoamérica las nuevas circunstancias?, ¿Qué pasos se dieron para superar las limitaciones y acomodarse al paradigma neoliberal?, tienen como respuesta una serie de reformas institucionales internas con alcance internacional, no obstante, para explicitar una estrategia de inserción con integración realmente efectiva que maximice los beneficios de la globalización, habrá que poner énfasis en las asignaturas pendientes y conformar, con homogeneidad y coherencia, una estrategia regional que permita la articulación y convergencia de los procesos subregionales.*

Palabras Clave: *globalización, democracia, apertura internacional, economía mundial, crisis financiera internacional, desarrollo, empleo, educación, pobreza, integración regional, integración económica mundial, Mercosur, Latinoamérica.*

Abstract: *Individual or sectoral perceptions have penetrated ordinary citizen's life about globalization, there is a possibility that is seen as a process, ideology or both, and governance problems that globalization presents to the world system. Questions: How America faced new circumstances? What steps were taken to overcome constraints and accommodate the neoliberal paradigm?, The answer is a number of institutional reforms with international scope, however, for explicit a really effective strategy integration that maximizes the benefits of globalization will emphasize in unfinished assignments and settle with consistency and coherence to a regional strategy allowing joint and convergence of subregional processes.*

Key words: *globalization, democracy, international opening, global economy, international financial crisis, development, employment, education, poverty, regional integration, global economic integration, Mercosur, Latin America.*

I. EL PROCESO DE LA GLOBALIZACIÓN

Si bien existen diversos significados para el concepto de globalización, ellos expresan de

manera coincidente la creciente importancia de los aspectos económicos, sociales y culturales de alcance mundial respecto de

*Jefa de la División de Educación a Distancia de la Facultad de Derecho de la UNAM

aquellos de naturaleza nacional o regional y subrayan el carácter dinámico y comprensivo del concepto.

Aunque no es un fenómeno nuevo, los avances registrados en las áreas de las comunicaciones y la información y en la tecnología aplicada a las mismas, así como los cambios que se han verificado en las nociones sobre el tiempo y el espacio, proximidad y lejanía, tienden a darle nuevas connotaciones y dimensiones que podrían representar transformaciones cualitativas sobre sus actuales alcances.

II. PERCEPCIONES Y ALCANCES DE LA GLOBALIZACIÓN

¿Cómo se nos presenta la globalización? Hay muchas percepciones individuales o sectoriales para este fenómeno que ha penetrado en la vida del ciudadano corriente. Desde la óptica de los empresarios significa la capacidad de operar en todo el mundo, produciendo y vendiendo donde más les convenga. Para artistas y artesanos supone la posibilidad de proyectar las formas tradicionales de expresión a escala planetaria, manteniéndolas vivas en sus lugares de origen. Para los científicos y comunicadores representa la libertad para crear y difundir información en todo el mundo. Para los deportistas es la posibilidad de actuar, competir y triunfar sin importar su origen sino sus destrezas (y si no pensemos en los futbolistas o beisbolistas de la región que se han incorporado a grandes equipos y son actualmente estrellas mundiales).

A todas estas percepciones positivas se oponen otras que entienden que la

globalización tiene significados nefastos en varios aspectos. Para los conservacionistas puede implicar la destrucción del medio ambiente. Para los tradicionalistas, la irrupción de una cultura mediática que destruye las culturas y costumbres tradicionales, como si una especie de igualdad por abajo se extendiera por el mundo. Para los trabajadores y otras capas de la población representa el peligro del desempleo y la marginalización de zonas por la re-localización de actividades a lo largo y ancho del mundo.

Desde un punto de vista más general también se dispone de un arsenal de expresiones y de contenidos que se utilizan para caracterizar el concepto de globalización e, incluso, según el énfasis que se ponga y el orden de prelación que se asigne a sus variados componentes, se podría incluir a sus autores entre los que tienen una percepción optimista o pesimista de la situación.

En esta perspectiva, la globalización aparece como una sumatoria de los siguientes componentes:

- a) Un fenómeno con historia que, como dice Aldo Ferrer, "tiene exactamente una antigüedad de cinco siglos", al remontar su inicio a los grandes viajes de la última década del siglo XV. Hoy estaríamos frente a la coronación del proceso que se iniciara con los viajes del descubrimiento de América y las rutas hacia el Asia y las Indias, que marcaron la expansión de la economía, la cultura y el poder del Viejo Continente.

b) Un proceso que si bien está presente a lo largo del desarrollo capitalista, sólo recientemente se torna en la modalidad dominante, de manera que "el capitalismo del siglo XXI será el de la globalización".¹

c) Un fenómeno multidimensional y de naturaleza compleja: económica, política, social y cultural, que se diferenciaría, por eso mismo, del concepto de "mundialización" que se difundiera unas décadas atrás, sobre todo entre los autores franceses.

d) Un proceso intenso pero parcial, heterogéneo y desequilibrado, con un núcleo globalizador de carácter tecnológico y económico y que abarca las áreas de las finanzas, del comercio, de la producción, de los servicios y de la información.

Se advierte cada vez más la existencia de un "efecto difusor", de acuerdo con el cual fenómenos que comienzan en un ámbito local se transforman en globales y afectan, positiva o negativamente, a las otras partes del mundo, como es bien claro en el caso del medio ambiente.

e) Un fenómeno que transmite la convicción de que cualquier intento de desacoplarse de él está condenado al fracaso. Cada vez hay menos posibilidades de eludir sus

consecuencias, refugiándose en las aldeas o estados aislados del pasado.²

f) Un proceso que califica, por su importancia, a la fase actual del desarrollo del sistema capitalista, aunque cabe destacar, como dato ciertamente peculiar, que aún hoy el comercio y la inversión internacionales son notablemente menores que el comercio interno y la inversión nacional. El mundo sólo exporta entre 15 y 20% de lo que produce anualmente, en tanto que la inversión directa extranjera representaba el 6% de la inversión total y equivale al 1.2% del PIB mundial,³ pero se debe tener en cuenta que la importancia de lo local frente a lo global es decreciente y tampoco tiene la misma significación para los países industrializados y para los países en desarrollo.

III. LA GLOBALIZACIÓN: PROCESO E IDEOLOGÍA

El segundo aspecto a considerar es la naturaleza de la globalización. ¿Es proceso o ideología o es proceso e ideología a la vez? Según esto, la globalización debería ser vista como un proceso social (económico, financiero, político y cultural) que pertenece al mundo de los fenómenos reales, aunque

¹ Luiz Carlos Bresser Pereira, "La reconstrucción del Estado en América Latina", Revista de la CEPAL, Número Extraordinario, octubre de 2010, p.106.

² Véase Klaus Bodemer: "La globalización. Un concepto y sus problemas". Revista Nueva Sociedad N° 156, julio-agosto 2011.

³ Véase Roberto Bouzas, y French-Davis, Ricardo: "La globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo", Revista de la CEPAL, Número Extraordinario, octubre de 2010, p.126/7.

también queda incluida, y de una manera muy controversial, en el mundo de las ideologías. En tal carácter aparece como una construcción ideológica que defiende los logros, impulsa las estrategias y difunde las virtudes de la globalización. La ideología de la globalización, como no podía ser de otra manera, obedece a intereses y tiene sus ideólogos, seguidores y dispositivos propagandísticos. Hasta ahora ha sido monopolizada por el pensamiento neo-liberal.

Esta ideología enaltece el fundamentalismo del mercado, exalta la libertad de comercio, impulsa el flujo libre de los factores de la producción (aunque frecuentemente se hace una excepción con la mano de obra, a la que se somete a numerosas restricciones de diverso tipo), propugna el desmantelamiento del Estado, asume la monarquía del capital, promueve el uso de las nuevas tecnologías (que por lo general ahorran mano de obra), favorece la homologación de las costumbres y la imitación de las pautas de consumo y fortalece la sociedad consumista.

Indudablemente, sus partidarios han sido muy exitosos como propagandistas, pues han logrado muchas veces convencer de las bondades de la globalización incluso a quienes son potencialmente sus víctimas. Con sagacidad han defendido la idea de que lo que conviene a los grupos dominantes de los países industriales conviene a todos, como si la globalización no tuviera ganadores y perdedores.

En el otro extremo del prisma están los que se oponen frontalmente al proceso de globalización, formando un frente muy

heterogéneo pero, en cierto modo, efectivo, como se demostró en Seattle, Estados Unidos, durante la reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y se ha repetido en estos días en Praga, en ocasión de la reunión anual del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI). El sector más lúcido no se opone a la globalización como tal, sino a la que da prioridad al comercio sobre todo lo demás y que estaría al servicio de las grandes corporaciones transnacionales. Otros se oponen por razones sectoriales, para limitar el desplazamiento de empresas e inversiones tradicionales o poco innovadoras y otros más por el daño que podrían causar al medio ambiente grupos empresariales fuera de todo control estatal.⁴

Frente a tan diferentes criterios parece conveniente tomar distancia tanto de los excesos panegíricos del pensamiento liberal, como de las reacciones indiscriminadas contra esa ideología. Estas últimas conducen, en sus formas extremas, al defecto contrario, como es imputarle a la globalización muchas de las deficiencias y limitaciones que están presentes en su desarrollo, pero que obedecen a problemas estructurales que la trascienden, como la pobreza, las exclusiones o la degradación del medio ambiente, donde las responsabilidades son necesariamente compartidas.

⁴ Véase en el Diario El País de España, la entrevista a Lori Wallach, que dirige en la organización de consumidores "Public Citizen" de Estados Unidos, la división "World Trade Organization", francamente opuesta a la globalización.

IV. EFECTOS DE DISTORSIÓN EN LA GLOBALIZACIÓN

El tercer aspecto a considerar en torno a la globalización es la distancia que media entre lo que parecería estar alcanzándose y lo que efectivamente sucede en el mundo real. Estamos en un momento en que parece posible la consolidación del espacio económico con una dimensión planetaria y como expresión del desarrollo acelerado y unificado del sistema capitalista mundial. Pero con la unificación del mercado y la abolición de barreras se están eliminando también, como uno de sus efectos no deseados, los mecanismos que proporcionaron diversas formas de amparo y estímulo a los sectores más débiles, en el marco de sociedades nacionales que parecían ser dueñas de sus propios destinos y con capacidad para regular y encausar los acontecimientos sociales que se desarrollaban en su seno.

Actualmente se observa en el plano económico que la competencia pasó a ser la fuerza central de un mundo crecientemente interdependiente y cada vez más eficiente. Pero la competencia es siempre un juego que, sin ser de suma cero, tiene sólo algunos que son ganadores o que ganan más que otros.⁵ Están también los otros, los que ganan muy poco o que incluso están amenazados de no poder participar en el juego: la amenaza de marginalización se

cieme no sólo sobre países, regiones y continentes del tercer mundo, lo cual es bien explicable históricamente, sino también sobre sectores sociales y regiones importantes de los propios países industrializados. Parecería que ni aún en el centro del sistema se ha logrado compatibilizar la libre competencia con la solidaridad.

En términos concretos e inmediatos se expanden por doquier amenazadores nubarrones de desocupación, pérdida de beneficios sociales, riesgos de quedar con una vejez desprotegida ante la quiebra de los sistemas de seguridad social y asistencial existentes, especialmente en los países vecinos.

Hasta ahora, la transición en el predominio de las economías nacionales a la economía global ha resultado errática y también traumática. Según Lester Thurow, "el mundo va a tener una economía global sin un gobierno global, lo que significa una economía global sin reglas acordadas capaces de hacerse cumplir, sin guardianes de comportamientos aceptables y sin jueces o jurados a quienes acudir si se piensa que no se está haciendo justicia". No existen reglas claras para manejarse en la economía global ni instituciones capaces de organizarla.⁶ A su vez, George Soros afirma que "tenemos una economía global sin tener una sociedad global. La situación es

⁵ Rubens Ricupero, "La economía mundial y el papel de la UNCTAD", Revista Capítulos del SELA N° 45, enero-marzo de 2011, p.19.

⁶ Citado por Eduardo Mayobre: "Realidad y mito de la globalización" (SP/Di N° 7 - 2010), pág.10.

insostenible", aunque, en su opinión, es corregible.⁷

En suma, aun cuando se admita el papel del mercado y el fin de lucro como motores fundamentales para la innovación y el progreso económico, no es menos cierto que el dinamismo de la globalización está exigiendo reglas e instituciones a nivel mundial, regional y nacional que garanticen el bien común, el bienestar social y el medio ambiente.

V. LA GOVERNABILIDAD DEL SISTEMA MUNDIAL

El último aspecto a abordar en esta primera parte se relaciona con los problemas de gobernabilidad del sistema mundial. El mismo está asociado con los desequilibrios generados por el crecimiento tan rápido y sin contrapartida en la producción de los flujos monetarios internacionales, que erosiona la estabilidad del sistema y genera situaciones de difícil control, fomentando el desarrollo de la economía especulativa sobre la productiva. Los flujos monetarios en los mercados financieros superan largamente al total del comercio internacional y a las reservas acumuladas por los bancos centrales del mundo.⁸

Las sucesivas crisis que surgieron con la globalización financiera han generado una

amplia discusión sobre el papel y las modalidades de intervención del FMI y sobre los medios de prevenir y combatir, llegado el caso, la inestabilidad financiera internacional. Como solución surgió la idea de una «nueva arquitectura financiera internacional» que se debería plasmar, en particular, en una vigilancia reforzada de las instituciones involucradas en los flujos financieros internacionales (mediante la instauración de normas contables y de controles), en una mejora de los dispositivos de control prudencial que rigen los sistemas financieros nacionales y en una mayor transparencia de la situación financiera de los Estados y de los operadores privados. Empero, con el decaimiento de la rigidez también disminuyó la urgencia y la profundidad en el tratamiento del problema.

El llamado "Fantasma de Seattle", surgido después de la fallida reunión de la OMC de noviembre de 1999, condujo a que en la primera gran conferencia intergubernamental del siglo XXI, la UNCTAD X, realizada a principios de 2000 en Bangkok, Tailandia, privara un clima de conciliación y concordia. El carácter no negociador (o meramente deliberativo)⁹ del foro de la UNCTAD, permitió adoptar la "Declaración de Bangkok", en la que se destaca que "la mundialización conlleva también el peligro de marginación para los

⁷ George Soros: "La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro", Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2009.

⁸ Carlos Juan Moneta, "Los probables escenarios de la globalización", Revista Capítulos del SELA N° 36, julio-septiembre de 2009, pg. 11.

⁹ Véase Secretaría Permanente del SELA: "Entre Seattle y Bangkok. Apuntes complementarios en torno a la UNCTAD X" (SP/Di N° 2-2010), en relación a las importantes diferencias que separan a los organismos deliberantes de los operativos, a nivel internacional.

países, en particular los más pobres, y para los grupos más vulnerables de todo el mundo... Las asimetrías y los desequilibrios de la economía internacional se han intensificado. La inestabilidad del sistema financiero internacional sigue siendo un grave problema, que precisa atención urgente".

En términos más concretos, esta Declaración subraya la importancia de lograr un sistema comercial multilateral que sea justo, equitativo y basado en normas y que funcione de forma no discriminatoria y transparente y de manera que resulte beneficioso para todos los países, en especial los países en desarrollo, mediante, entre otros caminos, la mejora en su acceso a los mercados de bienes y servicios de particular interés, la aplicación de los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio OMC y el reconocimiento pleno del trato especial y diferenciado, según el nivel de desarrollo de los países.

No obstante, subsiste la duda acerca de si en los hechos y en el terreno multilateral se podrá pasar "de la globalización unilateral a la globalización compartida".

Las modalidades de inserción usadas por la región en la última década

En esta segunda parte del trabajo cabe formular dos preguntas: ¿cómo enfrentó Latinoamérica las nuevas circunstancias? ¿Qué pasos se dieron para superar las limitaciones del pasado y acomodarse al nuevo paradigma neoliberal?

Antes que nada hay que reconocer que los cambios no llegaron sólo por el empeño y la

decisión de los países del hemisferio o por el camino de las negociaciones entre gobiernos para establecer nuevas reglas del juego y propiciar un nuevo orden económico internacional. Más bien ellos fueron el resultado de la acción y el efecto combinado de la crisis de la deuda externa padecida por la región durante la década de los ochenta, de la condicionalidad impuesta por los organismos financieros internacionales y la influencia determinante del pensamiento neoliberal, asociada con el proceso de globalización y la nueva expansión del capitalismo. En esas condiciones predominó una modalidad de inserción de tipo pasiva, que consistió en una adaptación individual de cada país a las reglas establecidas a nivel multilateral o hemisférico por los grandes centros de poder económico y financiero.

Obviamente, esta importante etapa que cubrió todo el decenio de los noventa tiene sus aspectos positivos y negativos.

VI. LA DEMOCRACIA COMO SOPORTE ESENCIAL

El primer aspecto, sumamente positivo, que se debe destacar es el papel de la democracia en Latinoamérica. Cabe señalar, con bastante certeza, que un soporte esencial para recorrer los nuevos caminos ha sido la recuperación democrática en toda la región. Incluso no es osado señalar que la década de los ochenta, calificada como la "década perdida", ha dejado como legado la reconquista de la democracia como forma de gobierno y valor fundamental, que se fue extendiendo y consolidando en la década siguiente.

En los críticos episodios políticos vividos recientemente en nuestro país, hay una diferencia esencial con el pasado latinoamericano, pues las protestas y descontentos populares acaecidos hubieran sido interpretadas por los militares latinoamericanos como claras manifestaciones que los convocaban a tomar el poder en los diferentes países. Hoy, en cambio, son los propios mecanismos institucionales democráticos los que encuentran las fórmulas adecuadas para dar soluciones constitucionales a los cruciales problemas vividos, y en ello ha tenido gran importancia el nuevo contexto político que fomentan la globalización y el regionalismo.

En tal sentido, se debería contabilizar en el haber de la globalización el soporte dado por el entorno internacional a la continuidad democrática y la amenaza de sanciones internacionales contra el "golpismo" y la violación de los derechos humanos. Sin embargo, sería inocente suponer que muchos de los defensores externos de la democracia hispanoamericana tienen nuestras mismas preocupaciones. Pero eso es totalmente entendible: lo que tratan de preservar con la democracia es la paz social y la solución de los conflictos dentro del marco legal.

En las nuevas circunstancias –por otra parte afortunadamente– es la existencia de gobiernos estables lo que da gobernabilidad al sistema y genera las condiciones que permiten el normal desarrollo de los negocios, para seguir llevando adelante la inserción de la región en el proyecto "globalizador".

Desde nuestra perspectiva, no se trata sólo de mantener la estabilidad

constitucional, sino de darle la máxima eficacia y eficiencia posible, enlazando la gobernabilidad y el buen gobierno en un "ejercicio eficiente, eficaz y legítimo del poder y la autoridad para el logro de objetivos sociales y económicos".¹⁰

VII. REFORMAS, APERTURA EXTERNA, CRECIMIENTO Y CRISIS

Dentro de este cuadro político fundamental, los países latinoamericanos iniciaron o acentuaron en la década de los años noventas, una serie de reformas institucionales de carácter interno y alcance internacional.

Entre ellas se destacan, por una parte, el traspaso de empresas del sector público a empresas privadas nacionales e internacionales, que se inició como una modalidad de reducción de la deuda externa (por la vía de conversión de deuda en capital) y de reducción del déficit fiscal, y se transformó en uno de los pilares de las reformas estructurales promovidas en el hemisferio.

Entre 1985 y 1992 se privatizaron en América Latina y el Caribe más de dos mil empresas públicas en áreas diversas tales como bancos, seguros, telecomunicaciones, aerolíneas, carreteras, puertos, electricidad, servicios sanitarios, petróleo, minería y comercio. En el período 1990-1997 se realizaron operaciones de privatización por

¹⁰ Francisco Sagasti, y otros: "Democracia y buen gobierno, Agenda: Perú", Lima, marzo de 2010, p. 19. También Sagasti, Francisco "El orden global fracturado emergente", en SELA: "Dinámica de las relaciones externas de América Latina y el Caribe", 2009.

un monto de 97.193 millones de dólares. Asimismo, mediante modificaciones legislativas, se abrieron a la inversión privada sectores anteriormente reservados al Estado y se establecieron diversas formas de relación entre el sector público y los particulares que favorecían la participación privada en nuevas áreas.

Al respecto, se pueden identificar tres "oleadas" que predominaron sucesivamente en las colocaciones de capital extranjero en la región: la primera correspondió a la transferencia de activos que eran propiedad de los Estados; la segunda correspondió a la transferencia masiva de servicios públicos, particularmente a través de concesiones; y la tercera y más reciente a las fusiones y adquisiciones de empresas privadas de capital nacional por corporaciones internacionales.¹¹

Por otra parte, la apertura al comercio exterior fue una de las políticas de mayor impacto para el funcionamiento de las economías de la región y para su inserción en los mercados internacionales. La rebaja de los niveles arancelarios y la simplificación de la estructura tarifaria –de manera unilateral- por casi todos los países de la región estuvo acompañada por la eliminación de prohibiciones y restricciones cuantitativas, y condujo a una dinamización tanto de las exportaciones como de las importaciones. Se logró, incluso, en cuanto al comercio intrarregional, recuperar y

superar los niveles anteriores a la crisis de la deuda.

Como consecuencia de las reformas emprendidas, el comportamiento de las economías de América Latina y el Caribe cambió en forma significativa durante la década de los noventa y ello se reflejó en mayores tasas de crecimiento y menores niveles de inflación. Importantes incrementos de las exportaciones y de la entrada de capitales externos, acompañados con políticas de disminución del déficit fiscal y de estabilización monetaria, contribuyeron a este desempeño. Entre 1991-1999, la tasa de crecimiento promedio anual del PIB de la región fue de 3.3% y la del producto por habitante de 1.7%.

VIII. CONSECUENCIAS DE LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL

Otra cuestión de importancia es el costo pagado por la región como consecuencia de la crisis financiera internacional.

Ya durante los años 1994-1995 se había tenido una primera experiencia de la vulnerabilidad de la región frente a la volatilidad de los mercados financieros internacionales y las dificultades para controlar sus flujos y reflujos. Pero el problema se repitió, agravado, a partir de la crisis asiática, en dos etapas: la primera, de corto plazo e inmediatamente vinculada a las turbulencias monetarias y financieras que se originaron en Asia, afectó su capacidad de atraer capitales externos y perturbó gravemente los mercados bursátiles y las políticas monetarias. La segunda, de mediano y largo plazo, sujeta en parte a la

¹¹ SELA: "El laberinto económico. La agenda de América Latina y el Caribe ante la crisis financiera internacional", año 2009.

velocidad de la recuperación de las economías asiáticas, ha incidido sobre las corrientes de exportación y los términos del intercambio de Latinoamérica.

El impacto de ambas etapas, aunado a la recesión global, se evidenció en la caída en el ritmo de desarrollo de la región que, una vez más, se volvió a alejar del ritmo de crecimiento necesario para reducir la brecha con los países desarrollados. De acuerdo con la CEPAL, para ello se necesitaría un aumento anual del ingreso por habitante de 4%, y para lograrlo el PIB debe crecer cerca del 6% anual, con tasas de inversión del 28% y tasas de ahorro nacional del 25%, para evitar los riesgos de una excesiva dependencia del ahorro externo.¹²

Lamentablemente, la década se cerró, como consecuencia del "contagio", con un brusco descenso de la entrada de capitales, importantes erogaciones al exterior por concepto de intereses y dividendos, fuerte caída del comercio intrarregional y un bajo precio de los productos básicos (con la excepción del petróleo). El resultado final indica una transferencia neta de recursos al exterior, por primera vez en la década de los noventa; una deuda externa, que ascendía en 1999 a \$750 mil millones de dólares (multiplicándose por 11 en los últimos 25 años), y un crecimiento nulo del PIB, sobre todo para los países sudamericanos.¹³

Afortunadamente, el estancamiento de los años 1998-1999, en que la región resultó

afectada por las fluctuaciones de la economía internacional y los movimientos erráticos de capitales, se está superando con un crecimiento del 4,3% para este año y de 4,5 % para el próximo, apoyados en el fuerte desempeño de México, Chile y Brasil, según las previsiones del FMI.¹⁴

IX. ASIGNATURAS PENDIENTES: EMPLEO, EDUCACIÓN, POBREZA

El proceso de apertura en tiempos de globalización incidió positiva y negativamente sobre la vida social de nuestros países. De los aspectos positivos se pueden mencionar, entre otros, la difusión de nuevos valores, la defensa del medio ambiente, la protección a las minorías, la igualdad de géneros y la difusión de modos masivos de cultura y consumo, aunque éstos a veces involucran aspiraciones insatisfechas y generan nuevas tensiones sociales de difícil solución (al menos para el grueso de las sociedades subdesarrolladas de la región).

Los efectos negativos enlazan y acentúan las profundas fallas estructurales que existen en los países de la región y que se exteriorizan en una realidad secular de pobreza, y exclusión, desigualdad social. Si bien se logró una cierta reducción en los niveles de pobreza existentes en la "década perdida", que descendió del 41% de los hogares en 2010 al 36% en 2011, el número

¹² Véase CEPAL: Equidad, desarrollo y ciudadanía, Informe al 28º Período de Sesiones, México, DF, 15 de marzo de 2011, pg.45.

¹³ Francisco Sagasti, y otros, *ibidem*.

¹⁴ Véase CEPAL, Notas de la CEPAL, Enero 2011, N° 8. México y la mayoría de los países de Centroamérica y del Caribe, que mantienen estrechos vínculos con la próspera economía de Estados Unidos, pudieron mostrar, a diferencia de los países sudamericanos, un crecimiento moderado e incluso alto.

de pobres se mantuvo por encima de los 200 millones de personas hasta 2011 y aumentó durante la crisis en magnitudes todavía desconocidas".¹⁵ Cerca de la mitad de ese total que no puede cubrir sus necesidades fundamentales, vive en la indigencia. Y esta realidad, obvia y lamentable, es estructural y no un simple producto de un fenómeno reciente, por importante que sea.

En consecuencia, a las dificultades intrínsecas de la coyuntura se añaden estructuras sociales muy inequitativas que se expresan en indicadores de distribución de la riqueza mucho más desiguales que en el resto del planeta.¹⁶

A pesar de los logros en materia de crecimiento económico no se ha podido reducir la pobreza en forma significativa, ni corregir los elevados niveles de desigualdad que han tendido a acentuarse, incluso, en algunos países con altas tasas de crecimiento. Tampoco se ha podido disminuir la desocupación ni mejorar la calidad del empleo. El desempleo abierto se elevó en muchos de ellos, en tanto que aumentaba el empleo en actividades que tienen un reducido producto por persona. Un porcentaje abrumador de nuevos empleos se ha generado en el sector informal, caracterizado por la baja productividad e ingresos.

En vista de ello, para amplios sectores de la población de Latinoamérica ha sido y será imposible aprovechar las oportunidades

de la apertura y la globalización, y aún simplemente usufructuar, en realidades limitadas, el llamado "efecto de demostración", si no median políticas explícitas que refuercen la complementariedad entre transformación productiva y equidad, entre competitividad y cohesión social. El aprovechamiento de las ventajas de la globalización parece ser un lujo que está fuera del alcance de los países en desarrollo.

Si se desea consolidar la estabilidad democrática y las perspectivas de progreso económico en el futuro inmediato, se deberían poner en práctica políticas que contribuyan a acelerar el crecimiento e incrementar la inversión, que refuercen el vínculo con la generación de empleo y faciliten el acceso al capital, la tecnología y la organización empresarial a las pequeñas y medianas empresas, responsables de la mayor parte del empleo en los países de la región. El desarrollo con equidad y la política social deberían ser perseguidos con una visión integral, y las políticas educativas, sociales, de salud y de empleo deberían diseñarse en el marco de una política para el desarrollo humano integral.

X. DESAFÍOS PARA EL FUTURO

Como síntesis de lo sucedido en la década pasada se puede afirmar, razonablemente, que América Latina ha sido una de las regiones que más ha experimentado los efectos del acelerado proceso de globalización. Al impacto de los cambios internos se añadió la complejidad de la adaptación a las transformaciones del

¹⁵ Véase nota del periódico "El Universal", del 20 de septiembre de 2011, Cuerpo 2, pg.1.

¹⁶ Véase CEPAL, op. cit. , pg.67.

sistema mundial, produciendo una serie de efectos de desestructuración en todos los niveles y sectores económicos y sociales que han afectado una vez más la estabilidad de las sociedades del hemisferio.

Cuando no se había terminado de absorber los fuertes costos del proceso de reforma económica, reajuste social y de apertura al exterior e inserción internacional, y cuando se esperaban recoger los frutos por los esfuerzos realizados, aún a costa del incremento del desempleo y las ocupaciones marginales, estallaron nuevas crisis que pospusieron, una vez más, el momento del disfrute.

Estas últimas situaciones pusieron de manifiesto las debilidades del nuevo orden internacional "globalizado", que fue incapaz de detener las acciones financieras especulativas y de controlar los desajustes estructurales internacionales. Y a pesar del comportamiento de los países latinoamericanos, que habían alcanzado en algunos casos las más altas calificaciones, la especulación y la crisis financiera, comercial y social se instalaron en su seno y afectaron fuertemente a la más grande economía latinoamericana: el Brasil y por extensión a los demás países del MERCOSUR, generando conflictos comerciales y crisis de confianza entre sus socios, los cuales, por fortuna, se encuentran en vías de superación.¹⁷

¹⁷ Conforme BID: Informe de Progreso Económico y Social 2008 (versión página Web del BID). Quienes más ganan en América Latina son principalmente empleados y profesionales que reciben un rendimiento muy elevado por su educación y su experiencia.

Estrategias y posibilidades para la región

En esta última parte del artículo se considerarán las posibilidades de la región de cara al milenio que se inicia, planteándonos dos cuestiones que son complementarias: una, para reconocer las potencialidades de la integración regional, con vistas a dar una adecuada respuesta a los retos del nuevo siglo; la otra, para explicitar la posible estrategia de inserción con integración como fórmula para maximizar los beneficios de la globalización.

XI. LAS POTENCIALIDADES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Todos los países de la región, desde América Central y el Caribe al Cono Sur, han persistido, desde varias décadas atrás, en la búsqueda de los caminos adecuados para lograr grados crecientes de integración con sus vecinos y, más en general, han exteriorizado su voluntad y decisión para participar en un proyecto de integración para toda la región.

Como lo demuestran las diferentes experiencias de integración regional en Europa, Asia-Pacífico y también en América Latina, son las relaciones comerciales y económicas con los países vecinos las que tienden a las mayores tasas de crecimiento y a las mayores incidencias relativas. En el caso europeo, que contribuye con un 36% al comercio mundial, más del 60% de sus exportaciones son de carácter intrarregionales.¹⁸ Aunque en otra escala,

¹⁸ Véase Roberto Bouzas y Ricardo French-Davis, art. cit, pg.130.

las exportaciones intralatinoamericanas, en el ámbito de las subregiones, han crecido con tasas elevadas y con una participación de manufacturas sustancialmente superior al que tiene el comercio con el resto del mundo.

En la última década se verificaron progresos considerables en los diferentes esquemas de integración de la región. Sin embargo, la crítica coyuntura internacional a la que se ha hecho referencia está desnudando importantes debilidades de los diferentes procesos subregionales, especialmente por su sesgo comercialista. No obstante, se puede tener la convicción de que así como se han superado otras situaciones críticas, se encontrará el camino para seguir avanzando. Así quedarán atrás devaneos como los que ahora preocupan a la región: ¿Con quién y cómo negociar?, y otros que atañen a los países afectados: ¿Cómo afrontar los costos de las crisis, de una manera solidaria y reduciendo al mínimo posible los perjuicios y los conflictos comerciales, que surgen siempre de intereses sectoriales afectados?

A la hora de hacer un balance de la situación no deberían perderse de vista los éxitos logrados como son, entre otros, la transformación de relaciones de rivalidad y conflicto en relaciones de amistad y cooperación los logros en materia de comercio e inversiones recíprocas, las expectativas despertadas en el resto del mundo, la adhesión a las formas democráticas de gobierno, que en el caso del MERCOSUR y la CAN ha llevado a la incorporación de la "Cláusula Democrática" a su procedimiento.

Aunque no se examinarán aquí las diferentes alternativas, cabe indicar que el rumbo que, afortunadamente, han comenzado a seguir los gobiernos involucrados en los diferentes esquemas subregionales, es la vía de la ampliación y profundización, como única manera para proyectarse hacia el futuro y con él la expectativa de que la región tenga en el concierto internacional una voz propia e independiente.

Una cuestión central para lograr estos propósitos es la de romper los círculos viciosos que genera la integración meramente comercialista, proponiéndose objetivos y acciones en otras materias donde se pueden detectar intereses y percepciones comunes, como en la coordinación y armonización de políticas, el desarrollo de la infraestructura y la colaboración en otros campos de la integración cultura, social y científico-tecnológica. Pero –y sobre todo– dándole al proyecto integracionista una dimensión social y política de largo aliento.

De este modo se estará generando una nueva dinámica, más virtuosa, que, a su vez, responda a la naturaleza compleja del proceso de integración y a la necesidad de preservar tanto lo que se denomina el "paralelismo" en la construcción de una Comunidad de Naciones, como el principio de solidaridad –que se debe mantener por encima de todas las circunstancias– como principal criterio para diferenciar a un proceso de integración verdadero de una simple articulación de mercados.

XII. INSERCIÓN CON INTEGRACIÓN

Una estrategia de inserción activa de los países de la región podría asumir diferentes modalidades. En una, los países podrían perseguir su inserción en forma individual, lo cual, dada la escasa o nula capacidad de incidir sobre el escenario internacional, asume necesariamente un carácter pasivo y de adaptación a las reglas que se establecen en el ámbito multilateral o hemisférico, con participación protagónica de los países y grupos hegemónicos. En otra, los países podrían adoptar estrategias activas propias actuando colectivamente, ya sea a través de los agrupamientos existentes o mediante la formulación de una estrategia común que propiciara un proceso de articulación y convergencia de los diferentes esquemas subregionales.

La primera modalidad ha sido la que han seguido, tradicionalmente, los países de la región, con limitados resultados: los problemas estructurales de desempleo, exclusión y marginalización persisten, pese a haberse instaurado en todos ellos la economía de mercado y el aperturismo unilateral. Por lo demás, para los países pequeños y medianos, la acción aislada pudiera no ser apta para evitar que las inversiones y las actividades se concentren en los países de mayor tamaño, quedando sujetos a continuar especializados en unos pocos productos primarios de exportación. No obstante, esta modalidad individualista podría continuar vigente, al menos en aquellos países que estimen que pueden alcanzar un tratamiento especial por parte de algunos países desarrollados o inversionistas extranjeros.

La segunda modalidad atiende a una percepción generalizada: A pesar de sus diversidades, América Latina y el Caribe se identifica y es considerada como una sola región por otros países y regiones. Esto se debe a la continuidad geográfica, al grado relativamente similar de desarrollo de los países que la conforman y a las raíces históricas y culturales comunes, así como a la capacidad para relacionarse e influenciarse recíprocamente. Pero ella puede asumir dos variantes distintas. Una, la de desarrollar las interacciones y fortalecer los acuerdos subregionales o bilaterales de que cada país forma parte. Otras, la de considerar que la articulación y convergencia de los diferentes procesos, sean éstos subregionales, plurilaterales o bilaterales, resulta esencial para la formulación de una estrategia común de participación en la economía y el comercio internacional, con vistas a lograr una inserción en condiciones más equitativas en la economía mundial.

La variante subregional depende de la percepción que cada grupo subregional de integración tenga de sus posibilidades de seguir una estrategia propia y llegar a participar activamente en la comunidad de países dentro de la economía mundial. Desde luego, estas posibilidades son muy reducidas para las subregiones de economías más pequeñas e incluso pudieran ser dudosas para agrupamientos mayores. No obstante, tanto por evaluar prioritariamente la necesidad de actuar con rapidez, como por apreciar las dificultades para lograr en el corto o mediano plazo una amplia convergencia entre todos los Estados, no se

debe descartar que el camino subregional sea continuado por la mayoría de las subregiones de América Latina y el Caribe.

Cualquiera sea la variante que se siga es necesario acordar ciertos principios y adoptar ciertas decisiones de carácter general, incluyendo los relacionados con los complejos problemas que plantea el tratamiento de las asimetrías entre países de la región, cuyo reconocimiento es fundamental para poder avanzar en este camino. En un rápido recuento de algunos de los consensos necesarios se encuentran:

a) el carácter intergubernamental o comunitario de las interrelaciones;

b) las modalidades para compatibilizar los acuerdos y el papel que tendrán las instituciones subregionales y su posible transformación en instituciones comunes;

c) el alcance de la articulación, que podría limitarse sólo al campo y normas comerciales o ser comprensivo de áreas como la armonización de políticas, el libre movimiento de factores productivos, las áreas sociales y la cooperación en asuntos específicos (infraestructura, educación, cultura, ciencia y tecnología). Todo ello queda, a su vez, subsumido en una decisión más trascendental: si se quiere o no avanzar hasta la unión económica y política o si la intención es sólo conformar una zona de libre comercio. Esta disyuntiva es como decidir si se quiere o no una integración verdadera. Este proceso de articulación recíproca implica, en su proyección externa, alcanzar acuerdos

básicos en cuanto a la actuación coordinada en foros multilaterales y hemisféricos y a la aceptación de principios compartidos en las relaciones comerciales, políticas, de seguridad y de asociación con otros países y grupos de países o regiones.¹⁹

Dadas las urgencias de actuar y las dificultades para articular y acordar cuando los protagonistas y países son tantos y diversos, se debe tener en cuenta la posibilidad y necesidad de establecer puentes y caminos entre el enfoque subregional y el escenario regional. Esto es factible si se acepta que la articulación regional puede ser el resultado de una estrategia de aproximaciones sucesivas o de círculos concéntricos como los que parecen dibujarse actualmente en la región: por un lado, los nexos entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR y sus países asociados, para conformar en un corto plazo una zona sudamericana de libre comercio; por el otro, la expansión de los nexos entre los países caribeños y centroamericanos y de éstos con México, sin descartar las aproximaciones cruzadas entre países norteños y sureños.

Todo ello permitiría conformar y dar homogeneidad y coherencia a una estrategia regional basada en la articulación y convergencia de los procesos subregionales.

El Comunicado de Brasilia, suscrito el 1º de septiembre del año 2000 como resultado de la Primera Reunión de

¹⁹ Véase el documento de la Secretaría Permanente del SELA: "La inserción de América Latina y el Caribe en el proceso de globalización de la economía mundial", octubre de 2011 (SP/CL/XXVI.O/DT N° 8 - 2011)

Presidentes de América del Sur, da respuesta a algunas de las cuestiones planteadas y define cursos de acción para dos de los mayores procesos de integración subregionales: la Comunidad Andina y MERCOSUR y sus países asociados. Pero, en el Comunicado, despejando el riesgo de un nuevo muro a la altura del Canal de Panamá, los Presidentes también "reafirmaron el compromiso con la integración en América Latina y el Caribe, meta de política externa que está incorporada a la propia identidad nacional de los países de la región y manifestaron la convicción de que el refuerzo de la concertación suramericana en temas específicos de interés común constituirá un aporte constructivo al compromiso con los ideales y compromisos que han orientado su proceso de integración". Véase el documento de la Secretaría Permanente del SELA: "La inserción de América Latina y el Caribe en el proceso de globalización de la economía mundial", octubre de 2011 (SP/CL/XXVI.O/DT N° 8 - 2011)

Deseamos consignar, por último, que si la globalización se concibe como un proceso que debe dar lugar a mayores posibilidades de desarrollo y equidad para todas las regiones y continentes, la mejor inserción en el sistema mundial supone, para los países de América Latina y el Caribe, tomar decisiones, desarrollar políticas y participar activamente en ella, actuando colectivamente.

BIBLIOGRAFÍA.

- BID, "Informe de Progreso Económico y Social 2008" (versión página Web del BID).
- BOUZAS, Roberto y French-Davis, Ricardo: "La globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo", *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario, octubre de 2008, p.126/7.
- BRESSER Pereira, Luiz Carlos: "La reconstrucción del Estado en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario, octubre de 2008.
- CEPAL, "Equidad, desarrollo y ciudadanía", Informe al 28° Período de Sesiones, México, DF, 15 de marzo de 2011, p.45.
- EL PAÍS, "entrevista a Lori Wallach", España.
- FERRER, Aldo: "América Latina y la globalización", *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario, Octubre de 2008, p.155.
- SOROS, George: "La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro", Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2009.
- KLAUS Bodemer: "La globalización. Un concepto y sus problemas". *Revista Nueva Sociedad*, N° 156, julio-agosto 2008.
- MAYOBRE, Eduardo, "Realidad y mito de la globalización" (SP/Di N° 7 - 2000), p.10.
- MONETA, Carlos Juan: "Los probables escenarios de la globalización", *Revista Capítulos*, SELA, N° 36, julio-septiembre de 2003, p. 11.
- RUBENS Ricupero, "La economía mundial y el papel de la UNCTAD", *Revista Capítulos*, SELA N° 45, enero-marzo de 2006, p.19.
- SAGASTI, Francisco y otros "Democracia y buen gobierno, Agenda: Perú", SELA, Lima, marzo de 2010, p. 19.
- _____, "El orden global fracturado emergente", "Dinámica de las

relaciones externas de América Latina y el Caribe", SELA, Lima, 2009.

SELA, "El laberinto económico. La agenda de América Latina y el Caribe ante la crisis financiera internacional", año 2009.

SELA, Secretaría Permanente, "Entre Seattle y Bangkok. Apuntes complementarios en torno a la UNCTAD X" (SP/Di N° 2-

2010), en relación a las importantes diferencias que separan a los organismos deliberantes de los operativos a nivel internacional.

_____, Secretaría Permanente, "La inserción de América Latina y el Caribe en el proceso de globalización de la economía mundial", octubre de 2011 (SP/CL/XXVI.O/DT N° 8-2011