

GLOBALIZACIÓN, AMÉRICA LATINA y LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

Francisco Rojas Aravena
Editor

FLACSO-Chile

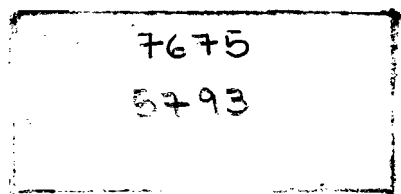
GLOBALIZACIÓN, AMÉRICA LATINA y LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

La publicación de este libro corresponde a un esfuerzo de cooperación académica entre el Latin American and Caribbean Center de Florida International University y FLACSO-Chile.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile, conjuntamente con el Latin American and Caribbean Center de la Universidad Internacional de la Florida, LACC-FIU, nos propusimos desarrollar una serie de actividades tendientes a sistematizar conocimientos y recomendaciones de política en torno a la II Cumbre de las Américas, en el contexto de la globalización y de la proyección de políticas de cooperación hemisférica. Este libro expresa los resultados de una de dichas actividades.

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que ellos contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones con las cuales estos se encuentran relacionados.

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la autorización de FLACSO-Chile.



338
G51a

327 Rojas Aravena, Francisco, ed.

R741 Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres. Santiago, Chile:
FLACSO-Chile, 1998
572 p.
ISBN: 956-205-123-4

1. GLOBALIZACIÓN 2. INTEGRACIÓN REGIONAL 3. CUMBRE DE LAS
AMÉRICAS 4. EQUIDAD SOCIAL 5. COOPERACIÓN ECONÓMICA
6. MERCOSUR 7. ALCA 8. AMÉRICA LATINA 9. CARIBE

• 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N° 106.233. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile, Área de Relaciones Internacionales y Militares.

Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-2259938 - 2256955 Fax:
(562) 225 4687

<http://www.flacso.cl>

Producción Editorial: Ana María Muñoz y Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Diagramación interior: Claudia Gutiérrez G., FLACSO-Chile

Traductores: Jennifer Metcalfe, Oneide Queiroz y Cristián Silva

Diseño de portada: Aguiló Hnos.

Impresión: LOM Ediciones

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

<i>Francisco Rojas Aravena y Mark B. Rosenberg</i>	9
--	---

INTRODUCCIÓN

Globalización y orden internacional, <i>Francisco Rojas</i>	13
Intervención Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, <i>José Miguel Insulza</i>	29
Intervención Ministro de Relaciones Exteriores de Perú, <i>Eduardo Ferrero Costa</i>	39

PRIMERA PARTE

GLOBALIZACIÓN Y AMÉRICA LATINA: IMPACTOS EN LA CONCERTACIÓN REGIONAL

El fenómeno de la globalización, <i>Gabriel Valdés S.</i>	49
La dinámica del cambio, <i>Luciano Tomassini</i>	55

El Proceso de Globalización

Globalización y su impacto en las economías y el comercio, <i>José Antonio Ocampo</i>	65
Las instituciones latinoamericanas y el cambio global, <i>Hugo Palma</i>	81
Globalización, integración regional y equidad social en América Latina, <i>Rolando Franco y Armando Di Filippo</i>	87
Globalización y orden político, <i>Carlos Pérez-Llana</i>	103
Democracia, equidad y globalización: del consenso de Washington al consenso del sur, ... ¿y más allá?, <i>William Smith</i>	111

Globalización Económica

MERCOSUR y las alternativas al orden mundial, <i>Helio Jaguaribe</i>	127
Políticas públicas y la globalización económica, <i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	151
Integración regional y globalización: del NAFTA al ALCA, <i>Mark B. Rosenberg</i>	165

Regionalismo, multilateralismo y coordinación en la integración económica, <i>Rafael Uriola y Andrés Rebolledo</i>	179
--	-----

SEGUNDA PARTE

HACIA UNA COMUNIDAD HEMISFÉRICA: LA SEGUNDA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

Intervención Secretario General de la Cumbre, <i>Juan Martabit</i>	187
Intervención Secretario General de la Organización de Estados Americanos, <i>Cesar Gaviria</i>	193

Institucionalidad Hemisférica

Diplomacia de Cumbres: El multilateralismo emergente del siglo XXI, <i>Paz Milet y Francisco Rojas Aravena</i>	201
El Aporte de la Cumbre de las Américas para el Desarrollo Sostenible a la construcción de una comunidad hemisférica, <i>Antonio Aranibar</i>	233
Concertación regional en América Latina. Opciones tradicionales y nuevas alternativas, <i>Gladys Lechini</i>	243
La Cumbre y la institucionalidad hemisférica, <i>Joseph S. Tulchin</i>	255
Construyendo la institucionalidad hemisférica, <i>Alberto Van Klaveren</i>	259
El Proceso de la Cumbre de las Américas en perspectiva: cambio global, normas regionales y capacidad estatal. <i>Jeffrey Stark</i>	265

Democracia, Pobreza y Discriminación

Transición a la democracia: el caso de El Salvador, <i>Héctor Dada</i>	289
Integración económica: preservación y fortalecimiento de la democracia y derechos humanos, <i>Carlos López Dawson</i>	295
Visiones de exclusión social en Centroamérica, <i>Carlos Sojo</i>	303

Comercio e integración

América Latina frente a la globalización: algunos retos para el regionalismo económico, <i>Alcides Costa Vaz</i>	317
--	-----

Las potencias medias latinoamericanas recién industrializadas frente al ALCA: Brasil y México, <i>Ricardo Ubiraci Sennes</i>	327
La II Cumbre de las Américas. Una visión paraguaya sobre la compatibilización ALCA-MERCOSUR, <i>Hugo Saguier Caballero</i>	357

a) Perspectivas Chilenas

Chile, integración y libre comercio, <i>Héctor Casanueva</i>	365
Política de comercio internacional de Chile: las relaciones en el hemisferio, <i>Juan Gabriel Valdés</i>	371

Expo-Cumbre

Expo Cumbre: Un sueño americano, <i>Arturo Navarro Ceardi</i>	385
--	-----

Educación

Oportunidades y obstáculos para el cumplimiento de las recomendaciones de la Cumbre, <i>Daniel Filmus</i>	405
La segunda Cumbre de las Américas y la educación, <i>Jeffrey Puryear</i>	415
La apuesta educativa en América Latina, <i>Ernesto Ottone</i>	419
La Educación en la Cumbre de las Américas, <i>Marcela Gajardo y Ana María de Andraca</i>	425

Cuba, la Cumbre y el ALCA

El desafío social de la globalización y la integración regional en América Latina y el Caribe, <i>Carlos Alzugaray</i>	443
ALCA-Cuba. Participación o marginación, <i>Francisco León</i>	461

DOCUMENTOS DE LAS CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

Declaración de Principios Primera Cumbre de las Américas: Pacto para el desarrollo y la prosperidad	483
Plan de Acción Primera Cumbre de las Américas	491
Discurso Inaugural de S.E. el Presidente de la República de Chile, don Eduardo Frei	523
Declaración de Principios Segunda Cumbre de las Américas: Declaración de Santiago	531
Plan de Acción Segunda Cumbre de las Américas	537

GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

MERCOSUR y LAS ALTERNATIVAS AL ORDEN MUNDIAL

HELIO JAGUARIBE¹

INTRODUCCION

Este breve estudio tiene por objeto discutir las más probables alternativas del orden mundial, desde este fin de siglo hasta el primer tercio del siglo XXI y proceder, ante ese cuadro, a un sucinto análisis de las posibilidades con que se enfrenta el sistema MERCOSUR, incluida la hipotética incorporación al grupo inicial de cuatro, de otros países de América del Sur.

Este intento se inscribe en el ámbito de lo que normalmente se designa como prospectiva, entendida como tal la disciplina que tiene el objeto de prever -para universos sociales de cierta magnitud, de forma racional y con el empleo de la supuesta metodología científica- posibles tendencias estructurales para períodos futuros. La posibilidad de ejercicios de prospectividad surge de un entendimiento del proceso histórico-social como condicionado por cuatro órdenes de factores: factores reales, factores ideales, la libertad humana y el acaso.

Los factores reales son aquellos que condicionan los aspectos materiales de la vida, desde los recursos naturales disponibles a la sociedad o sociedades que se investigan -en un determinado territorio y período

¹ Decano del Instituto de Estudios Políticos y Sociales de Brasil.

histórico- hasta las fuerzas y los modos de producción existentes, incluyendo su demografía. Factores ideales son los que respectan a la cultura de esa o de esas sociedades -entendida en su amplio sentido socio-antropológico- en ese mismo período histórico, como también, si fuera el caso, las condiciones culturales del entorno que influyen el sistema estudiado. La libertad humana se refiere a la forma por la cual personas que generan efectos significativos sobre el sistema estudiado vayan a comportarse en el período contemplado. Finalmente, el acaso es la forma aleatoria por la cual, en cada momento del período contemplado, vayan a combinarse los factores anteriormente mencionados.

Dentro de esa concepción del proceso histórico-social, los ejercicios de prospectividad sólo son válidos en relación a tendencias estructurales de origen general, o sea, tendencias que resulten de la forma por la cual, para un determinado período, se pueda razonablemente prevenir el comportamiento de las principales variables condicionadas por los factores reales e ideales. Las previsiones razonablemente posibles son necesariamente de orden general, nunca de carácter específico. Son susceptibles de previsión las principales condiciones reales e ideales dentro de las cuales, en un determinado período futuro, irán a actuar los agentes históricos. Nunca se puede prever un hecho o una situación específica, aunque sea a corto plazo, en virtud de la imprevisibilidad de la forma por la cual, dentro de aquellas circunstancias generales que en principio pueden ser previstas, irán a actuar los agentes históricos y la forma específica por la cual se presentarán a tales agentes (acaso) las circunstancias concretas dentro de las cuales actuarán.

Otra importante limitación de la prospectividad es respecto a los plazos dentro de los cuales previsiones estructurales mantengan un satisfactorio coeficiente de probabilidad. Todas las tendencias estructurales, las de mayores o menores plazos, son sometidas a modificaciones de parámetros que alteran su dirección o intensidad. Ninguna variable estructural mantiene, indefinidamente, el mismo coeficiente de crecimiento o de disminución o las características cualitativas y direccionales de su trayecto inicial. Los plazos dentro de los cuales previsiones estructurales mantengan un coeficiente de probabilidad satisfactorio varían de acuerdo a los casos estudiados. Sin dar mayor elaboración a esa cuestión es suficiente señalar que tales plazos difícilmente sobrepasan el período correspondiente a dos o tres generaciones, en el sentido dado por Ortega y Gasset (15 años por generación). En el caso de este breve estudio el período futuro contemplado va hasta el horizonte del primer tercio del siglo XXI.

ESCENARIOS ALTERNATIVOS

La caída del muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética dejaron a Estados Unidos, en este fin de siglo, como la única superpotencia mundial. Por otra parte, la Europa procedente del Tratado de Roma elevó significativamente su grado de integración socio-económica y amplió el número de países integrantes del sistema, que pasó a denominarse Unión Europea. La Unión Europea se volvió así, económicamente, tanto o más importante que Estados Unidos.

Además de la integración de la Unión Europea el mundo posguerra fría presenta otros desarrollos importantes. Japón, aunque se encuentre en los 90 en un período de relativo estancamiento económico y, más recientemente, afectado por una importante crisis financiera, mantiene la posición de segunda economía nacional más importante del mundo. Rusia, el más importante sistema nacional que surgió de la disgregación de la Unión Soviética, aunque haya experimentado una gravísima crisis en todas las dimensiones de su vida colectiva, en su caótica transición del socialismo comunista hacia un régimen de capitalismo democrático, continúa disponiendo -en el presente de forma desorganizada- de factores de poder incomparables para cualquier otro país, excepto Estados Unidos.

Es importante agregar a este cuadro la emergente trayectoria de China, que superó, a partir de Deng Xiaoping, el irresponsable dogmatismo de Mao Zedong y ha tenido en los últimos veinte años una continua tasa de crecimiento del PIB con un promedio superior al 8% anual. Con una población del orden de 1,2 billones de habitantes y un importante nivel de capacitación científico-tecnológica, China tiene un régimen que, aparte de las limitaciones que conserva de su pasado totalitario, tiende a adquirir características neo-Confucianistas y se revela capaz de ejercer una gestión racional de los factores que dispone. En ese cuadro es necesario considerar también el importante potencial de India, el dinamismo -normalmente contenido por graves crisis coyunturales- de los países que integran el sudeste asiático y el surgimiento del MERCOSUR, como un sistema integrado de cuatro países que representan el más importante potencial de América del Sur, que además tiende a expandirse mediante la incorporación de otros países de la región.

En este marco, se proyecta en este fin de siglo -con la probabilidad de proseguir hasta comienzos del siglo XXI- una clara alternativa para el orden mundial posguerra fría. Esa alternativa es la consolidación y ampliación de las condiciones de hegemonía mundial de Estados Unidos, tendientes -independientemente del deliberado propósito del pueblo

estadounidense- a configurar un Imperio Americano Mundial². La otra alternativa es la consolidación y ampliación de las condiciones tendientes a la configuración de la Unión Europea no sólo como un sistema económico integrado, sino también como un sistema dotado, en términos satisfactoriamente integrados, de un proyecto político internacional común disponiendo de las condiciones necesarias para asegurar su implementación. Agregándose que esa alternativa contiene, complementariamente, la posibilidad de una recuperación del poder internacional de Rusia, de la consolidación de China como gran potencia internacional, del incremento del peso internacional de la India y, entre otras posibilidades, la consolidación del MERCOSUR y su expansión.

En caso que se configure la primera alternativa, Estados Unidos detendrá, como nación imperial, un poder político-militar mundialmente hegemónico, lo que no significa un poder arbitrario. En caso que se configure la segunda alternativa, el orden mundial adquirirá un carácter multipolar, que tendrá parámetros de influencia fuertemente diferenciados, donde se tomará extremadamente relevante y significativamente más independiente el rol internacional de las Naciones Unidas.

EL IMPERIO AMERICANO

La alternativa del orden mundial, actualmente en proceso de configuración, que viene a caracterizarse por la consolidación y ampliación de las condiciones de hegemonía mundial de Estados Unidos, tiene a su favor el hecho de encontrarse en un estado avanzado de realización. La posibilidad de un orden mundial determinado por un *Pax Americana* depende, no esencialmente, de distintos órdenes de condiciones, que pueden ser clasificados en tres principales áreas: 1) factores de orden doméstico aptos para sustentar un proyecto imperial, 2) condiciones internacionales no prohibitivas a la implementación de un proyecto imperial y 3) condiciones operacionales suficientes para asegurar la implementación de un proyecto imperial, en términos compatibles con los condicionamientos domésticos e internacionales.

2 Distintamente de los imperios convencionales el estadounidense preserva la independencia formal de los países sometidos a su hegemonía y su autonomía administrativa, pero les impone las políticas económicas y exteriores que convienen a la metrópolis.

Condiciones domésticas

Estados Unidos no dispone de un régimen socio-político favorable para un proyecto imperial. Los imperios que se formaron exitosamente y se mantuvieron por plazos más largos, en el transcurso de la historia, se dieron bajo un régimen de monarquías divinas. En el Antiguo Oriente, de una dictadura del ejecutivo institucionalmente disfrazada de republicana, como el Imperio Romano de Augusto a Marco Aurelio, u ostensivamente asumida como condición necesaria para preservar las ventajas de un imperio ya constituido, como el Imperio Romano tardío, bajo un régimen de monarquías de derecho divino, como el Sagrado Imperio Romano-Germano, o el Imperio de Habsburgo, en sus versiones austríaca y española, o bajo la forma de democracias oligárquicas, como fue el caso Imperio Británico.

Estados Unidos es una democracia de masas que, hasta Kennedy, contó con una orquestación oligárquica (no una dominación oligárquica) ejercida, a través del Senado y de otras agencias, por una minoría ilustrada de WASPs de la costa este. La guerra de Vietnam rompió el consenso nacional y con él terminó con la posibilidad de una orquestación ilustrada que los liberales de la costa este pudieran ejercer, a través del Senado o de otras agencias. La condición del ciudadano, predominantemente preocupado con lo que se suponía de "interés nacional", se tornó significativamente erudita. Surgieron así distintas formas de ciudadanía: ciudadanía ifenada, regionalizada, o corporativa. La ciudadanía ifenada, cada vez más importante, es la del "Afro-Americano", del "Hispano-Americano", "Italo-Americano", etc. La ciudadanía regionalizada, o localizada, es la del californiano, del "sunny belt", del New Yorker, etc. La ciudadanía corporativa en tanto, es la que interviene en la vida pública para preservar intereses corporativos, ya sean sindicales o de productores de determinados bienes o servicios. Estas múltiples formas de ciudadanía tienen en común la característica de conferir alta prioridad a sus intereses grupales -por la reivindicación- independientemente de otras consideraciones, de políticas y servicios públicos correspondientes a tales intereses, o por la denegación de cualquier sacrificio, ya sea en términos fiscales o personales, que les puedan ser cobrados en nombre del interés nacional y no en beneficio de sus respectivos particularismos. Estados Unidos se volvió, predominantemente, una confederación de intereses grupales, en relativo perjuicio de su integración nacional, preservando, entretanto, condiciones satisfactorias de gestión nacional.

Se acrecienta, por otra parte, el hecho de que la cultura estadounidense conserva, de sus tradiciones cívico-religiosas, valores como la preservación de la vida humana, de la libertad, de una igualdad básica entre los hombres, de "*fair play*", de la repulsión a los actos arbitrarios, entre otros componentes tradicionales de la versión anglosajona de la cultura occidental. El rechazo popular a la guerra de Vietnam se dio en virtud del hecho de que la televisión, en tiempo real, transmitía la masacre de niños y mujeres con bombas de napalm y, a la vez, significaba grandes sacrificios personales para los reclutas estadounidenses en la selva vietnamita. De manera muy distinta a lo que ocurre hoy en Estados Unidos, los romanos no se apiadaron con el espectáculo (narrado, no transmitido al vivo) de los galeses exterminados por César ni con el contingente de un millón de cautivos traídos de Galia como esclavos para Roma.

Se acrecienta, finalmente, que las democracias de masas, volcadas hacia sus particularismos domésticos, demuestran poco interés por el resto del mundo, siempre y cuando no se sientan amenazadas y se presenten condiciones satisfactorias de continuidad en política exterior, está última visualizada casi exclusivamente en función de representaciones estereotipadas del mundo y de correlaciones superficiales entre los intereses domésticos inmediatos y los acontecimientos externos.

En tales condiciones socio-políticas sería presumible que Estados Unidos no dispusiera de condiciones domésticas para ejercer un proyecto imperial. En verdad, como se indica a continuación, las condiciones domésticas de Estados Unidos afectan, de distintas formas negativas, sus posibilidades de un ejercicio consistente de hegemonía mundial. Pero no impiden que tal proyecto sea formulado y, aunque imperfectamente, parcialmente implementado.

Dos son las principales razones que, en relación a las desfavorables condiciones domésticas, posibilitan un proyecto imperial estadounidense. La primera de esas razones es el hecho –del cual los integrantes del centro de poder estadounidense se han dado cuenta en años recientes– de que el proceso de globalización corresponde al ejercicio de una hegemonía mundial de Estados Unidos mediante la vía económico-tecnológica. La segunda de esas razones, que se tomó patente con la guerra del Golfo, es el hecho de que la imposición internacional de la voluntad política estadounidense puede darse por agresiones militares irresistibles, de bajo costo financiero, costo sin importancia en términos de vidas estadounidenses y prácticamente sin riesgos externos.

La comprensión de esas dos condiciones facilitadoras del imperio estadounidense, aún con condiciones domésticas desfavorables, exige

tomar en cuenta, previamente, la distinción, en Estados Unidos, entre el pueblo estadounidense y sus elites de poder. Las condiciones propias de la complejidad de las sociedades contemporáneas crearon dos distintas modalidades de elites de poder, distinción que será mayor en tanto más avanzada tecnológicamente sea la sociedad en cuestión.

Una de las modalidades de elite de poder, típica de las sociedades democráticas, es la que resulta del voto popular y, en menor escala, del voto sindical. Los titulares formales del poder son elegidos por el pueblo o, en los sindicatos, por los asociados. Esa elite de poder es relevante, principalmente en lo que se refiere a la Presidencia de la República y al Senado Federal. Ella tiende a expresar las características predominantes de la sociedad y, en ese sentido, las condiciones domésticas desfavorables a un proyecto imperial se transfieren a esta elite de poder de procedencia electiva. Ocurre, sólo, a nivel de la Presidencia de la República y, en amplia medida, del Senado Federal, que la elite de poder de procedencia electiva depende, para su propia elección, de otra elite de poder, en tanto los costos de las campañas electorales se van volviendo cada vez mayores. Por otro lado, esa elite de poder de procedencia electiva depende totalmente, para poder gobernar, de un consenso mínimo de la otra elite de poder, tanto para las informaciones que necesita como para la implementación de instrumentos de los que carece.

La otra elite de poder, de procedencia tecnológica, que forma -junto con algunos miembros seleccionados de la elite de poder electiva- el centro de poder estadounidense, está compuesta por individuos que manejan el sistema productivo, en el sentido más amplio del término, que manejan los medios de comunicación, que manejan las Fuerzas Armadas y el aparato burocrático, con la co-participación de las figuras más eminentes de los sectores académicos (e.g. Henry Kissinger) que poseen competencias necesarias para la formulación e implementación de decisiones públicas.

Esta segunda modalidad de elite de poder fue la que comprendió, en años recientes, que el proceso de globalización correspondería, casi linealmente, al de la hegemonía económico-tecnológica de Estados Unidos en el mundo, siempre que las empresas estadounidenses superaran el déficit de competitividad que en los años 80 tenían respecto de Japón. Escapa a la sucinta naturaleza de este estudio analizar como se supera ese déficit de competitividad. Pero tal superación se dio en el transcurso de los años 90, reforzada por el hecho de que, en parte como consecuencia del incremento de competitividad de Estados Unidos, Japón entró en una etapa de relativo estancamiento.

La segunda condición necesaria para el ejercicio de un proyecto imperial es la capacidad de ejercer, internacionalmente, mediante vía militar si fuere necesario, un poder coercitivo irresistible. Esa capacidad, por parte de Estados Unidos, se mostró como insuficiente en la guerra de Vietnam. Por las razones anteriormente referidas, el pueblo estadounidense no está preparado para asumir los sacrificios económicos y de vidas humanas necesarios para intervenciones militares convencionales, ni acepta exponerse, por plazos más largos, al espectáculo, mostrado por la televisión en tiempo real, de la masacre de poblaciones civiles. La guerra del Golfo demostró a la elite tecnocrática de poder que Estados Unidos dispone de una gran capacidad de destrucción de sistemas vitales de otras sociedades, a un bajo costo financiero, con un número irrisorio de casualidades por parte estadounidense y prácticamente sin riesgos externos. Lo que se precisa, para ese efecto, es un adversario previamente demonizado ante a la opinión pública estadounidense, de manera que esta acepte una cierta cantidad de víctimas civiles en las sociedades atacadas. Es extremadamente conveniente, para ese efecto, aunque no estrictamente indispensable, disponer además para ese tipo de ataque, del consenso del Primer Mundo o del apoyo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Limitaciones del imperio estadounidense

El proyecto de una incontrastable hegemonía mundial de Estados Unidos, aunque parcialmente implementado, está lejos de consolidarse. Constituye una de las alternativas de ordenación del mundo susceptible de configurarse desde ahora hasta principios del siglo XXI. Pero se enfrenta a obstáculos internos y externos que podrían inviabilizarlo, llevando al mundo hacia la alternativa multipolar.

Se tendrá oportunidad, en la siguiente sección de este breve estudio, de analizar la alternativa multipolar y sus posibilidades de predominio. Lo que importa, ahora, es indicar brevemente los principales obstáculos internos y externos con los cuales se enfrenta el proyecto imperial estadounidense.

Ya fueron mencionados los aspectos desfavorables al proyecto imperial que resultan de las condiciones domésticas de Estados Unidos. De qué manera ese proyecto imperial podrá superar esas condiciones desfavorables, en virtud de aquellas dos otras condiciones anteriormente referidas, por una parte, los efectos automáticamente pro-imperio estadounidense resultantes del proceso de globalización y, por otra parte,

la capacidad de infringir impunemente, mediante la guerra aero-electrónica, devastadores daños a otras sociedades, de bajo costo financiero e insignificante porcentajes de casualidades estadounidenses.

La cuestión posee diversos aspectos, tales como la necesidad, para un consistente proyecto imperial, de un apoyo sostenido de la opinión pública doméstica, de continuidad de políticas, en la ejecución del proyecto, de un satisfactorio respaldo internacional, por lo menos por parte de los principales países del Primer Mundo, de una conveniencia administrable de Naciones Unidas y, *last but not least*, de una atracción internacional inherente al proyecto imperial.

Las condiciones enumeradas demuestran, desde luego, las múltiples dificultades que enfrenta el proyecto imperial estadounidense. Consideraremos luego, el último requisito mencionado: inherente atracción internacional del proyecto imperial.

El proyecto imperial de mayor éxito que ha existido en la historia, fue el Imperio Romano. Muchas condiciones, internas y externas, favorecieron la formación y consolidación del Imperio Romano. Las condiciones domésticas en Roma, independientemente de consideraciones de época histórica, eran completamente diferentes de las que prevalecen hoy en Estados Unidos. Por otra parte, el cuadro internacional con el cual se enfrentó el Imperio Romano, vencido finalmente, por un Cartago que casi ganó la segunda Guerra Púnica, estaba ocupado por una única civilización comparable a la de Roma -en verdad superior a la de Roma- que era la de los Imperios Helénicos. Estos, por esa trágica división que caracterizó a la cultura helénica, no tuvieron la capacidad de reunirse contra Roma. Por el contrario, Grecia continental apoyó a Roma en contra de Macedonia y los reinos de Rodas y Pérgamo apoyaron a Roma contra los Seleucidas.

Sin considerar el hecho de que las condiciones domésticas de Roma favorecieron su proyecto imperial y el hecho de que en el contexto internacional, después de la destrucción de Cartago y de la derrota de los Reinos Helénicos, no tenía adversarios -a excepción de Persia, que no fue conquistada- que pudiesen resistir a Roma, lo que importa es el hecho de que el Imperio Romano sólo fue secundariamente coercitivo. Es cierto que las legiones de César derrotaron las fuerzas galas, haciendo posible la incorporación de Galia como una provincia del Imperio. Lo mismo se puede decir de la intervención de las armas romanas en la Península Ibérica, en Egipto, en Dacia, en los territorios asiáticos contiguos al Mediterráneo, como también en Britania. Pero lo que importa no es ese primer momento de la conquista militar. Lo que importa es el hecho de que al haber consolidado el dominio romano en tales provincias, este pasó

a contar con la activa aceptación y colaboración de elites nativas, con las excepciones que constituyen casos extremadamente minoritarios, como ocurrió con los Judíos. ¿Por qué sucedió eso? Porque la *Pax Romana* significaba, por una parte, protección eficaz contra los bárbaros externos, por otra parte, un sistema de equitativa e ilustrada ordenación jurídica de las sociedades integrantes de las provincias, proporcionándoles un régimen legal del cual anteriormente no gozaban, seguridad personal, igualdad de todos ante la ley, garantía de los contratos, expansión del comercio, desarrollo de la capacidad productiva de cada región, acceso a la educación y a la alta cultura y un trato sin prejuicios raciales, en el cual el ingreso a niveles superiores de la sociedad estaba abierto a todos los que adquiriesen, por voluntad propia, la cultura grecoromana. La *Pax Romana* estaba en la equidad del *jus gentium* y en la imparcialidad y objetividad legal del *praetor peregrinus*. Roma solo cayó cuando, por razones que no cabe abordar en este breve estudio, la *Pax Romana* se convirtió en *Oppressio Romana* en las condiciones decadentes de los siglos III y IV A.C. El Imperio Romano cayó cuando dejó de ser atractivo a las elites provincianas.

Lo que más perjudica al proyecto imperial estadounidense, por razones inherentes a él, es el hecho de que, a diferencia de lo que sucedía con el proyecto imperial de Roma, este no es atractivo a las provincias. Roma experimentó, en la época de César, una profunda transformación interna, determinada, precisamente, por la existencia del imperio formado a partir de la segunda Guerra Púnica. Roma dejó de ser una Ciudad-Estado, para la cual el imperio era un objeto de botín, para tomarse, operativamente con César e institucionalmente con Augusto, el centro administrador de un sistema imperial, en beneficio del conjunto del sistema, aunque Roma usufructuase de ciertas ventajas, como administradora del imperio.

Estados Unidos, distintamente, ve en el sistema de dominación que está formando -y que no es concebido como un imperio- sólo una oportunidad de ventajas económicas a la metrópolis estadounidense, y no considera los intereses propios de las regiones dominadas. No hay en el sistema jurídico estadounidense un equivalente al *Jus Gentium*. Por el contrario, existe la arbitraria imposición de leyes estadounidenses al mundo exterior, mediante una combinación de intimidación coercitiva y de abusivas exclusiones del mercado estadounidense. En vez de desarrollar, como Roma lo hizo en sus provincias, la capacidad productiva local y asegurarles mercado en todo el Imperio, el proceso de globalización patrocinado por Estados Unidos genera, en nombre de las ventajas reales y supuestas de la libertad de comercio, la destrucción de las industrias

subcompetitivas del Tercer Mundo -y muchas también de Europa- haciendo que aquellos países retornen al subdesarrollo de la producción de materias primas y de la importación de productos finales.

SISTEMA MULTIPOLAR

La segunda forma de organización del orden mundial posible, hasta principios del siglo XXI, es la consolidación de un sistema multipolar de poder mundial. En el horizonte temporal, hasta el primer tercio del siglo entrante, el sistema multipolar que puede ser configurado tiende a caracterizarse por grandes diferencias de niveles entre los países miembros de la comunidad internacional. En grandes líneas, se puede prever la formación de tres niveles. En el nivel superior aparecerán los países que, aisladamente y/o mediante los sistemas de integración que logren consolidarse, pueda ejercer un rol determinante sobre la ordenación económico-política del mundo, constituyendo, informal o formalmente, un Directorio Mundial³, operando directamente o por intermedio de las Naciones Unidas. En el segundo nivel aparecerán los países que, aislada-mente y/o mediante los sistemas de integración que logren consolidarse, puedan ejercer un importante rol económico-político en la regulación de los intereses de sus respectivas regiones y además, no cometer el descuido de ayudar al Directorio Mundial. El tercer nivel comprenderá a la gran mayoría de los miembros de la comunidad internacional, privados de condiciones para jugar un rol relevante a nivel internacional.

En este sistema multipolar, Naciones Unidas tenderá a ejercer un rol mucho más relevante e independiente del que actualmente desempeña. La multipolaridad requiere -mucho más que en la hipótesis de hegemonía de un país imperial- formas institucionales de procedimiento. La forma por la cual se configure la geometría del poder, dentro de ese posible sistema multipolar, ahora imprevisible, determinará, igualmente, la forma en que Naciones Unidas desempeñará su rol de instrumento institucional del futuro orden mundial y el grado de autonomía institucional que le será dispuesto.

En las presentes condiciones del mundo se puede prever cuales son los países o sistemas internacionales de integración que deberán, casi con

3 El grupo de los siete constituye, en el presente, un rudimentario y parcial ejemplo de lo que pueda ser futuramente, con distinta composición, un Directorio Mundial.

seguridad, integrar ese posible Directorio Mundial; además de cuales otros países se presentan como posibles candidatos a tal condición. Entre los primeros aparecen, sin duda, Estados Unidos y la Unión Europea. Entre los más probables candidatos a integrar ese posible Directorio aparecen Japón, China y Rusia. Son posibles candidatos la India y el MERCOSUR y más remotamente Indonesia y un sistema Islámico, si se logra una integración satisfactoria.

Por razones de tiempo, no será analizada en este estudio la cuestión referente a los más probables integrantes del segundo nivel. Sólo, se menciona, que MERCOSUR, además de la posibilidad de adquirir condiciones de ingreso al Directorio Mundial, probablemente será uno de los miembros del grupo de países dotados de relevante importancia regional.

Las principales características que reviste el sistema multipolar -en caso de prevalecer esa alternativa en el horizonte temporal de este estudio- dependerán, esencialmente, por una parte, del perfil político asumido por la Unión Europea y, por otra, del rol ejercido por Rusia y China. Será igualmente relevante la forma en que actualmente Estados Unidos se oriente, aunque sin la expresa intención del pueblo estadounidense, hacia el ejercicio de un proyecto imperial que vaya a ajustarse al sistema multipolar, en caso que sea esa la alternativa que prevalezca.

Unión Europea

A mediano plazo la alternativa multipolar depende de en qué medida la Unión Europea logra instituir un sistema interno de consenso que permita, de forma consciente, la formulación e implementación satisfactoria de una política internacional común. A largo plazo probablemente las condiciones determinantes de un sistema multipolar dependerán de la evolución de Rusia y China.

En los últimos años de la década de 90 se ha vuelto evidente el hecho, ilustrado por el caso de la Unión Europea, que la mera macro-racionalidad económica es insuficiente para propulsar las etapas finales de una integración económico-política. El grado de integración económico-social logrado por la Unión Europea en la década de 90 es extremadamente alto. Es muy probable que se adopte, a la fecha prevista o con una pequeña anticipación, el Euro como moneda común de la mayoría de los miembros de la Unión Europea. Este hecho, a su vez, deberá estrechar aun más el grado de integración entre los países que acepten el Euro, con el inevitable efecto correlativo de debilitar los vínculos entre tales países y los

miembros de la Unión Europea que no la adopten. Lo que es importante de señalar, es el intervalo que separa la macro-racionalidad económica del conjunto de la Unión Europea con, por una parte, las necesidades económico-sociales de cada país miembro y, además, la posibilidad de formular una política internacional común.

El problema de compatibilidad entre la macro-racionalidad económica del conjunto y las necesidades económico-sociales de cada país miembro está presente en todos los sistemas de integración económica más profunda. Escaparía a las breves dimensiones previstas para este estudio la discusión de esta cuestión. Se puede mencionar si, el hecho de que en lo relativo a la Unión Europea, hay fuertes señales de que ese problema será resuelto. En parte, porque las dificultades de ajuste derivadas de razones económicas son mayores en países menores, en relación a los cuales los mecanismos de compensación de la Unión Europea han sido eficaces. El problema se torna más fácil en el caso del Reino Unido, por sus ingredientes socio-culturales. Pero en dicho caso el análisis de la cuestión puede observarse desde el plano político, el que será abordado a continuación.

El problema político al cual se está enfrentando la Unión Europea viene del hecho que, distintamente a lo pensado por los que sostienen una visión economista de la sociedad, las opciones políticas no son determinadas primariamente por motivaciones económicas y sí por motivaciones socio-culturales. Las motivaciones económicas son, sin duda, extremadamente relevantes, en tanto actúan como propulsoras de muchas decisiones políticas y ejercen un decisivo efecto inhibitorio en muchos otros casos. La opción política, entretanto, es una proyección, para un momento futuro, de aquello que "nosotros" queremos que ocurra. Ese "nosotros" tiene carácter socio-cultural. Ese "nosotros" comprende las agrupaciones humanas que experimentan vínculos de solidaridad, determinados por factores socio-culturales.

El problema de las solidaridades socio-culturales en la Unión Europea presenta tres distintos niveles de profundidad. La primera y más general es la que separa la visión insular del Continente por parte de Inglaterra, y en grado menor pero no irrelevante, que separa la visión continental de la insularidad británica.

El segundo nivel se refiere a los cuatro grandes grupos étnico-culturales en que se inscriben los países de la Unión Europea, grupos esos que serán cinco, cuando los eslavos ingresen a ella. Esos cuatro grupos originarios son el Latino, el Germano, el Anglosajón y el Nórdico. El tercer nivel es el que contiene las individualidades nacionales, tanto más fuertes cuanto más antigua la individualización histórica de los países en referencia.

Observando la conducta de los países integrantes de la Unión Europea, referente a las cuestiones políticas, se constata que la superación de los parroquialismos nacionales alcanzó, en la presente década, un nivel bastante elevado. Se nota, por otra parte, que la formación de consensos políticos entre latinos y germanos tuvo un extraordinario progreso. Por otro lado, el consenso entre germanos y nórdicos es fácil y espontáneo, el cual, por intermedio de los germanos, abre un espacio de consenso con los latinos. Las dificultades son bastante considerables, entretanto, en la relación entre la cosmovisión insular y la continental y, además, entre la latino-germánica y la anglosajona.

Dadas estas características, las que difícilmente experimentarán modificaciones sustanciales en un plazo cercano a diez o veinte años, cabe preguntarse ¿de qué manera la Unión Europea -que tiende además a incorporar naciones eslavas- logrará las condiciones para formular e implementar razonablemente una política internacional común? Las posibilidades de que prevalezca, desde ahora hasta el primer tercio del siglo XXI, un orden mundial fundado en un sistema multipolar dependen, integralmente, de la posibilidad de generar una política externa común que sea objeto de consenso por parte de los miembros de la Unión Europea.

Colocando la cuestión en términos globales la respuesta difícilmente será positiva, como ha quedado comprobado en la historia, incluso la más reciente, de la Unión Europea. Así como un mundo helenístico, que disponía de un nivel de civilización y de un potencial económico-militar superior al romano, fue por su división, dominado por este, del mismo modo la Unión Europea, cuyo nivel de civilización y cuyo potencial económico son superiores a los de Estados Unidos, tenderá a ser dominada por este, si no logra -lo que en el presente no parece viable- formas de superar los obstáculos socio-culturales que limiten la posibilidad de una política externa común.

La cuestión de la viabilidad de una política externa común a toda Europa no se agota en los términos mencionados anteriormente. Otros dos órdenes de consideraciones introducen importantes modificaciones en ese cuadro. Se trata, por una parte, del hecho de que diversas circunstancias, particularmente de orden económico, están introduciendo, aunque no deliberadamente, importantes diferenciaciones a nivel de integración de los miembros de la Unión Europea. La adhesión o no al Euro es un factor decisivo de diferenciación. Otras circunstancias operan en el sentido de llevar a los miembros de la Unión Europea a lo que se denomina geometrías variables. El nivel de integración ya alcanzado, probablemente con cierta lentitud, parece tener aspecto de perduración para el conjunto.

Por sobre ese círculo más amplio, entretanto, está en proceso de formación un círculo más restringido, que será el de la adhesión al Euro. Ese círculo más restringido, como tal o mediante la generación de un tercer círculo aun más cerrado, presenta indicios de que permitirá la formación de un consenso en materia de una política exterior común. Francia y los países latinos, por una parte y Alemania, por otra, demuestran claramente que aspiran a una política externa común e independiente de Estados Unidos. Para la formación de un sistema multipolar, una política externa común de Europa continental, con o sin los Nórdicos, es ampliamente suficiente.

El segundo orden de consideraciones a ser tomado en cuenta se refiere al hecho que Rusia y China ya definieron su propósito de conseguir, a largo plazo, una política externa independiente de Estados Unidos. Esa posición Ruso-China tendrá decisiva influencia en el sentido de fortalecer la posición Latino-Germana en la dirección de una política externa independiente de Estados Unidos. Constituye una pregunta abierta saber en que medida Rusia y la Europa de gravitación Latino-Germana tenderán a objetivos internacionales comunes. Lo que se puede prever desde ya es que un objetivo común ya está claramente identificado, que es el de la independencia frente a Estados Unidos. Permanece igualmente abierta la cuestión de cual será la orientación a más largo plazo de la política externa china. Como en el caso de Rusia, el propósito de independencia en referencia a Estados Unidos, también está ya claramente definido.

La alternativa de un orden mundial fundado en un sistema multipolar no depende, sólo, de cómo se va a configurar, de forma estable, una política externa independiente de Estados Unidos por parte de Europa continental, de Rusia y de China. Depende, además, de en que medida estos países logran una propuesta de ordenación mundial alternativa a la estadounidense -que no sea sólo apenas un decorado de políticas externas independientes- y que esa propuesta sea más atractiva al mundo que el proyecto de la *Pax Americana*.

Esa cuestión, como muchas otras abordadas en este breve estudio, continúa abierta. Las condiciones económico-culturales propias de Europa continental llevan a esta a una política internacional más cooperativa y menos satelizante que la de Estados Unidos. Este en compensación, dispone de condiciones favorables inmediatas, así como de condiciones coercitivas internacionales significativamente superiores a las europeas. Es por esto que permanecen abierto los aspectos decisivos de este tema, tendiendo a ser muy bien influenciado, entre otros factores, por las

decisiones de política exterior que vaya a adoptar MERCOSUR, a pesar de su relativo y modesto peso internacional.

MERCOSUR

El tratado de Asunción de 1991, que instituyó un mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay –MERCOSUR–, inició un proceso de integración que aceleró lo que se refiere al logro de metas, y profundizó lo que se refiere al grado de integración pactado; proceso que se está ampliando con la perspectiva de participación en el corto plazo de Chile, Bolivia y de Venezuela y, a largo plazo, de todos los países de América del Sur. De una pequeña pauta de intercambio, las exportaciones de los miembros hacia otros miembros del MERCOSUR se elevaron a US\$ 20.339 millones en 1997, sobre un total de US\$ 82.267 millones de las exportaciones de MERCOSUR a todo el mundo, representando cerca de 25% de ese total.

Este estudio no tiene por objeto describir, el resumen de las características del MERCOSUR, ni el análisis cuantitativo de los resultados ya alcanzados. Lo que se tiene en mente es discutir el significado del MERCOSUR, como sistema regional y para los países que lo integran, en el escenario internacional, frente a las dos alternativas más probables de regulación del orden mundial, en el transcurso de los próximos decenios, anteriormente analizadas. Dicha cuestión se reviste de particular importancia y urgencia ante la propuesta de Estados Unidos de constituir, a corto plazo, el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, abarcando todos los países de las Américas.

Los países del MERCOSUR, principalmente Brasil, ante la obvia existencia de elementos de conflicto entre el proyecto MERCOSUR y el proyecto ALCA, han intervenido en las negociaciones relacionadas con la creación del ALCA con propuestas promogativas, con el objeto de postergar a fechas futuras, por ejemplo, el año 2005, el momento decisivo, mientras que Estados Unidos, por el contrario, propone que el 2005 o el 2002 sea la fecha en que el ALCA se encuentre plenamente constituido. La constitución del ALCA implica, prácticamente, la desaparición del MERCOSUR por cuanto llevaría a la eliminación de fronteras aduaneras entre todos los países de las Américas, eliminando de ese modo la tarifa externa común, que es una característica fundamental de MERCOSUR.

Ante el hecho evidente de que el proyecto del ALCA significa una alternativa excluyente del MERCOSUR se torna igualmente evidente que

la posición de los países del MERCOSUR no puede ser, sólo, de posponer la firma del convenio instituido de ALCA, sin considerar el propio mérito de la cuestión. ¿Qué representa el MERCOSUR para sus miembros? ¿Qué representa el ALCA para los países miembros del MERCOSUR y de qué manera les conviene participar de ese sistema? ¿Qué tipo de inserción internacional conviene a los miembros del MERCOSUR, ante las alternativas de ordenación del mundo anteriormente discutidas?

Con el objeto de contener este estudio en los estrictos límites propuestos serán consideradas a continuación apenas las tres siguientes cuestiones: 1) entre las dos alternativas de ordenación del mundo, ¿cuál es la que conviene a los países del MERCOSUR? 2) Definida la alternativa más conveniente, ¿qué instrumentos institucionales son más favorables para tal propósito, MERCOSUR, ALCA, o alguna otra alternativa? 3) ¿De qué manera los países miembros del MERCOSUR podrían llevar adelante sus intereses, suponiendo que el tipo de orden mundial a ser configurado no sea el más conveniente?

Subcompetitividad y ALCA

El primer tema, que se relaciona con las alternativas de orden del sistema internacional, anteriormente discutidas, no requiere de mayores elaboraciones para determinar la modalidad que más conviene a los países del MERCOSUR. Es evidente que les conviene la preva-
lencia de un sistema multipolar, en el cual puedan tener razonable capacidad de
interferencia.

Pese a la obvia procedencia de la afirmación anterior, es necesario considerar que el proyecto imperial estadounidense no se ha presentado como tal y, en verdad, si se exceptúa algunas personalidades más lúcidas, como Kissinger o Huntington, no será concebido como tal por el centro de poder de Estados Unidos. El proyecto ALCA es un síntoma de ese hecho. El proyecto no es una cínica tentativa de atraer los países latinoamericanos hacia un régimen de libre comercio en el cual se encuentren, desde luego, condenados a ser los aliados perdedores del juego. Los estadounidenses creen en la teoría neoliberal en virtud de la cual un amplio mercado internacional abierto es una opción óptima para todos, porque la asignación de factores se hará en función de criterios de maximización de ventajas. Si determinados países son obligados a cerrar sus industrias, esto significa que ellas no eran competitivas y que esos países deben producir otros bienes o servicios, exactamente aquellos que el libre juego del mercado les de la oportunidad de producir.

Sobrepasaría las dimensiones de este estudio ingresar en una elabo ada crítica de las tesis neoliberales. Se menciona, apenas, el hecho de que la adopción de la tarifa Hamilton nació del propio Estados Unidos, en el período histórico en el cual era manifiestamente subcompetitivo en relación a Europa, gracias a la cual, además de otros factores, lograron un siglo después, ser la economía más competitiva del mundo.

Confrontados con objeciones de esa naturaleza los neoliberales opusieron dos tipos de argumentos. Observen, que por una parte, el régimen de libre asignación de factores, en función de criterios de competitividad, hace que centros acumuladores de capitales y tecnología inviertan en países carentes de dichos factores, proporcionándoles mayor lucro y, mediante ese proceso, reequilibrando los niveles de competitividad. Observen, que por otra parte, en las presentes condiciones de globalización de la economía, tarifas neo-Hamiltoneanas conducen al agotamiento de la obsolescencia tecnológica y al empobrecimiento de los países proteccionistas. Desde ahí surgen, según esa teoría, las ventajas del ALCA para América Latina, porque abastecería sus mercados de productos estadounidenses buenos y baratos, por una parte y, por otra, atraería un inmenso flujo de inversiones estadounidenses, que recuperarían a mediano plazo la competitividad industrial de esos países, sin sacrificar sus poblaciones.

Sin dar mayor elaboración a esas cuestiones se puede señalar que la improcedencia de los argumentos pro-ALCA proviene de dos circunstancias. La primera es que las condiciones originadas por proceso de globalización afectan la procedencia de los proteccionismos tradicionales aplicados con propósitos autárquicos a países aislados. Las formas eficaces de proteccionismo moderno, distintamente del proteccionismo tradicional, no tienen por objeto la autarquía, no se aplican de forma permanente y no son utilizadas en pequeños países aislados sino en amplios sistemas de integración, como la Unión Europea (proteccionismo agrícola y cripto-proteccionismo de determinadas industrias), como también podría ser el caso del MERCOSUR y en países continentales, como China. El neo-proteccionismo tiene por objeto, principalmente, asegurar las condiciones que permitan elevar la competitividad de sectores que, siendo protegidos por cierto tiempo y debidamente modernizados, adquirirán futura competitividad.

Es improcedente, por otra parte, la tesis según la cual ALCA acarrearía grandes inversiones estadounidenses a los demás países miembros. Por el contrario, la supresión de obstáculos aduaneros eliminaría los estímulos para inversiones estadounidenses. Para vender sus

productos en dichos países las empresas estadounidenses ya no necesitarían hacer grandes inversiones en ellos dado que pasarían a vender sus productos sin ningún impuesto aduanero. Lo que atrae las inversiones extranjeras es la existencia de un gran mercado, aduaneramente protegido, en el cual la inversión extranjera tenga un trato favorable y no discriminado. Esas condiciones son ofrecidas por el MERCOSUR -lo que explica la gran afluencia anual de dólares a un país como Brasil- y dejarían, precisamente, de existir, si prevalece el ALCA sobre el MERCOSUR.

Las condiciones hasta ahora expuestas evidencian, incuestionablemente la necesidad económica de preservar, consolidar y ampliar el MERCOSUR. Evidencian, además, la necesidad de parte de los países miembros del MERCOSUR, de abandonar la presente política de prorrogar la fecha de la firma del convenio del ALCA y sustituirla por una franca y nítida excusa a ingresar al ALCA mientras el nivel mediano de competitividad de la economía sudamericana permanezca claramente inferior al de Estados Unidos.

MERCOSUR en el escenario internacional

MERCOSUR, para los países miembros, no es solamente un sistema que les proporciona una ampliación de mercado -ampliación de proporciones extraordinarias para todos, excepto para Brasil, el cual todavía conserva proporciones significativas- sino también un instrumento fundamental de política externa.

El significado internacional del MERCOSUR depende, por una parte, de la medida en que se logre formular e implementar satisfactoriamente una política externa común. Por otra, ese significado dependerá de la alternativa de orden mundial que vaya a prevalecer.

Al igual que en el caso de la Unión Europea, la significación internacional del MERCOSUR depende de que se logre consenso interno en materia de política exterior. MERCOSUR cuenta, para ese efecto, con condiciones más favorables que la Unión Europea. Disponiendo de sólo dos idiomas para proporcionar un entendimiento recíproco directo y no presentando conflictos de intereses externos, MERCOSUR tiene todas las condiciones para formular e implementar una política externa común. No obstante, existen sectores dotados de relativa relevancia, en países del MERCOSUR y en América del Sur en general, que creen poder obtener mayores ventajas para sus respectivos países de una política de encuadramiento en el proyecto imperial estadounidense que de una posición de independencia. El satelitismo cultural lleva a algunos a buscar el aplauso estadounidense

y a considerar que concesiones honoríficas dadas por Estados Unidos aumentan el prestigio internacional de quien las reciba. Otros creen que el respaldo a la política exterior estadounidense estimula la transferencia de capitales y tecnología para su respectivo país. Otros finalmente, consideran que el apoyo estadounidense es necesario para contener los riesgos de un imperialismo brasileño en América del Sur.

Preferencias por motivaciones psicológicas escapan al ámbito del análisis racional, mas obviamente no conducen a opciones racionales. Lo que se quiere destacar, en relación a la materia en discusión, es la improcedencia de las dos suposiciones anteriores. Suponer que un apoyo a la política externa estadounidense traiga como contrapartida importantes transferencias de capitales y tecnología es ignorar los factores condicionales de las inversiones extranjeras, particularmente de la estadounidense. Es cierto que una política hostil hacia Estados Unidos no estimula el ingreso de capitales estadounidenses y, llevada al extremo, tendería a suscitar un embargo económico del gobierno estadounidense, como en el caso de Cuba. Lo que, todavía, estimula positivamente las inversiones extranjeras, incluso las estadounidenses, es la conjugación, ya referida, de un amplio mercado protegido por razonables tarifas aduaneras, con condiciones favorables y no discriminatorias para tales inversiones.

Por otra parte, suponer que un previo alineamiento con Estados Unidos constituye una condición necesaria para evitar los riesgos de un imperialismo brasileño en el ámbito del MERCOSUR o de América del Sur, en general, representa un error en el análisis de los factores. Debe mencionarse de partida el hecho, no irrelevante, de que la cultura brasileña es lírica, no épica y por eso no es propensa a imperialismos. Además, objetivamente, se debe tomar en cuenta el hecho de que un país como Brasil, aunque quisiera ser imperialista, no dispone de condiciones para ello, no en el ámbito de asociaciones libres como MERCOSUR, ya sea en el estricto sistema existente o con la posible (y deseable) incorporación de los demás países de América del Sur a ese sistema. esto ocurre por el simple hecho de que cualquier país integrante del MERCOSUR que sufra actos imperialistas, de parte de Brasil, podría salirse del sistema e insertarse en la órbita americana. Mini-imperialismos no pueden ser ejercidos en ámbitos sujetos, por demanda de los interesados, a la automática intervención macroimperialista de la potencia hegemónica.

Si todo contribuye para facilitar una política externa común por parte del MERCOSUR, y si está bien orientada, la tendencia sería a un triple beneficio: 1) contribuir de forma relevante, a la constitución de un orden mundial multipolar, 2) proporcionar a los países de MERCOSUR importan-

tes beneficios económicos y políticos, tanto en el transcurso del proceso de formación de ese sistema como en el ámbito del sistema multipolar que sea constituido y 3) optimizar la posición relativa de los países del MERCOSUR en el caso de constituirse en un sistema imperial estadounidense.

La contribución de MERCOSUR a la formación de un orden mundial multipolar puede ser extremadamente relevante en comparación al modesto peso relativo de MERCOSUR en el escenario internacional. Tal hecho dada la circunstancia, previamente analizada, de que un orden mundial multipolar depende de la adopción, por parte de la Europa de orientación Latino-Germana, de una política externa común. Una apropiada política externa del MERCOSUR puede ser el factor de ruptura del presente estado de indefinición en Europa, generando atractivos adicionales que proporcionen a los sectores favorables a una independiente política externa europea las condiciones necesarias para prevalecer.

Otro orden de beneficios tenderá a desarrollarse a partir de una mayor articulación del MERCOSUR con la Unión Europea. A corto y mediano plazo, atendiendo a que el nivel medio de competitividad europea se aproxime al del MERCOSUR -las ventajas de ciertos sectores productivos del MERCOSUR compensando las de los europeos en otros sectores- la mutua cooperación económica entre los dos sistemas será extremadamente benéfica para ambos. A largo plazo, si se constituye una ordenación multipolar del mundo, la contribución del MERCOSUR a dicho resultado generará condiciones que asegurarán una participación relevante de MERCOSUR en un eventual Directorio Mundial futuro.

En caso de que lo que prevalezca sea una ordenación mundial bajo la hegemonía de Estados Unidos, la posición de articulación del MERCOSUR con la Unión Europea le aseguraría las condiciones más favorables posibles. De ese modo la adhesión del MERCOSUR al sistema imperial estadounidense podría ser negociada de forma más ventajosa que si el MERCOSUR fuese anticipadamente un sistema satélite de Estados Unidos, como sería en el caso de la inserción de los países del Sur al ALCA.

NUEVO ORDEN MUNDIAL

Ante las alternativas de una *Pax Americana* o de un orden mundial multipolar, en ambos casos, regímenes reguladores del sistema internacional basados en el poder se enfrentarían a la cuestión -ya suscitada por los estoicos romanos y reformulada por Kant en su propuesta de paz

perpetua- de cómo someter al sistema internacional a una regulación equitativa, racional, estable y empíricamente viable. Asumiéndose que tal objetivo tendería a ser más viable en el caso de una regulación multipolar del orden mundial, queda la pregunta de si sería factible que el mundo, fuera mejor de lo que es. La respuesta afirmativa más consistente a esa cuestión fue dada por Kant, al sostener la tesis de que la universalización de la institución del Estado de Derecho conduciría, por la vía de la consecuencia, a un sistema confederacional que universalizaría, para todo el mundo, el régimen que domésticamente logran los Estados de Derecho.

La impecable conciencia analítica de Kant lo condujo, en esta como en toda las demás cuestiones tratadas, a una formulación formalmente correcta. El problema, que como siempre fue sustentado por el propio Kant, consiste en las condiciones empíricas de las que depende la posibilidad de ese ecuacionamiento analíticamente correcto. O sea, en el caso, de que las condiciones de poder conciliasen una posible ordenación del mundo: si esta fuere fundada en la hegemonía de una nación imperial, como Estados Unidos, la cuestión depende de como sean manejadas las condiciones, en la nación hegemónica, tendientes a la formación de su centro de poder, formando, inherentemente, un orden mundial equitativo, racional y estable. Consideraciones anteriormente presentadas en este estudio permiten afirmar que difícilmente se podría alcanzar una ordenación equitativa y racional del mundo a partir de una incontrastable hegemonía mundial estadounidense y menos aún si se asegura la estabilidad de tal orden.

¿Sería posible lograr el deseable objetivo de una orden mundial equitativo, racional y estable en el caso de constituirse un sistema multipolar? Al igual que en otras cuestiones los estrictos límites de este estudio no poseen una elaborada discusión para este tema. Se puede si, simplificando la compleja cuestión, ver que una respuesta relativa y moderadamente positiva puede ser dada.

El mundo puede ser más estable de lo que es. El mundo no podrá alcanzar en términos de calidad social y humana un mejor nivel que el nivel medio de calidad social y humana existente en las sociedades que lo integran, en general, y de quienes los dirigen, en particular. Pero puede lograr, establemente, un umbral social y humano significativamente superior al que se presenta actualmente.

Una regulación multipolar del mundo tiende a ser ejercida, formal o informalmente, por un Directorio Mundial, como se mencionó anteriormente en este estudio, el cual tenderá a su vez, a valerse, para ese efecto, de la maquinaria institucional de la Naciones Unidas, dentro de un

significativo margen de autonomía e independencia por parte de estas. Ese régimen de ordenamiento solo podrá funcionar basado en normas jurídicas internacionales estables, racionales y razonablemente equitativas, para minimizar la necesidad de intervenciones coercitivas, siempre difíciles y desequilibrantes. Los países que tengan mayor o menor interferencia en las deliberaciones de ese Directorio Mundial probable se darán cuenta más rápidamente que la forma más eficaz y menos costosa de asegurar internacionalmente sus intereses es compatibilizarlos con los intereses generales de la comunidad internacional. Se llegaría así, como fue previsto por Kant, a un razonable y sancionable orden jurídico del mundo. Lo que faltaba al esquema Kantiano era el desarrollo del sistema internacional, actualmente fragmentado entre muchos centros de poder, que lleva, a la concentración del poder decisivo en un pequeño número de países, a la posibilidad de constituir, formal o informalmente, un Directorio Mundial.

Tanto en el plano internacional, como en el nacional, la posibilidad de un ordenamiento estable, racional y equitativo de intereses que están en juego depende de un ajuste de tipo Hobbeseano. Los súbditos legan al soberano, o en él reconocen, el derecho a ordenar la sociedad, a cambio y bajo la condición de hacerlo de forma institucional y mediante la cual sean respetados y protegidos los intereses fundamentales de los súbditos. El gobierno, tanto a nivel nacional como internacional, requiere un equilibrio entre el privilegio de ejercer el poder, por parte del soberano y la aceptación, por parte de los súbditos, de las normas por aquel adoptadas. El poder coercitivo del Príncipe, a largo plazo, solo es eficaz si es marginal. Lo esencial es la aceptación de la norma.

Se puede, de este modo, concluyendo este breve estudio, observar que, en la medida que la presente evolución de las naciones vaya avanzando, aunque informalmente, hacia regímenes del tipo social-liberal, combinando competitividad con preservación de intereses sociales esenciales, un sistema multipolar de orden mundial tenderá, aunque más moderadamente, a un social-liberalismo internacional. Se elevarán las condiciones que generalizan, entre las naciones, su acceso a razonables niveles de igualdad de oportunidades, pero persistirán, por otra parte, formas crecientes de competitividad, tanto económica y política como cultural, que diferenciarán las sociedades en distintos umbrales de significación y de poder mundiales.