

GLOBALIZACIÓN, INTERNACIONALIZACIÓN E INTEGRACIÓN

Oscar Oszlak

En 1984, en un trabajo presentado en España, señalaba un fenómeno observable mundialmente, que probablemente adquiriría cada vez más fuerza: la tendencia a una creciente internacionalización de los estados nacionales, que subordinaba la capacidad de decisión autónoma de éstos a acuerdos y compromisos con otros estados. Años más tarde, otras dos tendencias atrajeron, a su vez, la atención de los observadores: la globalización y la integración regional.

La nota que sigue se propone dos cosas: distinguir conceptual y empíricamente estas tendencias; y analizar algunas de las consecuencias que están produciendo al interior de las propias sociedades nacionales. Los grandes temas que hoy conforman la agenda internacional -como los flujos migratorios masivos de capitales y personas, la degradación del medio ambiente, los acuerdos tarifarios, la corrupción, el tráfico de drogas, la invasión mediática o los vaivenes bursátiles- ignoran las fronteras nacionales e influyen en forma directa la vida cotidiana y el propio destino de los países.

Las transformaciones de las relaciones estado-sociedad han coincidido, creo que no casualmente, con una serie de procesos en el ámbito internacional cuyo impacto sobre el escenario político y socioeconómico de los países no puede subestimarse. Tres conceptos estrechamente vinculados entre sí intentan dar cuenta de estas transformaciones: globalización, internacionalización del estado e integración regional. Aunque a menudo confundidos, cada uno de ellos merece ser analizado separadamente en cuanto a sus alcances y consecuencias.

La globalización es a las explicaciones deterministas lo que la integración regional a las voluntaristas. Las fuerzas que explican la globalización son mucho más abarcativas, poderosas y complejas que las que gobiernan el comercio internacional. Existe, hoy, una "agenda mundial" que se compone -entre otras- de cuestiones relativas a las migraciones, el medio ambiente, el terrorismo, la corrupción, el tráfico de estupefacientes, la revolución comunicacional, los movimientos de capital golondrina y los mercados financieros on-line. Todas estas cuestiones tienen un elemento en común: borran las fronteras nacionales, que se vuelven móviles y porosas o, simplemente, se disuelven ante las nuevas formas que adopta el intercambio e interrelación entre fuerzas y actores tan poderosos.

La globalización representa, entonces, la explosión de la complejidad y la incertidumbre. Para los estados nacionales, supone la necesidad de contrarrestar algunos de sus efectos, de anclar algunas de las reglas que gobiernan esta nueva dinámica, en un intento por ganar previsibilidad y visibilidad de consecuencias. Se trata de una lucha desigual porque, en última instancia, la nueva agenda mundial parece originarse, en gran parte, en las nuevas modalidades que ha adquirido el sistema capitalista como patrón dominante de organización social, lo cual sobrepasa la capacidad de control individual

por parte de un determinado estado nacional.¹

En este contexto, la integración regional puede ser vista como una manifestación de voluntarismo no resignado, como una concatenación de acciones deliberadas y conjuntas, llevadas a cabo por dos o más estados nacionales, para resolver algunas de las restricciones o efectos indeseables de una globalización tan determinante. En tal sentido, la integración no sería una manifestación más de la globalización sino, justamente, su opuesto, es decir, un intento de ordenar **fronteras adentro**, el impacto de un mundo sin fronteras.

Lo expresado, sin embargo, no da cuenta totalmente de la distinción que pretendo establecer conceptualmente. Si bien la integración trasciende las fronteras nacionales, hecho que le otorga a esta cuestión un carácter diferente al de otras cuestiones más propiamente nacionales, también incorporadas a la agenda estatal, en el origen de muchas de estas últimas la presión internacional ha tenido un efecto determinante. Sólo para citar un par de ejemplos, así ocurrió con la Alianza para el Progreso, promovida por el Presidente Kennedy a comienzos de los años 60, que fue generadora de la gran mayoría de las iniciativas de creación de instituciones de reforma agraria en América Latina. O con la creación de los Consejos o agencias de desarrollo económico, promovidas en gran medida por el Banco Mundial en los años 50 y 60.

Con esto se quiere destacar el papel decisivo de la presión internacional en la conformación de las relaciones de fuerza al interior de los estados y de las propias sociedades nacionales. Esa presión es casi siempre selectiva: apunta a fortalecer a determinados actores sociales o estatales y a debilitar a aquéllos que defienden intereses opuestos. El juego de los "anillos burocráticos", que tan bien describiera Fernando H. Cardoso hace un cuarto de siglo, se extiende de este modo a un plano supranacional, tornando mucho más complejas las relaciones entre agencias estatales, clientelas locales y lobbies foráneos de distinta naturaleza.

Una manera de distinguir "esta otra" frontera, vulnerable a fuerzas internacionales más "institucionalizadas" (llámese Iniciativa para las Américas, Fondo Monetario Internacional, OTAN, Foros, Consejos o lobbies supranacionales organizados), es apelando a la noción de "internacionalización del estado". Desde cierta óptica, este proceso podría verse como un aspecto más de la globalización. La diferencia, a mi juicio, estriba en que los efectos de esta última son más omnipresentes y menos visibles, en tanto que los derivados de la internacionalización, en el sentido expresado, pueden atribuirse con mayor facilidad a actores y decisiones concretas (v.g. condicionalidades de organismos financieros internacionales, presiones de gobierno a gobierno sobre legislación en materia de patentes medicinales o de control del narcotráfico, posiciones conjuntas sobre aborto o derechos humanos).

Hechas estas distinciones, puede observarse que la integración regional tiene una íntima relación con los nuevos rasgos que están adquiriendo los estados nacionales de la región. En cierto modo, podría afirmarse que los procesos de integración regional que se han producido en las últimas décadas han implicado la enajenación de la capacidad de decisión unilateral de los estados nacionales sobre ciertos aspectos de la gestión pública, que anteriormente estaban sometidos a su exclusivo arbitrio. A pesar de tratarse de un

¹ En términos históricos, éste no es un fenómeno nuevo. La "Gran Transformación" que tan bien describiera Polanyi; las dudas que se plantearon los propios protagonistas de este proceso -los Científicos Mexicanos, el Olimpo Costarricense, la Generación del 80 en Argentina- acerca de su verdadera influencia; o, incluso, las interpretaciones del marxismo y la teoría de la dependencia sobre el carácter sobredeterminante de la lógica capitalista, son coincidentes en relativizar el papel los "hombres providenciales" en la construcción de nuevos modos de organización y convivencia social.

sometimiento voluntario, la integración supone igualmente resignar una porción del poder de decisión con el fin de promover intereses nacionales cuya realización podría encontrar en la integración un medio idóneo.

Cuando a esta semi-delegación de poderes a una instancia supranacional de negociación se le suma la vulnerabilidad que simultáneamente producen la internacionalización y la globalización, resulta evidente que los estados nacionales ven crecientemente coartada su autonomía decisoria, tanto en relación a los asuntos externos como a los de su propia agenda interna.² Pero como a la vez, los estados nacionales están transfiriendo recursos y facultades decisorias a gobiernos subnacionales y a operadores económicos privados, también en esta dimensión interna de su gestión están perdiendo competencias y capacidades decisorias. Paradójicamente, entonces, la descentralización y la internacionalización operan como una pinza reductora de los espacios de decisión autónoma de los estados nacionales.

Lo cierto es que los actores y procesos supranacionales han pasado a ser participantes naturales de la escena política nacional. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional tienen, hoy, mayores resortes para orientar las políticas públicas que la más poderosa coalición parlamentaria. Un narcotráfico globalizado entroniza y derriba gobiernos. Una crisis económica en un país produce efectos en cascada sobre otras economías aparentemente sólidas. Las presiones gubernamentales de un país central conducen en otros, dependientes de aquél, a legislaciones proclives a los intereses económicos del centro. Los cambios en la economía mundial -como observa Lattuada- reformulan las situaciones de ventajas comparativas tradicionales, exigen una mayor articulación y dependencia del sector primario respecto al capital industrial, comercial y financiero, y subordinan los instrumentos de política económica domésticos a decisiones supranacionales (Mercosur, GATT, entre otros).

Sin pretender un análisis ordenado de estas repercusiones "internas", vale la pena pasar revista a algunas de sus manifestaciones a efectos de ilustrar los diversos planos de la relación estado-sociedad que resultan afectados.

Wallerstein vaticina que durante el próximo medio siglo, los procesos básicos de la economía capitalista mundial continuarán funcionando como hasta ahora. Los individuos y las empresas seguirán buscando la acumulación de capital de todas las maneras conocidas; los capitalistas buscarán el apoyo de las estructuras estatales como lo hicieron en el pasado y los estados competirán entre sí para constituirse en los principales centros de acumulación de capital. Lo que probablemente cambiará será, no tanto la operación del mercado mundial, sino las operaciones de las estructuras políticas y culturales mundiales. Básicamente los estados nacionales perderán continuamente legitimidad y, por lo tanto, tendrán dificultades para garantizar una seguridad mínima interna o externa.

Ya en relación al plano interno de los países, las nuevas formas de articulación que se están produciendo entre el mercado globalizado y las economías regionales localizadas en determinados espacios del territorio nacional, rompe con las coordenadas del modelo anterior asentado en el estado-nación. La reproducción de este modelo parece depender de las posibilidades de profundizar la competitividad interurbana, en condiciones tales

² Los países más desarrollados no son inmunes a estos procesos y, crecientemente, sus decisiones están supeditadas a los condicionamientos de su inserción internacional o regional. Por ejemplo, en Nueva Zelanda el *Clerk of the House of Representatives* señaló hace poco que el 30% de la legislación de ese país se vincula con el cumplimiento de compromisos asumidos en el orden internacional. A su vez, en el Reino Unido, alrededor del 40% de la legislación dictada se refiere a cuestiones vinculadas con la Comunidad Europea.

que pueden quedar excluidas las regiones que no tengan opción de desarrollar nuevas ventajas comparativas. Esta situación puede originar tentaciones separatistas, favorecidas por el proceso de globalización y libre circulación del capital. A este fenómeno alude Camargo, refiriéndose a Brasil, cuando destaca la importancia de medidas políticas, fiscales y administrativas que permitan el fortalecimiento de la Unión frente al surgimiento de estas tendencias separatistas.

Otro aspecto que merece atención es que en los actuales procesos integracionistas se manifiesta un cambio en la importancia relativa del papel de los actores que los concretan. Muchas negociaciones bilaterales en el marco del MERCOSUR han sido directamente realizadas por el sector privado, como es el caso del sector automovilístico. Las presiones sobre el estado nacional se fundan en la divergencia de los intereses que sustentan diferentes actores. Las empresas asociadas al capital transnacional se pronuncian por una mayor apertura al exterior y por reducir la protección y regulación estatal, mientras las empresas privadas de capital nacional, menos competitivas, demandan una mayor protección arancelaria. Se modifican asimismo las formas de la participación estatal. La integración continúa siendo un proceso desde arriba, con carácter intergubernamental, pero la presencia del sector empresarial -como actor real del proceso- descentraliza y desconcentra la gestión y decisión estatal, especialmente en las negociaciones de carácter sectorial.

También la membresía en las organizaciones internacionales y supranacionales pueden conducir a cambios en la estructura de poder y autoridad de los estados individuales. Por ejemplo, la pertenencia a la Comunidad Europea o al MERCOSUR puede otorgar a algunos de los estados miembros más pequeños mayor voz en los asuntos internacionales que la que tendrían como naciones separadas. Pero -como bien observa Corkery- la misma pertenencia ilustra la disyunción legal entre el concepto de soberanía y pertenencia a un grupo supranacional.

La apertura económica restringe la autonomía de los países en la planificación de sus políticas socioeconómicas y modifica inclusive las formas de organización y gestión empresarias. Sin embargo, algunos autores observan que se ha tendido a exagerar el grado en que las fuerzas globales determinan el destino de los Estados de Bienestar nacionales o explican el fracaso de la gestión macroeconómica. Por ejemplo, la globalización no ha afectado mayormente la acción de los Estados de Bienestar europeos, cuya vigencia se explica por el peso de los mecanismos políticos e institucionales de representación de intereses y de construcción de consenso.

Paul Krugman ha denunciado recientemente que la globalización ha sido responsabilizada muchas veces de todos los males (inestabilidad, desempleo, baja de salarios), afirmando que ni los mercados globales son omnipotentes ni la autonomía nacional ha muerto. El "globalismo económico desenfrenado" es, según este autor, una máscara para ocultar la insensatez y consecuente fracaso de ciertas políticas domésticas (estatales o privadas) que exageran el argumento de la competitividad para justificar reestructuraciones empresarias, creación de empleos insustanciales o promoción de la flexibilización laboral.

También puede observarse como un cínico intento por eludir un compromiso social con los sectores más desprotegidos o la adopción de medidas de defensa ambiental, que aumentan costos. Toda esta retórica plantea un riesgo muy sutil: estimula el fatalismo, una sensación de que no pueden enfrentarse los problemas porque superan la capacidad de los países (el denominado *horror económico* y su impetuoso avance en Europa Occidental), obviando la consideración -o justificando- las fallas propias de las políticas nacionales.

La conclusión es clara: globalización, internacionalización e integración son tendencias que ha instalado el propio desarrollo del capitalismo a escala planetaria. Pero a menos que estemos embarcados -como algunos sueñan- en un proyecto de "estado mundial", preservar para los estados nacionales un espacio de decisión autónoma, deliberada y responsable, es condición *sine qua non* para minimizar los efectos regresivos o desestabilizantes de esos fenómenos sobre el funcionamiento de las sociedades nacionales.