

## INTEGRACION Y PARTICIPACION COMO REASEGURO FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN

LAREDO, Iris Mabel<sup>(#)</sup>

### INTRODUCCION

Si partimos de la premisa, que tanto la percepción como la valoración de la realidad internacional y local, es lo que finalmente va a determinar las estrategias políticas que se diseñen en materia de integración regional, las acciones que se emprendan, los actores que se involucren, los aliados que se elijan y las alianzas que se concierten... podemos inferir:

Que si nuestra visión de la realidad es unidimensional, pragmática y determinista, nos inclinaremos por un modelo de integración centrado en el mercado, librado a los intereses hegemónicos predominantes, orientado hacia el logro de un crecimiento básicamente cuantitativo y a la celebración de alianzas con los países centrales;

Mientras que si nuestra visión de la realidad fuera multidimensional, dinámica y posibilista... más bien nos inclinaríamos por una "integración integral" –como herramienta para desarrollar todas las potencialidades de la región (económicas; tecnológica-científicas; sociales; culturales...) -, con amplia participación social, apuntando al logro de cambios cualitativos y como alianza estratégica para una mejor inserción de nuestra región en el sistema estratificado internacional.

En el primer caso, nos apoyaríamos en el paradigma conservador-comercialista (Jacques Ginesta), a partir del cual la integración regional se constituye en un modo de satisfacer los intereses comerciales y sectoriales, contribuyendo finalmente a la consolidación del orden establecido ("Integración de los mercócratas": Mónica Hirst);

En el segundo caso, adoptaríamos más bien el paradigma solidario de integración (Juan Mario Vacchino) o democrático-progresista (Jacques Ginesta), centrado no precisamente en el mercado sino en el hombre y en la comunidad social, en el que la integración se constituye en un nuevo medio para redimensionar y potenciar a la región en su conjunto y a sus respectivas comunidades, en un mecanismo orientado a mejorar la calidad de vida de sus habitantes –única forma de proporcionarle sustentabilidad social al progreso-.

En América Latina, el ascenso al poder de gobiernos neoliberales ha determinado el diseño e implementación de un modelo de integración y desarrollo de signo conservador-comercialista, liderado por los gobiernos de turno y por la tecno-burocracia y al servicio de los sectores hegemónicos dominantes (principales beneficiarios de un aperturismo acelerado y sin contrapesos) y con muy escasa participación social.

Modelo éste que algunos han calificado críticamente por el déficit democrático-social que ha evidenciado. Considerando, al mismo tiempo, que dicho déficit se ha constituido en una "asignatura pendiente" del proceso de integración latinoamericano en los 90, debido a que ha dejado virtualmente desprotegidos a amplios sectores de la sociedad civil de la región frente a los embates de la globalización (Jorge Grandi y Lincoln Bizzozzero, 1997).

### GLOBALIZACION

Las profundas transformaciones tecnológico-científicas operadas en las últimas décadas –que han afectado tanto a los modos de producción y de acumulación de capital como a la organización y gestión del trabajo y de las empresas- han incidido manifiestamente en el proceso de globalización y de interdependencia que estamos viviendo..., como así también, en la conformación de los grandes

---

(#) Doctora en Diplomacia; Master en Relaciones Internacionales; Investigadora de la Universidad Nacional de Rosario; Directora del Programa Interdisciplinario de Investigación sobre Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas de la Universidad Nacional de Rosario; Directora de la Sección Derecho de la Integración de la Asociación Argentina de Derecho Internacional.

espacios económicos integrados.

Los nuevos paradigmas tecnológicos en el complejo electrónico-informático, la biotecnología y otras tecnologías de punta han impulsado la unificación del mercado mundial. A su vez, el cambio tecnológico y la revolución en las comunicaciones, han fortalecido la expansión de las corporaciones transnacionales y la formación de un sistema financiero mundial global. Lo que en la práctica se ha traducido en una progresiva eliminación de las barreras al comercio de bienes y servicios y a los movimientos de capitales.

En este escenario, el crecimiento del comercio internacional ha superado en forma sostenida al del producto desde mediados del siglo XIX y, a partir de la II Posguerra, ha crecido a tasas que duplican las de la producción mundial. A su vez el crecimiento de la inversión extranjera directa mundial -motorizada por las empresas transnacionales- ha duplicado al del comercio mundial, operando como principal factor de la globalización.

Todos estos factores combinadamente han puesto en marcha fuerzas centrípetas de globalización dentro de un orden internacional cada vez más interdependiente y asimétrico.

Podríamos caracterizar a la globalización, por la conformación de un sistema internacional de producción con una integración cada vez mayor de los diversos segmentos de valor agregado de la cadena productiva, fomentado por la inversión extranjera directa y otras formas de asociación entre empresas(1).

Cabe por otra parte señalar, que el proceso de globalización no se expresa sólo en los mercados y en las inversiones, también se globalizan las consecuencias de la pobreza, las desigualdades sociales, el desempleo y las agresiones al ecosistema.

De ahí que, la supuesta uniformidad universal -producto de la globalización y de la homogeneización- de ningún modo implica el fin de las desigualdades (las perspectivas de un niño que nace en Guatemala o en Bolivia son totalmente distintas del que nace en Suecia o en Canadá). Esto se explica, porque el reparto de la asistencia médica, de la oferta educativa, de las oportunidades de trabajo y de ascenso social..., aún se mantienen muy dispares, y no sólo a escala internacional sino también dentro de un mismo país y aún de una misma ciudad(2).

Podríamos decir que, en la práctica, la globalización al mismo tiempo que universaliza-margina, que concentra-excluye, imponiendo fracturas profundas y trazando una línea divisoria entre quienes participan y quienes quedan al margen de la revolución científico-tecnológica. Ensanchando la brecha entre incluidos y excluidos y aumentando las diferencias en los niveles de bienestar y de ingresos entre unos y otros. A tal punto, que podría afirmarse que desigualdad y exclusión constituyen también rasgos dominantes de la globalización(3).

Los indicadores sociales, que reflejan el desequilibrio existente en términos de movilidad y de beneficios entre capital y trabajo, constituyen el aspecto menos alentador del actual proceso de transformación productiva y de globalización. En efecto, los avances tecnológicos que deberían generar mejores empleos y mayores salarios, dejando a las máquinas las tareas rutinarias, insalubres y peligrosas, se han traducido en la práctica en crecientes tasas de desempleo, reducción de los puestos de trabajo y creación de nuevos puestos mal remunerados, concentración de la riqueza y del ingreso, eliminación de los beneficios sociales de los trabajadores y aumento de la carga de trabajo a quienes aún conservan el privilegio de no haberlo perdido... en este acelerado proceso de ajuste y de reducción de los costos de producción(4).

En este contexto, los acuerdos de integración cuya prioridad dominante sea maximizar el impacto de las fuerzas centrípetas de los mercados, las inversiones y la revolución tecnológica mediante un aperturismo indiscriminado... en vez de resolver, parecieran aumentar las tensiones existentes en el plano social. Tensiones éstas que finalmente pueden traducirse en obstáculos para un desarrollo nacional y regional sustentable.

## **GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN**

El sistema internacional actual, caracterizado por la creciente concentración de la riqueza y del poder en los centros y por una manifiesta asimetría centro-periferia, presenta desequilibrios muy marcados entre sus componentes, desequilibrios éstos que en vez de reducirse se han agudizado con el correr del tiempo.

En efecto, la relación en el nivel de ingreso entre los países más desarrollados y los más re-

trasados del planeta, que antes de la Revolución Industrial era de 4 a 1, en 1970 pasó a ser de 30 a 1, en 1980 de 50 a 1 y a comienzos de los 90 trepó de 125 a 1.

En lo que respecta a América Latina, en las últimas décadas se ha producido un verdadero desplazamiento en la ubicación de los países en el sistema internacional, pasando a integrar los estratos más bajos de la pirámide, perdiendo gravitación a nivel mundial, aumentando la brecha con los países desarrollados e incrementando su deuda externa -con la consiguiente transferencia de cuantiosos recursos al exterior- (5). Un reciente trabajo de CEPAL nos da cuenta inclusive de la creciente regresividad de la distribución del ingreso en una buena parte de los países de nuestra región (6).

En este contexto, podemos inferir que ni la dimensión mundial ni la dimensión nacional parecieran adecuadas para la organización económica, política y social de los Estados nacionales de nuestro tiempo. La primera por demasiado amplia y la segunda por demasiado limitada para resolver los problemas del desarrollo tecnológico-científico, de la economía de escala, del bienestar social y del poder de negociación en el mundo transnacionalizado y competitivo del presente (7).

Dada esta realidad, el camino de la integración regional, de la acción conjunta, aparece como una alternativa válida para la supervivencia y el desarrollo, como una herramienta para el logro de una dimensión más adecuada para un mejor funcionamiento del sistema.

Aunque, no cualquier integración. Puesto que la integración no es buena por definición, constituye tan sólo un medio, una herramienta que puede ser bien o mal empleada, dependiendo ello de la mayor o menor adecuación entre los fines perseguidos y los medios utilizados en la implementación del proceso. Esto es, entre el para qué y el cómo de la integración.

Esto a su vez explica la diferenciación existente entre los distintos procesos de integración implementados en los países y áreas más dispares del planeta, que acusan niveles y objetivos muy distintos, que van desde esquemas avanzados de integración económica y de concertación política como los europeos por ejemplo, hasta formas de cooperación y de integración comercialistas y de ampliación de mercados como los latinoamericanos, sin apuntar a la instrumentación de políticas comunitarias conducentes a la modificación de las causas estructurales generadoras del subdesarrollo, la dependencia y la inequidad.

En América Latina, a lo largo de los 37 años de prácticas integracionistas, se ha evidenciado una visión básicamente comercialista de la misma, en la que si bien el objetivo perseguido para lograr el desarrollo ha sido la integración económica, el instrumento elegido ha sido el comercio, demostrando en la práctica no ser el más idóneo para lograrlo dada la realidad de subdesarrollo crónico, de inequidad social y de vulnerabilidad del área.

En efecto, los esquemas de integración económica implementados en América Latina entre 1960 y 1990 (ALALC; MCCA; CARICOM; Pacto Andino; ALADI; etc.), no obstante sus logros en el interrelacionamiento recíproco, no han demostrado su capacidad para revertir los problemas de fondo que aquejan a los países de nuestra región, muchos de los cuales inclusive se han agudizado en los últimos tiempos. Nos estamos refiriendo a la insolvencia financiera, al endeudamiento externo, al retraso tecnológico-científico, a la desocupación, al bajo status del área en el mundo y a la progresiva pauperización de sus pueblos. De ahí la necesidad de buscar nuevas alternativas que garanticen una mejor adecuación entre medios y fines de la integración, que a su vez revaloricen la interacción entre los distintos actores sociales y los diferentes factores condicionantes de este proceso socio-histórico en permanente construcción (8).

## **NEOLIBERALISMO E INTEGRACIÓN**

No obstante la realidad imperante en nuestra región, a comienzos de los 90 y con el ascenso de gobiernos neoliberales al poder en la mayoría de los países del área, observamos el surgimiento y la proliferación de propuestas de integración basadas en el convencimiento casi mágico de las propiedades transformadoras del mercado y en la necesidad de limitar el papel del Estado, reduciéndolo al de simple árbitro de los conflictos económicos que pudieran suscitarse.

Es precisamente en este marco y con estas connotaciones que se estructura el MERCOSUR, con la suscripción del Tratado de Asunción, firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el 26 de Marzo de 1991, estrechamente ligado a la perspectiva de integración de mercados y a una apertura comercial al mundo.

El esquema de integración del MERCOSUR se enmarca en la teoría clásica de la integración y, dentro de ella, en un modelo comercialista primario (Zona de Libre Comercio y Unión Aduanera

imperfecta), en un mundo caracterizado por sus profundas asimetrías y altamente competitivo.

En la práctica, el MERCOSUR se ha convertido en la Unión Aduanera más avanzada de la región, al lograr un alto grado de liberalización del comercio entre sus miembros, al mismo tiempo que la aplicación progresiva del Arancel Externo Común.

Debido a la apertura de las economías y al convenio de integración, el comercio entre los países miembros del MERCOSUR prácticamente se triplicó en el término de cinco años, pasando de 5.100 millones de dólares en 1991 a 15.800 millones de dólares en 1995 (9).

Si bien es cierto que en la práctica el MERCOSUR ha tenido un indiscutible éxito comercial, medido tanto por sus exportaciones intra-MERCOSUR como por sus exportaciones al resto del mundo, si lo comparamos con los otros bloques económicos existentes, aún continúa siendo un sistema de integración muy modesto en un mundo altamente transnacionalizado, interdependiente y competitivo (10).

Por otra parte y no obstante el indiscutible éxito comercial del MERCOSUR, en los últimos años hemos podido observar algunas dificultades derivadas tanto del proceso de liberalización del comercio recíproco como de la competencia internacional, a lo que se han sumado desequilibrios macroeconómicos, lo que ha provocado la aplicación de medidas comerciales restrictivas y proteccionistas, como las implementadas por Brasil a las importaciones en 1995 y 1997. Esto ha movido a algunos analistas a interrogarse acerca de los posibles frentes de confrontación que podrían plantearse en un futuro próximo en caso de primar las fuerzas de la competencia por sobre las de la integración.

Frente a esta realidad, consideramos que el proceso de integración en el MERCOSUR no debería descansar solamente en un mecanismo de mercado, en la simple circulación de productos y de factores<sup>1</sup> -que en lugar de integrar a menudo confrontan- sino que debería cimentarse en la creación de condiciones básicas indispensables para el desarrollo y la potenciación de todos y de cada uno de sus miembros.

Lo que naturalmente supone un esfuerzo de transformación estructural y de creación de nuevas ventajas comparativas dinámicas e intensivas en tecnología para el área, que a su vez debería complementarse con el diseño de un modelo conjunto de "inserción activa" en el mercado mundial.

## **DEFICIT DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE LA INTEGRACIÓN**

La complementación entre el modelo de integración comercialista del Mercosur y el modelo económico neoliberal aplicado en los países de la subregión -concentrador en lo económico y excluyente en lo social- refuerzan la doble descuidadización de los sectores populares. Por un lado, la disminución de la ciudadanía política -entendida como la escasa participación en el ejercicio del poder político- y, por el otro, la pérdida de su ciudadanía social -es decir, la condición de sujeto portador de los derechos al trabajo, al bienestar económico y al goce de los servicios sociales(11).

Entre los agentes involucrados y que operan en el proceso de integración en el Mercosur, se observan distintos niveles de gravitación y de participación. Dependiendo ello del peso relativo que cada uno de los actores posee y de la presión que ejerce en la sociedad.

En tal sentido, Jorge Grandi y Lincoln Bizzozzero distinguen tres círculos diferenciados de influencia:

- 1) Sectores hegemónicos: integrado por los gobiernos nacionales; las tecno-burocracias ministeriales y los grupos empresariales dominantes;
- 2) Segundo nivel de influencia: del que forman parte los parlamentos; los Partidos políticos, las centrales sindicales, las Asociaciones de PYMES;
- 3) Tercer nivel de influencia: compuesto por las Organizaciones no Gubernamentales; las Fuerzas Armadas; las Universidades, los Colegios Profesionales; las elites culturales; etc.(12)

A los que inclusive podría agregar un cuarto nivel, integrado por los sectores de escasa o nula

---

<sup>1</sup> Coincidentes con la opinión de Susana Velleggia, consideramos que a diferencia de la constitución de un mercado, la de una Comunidad Integrada no es el producto de las leyes de la oferta y la demanda, sino la resultante de la existencia de una cultura de la integración que actúe como articuladora de las dimensiones regionales, nacionales y sociales en el espacio integrado.

participación en el proceso de integración, tales como los sectores medios en general; segmentos cada vez más grandes de trabajadores urbanos y rurales; los desempleados; las minorías étnicas...

La desmovilización social y la escasa participación política -producto de la exclusión social de amplias franjas de la población de nuestra región- motivada en el ajuste socio-económico, la desregulación laboral y la apertura indiscriminada y sin contrapeso de nuestra economía han producido índices crecientes de desempleo y una manifiesta profundización de la brecha entre ricos y pobres.

La creación del Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur (FCES) en 1994, pese a su carácter básicamente consultivo, puso en evidencia la inquietud de algunos representantes acerca de que sin la participación de los diferentes sectores sociales, el proceso de integración se vería finalmente frustrado.

En tal sentido, el Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Sebastián do Rego Barros, expresa, que "la integración sólo prosperaría si cuenta con la participación, la vigilancia y el apoyo de toda la sociedad..."(13)

También el ex-Gobernador y Senador del Estado de San Pablo, André Franco Montoro, afirma la necesidad de fortalecer en el Mercosur los espacios de ciudadanía política y social, asegurando la participación activa de los diversos segmentos de la sociedad civil en el proceso de integración. En tal sentido, expresa que "la integración de América Latina no será obra de los gobiernos, sino de toda la sociedad..."(14)

## REFLEXIONES FINALES

Si bien la primera generación de decisiones estratégicas del MERCOSUR ha alcanzado sus objetivos con la puesta en marcha de la Unión Aduanera flexible, el 1º de Enero de 1995, (que cubre el 85% del universo arancelario y cuyos plazos de convergencia restantes se hallan fijados), esto indiscutiblemente no alcanza.

En efecto, no alcanza con ampliar el mercado y liberar el intercambio, armonizar las normas técnicas de la producción y el comercio de bienes y servicios, eliminar las barreras al tráfico fronterizo y racionalizar los trámites aduaneros... si los principales problemas que confrontan los países de nuestra región continúan siendo la pobreza, la marginalidad y el desempleo de crecientes segmentos de la población.

En este contexto, las dificultades en el camino hacia un Mercado Común siguen siendo formidables y muy difícilmente puedan ser resueltas por el libre juego de las fuerzas del mercado.

De ahí que, si el MERCOSUR queda reducido a sus contenidos estrictamente comercialistas (hasta ahora no es mucho más que eso) no contribuirá a resolver los problemas cruciales de nuestros pueblos. El desarrollo humano y la protección del medio ambiente no pueden ser simples aditivos para paliar las consecuencias regresivas en lo social y agresivas contra la naturaleza, de las estrategias de ajuste estructural y de estabilidad predominantes en el área.

En consecuencia, creemos que los contenidos fundamentales y las políticas sociales deben formar parte fundacional de los procesos regionales y nacionales de integración y desarrollo.

De ahí que, a esta altura de las circunstancias, resulten indispensables decisiones estratégicas de segunda generación que consoliden la identidad del MERCOSUR, conformen un sistema integrado de producción y de generación de empleo, de formación de recursos humanos para el desarrollo y el cambio tecnológico-científico, de acumulación de capital... compatible con el desarrollo humano sustentable de los países del área.

Tal vez el mayor desafío para los países del Cono Sur a fines de los 90 radique fundamentalmente en conciliar la consolidación de la democracia política de la región con un desarrollo económico-social sustentable que las legitime, apuntalando al mismo tiempo el camino de la integración regional tendiente a propender a una mejor distribución de los costos-beneficios del proceso y, fundamentalmente, a mejorar la calidad de vida de nuestros pueblos.

Por todo lo que antecede, creemos que sin la revisión del modelo de integración diseñado y aplicado en nuestra región y sin una más adecuada participación social en el proceso de toma de decisiones, corremos el riesgo de propender a la instauración de una autocracia de los organismos decisorios dado el alto poder concentrado y la insuficiente fiscalización de los mismos. Lo que nos mueve a recomendar el pasaje progresivo de lo intergubernamental a lo intersocietal y, de ahí a lo comunitario, en el proceso de integración en permanente construcción de nuestra región.

## BIBLIOGRAFIA

- (1) La OCDE define a la globalización, como al sistema de producción en el que una fracción cada vez mayor del valor y la riqueza es generada y distribuida mundialmente por un conjunto de redes privadas relacionadas entre sí y manejadas por las grandes empresas transnacionales, que constituyen estructuras concentradas de oferta, aprovechando plenamente las ventajas de la globalización financiera, núcleo central del proceso. CEPAL, "Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, Diciembre de 1996, págs. 20-25.
- (2) FERNANDO SAVATER, "Un mundo igualado con gente desigual", en La Nación, Buenos Aires, 27-7-97, págs. 6 Secc. 7.
- (3) PNUD, "Informe sobre Desarrollo Humano 1997", Washington DC, 1997.  
Aldo FERRER, "Nuevo Escenario Internacional. Los dilemas del MERCOSUR", en Encrucijadas, UBA. Abril 1995, N° 1, págs. 32-33.
- (4) CEPAL, Op. Cit. Pág. 25.
- (5) IRIS M. LAREDO, "América Latina en el Sistema Internacional. La integración regional como herramienta de transformación de status", en Estado, Mercado y Sociedad en el MERCOSUR -Pautas para su viabilización -, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Diciembre de 1994, págs. 15-22.
- (6) En el caso de la Argentina por ejemplo, según datos del INDEC (1997), el 20% más rico de la población de Capital y Gran Buenos Aires posee el 52,9% de los ingresos y el 20% más pobre sólo el 4,3%. En 1985 esa relación era menos regresiva: 49,4% y 5,9% respectivamente.  
CEPAL, "La brecha de la equidad", citado por "CLARIN", Buenos Aires, 10-8-97, pág. 10.
- (7) Iris M. LAREDO, "Educación para la integración y el desarrollo frente al nuevo paradigma productivo", en El desarrollo de la integración hacia el Siglo XXI, V Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur, Pelotas -Brasil-, Diciembre 1996.
- (8) *Ibidem*.
- (9) CEPAL, Op. Cit. pág. 109.
- (10) La modestia relativa del MERCOSUR se pone de manifiesto si comparamos los indicadores PBI y el % que representa sobre las exportaciones mundiales:

<u>PBI Mundial</u>	<u>Exportaciones Mundiales</u>
(en billones de Dólares)	(en billones de Dólares)
Unión Europea.....6.681	Unión Europea.....1.457 39%
EEUU.....5.920	NAFTA.....628 17%
MERCOSUR.....607	MERCOSUR.....51 1%

Fuente: Projeto Mercosul, "Relatorio Geral. Relatorio de Enlace", Vol. 1, Abril 1995, págs 3-15.

- 11) Los conceptos de ciudadanía política y social están inspirados en la obra "Citizenship and Social Clan" de Thomas Marshall, publicada en New York en 1965. Y la relación entre neoliberalismo económico, neoconservadorismo político y falta de participación social se encuentra más desarrollado en nuestro trabajo sobre "El Neoliberalismo como sustento teórico del proceso de integración en el Mercosur", publicado en "Estado, Mercado y Sociedad en el Mercosur" - Pautas para su viabilización -, Vol. III (Compilado por Iris M. Laredo), Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Julio de 1996.
- 12) JORGE GRANDI Y LINCOLN BIZZOZZERO, "Hacia una sociedad civil del Mercosur. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional", publicado en Revista Integración y Comercio N° 3, BID-INTAL, Buenos Aires, Septiembre-Diciembre de 1997.
- 13) SEBASTIAN DO REGO BARRAS, "El Mercosur y la Cumbre de Fortaleza", en Gazeta Mercantil Latinoamericana, N° 42, 26 de Enero al 1° de Febrero de 1998, pág. 4.
- 14) ANDRÉ FRANCO MONTORO, "Perspectivas de Integração de America Latina em un mundo multipolar", Revista da Fundação SEADE, Vol. 9, N° 1, Jan-Mar 1995, pág. 31.