

0108



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

GLOBALIZACION E INTEGRACION LATINOAMERICANA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTOR EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

P R E S E N T A :

ALFREDO GUERRA - BORGES

ASESOR: DR. EDUARDO RUIZ CONTARDO

NOVIEMBRE 2000

285613



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

RESUMEN

TESIS DOCTORAL DE ALFREDO GUERRA-BORGES, *GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA*

Regionalización y globalización son dos procesos fundamentales contemporáneos, recíprocamente contradictorios e inconclusos cuya interacción y desenlace no se conoce, se conjetura. El problema central del trabajo se define así: ¿tiene futuro la regionalización en un ambiente de globalización? ¿Lo tiene en particular la integración latinoamericana? Lo anterior implica algunas premisas, en primer término, un problema epistemológico: ¿qué es la globalización? Se discute críticamente la dispersión conceptual sobre globalización y se propone una definición de la misma que revele lo esencial del proceso, no sus expresiones reales o supuestas, como es habitual. Luego, se hace la revisión comparativa y analítica de la historia de la globalización y de las tendencias fundamentales de la mundialización contemporánea. Para la discusión del problema central se apoya en dos hipótesis contrapuestas: la primera, *globalización de la regionalización*, prevalece la integración a la economía mundial. Dos vías conducentes a este desenlace son la versión latinoamericana del regionalismo abierto y el Área de Libre Comercio de las Américas, en caso de concretarse como proyecto hegemónico. La segunda, es *regionalizar la globalización*. Profundizando la integración regional puede aprovecharse la globalización en interés del desarrollo nacional/regional más propio y multidimensional (económico, social, político y cultural). Indicamos las condiciones necesarias para alcanzar este objetivo. El autor está por esta alternativa.

SUMMARY

ALFREDO GUERRA-BORGES'S DOCTORAL THESIS, *GLOBALIZATION AND INTEGRATION IN LATIN AMERICA*

Regionalization and globalization are two contemporary fundamental processes not concluded and contradictory, whose interaction and conclusion are not known, they are speculated. The central problem of the work is defined as follows: Does regionalization have future in an ambient of globalization? In particular, does Latin American integration have future? These problems imply some premises. In the first place, an epistemological problem: What is globalization? Conceptual dispersion about globalization is discussed, and a definition is proposed to reveal the process's core, not its real or supposed expressions, as it is typical. Then, there is a comparative and analytical revision of globalization's history and of fundamental contemporary globalization tendencies.

To discuss the fundamental problem two contrary hypothesis are taken: For the first one, to *globalize the regionalization*. Two leading paths for this development are Latin America's version for open regionalization and the Free Trade Area of the Americas, in case it becomes an hegemonic project. The second one is to *regionalize globalization*. Going deep into regional integration could be take into advantage of globalization in favor of national/regional development more genuine and multidimensional (economic, social, political and cultural). It indicates the necessary conditions to reach this objective. The author's position is for this alternative

INDICE DE CAPÍTULOS

<i>Materia</i>	<i>Página</i>
<i>Dedicatoria</i>	
<i>Indice</i>	
<i>Capítulo 1 Introducción a la dispersión conceptual sobre globalización</i>	<i>1</i>
<i>Capítulo 2 Trasfondo histórico de la globalización actual</i>	<i>43</i>
<i>Capítulo 3 Procesos económicos fundamentales de la mundialización: (I) La acelerada dinámica internacional del capital</i>	<i>77</i>
<i>Capítulo 4 Procesos económicos fundamentales de la mundialización: (II) Cambios normativos, fusiones de transnacionales y otros temas</i>	<i>125</i>
<i>Capítulo 5 Globalización y regionalización en América Latina</i>	<i>169</i>
<i>Capítulo 6 ¿Tiene futuro la integración latinoamericana en un ambiente de globalización? Primera parte: globalización de la regionalización, una respuesta negativa</i>	<i>201</i>
<i>Capítulo 7 ¿Tiene futuro la integración latinoamericana en un ambiente de globalización? Segunda parte: regionalización de la globalización, la respuesta positiva</i>	<i>271</i>
<i>Bibliografía citada</i>	<i>307</i>

CAPITULO 1

INTRODUCCION A LA DISPERSION CONCEPTUAL SOBRE GLOBALIZACION

La globalización es un mito adecuado a un mundo
sin ilusiones, pero es también un mito
que nos despoja de la esperanza
Hirst y Thompson

Introducción

Si hay un término omnipresente en el lenguaje político, económico y social de nuestro tiempo ese es globalización. Podría pensarse entonces que su significado es claro y directo, pero no es así. Para algunos la globalización es un mito, e indudablemente lo es en la presentación que nos hacen de ella los que podríamos llamar fundamentalistas de la globalización, para quienes se trata de un fenómeno del todo inédito en la historia cuyo desenlace final parecería ser una especie de sociedad estelar cuya sola fuerza de gravitación mundial sería el mercado. Es desconcertante la tendencia del fundamentalismo globalista a presentar la internacionalización de sectores y procesos económicos como evidencias del surgimiento de una economía dominada por fuerzas del mercado global que ya gozan de autonomía. De igual manera es impresionante la falta de sentido histórico que pone en evidencia la presentación de los cambios actuales como si fueran únicos y sin precedente y como si de ahora en adelante hubieran de perpetuarse en el futuro hasta la consumación de los siglos.

Los fundamentalistas de la globalización están ideológicamente vinculados al mundo de los negocios; sus ideas y profecías tienen una audiencia garantizada precisamente porque prefiguran el entorno en que las grandes empresas desearían operar en el futuro; sus improbables

escenarios tienen una audiencia complacida “precisamente porque en alguna medida es la ideología que informa a la empresa. En el contexto del mundo de los negocios la idea de la globalización no es simplemente una noción analítica, es una noción de naturaleza ideológica que expresa una cierta orientación hacia el futuro.”¹ Esto mismo explica, dicho sea de paso, que no obstante su endeble base científica, esta visión de la sociedad y del futuro haya dado lugar a una profusa bibliografía para desmentirla. Este discurso, como lo apunta Saxe-Fernández, “cuenta con una elaborada y proliferante estructura conceptual fundamentada más en pilares axiomático-deductivos que científicos e históricos”.² Esa es, precisamente, la estructura conceptual del neoliberalismo, de endeble base científica por excelencia.

La oposición a la mitología fundamentalista ha llevado a algunos autores a negar la existencia misma de la globalización. El término vendría a ser así un neologismo innecesario, una trampa para el conformismo ante fuerzas al parecer ineluctables que llevan a la instauración del reino de las transnacionales o una especie de “milenarismo económico” que anuncia el advenimiento de un mundo en que con la universalización del mercado, y englobar éste todas las formas de la actividad humana y de su espiritualidad, desaparecerán las viejas divisiones que han enfrentado a las naciones, noción tanto más entrañable al final de un siglo que se ha caracterizado por ser uno de los más sangrientos de la historia.

Creemos que la verdad se sitúa entre las posiciones polares y que todavía hay áreas de penumbra conceptual pues la globalización no es de ninguna manera un hecho consumado y tampoco puede excluirse que por la acción de la sociedad civil haya reconsideraciones de su

¹ Anthony Giddens on globalization, UNSRISD News n°15, United Nations Research Institute for Social Development, 1998 (via Internet).

² John Saxe-Fernández, *Globalización: crítica a un paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Económicas y Plaza Jamés, 1999, p.15

rumbo y de sus expresiones actuales, algo que solo los fundamentalistas podrían excluir. Más adelante en este capítulo se harán algunas reflexiones sobre el particular.

Quizás sea este el momento de decir que en este trabajo habremos de usar indistintamente los términos *globalización* y *mundialización*, por lo que en adelante se dirá. Con referencia a la economía internacional el término *global* lo utilizaron inicialmente las escuelas de negocios de algunas universidades de gran prestigio, como Harvard, Stanford y Columbia, y lo popularizaron algunos autores egresados de éstas, como Michael Porter y Kenichi Ohmae. El sentido que originalmente asignaron esas universidades al término fue que las nuevas tecnologías, sumadas a la liberalización y la desregulación, habían creado condiciones para que pudiera hacerse negocios en cualquier parte del mundo, para lo cual todo lo que tenían que hacer las empresas era reorganizarse y formular de nuevo sus estrategias internacionales. Con anterioridad George Modelsky³ había utilizado el término “globalización” para referirse de manera específica a la expansión europea que se orientaba a dominar a otras comunidades e integrarlas en un sistema global de comercio.

Por su parte, en algunos medios europeos el término “mundialización” se propuso como alternativo de globalización con el argumento no desdeñable de que “la palabra *mundial* permite introducir, de otra manera que el término *global*, la idea de que, si la economía se ha mundializado, sería importante que se construyeran lo más pronto posible instituciones políticas mundiales capaces de dominar el movimiento.”⁴

Según Chesnais el término mundialización reduce en parte lo borroso del término globalización, pero no advertimos por qué razón, a menos que se asigne a cada concepto un sentido específico, teniendo por tanto cada uno su propia definición, y evidentemente no es el

³ George Modelsky, *Principles of world politics*, Nueva York, Free Press, 1972

⁴ Francois Chesnais, *La mondialisation du capital*, París, Syros, 1996, p.15

caso. Por consiguiente, ambos conceptos son intercambiables porque claramente los dos hacen referencia (como globo o como mundo) a un espacio que tiene como límite la dimensión del planeta Tierra, único espacio en el que hasta ahora tiene lugar la actividad económica. No obstante estas consideraciones, es conveniente subrayar la idea central de Chesnais de la necesidad de llegar a contar, cuanto mas pronto mejor, con instituciones políticas que regulen la mundialización. Actualmente los gobiernos están recorriendo el camino en sentido contrario.

En este capítulo se examinará en forma accesible el concepto de globalización desde diferentes perspectivas. En primer lugar se hará una presentación concisa de los aspectos que se juzga menos trascendentes, para enseguida pasar al examen de algunas cuestiones de fondo y a la presentación selectiva de algunas definiciones de globalización que en mayor o menor medida se hacen cargo de hechos constitutivos del fenómeno y, por tanto, contribuyen a la determinación de sus alcances, aparte de que por el respaldo institucional que tienen puede pensarse que influyen en la formación de opinión pública. Por ultimo, se abrirá un espacio para la discusión teórica del problema en la que se consideren sus aspectos esenciales.

La globalización intuitiva

Para el común de las gentes la globalización ha llegado a ser una especie de atmósfera envolvente y en consonancia con ello no hay acontecimiento, catástrofe o hallazgo que no tenga relación con ella, además de que por ella se explica. Abstracción hecha de la banalidad de muchas presentaciones que contribuyen a formar esa noción difusa de la globalización, la percepción de que ésta existe responde a ciertos hechos que intuitivamente se perciben como elementos constitutivos de ella.

Uno de ellos es la instantaneidad de la comunicación con cualquier parte del mundo gracias a las facilidades técnicas ahora disponibles. La idea de que ya estamos en la *civilización del satélite* crea de inmediato la sensación de vivir en un mundo donde la geografía llegó a su fin.

En particular, los programas de noticias en la televisión colocan a millones de personas en la condición de espectadores *en tiempo real* de los acontecimientos que suceden en todos los puntos cardinales de la Tierra; pasan todos ellos a ser parte de una misma historia, uniéndose en una sola reacción de repudio o de solidaridad que traspasa las fronteras y da origen gradual a una conciencia de universalidad en la que incluso acontecimientos lejanos nos parece que de alguna manera nos alcanzan y atañen.

Una elocuente evidencia de lo anterior es la forma como las asociaciones y onegés de Estados Unidos y Europa se cohesionaron a través de Internet para movilizarse contra el Acuerdo Multilateral de Inversiones, primero, y después contra la Ronda del Milenio de la Organización Mundial de Comercio (OMC), movimiento mundial de extraordinario vigor que fue una *expresión concreta de otra cara de la globalización*, el nacimiento de una *sociedad civil transnacional* que reclama poner un alto a los excesos y realizar una rectificación del proceso de deshumanización de las sociedades.

De igual manera, las facilidades de información han creado una creciente conciencia de que vivimos en un planeta que no es eternamente habitable y que las acciones irresponsables y la carencia de regulaciones eficaces de la actividad económica que deteriora el ambiente, están amenazando al mundo entero y no sólo a las localidades o los países donde ese deterioro tiene lugar. Millones de personas pueden presenciar hoy día en tiempo real la destrucción de los bosques, los ríos cubiertos de espesas natas de desechos tóxicos, los derrames de petróleo y la angustiada lucha de cientos de personas limpiando a las aves de la camisa de fuerza negra que les impide volver poblar el cielo. Al mismo tiempo, millones de personas también por los mismos medios adquieren conocimientos y conciencia sobre los múltiples caminos abiertos para el rescate del ambiente.

Desde los años 1950 se han publicado numerosos documentos e informes científicos que han contribuido a crear una conciencia de que los recursos de nuestro planeta no son inagotables. En los primeros años los informes alertaron la conciencia de los científicos y de las personas de mayor ilustración, pero en años recientes la asimilación de esas informaciones ha sido cada vez más rápida y penetrante. En ese estado de creciente alerta la publicación del Informe Brundland, *Nuestro Futuro Común*,⁵ que propuso el concepto universalmente aceptado de *desarrollo duradero*, contribuyó en gran medida a la formación de la conciencia cabal de las dimensiones del problema y de la inminencia de las amenazas.

Hay, en consecuencia, una creciente sensibilidad a la idea de que la operación no regulada de las fuerzas del mercado puede generar problemas ambientales que solamente pueden contrarrestarse mediante acciones a escala mundial. Una vez percibido el problema como mundial la solución que se viene demandando necesariamente es global, pues por sí solo ningún Estado, por poderoso que sea, puede hacer frente a la amenaza de la catástrofe ecológica.

Un tercer hecho ha sido la implosión de la Unión Soviética, que al poner fin a la existencia contradictoria de dos sistemas políticos y sociales dejó al capitalismo como único sistema de dimensión planetaria. Aunque el hecho se ha presentado como el ingreso a un mundo sin ideologías, la realidad constatable cotidianamente es “la victoria (provisional como toda victoria) de una ideología : la de la competencia, del poder de la técnica y de la razón económica.”⁶ Pero por provisional que como hecho histórico éste sea, la sensación inmediata que se tiene es la de estar colocados en un mundo que ya no presenta alternativas. Y así lo predicen los monoteístas del mercado. Uno de ellos, el escritor Alain Minc, lo expresa de esta manera: “El

⁵ Comisión Mundial sobre el Entorno y el Desarrollo, Naciones Unidas, *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, 1987

⁶ Gerard Kebabdjian, *L'économie mondiale. Enjeux nouveau, nouvelles theories*, Paris, Editions du seuil, 1994, p.15

capitalismo no puede venirse abajo, es el estado natural de la sociedad. La democracia no es el estado natural. El mercado sí.”⁷

Junto al surgimiento del capitalismo como sistema planetario, la implosión de la Unión Soviética dio origen a un hecho insólito que abona también la noción general de mundialización. Por primera vez en la historia la nación más poderosa, la personificación de “los nuevos ideales”, no preside solitaria en su majestad los destinos del mundo sino comparte el liderazgo. Estados Unidos quedó como la única superpotencia militar, pero “al estallar el mundo bipolar nacieron no una sino dos constelaciones diferentes: la unipolaridad militar y la multipolaridad económica (...) (Por ello) la única superpotencia militar no puede decidir sin consultar; no puede actuar sin el consenso de otros; monopoliza el poder de destrucción planetaria, pero ya no impera.”⁸

Ahora puede decirse sin vacilar que Estados Unidos ha perdido la hegemonía absoluta que ejerció después de la segunda guerra mundial, pero el surgimiento de una hegemonía económica compartida, acontecimiento anterior al hundimiento soviético, ha creado incertidumbres y rebeldías, ya pasaron los tiempos en que la razón de seguridad era argumento suficiente para que Estados Unidos doblegara las voluntades de sus aliados europeos, ahora éstos ocupan ya con creciente resolución el sitio a que les da derecho su condición de primer mercado mundial. Es muy indicativo que Estados Unidos ya no quiera asumir en forma solitaria la preservación del máspreciado tesoro de su política exterior, el libre mercado mundial. “Estados Unidos no está

⁷ Citado por Ignacio Ramonet, “Un nuevo totalitarismo”, en el debate sobre la globalización con Thomas Friedman convocado por la revista *Foreign Policy*, ver “La globalización a debate”, *Le Monde Diplomatique*, edición mexicana, enero-febrero 2000

⁸ Alfredo Guerra-Borges, “Tiempo de grandes configuraciones. Tendencias contemporáneas de la inversión extranjera directa”, en Alfredo Guerra-Borges (coord.), *Nuevo orden mundial, reto para la inserción de América Latina*, primera reimpresión, México, 1996, p.85

interesado en seguir siendo el único guardián supremo del sistema multilateral de comercio,⁹ pero no hay a su lado quien quiera o pueda sustituirlo.

Ha alimentado también la noción intuitiva de mundialización el anuncio del surgimiento de un Nuevo Orden Mundial, pero no porque sea claramente perceptible sino porque siendo un anuncio prematuro y todavía muy confuso “nadie acierta a definir con precisión que es el nuevo orden mundial. Su único rasgo inconfundible es que ya no es más el orden anterior.”¹⁰ En el mundo bipolar las confrontaciones tuvieron siempre una localización precisa, mientras que en el Nuevo Orden sus límites no están en ninguna parte, lo mismo son un punto en el planeta que todos sus confines, como lo pone de manifiesto la universalización de la conflictividad. Entre 1945 y 1995 han tenido lugar 195 conflictos armados. En ese período el mundo estuvo en paz solamente en septiembre de 1945.

Finalmente, tras la idea de globalización está presente el asombro ante la magnitud realmente astronómica de las operaciones financieras, el único hecho que de manera inconfundible puede decirse que es *global*. Orgulloso de que así sea, el entonces director general de la Organización Mundial de Comercio (OMC), señor Renato Ruggiero, cuando se discutía el Acuerdo Multilateral de Inversiones declaró con arrogancia: “Estamos escribiendo la Constitución de una economía mundial unificada”. Pero para desencanto del señor Ruggiero, este fue también un anuncio prematuro.

La globalización metafórica

Esquiva a su definición, la globalización ha sido un rico manantial de metáforas, como lo pone de manifiesto Ianni en la sugestiva relación de éstas que ha hecho en una de sus obras. Junto a la presentación de teorías de firmes cimientos como “economía-mundo” (Wallerstein), “sistema-

⁹ Sylvia Ostry, “New dimensions of market access: challenges for the trading system”, *New dimensions of market access in a globalising world economy*, Paris, OECD, 1995, p.25

mundo” (Braudel); o “dialéctica de la globalización” (Marx), por citar algunos de sus capítulos, Ianni enumera algunas “metáforas” que más bien parecen anuncios comerciales (“shopping center global”, “disneylandia global”), o membretes para el monoteísmo del mercado (“capitalismo global”, “moneda global”), sin que esté ausente el recurso de rescatar de la herencia hegeliana “el fin de la historia” tras el hundimiento soviético.¹¹

Según Ianni, “las metáforas parecen florecer cuando los modos de ser, actuar, pensar y fabular más o menos sedimentados se sienten conmovidos”,¹² observación interesante que podría explicar la irrupción eufórica de los metaforistas y de los simples rotuladores de la globalización en la bibliografía de nuestro tiempo, preñado de rápidas transformaciones y transiciones. Sin embargo, la superabundancia de metáforas, término cuyo uso por Ianni no compartimos en todos los casos, lo que parece sugerir es un completo desconcierto ante las transformaciones, y por ello no deja de llamar la atención que los más optimistas de nuestro tiempo ante el futuro, las grandes empresas, estén muy complacidas con esta reanimación de los artificios poéticos tan remotos de su grosero pragmatismo. Resulta también un entusiasmo injustificado pretender, como la lectura del libro autoriza a considerar que se pretende, que todas las imágenes metafóricas de la globalización o las así calificadas tienen un carácter científico y “revelan una realidad emergente aún huidiza en el horizonte de las ciencias sociales.”¹³ Cuando una realidad es deformada en su proyección al futuro, como en la metáfora de la “aldea global”, o cuando la realidad es sublimada en lo que parece ser más bien ensoñaciones, como la “nave espacial” o “la Torre de Babel” nada tienen de anticipación científica.

¹⁰ A. Guerra-Borges, *op.cit* p.85-86

¹¹ Octavio Ianni, *Teorías de la globalización*, 3a edición, México, Siglo XXI Editores. 1998

¹² *Ibid*, p.4

¹³ *Ibid*, p.4

La *aldea global* da a entender que en virtud de los adelantos de la informática somos ya prácticamente una comunidad mundial, cada vez más homogénea, donde ya no sólo circulan las mercancías sino se producen, comercializan y empaquetan las informaciones. “Antiguamente invadíamos los mercados extranjeros con mercancías. Hoy invadimos culturas enteras con paquetes de informaciones, entretenimientos e ideas...”¹⁴ Hasta aquí un hecho real incontrastable. Pero ya no lo es que la aldea global implica, por tanto, la idea de una comunidad en que han desaparecido las fronteras, el *shopping center global*, la *nave espacial* en la que juntos, todos por igual, navegamos en el universo hacia un destino infinito y desconocido.

La metáfora de la nave espacial, observa Ianni, lleva consigo la dimensión pesimista que encierra la modernidad. “En la metáfora de la nave espacial se esconde la de la Torre de Babel. La nave puede ser babélica. Un espacio caótico, tan babélico que los individuos, singular o colectivamente, tienen dificultad para comprender que están extraviados, en decadencia, amenazados o sujetos a la disolución.”¹⁵

Adviértase en todo esto el rasgo común de este género de anticipaciones alucinógenas del mundo del mañana, su visión catastrófica, pesimista, disolvente. En la retórica la metáfora capta un aspecto de la realidad, la transparencia del agua, por ejemplo, cuando alguien dijo que “el agua es la inocencia de la naturaleza”. Al pretender condensar la totalidad en uno de sus rasgos la metáfora de la globalización trasmuta la realidad en la imagen idealizada de la misma, pero paradójicamente ya no como concreción de la esperanza desde la insatisfacción del presente, como ocurre en las grandes utopías, sino más bien como expresión de la desesperanza, la confusión y el aniquilamiento.

¹⁴ Marshall McLuhan, “A imagen, o som e a furia”, en Bernard Rosemberg y David Manning White (comp.), *Cultura de massa*, Sao Paulo, Cultrix, 1973, citado por O. Ianni, *Ibid*, p.6.

¹⁵ O. Ianni, *op.cit*, p.8

Así, McLuhan, al condensar la globalización en la “aldea global” anuncia que “en el próximo siglo, la Tierra tendrá su conciencia colectiva suspendida sobre la faz del planeta en una densa sinfonía electrónica, en la cual todas las naciones (si aun existieran como entidades separadas) vivirán en una trama de sinestesia espontánea...”,¹⁶ es decir, en una trama que asocia el comportamiento de la individualidad de las naciones a estímulos que nada tienen en común con éstas y originados en no importa que parte del planeta, como si cada nación fuera el diapasón que vibra en respuesta diferenciada al sonido de los instrumentos que ejecutan esa sinfonía electrónica. En esa visión el individuo se habrá esfumado. El medio habrá desplazado a su fin. El instrumento a la razón. La razón humana se hundirá bajo el peso de su propia creación.

Globalización y multilateralismo

Pasamos ahora al examen de nuevos temas para avanzar en el sentido de la diferenciación epistemológica del concepto de globalización. En primer lugar se dará consideración al examen de los conceptos de globalización y multilateralismo y luego al examen de una interesante propuesta metodológica para dilucidar si en verdad se ha entrado ya al universo de la economía globalizada.

En diversas fuentes (autorales o institucionales) globalización y multilateralismo se conceptúan como equivalentes, pero se trata de una equiparación errónea. El multilateralismo es un término consagrado en las negociaciones para concretar acuerdos *multilaterales* de liberalización comercial, pero ésta es solamente uno de los aspectos, uno de los motores de la globalización, por lo cual la equiparación de términos restringe el alcance de ésta indebidamente.

Por otra parte, al considerar la mundialización como sinónimo del multilateralismo se oscurece la comprensión de las fuerzas que impulsan la regionalización, no en el sentido geográfico de este término sino como sinónimo de *integración regional*. Tomada en este sentido

¹⁶ Marshall McLuhan y Bruce R. Powers, *The global village*. Nueva York, Oxford University Press, 1989. p.95.

la regionalización es, en parte, una respuesta a la globalización,¹⁷ es su contrapartida, el recurso de conjugar las potencialidades nacionales para hacer frente al desafío internacional. El multilateralismo nada tiene que ver con este hecho.

La tercera razón para oponerse a la equiparación de la globalización con el multilateralismo es que dificulta comprender la naturaleza de la interacción que hoy día se da entre globalización y regionalización. Al enfatizarse los temas de la política comercial y del comercio internacional se opera una virtual exclusión de otras dimensiones de la interacción y se confunde la dinámica de la interacción actual con la muy diferente que hubo en el período entre la primera y la segunda guerra mundial. En este periodo la globalización se hundió víctima de un exacerbado proteccionismo de las economías desarrolladas. Ahora, por el contrario, si bien “globalización y regionalización son dos procesos de signo contrario y, por lo tanto, se contraponen, la tesis que se sustenta en estas reflexiones es que no se excluyen de modo absoluto sino que en ciertos planos interactúan; su relación es tensional pero no excluyente.”¹⁸

El recurso de los tipos ideales

Hirst y Thompson, en la Introducción de su interesante obra,¹⁹ hacen notar que para determinar la existencia o inexistencia de la globalización hace falta un modelo relativamente claro y riguroso de lo que una economía global podría ser y de que manera ésta representaría una nueva fase de la economía internacional, así como un cambio completo del entorno en que se desenvuelven los actores económicos nacionales. En estricto sentido la globalización debería entenderse como el desarrollo de una nueva estructura económica y no solo el cambio coyuntural hacia un volumen mayor de inversión y comercio internacional en el contexto de las relaciones

¹⁷ Charles Oman, *Globalization and regionalization. The challenge for the developing countries*, París, OECD, 1994, p.16

¹⁸ A. Guerra-Borges, *op.cit.*, p.87

¹⁹ Paul Hirst y Graham Thompson, *Globalization in question*, London, Polity Press and Blackwell Publishers, 1996, p.2

económicas existentes. Así delimitado el concepto nos permitiría diferenciar *grados* de internacionalización y a la vista de las tendencias en la escena internacional podríamos determinar de modo más o menos plausible si tiene lugar o no la constitución de un nuevo sistema económico supranacional.

En consonancia con lo anterior Hirst y Thompson elaboraron dos tipos ideales contrastantes de economía internacional, una economía completamente globalizada y una economía internacional abierta, a la que denominan “economía *inter-nacional*” (sic) que en lo fundamental todavía se caracteriza por el intercambio entre economías nacionales relativamente diferentes y en la cual muchos resultados como la competitividad de las empresas y los actores están determinados básicamente por procesos que tienen lugar en el ámbito nacional.

El tipo ideal de una economía inter-nacional. Se principia por “elaborar una versión simple y extrema de este tipo”, según el cual la economía “inter-nacional” es aquella en que las principales entidades son las economías nacionales, cada vez más interconectadas por el comercio y la inversión. Un proceso de esta naturaleza tiene como resultado la creciente integración de un número cada vez mayor de naciones y actores económicos en las relaciones del mercado mundial. El comercio favorece la especialización nacional y la división internacional del trabajo, no obstante lo cual el poder vinculante de las relaciones comerciales es desplazado gradualmente por la inversión, la cual asume el papel central en las relaciones entre las naciones constituyéndose en el principio organizador del sistema.

En este cuadro de creciente interdependencia entre las naciones su forma conserva su carácter “estratégico”, que implica mantener la separación relativa de los contextos nacional e internacional en que se determinan las orientaciones básicas y la dirección de los asuntos económicos, así como una relativa separación de sus efectos económicos. Las interacciones entre ambos órdenes (lo nacional y lo internacional) son, por consiguiente, del *tipo bola de billar*, con

lo que se quiere indicar que los eventos internacionales no penetran de modo directo la economía nacional sino son refractados al pasar por los procesos y las políticas nacionales. De esta manera, los campos de la política nacional e internacional (de las normas de actuación a que deben sujetarse las entidades correspondientes) se mantienen relativamente separados como dos órdenes diferentes de gobierno o bien operan *automáticamente*. En este caso se considera que los ajustes no son materia de las entidades o autoridades públicas sino la consecuencia de fuerzas “no organizadas” o “espontáneas” del mercado

El tipo ideal de una economía globalizada. El supuesto básico en este caso es que ésta constituiría un sistema global en el cual las economías nacionales son subsumidas y rearticuladas dentro del sistema por efecto de las transacciones y los procesos internacionales. En el tipo ideal de economía “inter-nacional” siguen predominando los procesos que tienen lugar en el nivel de la economía nacional y los fenómenos internacionales son el resultado de los diferentes desempeños de las economías nacionales. “La economía internacional es un agregado de funciones localizadas nacionalmente.”²⁰ De esta manera, aunque las economías nacionales tienen un amplio repertorio de interacciones económicas internacionales, éstas tienden a manifestarse como oportunidades o restricciones para los actores económicos nacionales y sus instancias públicas reguladoras.

En la economía mundializada el sistema económico internacional adquiere autonomía y se desvincula socialmente a medida que los mercados y la producción se vuelven completamente globales. Las normas y las políticas nacionales a las que se ajusta la actividad económica, bien sea que ellas emanen de las empresas privadas o de los gobiernos, tienen que tomar en cuenta de manera regular los determinantes predominantemente internacionales de su respectiva área de acción. A medida que la interdependencia sistémica crece el ámbito nacional es permeado y transformado por el entorno internacional.

De lo anterior se desprende una primera consecuencia de la economía global, que es el carácter problemático que asume la gobernabilidad de mercados globales socialmente descontextualizados, aun en el caso que las instancias reguladoras tuvieran coincidencia y estuvieran animadas del espíritu de cooperación. La dificultad estriba en contar con normas generales de aplicación tanto nacional como internacional para hacer frente a las fuerzas del mercado global; es decir, para la regulación internacional de estas fuerzas. Lo más posible es que la interdependencia provoque conflictos entre las distintas agencias regulatorias en vez de su integración.

Una segunda característica básica de la economía mundializada sería la transformación de las “empresas multinacionales” en “empresas transnacionales”, metamorfosis para la cual Hirst y Thompson utilizan una clasificación propia, *ad hoc*, de las empresas que tienen operaciones internacionales, denominando “empresas multinacionales” a las que tienen una base predominantemente nacional y “empresas transnacionales” las que no tienen identificación nacional alguna y su administración está internacionalizada.²¹ Por su parte, en una economía globalizada las empresas financieras actuarían sin tener como referente ninguna política monetaria nacional. “La empresa transnacional sería la principal manifestación de una economía verdaderamente globalizada.”²²

Otra consecuencia más, la tercera, del modelo de economía globalizada es la declinación de la influencia política y el poder de negociación de la clase obrera organizada. Los mercados globales y las empresas transnacionales se desenvuelven en un mercado laboral mundial abierto que no descansa en la movilidad de la mano de obra sino en la del capital. Globalizada la movilidad del capital lo que se pone en competencia es la fuerza de trabajo de un país a otro.

²⁰ *Ibid.*, p.10

²¹ Sobre los conceptos “multinacional” y “transnacional” ver el Capítulo 3 de este trabajo.

La cuarta y última consecuencia del modelo de economía globalizada es la creciente multipolaridad del sistema político internacional. Una gran variedad de entidades, desde las agencias internacionales hasta las empresas transnacionales obtienen en ese sistema mayor poder relativo a expensas de los gobiernos nacionales.

¿No existe y, sin embargo, se mueve?

El tipo ideal de economía mundializada coincide en lo fundamental con la presentación que hace la UNCTAD de una *economía global*. Según la UNCTAD debe entenderse por “economía global” una economía en que las empresas y las instituciones financieras operan transnacionalmente, es decir, trascendiendo las fronteras nacionales. “En un mundo así los bienes, los factores de producción y los activos financieros serían sustitutos casi perfectos en cualquier parte y ya no sería posible considerar a las naciones-estado como entidades económicas diferentes con poder de decisión autónomo en la consecución de objetivos nacionales.”²³

Definida la economía global en los términos de la UNCTAD o del tipo ideal Hirst-Thompson, la globalización no existe. La propia UNCTAD así lo reconoce explícitamente al afirmar que “la economía mundial está lejos de tal paradigma supranacional.”²⁴ ¿En dónde está entonces el fenómeno al que actualmente se reconoce bajo una variante u otra, en esta o aquella definición, como globalización?...

Para Weber un tipo ideal “no es la realidad histórica y mucho menos la realidad auténtica (...) Tiene más bien el significado de un concepto límite puramente ideal con el que se mide la realidad a fin de esclarecer determinados elementos importantes de su contenido empírico, con el cual se compara.”²⁵ Obviamente, el recurso metodológico de Hirst-Thompson no es weberiano.

²² P.Hirst y G. Thompson, *op.cit.*, p.12

²³ UNCTAD, *Trade and development report*, 1997, Ginebra, 1997, p.70

²⁴ *Loc.cit*

²⁵ Max Weber, “La objetividad del conocimiento en la ciencia y la política sociales”, *Sobre la teoría de las ciencias sociales*, Argentina, Futura, 1976, p.65

Se construyó un tipo ideal (el de “economía inter-nacional”) para contrastarlo con otro (el de “economía globalizada”), por lo cual la comparación consiste en contrastar dos supuestos. Lo deseable y metodológicamente más riguroso hubiera sido utilizar uno de los dos modelos, cualquiera de ellos, por ejemplo el tipo ideal de “economía inter-nacional” para medir la realidad (la economía mundial contemporánea) a fin de esclarecer los elementos más importantes del contenido empírico de ésta, la que, a su vez, se hubiera comparado con el segundo tipo ideal. Creemos que la conclusión hubiera sido la misma: la economía globalizada, en los términos de Hirst-Thompson y la UNCTAD, no existe. Así lo creemos nosotros también: no existe. Pero tampoco existe la economía “inter-nacional”. Su tipo ideal tiene tanto de ideal como de real. Es un hecho comprobado, y más de una vez habremos de presentar hechos que lo confirman, que actualmente las principales entidades de la economía internacional son las economías nacionales, *con base en las cuales* una innumerable cantidad de pequeños y medianos exportadores y las propias empresas transnacionales, definidas en la forma ya consagrada en la bibliografía (ver Capítulo 3) y no en la acepción *ad hoc* de Hirst-Thompson, participan en la economía mundial. Todas ellas (las empresas pequeñas, medianas y transnacionales) tienen como base de apoyo su país de origen (mercado, normatividad, orden institucional y Estado de su país de origen). Son las economías nacionales las que entran en recíproca relación cada una con sus propias políticas y orientaciones estratégicas, y es la interacción de estas entidades diferenciadas la que da origen a la economía internacional. “Es el sistema de diferenciación introducido por los Estados-naciones lo que crea la economía internacional”.²⁶ En el ámbito nacional cada Estado cumple su finalidad normativa y reguladora imprimiendo a la economía una orientación, y al hacerlo así da origen a la diferenciación en el plano internacional.

²⁶ G. Kebabdjian, op.cit. p.23

A mayor abundamiento, al preguntarse cuales son los factores que determinan actualmente el comercio internacional, *cómo explicarse quien exporta qué a quien y quien fabrica qué en donde*, una investigación llevada a cabo en la Universidad de Harvard llegó a la conclusión de que no son las ventajas comparativas, salvo bajo ciertas condiciones, sino las empresas y los gobiernos lo que realmente interesa en la determinación del comercio internacional; son “las corporaciones multinacionales y los gobiernos los inductores primarios de las decisiones de localización de la producción y del patrón de las exportaciones y no la dotación de capital de un país, la competencia local o la demanda interna.”²⁷

No obstante lo anterior, y en esto el tipo ideal de economía “inter-nacional” es trascendido, en la economía mundial contemporánea hay diversos aspectos en que la economía internacional sobredetermina de una u otra forma la economía nacional sin que se llegue al grado de lo supranacional. O, sin llegar a la sobredeterminación de lo nacional por lo internacional, hay aspectos en que el predominio de lo nacional como está planteado en el tipo ideal de Hirst-Thompson hace tiempo dejó de corresponder a la realidad. La UNCTAD lo reconoce así cuando a continuación de afirmar que la economía mundial está lejos del paradigma supranacional, agrega que “una descripción más adecuada de la situación actual es la de *interdependencia económica global*, donde los vínculos transfronterizos entre los mercados y entre la producción y las actividades financieras son ahora tan fuertes que los acontecimientos económicos en cualquier país están influenciados en un grado significativo por las políticas y sucesos que tienen lugar fuera de sus límites.”²⁸

Aparte de la cuestión de la interdependencia (cuyo carácter “global” podría discutirse), hay otros aspectos de la realidad actual que es indispensable tener en cuenta. Admitida la

²⁷ David Yoffie (editor), *Beyond free trade: Firms, Governments and global competition*, Boston, Massachusetts, Harvard Business School Press, 1993, p. 1

posibilidad de un ajuste automático de la economía “inter-nacional” como consecuencia de fuerzas “espontáneas” o “no organizadas” del mercado, Hirst y Thompson señalan que quizás el caso clásico de un mecanismo de ajuste “automático” sigue siendo el del Gold Standard, insignia del período de esplendor de la *Pax Británica* entre mediados del siglo XIX y 1914, pero agregan que un sistema económico internacional automáticamente gobernado como el del Gold Standard es imposible reproducirlo ahora, pues aunque la economía mundial es relativamente abierta el comercio está más institucionalizado, por el GATT anteriormente, y la OMC ahora; la inversión extranjera es diferente en sus modalidades y destinos, no obstante tener nuevamente, como antes de 1914, una gran movilidad; el sistema monetario internacional es muy diferente y la movilidad de la fuerza de trabajo está muy restringida.²⁹

Un hecho trascendental de nuestro tiempo que no puede omitirse en esta discusión es que la Unión Europea, que cuenta con la economía más grande del mundo, tiene órganos superiores dotados de *poderes supranacionales*, y que la evolución seguida hasta ahora, así como los compromisos suscritos en Maastricht, primero, y luego en Amsterdam, apuntan claramente a que esa supranacionalidad sea aún mayor en el futuro, algo que en la historia de la economía mundial no tiene antecedente.

La descomposición del proceso de producción en operaciones localizadas en distintos puntos de la geografía mundial, pero en definitiva interconectadas por la empresa transnacional, desdibuja en alto grado la “base nacional” de esas producciones; el “made in” pierde sentido. ¿Qué soberanía tiene sobre su política industrial un pequeño país (y los grandes son los menos) donde está localizado uno de los procesos de la producción internacional integrada, si en definitiva qué se produce, cómo se produce, cuándo y para quién se produce lo decide la firma

²⁸ UNCTAD, *Trade*, op.cit., p.70

²⁹ Hirst y Thompson, *op.cit.*, p 9

transnacional?... Podrá argumentarse que en uso de su soberanía un país puede decidir no pertenecer a la cadena de valor de la producción internacional. Desde el punto de vista del derecho internacional el argumento es inobjetable, Sin embargo, en la práctica el derecho no se encuentra entre los argumentos de mayor peso en la evaluación de las opciones.

La desregulación ha debilitado considerablemente las funciones del Estado-nación al colocar fuera de su control (del control nacional) sectores completos, uno de ellos tan importante como es el de las telecomunicaciones (ver Capítulo 4). Aun más grave es el hecho de que en vez de encaminarse a la supranacionalidad la economía mundial parecería ser arrastrada en dirección contraria debido a que los gobiernos están poseídos por un depresivo sentido de minusvaluación, a toda costa “quieren valer menos” para lo cual están despojando al Estado de muchas de sus funciones de manera que gobierne menos, que regule menos y que las empresas transnacionales decidan más. ¿Acaso los negociadores de los gobiernos de los países de la OCDE no estaban de acuerdo en crear un “tribunal especial” ante el cual las transnacionales podrían demandar a los Estados para obligarlos a derogar disposiciones que ellas consideraran contrarias o limitativas de la libertad de inversión?

La desregulación financiera ofrece posiblemente el mejor ejemplo del poder que se ha transferido a las empresas transnacionales y, en general, a entidades no públicas. Si del 1.5 millones de millones de dólares, es decir, billón y medio de dólares de operaciones financieras diarias sólo corresponde al comercio de bienes y servicios el dos por ciento, lo demás son transacciones entre empresas transnacionales en las que nada tienen que ver las autoridades monetarias nacionales; es más, ni siquiera les preocupa tener algo que ver pues ellas mismas le han dado esa libertad a las transnacionales. Los llamados inversionistas institucionales han llegado a ser un agente de enorme poder y extrema peligrosidad debido a la volatilidad de sus colocaciones de recursos, como lo enseñan las duras experiencias de los últimos años en los

mercados emergentes. No obstante ser lo anterior elocuente por sí, lo es aun menos que un hecho como el siguiente. En 1993 el Banco de Francia y el Bundesbank comprometieron hasta 300,000 millones de dólares de sus reservas para preservar el sistema monetario europeo amenazado por los ataques contra el franco. Ese año, según datos del FMI,³⁰ los fondos mutuos de Alemania, Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón manejaban 13 millones de millones de dólares. Si el propósito hubiera sido derrotar a los bancos europeos en su intento por salvar el sistema monetario hubiera bastado a los fondos mutuos arrojar al mercado tan solo un tres por ciento de sus recursos. Los bancos centrales hubieran sido impotentes ante tal arremetida.

Hay, pues, no pocos aspectos de la economía mundial de nuestro tiempo que sin llegar a configurar la supranacionalidad del tipo ideal de la economía globalizada, tampoco pueden omitirse o simplificarse en el modelo de “economía inter-nacional”. Subsiste, por tanto, el problema de saber si la globalización existe y si existe cuales son sus elementos fundamentales. El tipo ideal de economía globalizada lo mismo podría haberse construido con otros supuestos, en cuyo caso las conclusiones habrían sido distintas. El dilema no se resuelve en la forma planteada por la UNCTAD y Hirst y Thompson. La importante obra de éstos consagra una buena parte a dar sólidos argumentos para demostrar la superficialidad de los desatinos fundamentalistas, pero no es eso lo que interesa en nuestra discusión.

Hirst y Thompson admiten con honradez científica que la oposición entre los dos tipos ideales podría esconder la posible mezcla de ambos, lo que dificultaría determinar las principales tendencias con base en las evidencias disponibles. Para ellos los dos tipos de economía no son inherentemente excluyentes; bajo ciertas condiciones la economía globalizada podría incluir y subsumir la economía “inter-nacional”. La economía globalizada rearticularía muchos de los aspectos de ésta, transformándolos y reforzándolos. Pero si este fenómeno se diera habría en la

³⁰ FMI, *International capital markets. Developments, prospects and policy issues*. Washington DC, 1995

actual coyuntura una compleja combinación de los elementos de ambos tipos de economía. El problema es entonces establecer cual es la tendencia predominante, si la tendencia a la globalización o, por el contrario, a que el modelo inter-nacional se mantenga por un tiempo más. “En nuestra opinión, advierten Hirst y Thompson, un proceso de hibridación de esta naturaleza no está ocurriendo”³¹, pero admiten que sería arrogante descartar su posibilidad.

Si no se están “hibridizando” los dos tipos ideales, ¿qué es lo que quedó comprendido entre uno y otro que en ninguna parte se le menciona? Solo parece posible una respuesta, ese algo es un tipo no ideal de economía, la economía contemporánea. Lo más cercano a la realidad, lo que por analogía histórica podríamos llamar “*el globalismo real*”, es que al inicio del tercer milenio la economía mundial es un sistema *en proceso de formación* (alguien podría decir “*de hibridación*”) en el que se entrecruzan nuevas tendencias hacia la transnacionalidad y estructuras anteriores que garantizan que para las economías nacionales no ha llegado, ni está cercana, la hora en que ya no tengan sentido.

Lo que resulte en definitiva de ese entrecruzamiento no dependerá exclusivamente de la economía *sino ante todo de la política*, del resultado final de la confrontación entre las fuerzas ciegas de la globalización tal como la conocemos y la *sociedad civil mundial* con su propio tipo ideal de sociedad. “La sociedad civil mundial es el conjunto de todas aquellas organizaciones sociales e instituciones (asociaciones voluntarias, sociedades sin fines de lucro, ONG, etc) que actúan en el plano local, nacional y mundial en todas las esferas de la sociedad, con el fin de mejorar las condiciones de la vida social, tanto en el plano individual como colectivo.”³² Ello no excluye que desde otras direcciones, pensamos que ante todo desde los propios Estados, parta la iniciativa, como un imperativo nacido de la experiencia, de enmendar excesos que terminan por

³¹ P. Hirst y G. Thompson, *op.cit.*, p.16

desorganizar la propia “economía globalizada”, y en consecuencia haya una nueva generación de regulaciones y directivas de economía mundial inspiradas en una mayor moderación.

Las definiciones institucionales

Un tercer paso en la dirección de las caracterizaciones es el examen de las definiciones de globalización que tienen respaldo institucional. El Fondo Monetario Internacional define la globalización como “la interdependencia económica creciente en el conjunto de los países del mundo, provocada por el aumento del volumen y de la variedad de las transacciones fronterizas de bienes y de servicios, así como de los flujos internacionales de capitales, al mismo tiempo que por la difusión acelerada y generalizada de la tecnología”³³

En esta definición el elemento considerado principal es la interdependencia, resultado de la acción concurrente de tres factores, el comercio, los flujos del capital y la tecnología. Como se verá en el Capítulo 2, la interdependencia ha sido un rasgo característico de los procesos de globalización anteriores, particularmente el de 1870-1913. Digamos de paso que esto es algo que se subraya a menudo para desmentir una de las falacias de los globalistas, el de que la globalización no tiene precedentes, pero la finalidad polémica del discurso deja en el silencio, en este caso como en otros, un comentario adicional que destaque las diferencias de fondo que hay tras la comparación formal de las estadísticas. No es lo mismo la interdependencia generada por el comercio de minerales, frutas tropicales y otros alimentos y materias primas, composición que tuvo el comercio en el siglo XIX y muy avanzado el presente, que el comercio de productos industriales, particularmente de alta tecnología. Se trata de interdependencias de muy diversa naturaleza y de consecuencias muy distintas.

³² Ricardo Petrella, Grupo de Lisboa, *Los límites a la competitividad*, Argentina, Universidad Nacional de Quilmes y Editorial Sudamericana, 1996, p 40

³³ Fondo Monetario Internacional, *Las perspectivas de la economía mundial*, Washington, mayo 1997

La definición del FMI habla de una interdependencia *creciente*, que es una especificación que no debe pasar desapercibida pues no toda relación transfronteriza, sea comercio o inversión, genera interdependencia. Tiene que adquirir determinada intensidad y exhibir la tendencia a la intensificación de los vínculos económicos entre países, como lo destacan en sus definiciones de la globalización diversos autores, a saber, Low (“la globalización es una palabra carente de elegancia, pero describe un proceso vital que involucra la intensificación de los vínculos económicos entre países a través del comercio, los flujos financieros y la inversión”),³⁴ Oman (“La globalización se puede definir en forma genérica como el crecimiento de la actividad económica a través de las fronteras”)³⁵; y Beviglia Zampetti y Sauvé, (“En gran medida la globalización es un fenómeno impulsado por estos nuevos patrones de la actividad de las firmas, el cual involucra flujos internacionales cada vez mayores de bienes, servicios, inversiones, tecnología y personas”)³⁶.

Sin el ánimo de cambiar una costumbre conviene aquí abrir un paréntesis para precisar con mayor cuidado el significado de la “interdependencia.” La costumbre ha vuelto usual entender por interdependencia la vinculación generalmente estrecha de dos o más economías entre las cuales la importancia de las corrientes de comercio e inversión es significativa, pero el resultado de ello tiene dos formas de vinculación cualitativamente diferentes. Hablando con propiedad hay interdependencia solamente cuando la dependencia es recíproca, como la existente entre Estados Unidos y la Unión Europea, sin ser este el único caso. “Las ‘economías nacionales abiertas’ forman un sistema de interdependencias cuando la coyuntura de una influencia

³⁴ Patrick Low, “Market access through market presence: a look at the issues”, en OECD, *New dimensions of market access in a globalising world economy*, Paris, 1995, p.49.

³⁵ Charles Oman, *Globalization and regionalization. The challenge for the developing countries*, Paris, OCDE, 1994, p.33

³⁶ Americo Beviglia Zampetti y Pierre Sauvé, “New dimensions of market access: an overview”, *New dimensions of market access in a globalising economy*, Paris, OCDE, 1995, p.13

significativamente las de los otros y, por consiguiente, (éstos) retroaccionan sobre la primera”³⁷

Cuando una sola de las partes es la que influye significativamente sobre la otra no hay interdependencia sino *dependencia* (dominación jerárquica). En ambos casos la corriente de comercio e inversión puede adquirir determinada intensidad y exhibir la tendencia a la intensificación de los vínculos económicos, lo que se consideraría uno de los resultados de la globalización, pero el significado y la trascendencia económica, y sobre todo política, es diferente en la interdependencia, entendida en sentido estricto y la dependencia.

Aun podría abrirse un tercer grupo de países como resultado de la globalización actual, la de los países que no son ni interdependientes ni dependientes por la sencilla razón de que no interesan, son marginados, por las potencias hegemónicas. Son los pobres entre los pobres de los países del mundo. Pero no es este el momento de ocuparse del asunto.

De la definición del FMI conviene subrayar la noción de difusión tecnológica “acelerada y generalizada”. Este es un rasgo nuevo que diferencia al proceso actual de anteriores globalizaciones, pues si bien hubo en ellas transferencia de tecnología, lo fue particularmente en la forma de exportación de bienes de capital, no fue creciente y mucho menos generalizada, ni asumió como ahora la forma de difusión de *conocimientos*.

La definición de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) identifica elementos estructurales de la globalización. Para la OCDE la globalización “podría definirse como un 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 grandes empresas transnacionales, que constituyen estructuras

³⁷ G Kebabdjian, *op.cit.*, p 31

concentradas de oferta, aprovechando plenamente las ventajas de la globalización financiera, núcleo central del proceso”.³⁸

La principal virtud del texto anterior es definir la globalización como un sistema de producción dominado por empresas transnacionales (elemento por completo desconocido en globalizaciones anteriores al siglo XX y de incipiente desarrollo hasta muy avanzado este siglo); que constituyen estructuras concentradas de oferta (o sea, que no operan en régimen de libre competencia sino de competencia oligopólica); y que aprovechan las ventajas de la globalización financiera, aspecto este último cuya mención individualizada es muy relevante porque, en primer lugar, en la actualidad es la única globalización que parece indiscutible; segundo, porque en ningún período anterior estuvo presente y es, por tanto, un elemento inédito; tercero, porque se le identifica como el núcleo central del proceso por el cual una parte creciente del valor mundialmente generado se origina en las empresas transnacionales; y cuarto, porque en razón de esto último resulta ser la empresa transnacional el actor principal del sistema de producción a que hace referencia la OCDE.

La definición de la OCDE, sin embargo, omite elementos que ya están presentes en la del FMI, pero es única o cuando menos una de las pocas definiciones más conocidas que caracterizan la economía global como “un 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”. No confundir con el sistema que en el Capítulo 4 se analizará bajo el nombre de “producción internacional integrada.” Esta es solamente una de las formas de producción que practican las empresas transnacionales, en tanto que la OCDE se refiere a la economía mundial en su conjunto, a una economía mundial en que “una fracción cada vez mayor” del valor y la riqueza se origina en “redes privadas” que no son otras que las tendidas por la empresa transnacional.

³⁸ Citada en CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina*, 1996, p.23, nota 1

La globalización como proceso impulsado por las empresas es un punto de vista compartido por varios autores, aunque no hay entre ellos coincidencia en cuanto a singularizarlas como transnacionales, las únicas que en el universo de las empresas concentran la capacidad de producción, la organización, los medios financieros y la tecnología para practicar estrategias globales

Teniendo como referencia el factor empresas, Oman considera que desde una perspectiva política es más útil comprender la globalización como un fenómeno *microeconómico*.³⁹ De acuerdo a este criterio una línea de investigación fundamental sería el estudio de la estructura, las estrategias y las actividades de las empresas, un campo que es propio de la teoría de la organización industrial. Sin embargo, Oman admite que, a la vez, la globalización es impulsada por las políticas aplicadas por los gobiernos⁴⁰, lo cual, sin indicarlo así explícitamente el autor, significa ver la globalización como un fenómeno *macroeconómico* también.

Dunning⁴¹ considera, asimismo, que la globalización es impulsada por las empresas mediante su presión para reducir los precios e innovar en la producción de nuevas mercancías, y todo ello, podría agregarse, con el fin de tener presencia en nuevos mercados o de sostenerse mediante el comercio intraindustrial en los ya conocidos. Pero, por otra parte, para Dunning otras fuentes de globalización son, en primer lugar, el nuevo papel que se concede al mercado (implícitamente, la liberalización y la desregulación), lo que evidentemente ya no tiene carácter microeconómico; y, en segundo lugar, la integración regional, proceso macroeconómico por excelencia en el que los Estados cumplen la misión de formalizarla mediante acuerdos internacionales

³⁹ Ch. Oman, *op cit.*, p.13

⁴⁰ *Ibid.*, p.33

⁴¹ John Dunning, *Globalization, economic restructuring and development*. Ginebra, UNCTAD. 1994

Coincidiendo con Oman, aunque dando al análisis mayor precisión, Chesnais considera que los rasgos distintivos de la mundialización se encuentran, no en el comercio, sino en las empresas y, por tanto, *en el capital*. La liberalización de los intercambios ha facilitado ante todo las operaciones de las empresas transnacionales, como lo pone de manifiesto la elevada proporción del comercio mundial que es *comercio intraempresa*; y por otra, la importancia de la subcontratación internacional.

Lo anterior es también un punto de vista que comparte la OCDE, según la cual la globalización ha cambiado la importancia relativa de los factores que crean interdependencia; si en el pasado fue el comercio, ahora es la inversión. Al destacar el papel de ésta en la recomposición de las estructuras productivas y comerciales del mercado mundial, la OCDE vuelve a destacar la importancia de la globalización financiera. La inversión internacional ha adquirido mayor pujanza como resultado de la globalización de las instituciones bancarias y financieras, *cuyo efecto es facilitar las fusiones y adquisiciones transnacionales*.⁴² La importancia de éstas ha llegado a tener tal magnitud que en una investigación promovida por la Unidad de Estudios Avanzados de la Comisión Europea se concluye que “los acuerdos comerciales estratégicos están reemplazando las alianzas militares como la expresión geopolítica central de las relaciones entre los Estados.”⁴³

Naturaleza esencial de la globalización

Hasta aquí las definiciones de globalización que hemos comentado toman en consideración los componentes percibidos de la misma, que son todos de naturaleza económica, pero es innegable que las transformaciones que se vienen operando tocan ya todos los aspectos de la actividad humana y de la organización política y social.

⁴² OCDE, *La technologie et la économie: les relations déterminantes*, Paris, 1992

En nuestra opinión existe una correspondencia innegable, aunque de ninguna manera absoluta y tampoco necesariamente directa, entre los acontecimientos de la economía mundial y la rápida evolución que se viene operando en los sistemas políticos y sociales, en las percepciones que los ciudadanos tienen actualmente de éstos, y en la cultura. Aun admitiendo que la globalización es, en lo esencial, un proceso económico, es indudable que para que se consoliden los cambios en la economía mundial se requiere de cambios correlativos en el entorno político y social y que al erigirse las ideologías en poder político colocan el problema en la arena de la confrontación social.

Pero, ¿cual es la naturaleza esencial de la globalización al final del milenio? El plano epistemológico en que situamos el problema es el histórico y, por tanto, vemos la mundialización como un proceso económico propio del capitalismo, de su inherente vocación expansiva, y sobre todo de su capacidad de reestructuración para mantener niveles de ganancia que hagan posible su reproducción en escala ampliada. Se trata, pues, de un proceso por el cual el capitalismo pasa de una estructura social de acumulación a otra apoyándose en el uso de nuevas fuerzas productivas, que en nuestro tiempo incluyen, por primera vez, a la ciencia.

Saxe-Fernández plantea el asunto desde dos perspectivas: “Como categoría histórica la globalización es un equivalente a la *internacionalización económica* y, por lo tanto, es un fenómeno íntimamente vinculado con el desarrollo capitalista...”.⁴⁴ “Una segunda perspectiva es “el estudio de la globalización como ideología...”,⁴⁵ como “discurso justificante del *statu quo*”. Esto último explica, como dijimos en el inicio de este capítulo, que no obstante su endeble base científica esta visión de la sociedad y del futuro ha dado lugar a una profusa bibliografía para

⁴³ Citado por Antonio Ramiro Brotons, “Pelagatos y aristogatos de la Comunidad Europea ante el reino de la OMC”, *Gaceta Jurídica de la Comisión Europea*, serie D-26, 1996, p.9

⁴⁴ John Saxe-Fernández, “Globalización e imperialismo”, en John Saxe-Fernández, *Globalización: crítica a un paradigma*, México. Instituto de Investigaciones Económicas y Plaza Jarnés, 1999, p 9

⁴⁵ *Ibid.* p 10

desmentirla. Sin ese respaldo de los poderes dominantes, y el hecho de que éstos hayan incorporado esa visión a su arsenal ideológico de dominación, la hayan hecho parte integrante de la ideología neoliberal, no se justificaría esa extensa bibliografía.

La plena justificación de ésta, sin embargo, viene dada por el hecho de que, en fin de cuentas, el objetivo central del debate debe ser la falta de sustentación científica *del neoliberalismo* dominante y gobernante en el último tercio del siglo XX, dentro del cual se inscribe el discurso fundamentalista sobre la globalización. El camino a la globalización tal como la conocemos o, para evitar anticipadas discrepancias en materia de definiciones, el conjunto de fenómenos y procesos que englobamos en el término globalización, lo han allanado la ideología neoliberal y su arsenal de medidas de “ajuste estructural” Sin la ideologización del mercado, de la privatización, de la impugnación del Estado y, por ende, del desmantelamiento del dispositivo institucional regulador de la economía, no se habría llegado tan rápidamente, y *en la forma particular que ha asumido*, que de ninguna manera era inevitable, al predominio de empresas transnacionales cada vez “más únicas” mediante sucesivas fusiones que terminarán por poner fin a la libre competencia.

El debate de la globalización como ideología nos parece que abre una espectro de nuevas visiones del fenómeno, políticas, sociales y culturales. Pero siendo la naturaleza de la globalización esencialmente económica, la argumentación de los coautores del libro que comentamos, en particular el ensayo de Saxe Fernández y el de Carlos Vilas,⁴⁶ directamente orientados a refutar las falacias del globalismo mítico, es una contribución eficaz.

Veamos ahora la definición de la globalización como “interdependencia económica”. Así planteadas las cosas la globalización se define por uno de los resultados del desarrollo capitalista, lo que obviamente es insatisfactorio. No es esa la esencia del fenómeno ante el cual estamos sino

la internacionalización del capitalismo,⁴⁷ cuya principal consecuencia es la implantación de las formas sociales de producción capitalista en nuevas naciones y la incorporación de éstas al mercado mundial para hacer posible la acumulación y la reproducción ampliada del capital. “La tarea específica de la sociedad burguesa, decía Marx, es el establecimiento del mercado mundial (...) y de la producción basada en este mercado mundial.”⁴⁸ “Mediante la explotación del mercado mundial, la burguesía le ha dado un carácter cosmopolita a la producción y al consumo en todos los países (...) En lugar de las antiguas necesidades, satisfechas con productos nacionales, surgen necesidades nuevas que reclaman para su satisfacción productos de los países más apartados y de los climas más diversos (...) Y esto se refiere tanto a la producción material como a la intelectual.”⁴⁹ Esto se decía hace más de 150 años.

La incorporación de más y más países al sistema de relaciones sociales de producción capitalista y, por ende, al mercado mundial, tiene como resultado una creciente interdependencia económica de los países incorporados al sistema; en el Tercer Mundo millones de personas han salido de las formas precapitalistas de economía, en descomposición por la irrupción del capitalismo en sus espacios, y han sido absorbidas por fuentes de trabajo bajo relaciones capitalistas; Asimismo, tiene lugar una penetración persistente de las concepciones y sistemas de valores de las sociedades capitalistas desarrolladas en las sociedades del mundo en desarrollo. La extensión del capitalismo se ha apoyado en diversos medios, a saber, la inversión extranjera directa, el comercio y el crédito como forjadores privilegiados de la interdependencia económica

⁴⁶ Carlos Vilas, “Seis ideas falsas sobre globalización”, en J. Saxe-Fernández, *op.cit.*, p.69-101

⁴⁷ Ana Esther Ceceña, “Sobre las diferentes modalidades de internacionalización del capital”, *Problemas del Desarrollo*, n°81, México. Instituto de Investigaciones Económicas, 1990. Raúl Ornelas, “Las empresas transnacionales como agentes de la dominación capitalista”, en Ana Esther Ceceña y Andrés Barreda Marín, *Producción estratégica y hegemonía mundial*, México. Instituto de Investigaciones Económicas y Siglo XXI Editores, 1995; Norberto Bobbio et al, *Diccionario de Política*, 10ª ed., México. Siglo XXI Editores, 1997, y V.I.Lenin, *El imperialismo, fase superior del capitalismo*, Tomo I. Obras Escogidas, Moscú, Editorial Progreso, (s.f)

⁴⁸ Carlos Marx, carta a Federico Engels, de fecha 8 de octubre de 1858

(propiamente la dependencia) respecto del *centro*; de la colonización; de la intervención militar; de la instalación en el gobierno de políticos con vocación de súbditos; de la capacitación y el armamento de los ejércitos; de los medios modernos que en cada época estén disponibles para difundir valores y cultura.

La definición de la globalización como “internacionalización del capitalismo”, y con mayor razón su equivalencia a la “internacionalización económica”, puntualizan solo un rasgo *esencial* del fenómeno, en el primer caso, y un resultado principal en el segundo, pero no dilucidan cuales son los rasgos que diferencian a la globalización actual de la de otros períodos, a menos que se parta de la hipótesis, carente de base histórica, que tales rasgos diferenciales no existen, que la internacionalización se ha operado siempre y en todas partes de la misma manera.

En consonancia con los cambios en las tecnologías, con la evolución de las ideas políticas y de las formas de organización de la sociedad, con las luchas de los movimientos sociales y políticos, con las distintas relaciones de poder en el seno de la sociedad, la globalización tiene diferencias (pocas o muchas, ese no es el punto ahora) de una época a otra. Se dice algunas veces que tales diferencias son “cualitativas”, pueden serlo en algunos casos, pero hay otros más en que las diferencias son de contenido y no de forma y su trascendencia no puede ser subestimada si se juzgan con objetividad. Ante todo no pueden subestimarla los que estando en desacuerdo con las tendencias actuales de la globalización aspiran a que cambien. El cambio tiene como premisa fundamental el reconocimiento objetivo de lo que se desea transformar.

Mejor encaminada está la propuesta de Ianni, para quien “la globalización del mundo expresa un nuevo ciclo de expansión del capitalismo como modo de producción y proceso

⁴⁹ C. Marx y Federico Engels, *Manifiesto del Partido Comunista*, Tomo I, Obras escogidas, Moscú, Editorial Progreso, 1981, p.114. El *Manifiesto* fue publicado por primera vez en febrero de 1848.

civilizatorio de alcance mundial.”.⁵⁰ La virtud de esta definición reside no sólo en que destaca la índole evolutiva del modo de producción sino reconoce que el cambio no se opera solamente en el ámbito de la economía sino en todos los órdenes de la existencia social.

Por nuestra parte precisaríamos más lo anterior planteando que *la globalización es el proceso mediante el cual el capitalismo reestructura la economía mundial en consonancia con el establecimiento de un nuevo régimen de acumulación, que se sustenta en nuevos principios generales de organización del trabajo y de uso de las tecnologías avanzadas disponibles, para recuperar, mantener o elevar la tasa de ganancia que haga posible la reproducción del sistema.*

Conviene detenerse un poco en esto. Hay que indicar claramente de que cambio de modo de acumulación estamos hablando y subrayar que nada de lo que está pasando es un resultado mecánico del desarrollo de las fuerzas productivas sino tiene un componente subjetivo de primordial importancia, *la voluntad política*, la decisión de las fuerzas sociales dominantes de llevar adelante la globalización en la forma y con el ritmo que se viene haciendo.

Globalización y postfordismo

A partir de la definición de la globalización como proceso esencialmente económico, Hirsch⁵¹ se pregunta si asistimos actualmente a una modificación estructural del capitalismo, y para responder considera necesario entender el desarrollo capitalista en el presente siglo como una sucesión de crisis estructurales. La primera gran crisis fue la de los años treinta, la Gran Depresión, como se le conoce. Se impuso entonces la necesidad de encontrar un nuevo *modo de acumulación y regulación*, pero antes que pudiera conseguirse tuvieron lugar en el mundo acontecimientos muy importantes, que sin duda influyeron en la búsqueda emprendida, como

⁵⁰ Octavio Ianni, *A era do globalismo*, Rio de Janeiro. Civilizacao Brasileira. 1996. p.11

⁵¹ Joachim Hirsch, *Globalización, capital y Estado*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, 1996

fueron la consolidación de la revolución en la Unión Soviética; el desafío, aunque terminó en fracaso, de la revolución socialista en Occidente; el triunfo del fascismo y la segunda guerra mundial.⁵²

El nuevo modo de acumulación y regulación fue el que conocemos como *fordismo*, cuyos rasgos principales se discutirán en el capítulo siguiente. Baste decir por ahora que descansaba en la producción en masa, la elevación regular de los salarios, el mantenimiento del nivel de competitividad mediante la incorporación sostenida de tecnología y la ampliación del mercado interno con base en una amplia intervención estatal y de compromisos de clase institucionalizados. En lo fundamental el fordismo se organizó bajo una forma nacional. El garante del sistema fue Estados Unidos, cuya hegemonía no tenía rival.

Al inicio los años 1970 llegó a su fin la fase de acumulación ininterrumpida del capital más prolongada que ha conocido el capitalismo desde la primera guerra mundial. Tuvo lugar una nueva crisis económica mundial, en la cual quedó de manifiesto que el modo de acumulación y regulación fordista no podía seguir garantizando la tasa de ganancia del capital. Por consiguiente, el fordismo entró en crisis. Algunos hechos contribuyeron a su agravación, como fueron la creciente internacionalización de la producción y el papel de las empresas (es decir, el creciente desbordamiento del marco nacional en que se había desenvuelto el fordismo); y la pérdida relativa de hegemonía de Estados Unidos, centro económico y político del modelo.

A la vista de lo anterior, Hirsch concluye que la “globalización significa la estrategia decisiva del capital como solución de la crisis del fordismo”.⁵³ Lo anterior implica ponerle fin a los compromisos de clase institucionalizados y de sus bases institucionales, revertir el reparto social del ingreso en favor del capital, la libre movilidad internacional del capital en procura de

⁵² J. Hirsch, *op.cit.*, p.87

⁵³ *Ibid.*, p.89

los costos más bajos, incluidos los salariales, etc. Con el debilitamiento de los sindicatos y de las organizaciones sociales la relación de fuerzas sociales se ha modificado profundamente.

La argumentación de Hirsch sitúa la globalización bajo una perspectiva preñada de significados, como *estrategia política* del capital,⁵⁴ enfoque que compartimos ampliamente, reformulándolo de la siguiente manera: la globalización no sólo es un proceso económico sino también una estrategia política; no sólo implica el paso de un régimen de acumulación a otro sino también la *voluntad política de consumarlo*. La liberalización, la desregulación y la privatización, esos “tres motores de la globalización”,⁵⁵ la flexibilización de las condiciones de trabajo, la ofensiva contra los sindicatos, la seguridad social y otras conquistas sociales, son todos actos deliberados para operar la profunda reestructuración social, institucional y tecnológica que requiere el establecimiento “de una forma nueva de capitalismo, con relaciones de clase radicalmente modificadas, con un nuevo significado de la política y un papel completamente distinto del Estado”.⁵⁶ La envoltura ideológica de esta reestructuración en tan vasta escala es el neoliberalismo

En la misma línea de pensamiento (la visión objetiva de la realidad tiene la virtud de ser convergente) Chesnais⁵⁷ considera que la mundialización es el resultado conjunto de *dos* movimientos, estrechamente interconectados pero *distintos*. El primero es el prolongado período de acumulación desde la posguerra hasta los primeros años del decenio 1970; y el segundo son las políticas de liberalización, privatización y desregulación, que ha corrido parejas con el desmantelamiento de las conquistas sociales y democráticas.

⁵⁴ *Loc. cit*

⁵⁵ R. Petrella, *Los límites* *op. cit.*

⁵⁶ J. Hirsch, *op. cit.*, p. 90

⁵⁷ F. Chesnais, *op. cit.*, p. 23

Elmar Altvater fija también en los años 1970 el inicio del proceso globalizador actual, haciendo notar al mismo tiempo que no se trata de un proceso exclusivamente económico. Según este notable investigador “la globalización es el concepto que define las transformaciones económicas, políticas y sociales ocurridas en todo el mundo a partir del éxito de la desregulación a mitad de los años 70, que posteriormente se intensificaron después del colapso del socialismo real al final de los años 80 (...) Las transformaciones sociales del último cuarto del siglo XX son, efectivamente, singulares en la historia de la humanidad; ocurren con un ritmo acelerado sin precedentes.”⁵⁸

En opinión de Chesnais la consecuencia de lo anterior ha sido que la gran mayoría de las economías en el mundo han perdido gran parte de su capacidad para impulsar un desarrollo parcialmente autocentrado e independiente, la desaparición de una cierta especificidad de los mercados nacionales y la pérdida o la reducción de la posibilidad de aplicar políticas propias, y agrega, todo lo cual “no es una consecuencia *mecánica* de la globalización”⁵⁹ sino el resultado de las concepciones y políticas en que las concretaron los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, coreados después por “el conjunto de los gobiernos que aceptaron no presentarles resistencia.” ¿Por qué se “rindieron” ¿Fue, en realidad, una rendición? No lo creemos. Ante un poder declinante como el de la Gran Bretaña no se “rinde” nadie que no sea anticipadamente un converso de la nueva religión.

Para Cox y Gordon “la globalización refleja menos el establecimiento de un nuevo régimen internacional estable de la acumulación del capital que un aspecto de la decadencia de la vieja estructura social de acumulación.”⁶⁰ Sin embargo, la decadencia de una estructura social

⁵⁸ Elmar Altvater, “Capitalismo mundializado”, trad. Thalía Iglesias y Massimo Modonesi, *La revista del manifesto*, n°2, enero 2000, Roma (Fotocopia de la traducción del italiano)

⁵⁹ *Loc. cit.*

⁶⁰ Robert Cox y David Gordon, citados por Leo Panitch, *Globalization and the State*, México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1994, p.10

implica la emergencia de otra nueva que podría no tener hasta ahora perfiles definitivos pero que sin duda existe y está actuando. Cox y Gordon son además de opinión que cualquier intento de describir la globalización no debe hacerse teleológicamente como una etapa avanzada hacia la inevitable consumación de una estructura latente sino más bien “como la descripción de tendencias que, tal como se nos evidencian, pueden suscitar oposiciones que podrían contrarrestarlas (..) revirtiéndolas.”⁶¹

No compartimos la hipótesis de la reversibilidad del proceso sino la de su *reorientación* a fin de que sus resultados sean profundamente diferentes. Admitir que se pueda volver atrás, a la economía y la organización social y política del pasado, así sea reciente, es una nostalgia improductiva. Lo que sin reservas podemos compartir es que los hechos tal como se manifiestan actualmente suscitan creciente oposición, y la suscitarán aún más en el futuro a medida que los estragos causados por la globalización se procesen con creciente claridad en la conciencia de la “sociedad civil internacional”. Esta oposición, precisamente, es la que da base para admitir la hipótesis de la reorientación, *de la redefinición* del proceso.

Pese a las apariencias abrumadoras nadie con sentido de la historia puede aceptar la idea de la inevitabilidad teleológica de la globalización tal como hasta ahora se manifiesta. Creemos en la posibilidad de *otra globalización* en la que al par de la contribución de la ciencia, la tecnología y el desarrollo de las fuerzas productivas se abran paso los intereses fundamentales de la humanidad, con toda su riqueza de expresiones. En relación con esto es interesante la idea de Nederveen Pieterse según el cual el proceso de globalización involucra una agenda muy amplia y

⁶¹ *Loc. cit*

en razón de ello podría contribuir a la claridad de los debates que éstos se llevaran a cabo *como debates sobre el futuro del capitalismo*.⁶²

En nuestra opinión no sólo es posible moderar el ritmo actual de la globalización *sino darle nueva forma*, a fin de que tenga en cuenta los intereses fundamentales (económicos, sociales y culturales) de los pueblos del mundo. Se puede salir al paso al ritmo frenético de la globalización actual y contraponerle una constelación de fuerzas sociales sensatas que ponga las cosas en su lugar. Ante todo, a la Organización Mundial de Comercio que es hoy por hoy la organización más representativa de los intereses y *de los objetivos* de la transnacionalización mundial. Una verdadera *pesadilla* para los países del Tercer Mundo, como la califica el informe de Oloka-Onyango y Deepika Udagama a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas,⁶³ el cual dio lugar a que “funcionarios de alto rango de la Organización Mundial de Comercio manifestaran *profunda preocupación* al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos por un informe que califica a la OMC como *una pesadilla* para las naciones pobres.”⁶⁴

Para conseguir un sesgo significativo del proceso de mundialización actual es preciso tener una clara idea no solo del objetivo inmediato sino de los objetivos de más largo plazo y establecer fuertes vínculos de comunicación y cooperación con la sociedad civil internacional. Si la vista no se tiene puesta en la cima es fácil desmayar en la pendiente.

A este respecto no creemos superfluo recordar que la idea de una sociedad superior, profundamente humana, justa y equitativa ha estado presente en la utopía mundial por muchos

⁶² Jan Nederveen Pierson, *Going global futures of the capitalism, Development and Change*, vol 28, Institute of Social Studies, 1997

⁶³ J. Oloka-Onyango y Deepika Udagama, *The realization of economic, social and cultural rights*, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión sobre la prevención de la discriminación y protección de las minorías, quincuagésimo primera sesión, junio 1999.

siglos, y en nuestro tiempo *no simplemente como el sueño del oprimido sino como conciencia de que los medios de que actualmente dispone la humanidad permiten aspirar a esa sociedad.*

Precisamente es la mundialización la que está dando origen a un sentimiento de solidaridad global y a la conciencia de que este planeta no es propiedad exclusiva de las 225 personas que tienen una riqueza combinada igual al ingreso anual de 2,500 millones de habitantes que constituyen el 47% más pobre de la población mundial.⁶⁵ Situaciones de esta naturaleza son ofensivas para la naturaleza humana. Un mundo así puede y debe cambiar y sin duda cambiará. Si esto pareciera socialismo delirante a los escépticos, no nos perturbaría concederles que el sueño de la humanidad podría no realizarse nunca pero si no se le pierde de vista siempre se estará más cerca de él.

A manera de epílogo: la “romanización” del mundo contemporáneo

Al 30% que recibe el 5%, una esperanza;
al 5% que recibe el 30%, una advertencia
Víctor Bulmer-Thomas, *Historia Económica
de América Latina*

Jean-Christophe Rufin⁶⁶, recurriendo a una hermosa analogía histórica, ha comparado las imágenes del mundo de la posguerra fría y la del mundo del Imperio Romano en el siglo IV. Era éste por

⁶⁴ “Preocupa a la OMC un informe de la ONU que la califica de *pesadilla* para los pobres”. CNNen Español.com, agosto 24, 2000. La carta dirigida a la Alta Comisionada, Mary Robinson, fue dirigida por el subdirector general de la OMC, señor Miguel Rodríguez, a solicitud del director general, señor Mike Moore.

⁶⁵ Dato de *Informe sobre el Desarrollo Humano, 1998*, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

⁶⁶ Citado por A. Lipietz, *Le monde de l'après fordisme*. El texto de la analogía lo presentamos con algunas pequeñas modificaciones

entonces una zona de prosperidad organizada en tetrarquía, aislada de las desconocidas tierras *bárbaras* por un cinturón de reinos feudalizados.⁶⁷ El mundo actual, por su parte, es ahora:

--Una vasta zona de prosperidad organizada en *triarquía*, Estados Unidos, Alemania y Japón, cada uno a la cabeza de un bloque regional;

--Una periferia, *las tierras bárbaras*, a la que pertenecen los países donde viven las poblaciones más pobres de la Tierra, de interés esporádico y marginal para las fuerzas económicas mundialmente dominantes, y otros más que en el escenario mundial son una especie de clase media pauperizada;

--y entre el *Imperio* y los *Bárbaros* un cinturón de economías *emergentes* que sueñan con agregarse al Imperio, con *llegar a ser ciudadanos romanos*, es decir, miembros de la OCDE.

Desde el mirador de esta analogía histórica todo cambia al hablar de globalización. En ese vasto mundo viven 1,200 millones de personas con menos de un dólar diario y 1,600 millones más con un ingreso menor de dos dólares.⁶⁸ En el *OCDE Foro 2000 Globalización y Sociedad*, el señor David E. Dunn, en la declaración-resumen que pronunció en la sesión de clausura del Foro, hizo hincapié en lo manifestado por Jacques Donogué de ALCATEL, de acuerdo al cual con sistemas cada vez de menor costo y mecanismos de información más baratos era posible anticipar “el momento en que el desafío de extender a las masas los beneficios de la comunicación moderna ya no sería un desafío técnico sino más bien un reto regulatorio y cultural. Sin embargo, él (Donogué) también nos recordó que más de la *mitad* de la población de la tierra no ha escuchado jamás el tono de un teléfono.”⁶⁹ ¿De qué globalización se habla entonces a las *tierras bárbaras*, esa mitad de un globo partido en dos? La respuesta requiere un texto especial. No

⁶⁷ La tetrarquía fue creada por Diocleciano que asumió el poder en 284, pero a su abdicación en 305 siguió un período de guerras civiles libradas por sus hijos (los tetrarcas), la cual llegó a su fin con la ascensión al poder de Constantino como emperador único en 324.

⁶⁸ Brian Hammond, “Seven goals for world development”, *OECD Observer*, 19 de julio, 2000.

basta una declaración iracunda. Pero frente a quienes glorifican la globalización, destacando únicamente sus ventajas, que las tiene y pueden revertirse a la población, hay que hablar por los que guardan silencio. No es tragedia ajena. Nos alcanza a todos si aspiramos a “recuperar cuanto de humanidad hayamos perdido.”⁷⁰

⁶⁹ David E. Dunn, declaración-resumen en la última sesión del *OCDE Foro 2000 Globalización y Sociedad*, 28 de junio 2000, distribuida por *OECD Observer*

⁷⁰ Ernesto Sábato, *Antes del fin*, España, Seix Barral, 1999, 214

CAPITULO 2

TRASFONDO HISTORICO DE LA GLOBALIZACION ACTUAL

La observación del pasado ayuda a distinguir
qué hay de realidad y cuanto de prejuicio
acerca de la globalización del orden
mundial contemporáneo.
Aldo Ferrer, *Historia de la globalización*

En este capítulo haremos referencia al pasado histórico de la globalización a fin de tener un término de comparación con el proceso iniciado a partir de los años 1970. El interés de una reflexión analítico-comparativa de esta naturaleza es evitar caer en uno de los dos extremos a que puede conducir un debate mal llevado: ver la globalización como un proceso sin precedente, exagerando de esta manera lo que tiene de original; o bien, concluir que no hay nada nuevo bajo el sol perdiendo de vista las diferencias que pueden existir de una época a otra.

La evolución hacia una economía mundial integrada no ha sido lineal sino ha conocido períodos de integración y desintegración. Para que así haya sido han intervenido diversos factores, principalmente de naturaleza económica, como las crisis, o los de origen político, como las guerras, pero también la inercia y la rutina que al circunscribir la actividad económica en determinados ámbitos han impedido o demorado su distribución espacial.¹ A la larga, sin embargo, siempre que la economía mundial se ha reestructurado en el sentido de su integración, los cambios han sido el resultado de un proceso interactivo entre mercados, empresas y estados.

¹ Ver August Maddison. *The world economy in the 20th century*. Paris. OCDE. 1989

La primera gran onda de globalización tuvo lugar a partir de los descubrimientos geográficos de fines del siglo XVI y la apertura del comercio con Asia por vía marítima. Como consecuencia de estos acontecimientos se crearon grandes áreas de colonización. La conquista española de América creó por primera vez en la historia un imperio de verdaderas dimensiones mundiales, lo que Hernán Cortés percibió con extraordinaria agudeza al escribir a Carlos V que estaba al alcance de su poder convertirse en el “*monarca del mundo*”². España, sin embargo, era un país atrasado y por tal razón sirvió solamente como tránsito de las riquezas del Nuevo Mundo hacia los países europeos de mayor desarrollo, estimulando su producción. Casi dos siglos después de emprendida la colonización, en 1689 se estimó que de las 27,000 toneladas de mercancías enviadas legalmente a la América española solo 1,500 tenían su origen en la península. La mayor parte de las exportaciones de Cádiz eran productos industriales que se embarcaban desde Francia, Inglaterra y Holanda.³ Por su parte, la corona británica se apropió en forma muy poco honorable de las riquezas extraídas a los nuevos territorios extendiendo patentes de corso al pirata Drake y a otros delincuentes para que asaltaran en alta mar a los galeones españoles.

En los siglos XVII y XVIII aparecieron las primeras grandes compañías comerciales para explotar los mercados de las áreas colonizadas : las Compañías Holandesa y Británica de las Indias Orientales, la Compañía Muscovy, la Real Compañía de Africa y la Compañía de la Bahía Hudson. Fueron años determinantes los de estos siglos para la formación de la economía mundial.⁴ El proceso se inició cuando todavía se estaba en la fase del capitalismo comercial, pero las nuevas

² Hernán Cortés, *Cartas y documentos*, editor Mario Hernández Sanchez-Barba, México, 1963, citado en Leslie Bethell, editor, *Historia de América Latina*, título original *The Cambridge History of Latin America*, traducción de Antonio Acosta, tomo 2. Barcelona, 1990

³ Leslie Bethell, *Ibid*, p.102

condiciones aceleraron la formación de capitales y con ello cobró fuerza su tendencia a buscar otros mercados que los nacionales. En el siglo XVIII la tendencia cobró un ímpetu decisivo al transformarse las economías agrarias en economías industriales.

El nacimiento del liberalismo económico

La economía mercantil plenamente desarrollada requirió entonces de una ideología conforme a la cual se organizara la sociedad llamada a desarrollarla y defenderla. Esa ideología fue el liberalismo económico o *laissez faire*. Aunque este término fue utilizado por primera vez por los fisiócratas franceses a mediados del siglo XVIII, no es en éste que puede fecharse el nacimiento de la nueva ideología. Durante algún tiempo el liberalismo económico no pasó de ser una tendencia espasmódica, como la califica Polanyi, una simple inclinación hacia los métodos no burocráticos, hasta en la década de 1820 en que se concretaron sus tres principios básicos: el salario debe fijarlo el mercado; la creación de dinero debe ser automática; las mercancías deben circular libremente de unos países a otros.

Traducir esos principios en normas para la acción tomó todavía cierto tiempo. En Inglaterra, cuna del liberalismo económico, inicialmente el *laissez faire* significó solamente libertad para la producción, no así para el comercio ni el trabajo. Fue hasta fines de los años 1840 que Gran Bretaña implantó el libre comercio y que el *laissez faire* se convirtió en un credo militante. Actuando en consecuencia, el estado garantizó la libertad de comercio, y veló porque el crecimiento sostenido de la producción no afectara la rentabilidad de las empresas si los precios se reducían. Para que esto fuera posible se derogaron las leyes que impedían la flexibilización de los

¹ El periodo comprendido del siglo XVI al siglo XIX es ampliamente analizado por Aldo Ferrer, *Historia de la globalización*, México, Siglo XXI, 1996.

salarios, como eufemísticamente se dice hoy día, a fin de que al bajar los precios de las mercancías disminuyera en forma correlativa el precio de la mano de obra.

Contrariamente a la idea según la cual el liberalismo económico fluye en la actividad humana como algo inherente a la persona, los hechos de aquellos años pusieron de manifiesto que “no hubo nada natural en el *laissez faire*; los mercados libres no hubieran podido surgir dejando simplemente que las cosas siguieran su curso. Así como las fábricas de algodón (la principal industria del libre cambio) fueron creadas con la ayuda de tarifas protectoras, primas a la exportación y subsidios indirectos a los salarios, el propio *laissez faire* fue puesto en vigor por el estado.”⁵

Entre 1830 y 1840 se acometió la tarea de derogar las reglamentaciones restrictivas, al mismo tiempo que se formó una burocracia capaz de garantizar el cumplimiento de los tres principios: mercado competitivo de trabajo, patrón oro automático y libre comercio internacional. Todo lo cual, unido a las innovaciones técnicas que se introdujeron en las comunicaciones y el transporte, sentaron las bases de un prolongado período de expansión económica.

La globalización entre 1870 y 1913

Una ola poderosa de mundialización tuvo lugar desde el último tercio del siglo XIX hasta 1914, año del inicio de la primera guerra mundial. Por lo general se considera que el período constituyó una era dorada de integración económica internacional, por lo que su conocimiento provee un útil término de comparación con la evolución de la economía mundial en los últimos decenios del siglo XX.

⁵ Karl Polanyi, *La gran transformación*. 2a edición, México, Juan Pablos Editor, 1992, p.197

Entre 1870 y 1913 las exportaciones de las economías centrales crecieron con mayor rapidez que el producto interno. Otras estimaciones indican que el comercio creció más que la producción aún antes de ese período, entre 1853 y 1872.⁶ Las exportaciones per capita no solamente crecieron en esas economías sino también lo hicieron en forma impresionante en América Latina. El comercio internacional, sobre todo entre Estados Unidos y Europa, en aquel período creció vigorosamente a una tasa anual de 3.4%, aproximadamente igual a la tasa de crecimiento de la producción industrial en esos años. Todo aquello fue favorecido por la introducción de innovaciones tecnológicas e institucionales en los cincuenta años anteriores, a saber, la apertura del canal de Suez, la acelerada construcción de ferrocarriles en Europa, Estados Unidos, Rusia, la India y América Latina; la navegación a vapor; la difusión del telégrafo; la instalación de cables submarinos transoceánicos a partir de 1850; en fin, la suscripción entre 1820 y 1870 de acuerdos internacionales para reducir las barreras arancelarias,⁷ todo lo cual indica que desde hace más de un siglo la economía cuenta con medios de comunicación e información capaces de sustentar un sistema internacional de comercio

No obstante el rápido crecimiento de las exportaciones en 1870-1913, la integración internacional de los mercados avanzó a un ritmo menor que en los cincuenta años anteriores debido, por una parte, a la imposición de barreras arancelarias al comercio de ciertos productos, sobre todo los textiles, y por otra parte, como consecuencia del rápido proceso de sustitución de importaciones que tuvo lugar en industrias que con anterioridad tenían una elevada propensión a exportar.

⁶ P Hirst y G Thompson, *op cit*, p.20

Por lo que toca al movimiento internacional de trabajadores, entre 1870 y 1913 tuvo lugar un flujo migratorio muy intenso tanto intercontinental como intracontinental, gracias a lo cual la integración de los mercados de trabajo alcanzaron niveles sin precedente. La corriente intercontinental significó la migración de aproximadamente 36 millones de personas desde las regiones atrasadas de Europa hacia las economías en expansión de Canadá, Estados Unidos y América del Sur. Por su parte, la migración intracontinental se tradujo en movimientos masivos de personas desde China y la India hacia Birmania, Indonesia, Malasia, Sri Lanka y Tailandia; y las migraciones intraeuropeas desde Austria, Hungría e Italia hacia Alemania, Francia y Suiza.

Junto a la mundialización de los mercados de bienes y del trabajo, la integración de los mercados financieros fue impulsada por el hecho de que prácticamente no existían restricciones a los movimientos del capital. Una parte considerable de los recursos transferidos estaba constituida por bonos con vencimiento a largo plazo destinados en su mayor parte a proyectos públicos como los ferrocarriles, que se complementaban a menudo con cuantiosos desembolsos de recursos gubernamentales. Otra parte importante de los flujos financieros la constituía la colocación de bonos emitidos por los países en desarrollo en los mercados financieros de Londres, París y Nueva York. Algo semejante ha venido ocurriendo a fines del siglo XX después que la crisis de la deuda externa en los años 1980 llevó a los bancos al tardío reconocimiento de sus excesos y los indujo a caer en el otro extremo de ser renuentes al otorgamiento de nuevos créditos.

Durante la mayor parte del siglo XIX la base de la producción industrial eran innumerables pequeñas empresas y un número mucho menor que en las condiciones de la época podían tenerse

⁷ Eric Hobsbawn, *La edad del imperio, 1870-1914*, Barcelona, Crítica, 1998; A. G. Kenwood y A.L.Lougheed, *The growth of the international economy, 1820-1980*, Londres; Angus Maddison, *Las fases del desarrollo capitalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

por medianas. En un escenario de esta naturaleza se daba la condición básica para la existencia de un mercado perfectamente competitivo, en el cual, de acuerdo a la teoría, por ser muchos los compradores y vendedores ninguno representa una parte importante del mercado y, en consecuencia, no tienen influencia en la determinación del precio de los productos que intercambian. Pero en el período 1870-1913 se operó una creciente concentración del capital en Estados Unidos, Europa y Japón. Por efecto natural de la libre competencia gradualmente desaparecieron las empresas menos competitivas lo que condujo de manera inevitable a la formación de grandes empresas con el consiguiente paso e al mercado de competencia imperfecta (o de competencia monopólica).

Se considera que en Europa el punto culminante de la libre competencia se alcanzó en las décadas de 1860 y 1870 y que la transición al mercado de competencia imperfecta tuvo lugar después de este período. No se quiere decir con lo anterior que antes de 1860 no hubiera grandes empresas con características monopólicas, pero eran casos aislados. Fue hasta la década de los noventa que el proceso de monopolización cobró un fuerte impulso. Al finalizar el siglo XIX en Alemania menos del uno por ciento de las empresas daba ocupación al 40 por ciento de los obreros.

El apareamiento de industrias caracterizadas por su mayor intensidad de capital dio origen a importantes corrientes internacionales de capital, principalmente hacia Australia, Canadá, Estados Unidos, Italia, Noruega y Suecia, todos los cuales eran por entonces países de nueva industrialización, como en el siglo XX fueron denominados Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán. Estados Unidos fue con mucho el principal receptor de las corrientes de capital de largo plazo, lo que favoreció su rápida industrialización en condiciones de acelerada monopolización.

Hacia 1909 el uno por ciento de las empresas industriales generaba el 30 por ciento de la ocupación industrial y arrojaba el 44 por ciento de la producción.

Las corrientes de capital y de mercancías fue favorecida por el hecho de contarse en la práctica con una moneda global (lo que ahora no ocurre), pues todos los países industriales y la mayor parte de los países agrarios tenían sistemas monetarios ajustados al patrón oro, el *International Gold Standard*, que operó durante un prolongado período, entre 1879 y 1914. Después de 1871 todas las economías importantes abandonaron el bimetalismo y adoptaron el patrón oro. De acuerdo a este sistema la unidad monetaria de los países se definía en términos de una cantidad fija de oro; la autoridad monetaria garantizaba la convertibilidad en oro de los billetes que emitía; los tipos de cambio de las distintas unidades monetarias se determinaban según la cantidad de oro que contenían y los países se comprometían a convertir en oro sus divisas al precio establecido para el metal. En 1908 alrededor del 89% de la población mundial vivía en países de monedas convertibles.⁸ Asimismo, la expansión del comercio internacional y de las inversiones extranjeras fue favorecida por la disponibilidad de tasas de interés de largo plazo muy estables.

Al llegar a cierto punto la cantidad de oro disponible para su monetización llegó a ser inferior a las necesidades, no obstante que entre 1850 y 1913 la producción mundial de oro superó cinco veces la de los tres siglos anteriores. Lo anterior pudo haber tenido consecuencias indeseables pero no ocurrió así debido a que el uso de billetes de banco y de depósitos bancarios tuvo un gran desarrollo. “Así, en opinión de Triffin, la característica esencial del sistema monetario

⁸ E. Hobsbawn, *op.cit*

del siglo XIX reside, no en el automatismo del patrón oro, sino en la gradual sustitución de la moneda mercancía por la moneda crédito⁹

Un aspecto importante de la globalización decimonónica fue la distribución territorial del mundo entre las principales potencias. El colonialismo europeo tuvo un vigoroso resurgimiento en Asia y Africa y llegó a englobar el 98% de la superficie territorial de la Tierra. Estados Unidos no participó en el reparto territorial pues por entonces era una potencia emergente. No obstante, emprendió resueltamente la carrera para ser la principal fuente de inversiones extranjeras en América Latina. Cumplía así un designio trazado desde mucho antes. En 1823 el Presidente Monroe acuñó una escueta sentencia para definir la orientación central de la diplomacia de Estados Unidos: *América para los americanos*; ambiciosa y muy temprana pretensión de reservarse como coto de caza el Hemisferio Occidental y excluir de éste a las potencias coloniales europeas, por lo que se ha definido la Doctrina Monroe como *imperialismo anticolonial*.

La primera guerra mundial no sólo interrumpió el proceso de globalización sino en diversos aspectos causó una severa regresión. El comercio internacional, que había crecido a razón de 3.4% en promedio anual desde 1870, a partir de 1913 se vio obstaculizado por la imposición de barreras arancelarias, medidas no arancelarias (como las restricciones cuantitativas) y controles de cambio. Después de finalizado el conflicto en 1918 las restricciones no se desmantelaron y aunque en los años veinte el intercambio retomó su dinámica de crecimiento no alcanzó el nivel anterior a la guerra. La gran depresión de 1929 impulsó a los estados a cerrarse más aún convirtiéndose en verdaderos compartimentos estancos. Como resultado de lo anterior el

⁹ Alma Chapoy Bonifaz, *Ruptura del sistema monetario internacional*, México. Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, p.17

comercio internacional creció entre 1913 y 1950 menos de uno por ciento en promedio anual.¹⁰ Quizás el aspecto más negativo fueron dos situaciones desconocidas hasta entonces, la primera en la forma de una creciente inestabilidad del sistema financiero internacional, y la segunda como contracción de las corrientes de capital de largo plazo originadas en los países industriales. La segunda guerra mundial en 1939-1945 dio la puntilla final a toda una época.

La globalización después de la segunda guerra mundial

Las últimas dos grandes ondas de globalización del siglo XX son la del período 1950-1970 y la iniciada a partir de 1971 que se proyecta al siglo XXI por un periodo cuya duración es imposible anticipar

La primera onda se inició con la terminación de la segunda guerra mundial. Con una Europa destrozada y un Japón vencido Estados Unidos ingresó a sus años de hegemonía incuestionable. Poderío industrial, supremacía militar, grandes empresas robustecidas antes que debilitadas por el esfuerzo de guerra; tres cuartas partes de las reservas de oro del mundo en sus bóvedas; acreedor de todos, deudor de nadie : en una palabra, el mundo a sus pies.

Pero como todas las cosas esta situación tenía su lado oscuro. Al término de la segunda guerra mundial el problema que se planteó a Estados Unidos fue que acumulando la mayor riqueza del mundo no podía dar salida a su enorme capacidad productiva sin que la economía de los países devastados por la guerra se pusiera nuevamente en pie. Europa, que había sido el escenario principal de la guerra, no podía producir los bienes de capital necesarios para la reconstrucción ni tampoco podía comprarlos a Estados Unidos pues el esfuerzo de guerra había agotado sus reservas. Tampoco se podía pensar en reconstituir la economía mediante el recurso a las

¹⁰ A. Maddison, "Growth and slow-down in advanced capitalist economies: Techniques in quantitative

exportaciones pues su industria estaba en ruinas. El dilema era evidente, el país más rico del mundo no podía vender porque su principal mercado no podía comprar. Esta realidad fue evidente para Estados Unidos hasta tres años después de terminada la segunda guerra mundial. Al tomar conciencia del problema Washington puso en marcha el *Plan Marshall* para canalizar a Europa los recursos financieros que necesitaba para estabilizar y reconstruir su economía. La magnitud de esta operación puede medirse teniendo en cuenta que los recursos desembolsados fueron equivalentes al 2 por ciento del producto interno de Estados Unidos, lo que actualmente equivaldría a más de 130,000 millones de dólares, tomando como base datos del Fondo Monetario Internacional.¹¹

El otro imperativo de la reconstrucción estaba dado por la llamada amenaza del comunismo mundial, a la que Washington consideró necesario responder en dos frentes: el militar, que se concretó en el Tratado de la Organización del Atlántico Norte (OTAN), y el económico y político mediante el establecimiento de sociedades capaces de soportar pesados gastos militares que además pudieran contrastar una imagen de prosperidad a la alternativa soviética, pero en ambos casos era necesario que los aliados de Estados Unidos fueran fuertes económicamente.

La reconstrucción de Europa mediante el Plan Marshall tenía además el propósito nada altruista de abrir amplios espacios a las inversiones norteamericanas. Actuando en consecuencia el señor Paul Hoffman, entonces administrador de Cooperación Económica de Estados Unidos, se propuso ampliar mucho más esos espacios y en 1949 demandó a los europeos que se hicieran rápidos progresos hacia la integración de la economía de Europa Occidental mediante la formación de un solo gran mercado libre de restricciones comerciales y de barreras a las corrientes de pagos

y eventualmente de tarifas aduaneras. En las condiciones de aquellos años tal escenario parecía anunciar la historia inédita del antiguo país colonizado que volvía a sus raíces para colonizar. Pero la historia tiene designios contradictorios. Europa se levantó de sus ruinas y Japón de su holocausto nuclear y la hegemonía absoluta de Estados Unidos tuvo que ceder el lugar a lo que podemos denominar una *hegemonía mundial compartida*.

Después de la segunda guerra mundial Estados Unidos emergió además con un claro liderazgo en los sectores tecnológicos que en los años siguientes serían el soporte principal de competitividad internacional. El liderazgo estimuló a las empresas estadounidenses a incrementar sus operaciones en el extranjero, las cuales pasaron a ser una parte creciente de la actividad total de las firmas de Estados Unidos. En los primeros años de la posguerra solamente un pequeño número de empresas de Holanda, Suiza y la Gran Breteña, con una bien consolidada experiencia internacional, tenían la posibilidad de alternar en el mercado mundial con las empresas transnacionales estadounidenses. Pronto se superó esta situación. *Con el vigoroso apoyo de sus respectivos Estados* un número creciente de empresas tanto europeas como japonesas estuvieron en posibilidad de proyectarse como transnacionales en la economía mundial con lo cual el proceso de convergencia económica con Estados Unidos cobró fuerza.

En la globalización de los años 1950-1970 hay que distinguir dos períodos bien definidos: los treinta primeros años fueron de expansión (aunque no exentos de conflictividad), en tanto que los diez últimos introdujeron a la crisis de las condiciones que hasta entonces habían facilitado la expansión.

¹¹ FMI, *International Financial Statistics. Yearbook*, 1998

Los años expansivos

En 1970 la Comisión Económica para América Latina resumía de la siguiente manera la evolución de la economía mundial en los dos decenios de posguerra: "... expansión general de la economía mundial, que ha abarcado, salvo excepciones, tanto a los países desarrollados como a los en desarrollo; polarización de ese crecimiento, al menos en términos relativos; diferenciación interna del conjunto de países industrializados de economía de mercado (o capitalista); crecimiento y gravitación de un área de países socialistas o de economía centralmente planificada; marginalización relativa de los países en vías de desarrollo, combinada con nuevas formas de inserción en el sistema global, y diferenciación interna de los países en desarrollo."¹²

Entre 1950 y 1970 la economía mundial creció a razón de cinco y medio por ciento anual, lo cual posiblemente hace de este período la etapa de crecimiento más expansivo y estable que registra la historia. Durante esos años las áreas de mayor desarrollo (Estados Unidos, Europa y Japón) tuvieron tasas de crecimiento muy superiores a las registradas durante la globalización de 1870-1913,¹³ pero el dinamismo económico mundial alcanzó también a los países en desarrollo.

En un alto grado la nueva ola de globalización fue impulsada por la difusión internacional del paradigma fordista de organización industrial. El intenso incremento de la productividad en las economías industriales estuvo asociado a este sistema, lo mismo que la elevación sostenida de los salarios y, por consiguiente, de la demanda, y el *Estado de bienestar*. En otras palabras, el fordismo "permitió el crecimiento del consumo de masas junto con la producción en masa."¹⁴

¹² CEPAL, *Estudio económico de América Latina*, 1971, p.11/12

¹³ Simon Kusnetz, *Modern economic growth-rate, structure and spread*, Yale University, New Haven, 1969

¹⁴ Ch. Oman, *op.cit.*, p 45

El restablecimiento del proceso de globalización fue favorecido por dos hechos de singular importancia: la creación de un marco normativo internacional propicio y el progreso tecnológico. El marco normativo se orientó a crear condiciones que facilitaran la apertura de los mercados y la estabilidad monetaria. La globalización del comercio fue favorecida por el desmantelamiento de las barreras proteccionistas mediante sucesivas rondas de negociación del Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT) entre 1973 y 1979. En general el progreso alcanzado fue muy importante, sobre todo en cuanto a reducir los aranceles de aduanas, pero tuvo como contrapartida la elevación de la protección no arancelaria de algunas industrias, como la de automóviles y la electrónica.¹⁵

Para alcanzar la estabilidad monetaria internacional se suscribieron los acuerdos de Bretton Woods en las postrimerías de la segunda guerra mundial, en virtud de los cuales se estableció un sistema de tipos de cambio fijos pero ajustables pegados al dólar de Estados Unidos. El objetivo no podía alcanzarse de inmediato pues entre 1945 y 1958 Europa y Japón tuvieron que poner de nuevo en pie sus devastadas economías y restablecer la convertibilidad de sus monedas. Por consiguiente, el sistema de Bretton Woods operó a plenitud solamente unos trece años entre 1958 y 1971, después de lo cual entró en crisis,¹⁶ como se verá más adelante.

Fue sobre todo en este período que se abrió un capítulo de creciente liberalización financiera y de los movimientos del capital, favorecidos por diversas medidas y acuerdos tomados en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), a los que se hará referencia en el Capítulo 4. En cuanto al desarrollo tecnológico de la posguerra cabe decir que no se tuvo éxito en realizarlo dentro de un marco normativo internacional sino mediante sucesivos

¹⁵ El Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), fue establecido después de la segunda guerra mundial ante la imposibilidad de crear por entonces una Organización Mundial de Comercio.

¹⁶ Hirst y Thompson, *op.cit*

acuerdos sobre aspectos particulares, como las fusiones y adquisiciones de empresas, las coinversiones y los acuerdos de cooperación (las alianzas estratégicas). La Organización Mundial sobre Propiedad Intelectual (OMPI) fue establecida en 1967, pero muchas de las normas sobre propiedad intelectual datan del siglo pasado. En los años 1960 y 1970 los países en desarrollo pusieron en vigor acuerdos nacionales y regionales para abrir los paquetes tecnológicos y regular la transferencia de tecnología, pero en su mayor parte esta legislación ha sido flexibilizada o derogada a partir de los años 1980, sobre todo en áreas como el pago de regalías entre empresas matrices y filiales, la autorización y duración de los contratos y los procedimientos de registro, al mismo tiempo que se ha avanzado gradualmente hacia un sistema internacional de propiedad intelectual que se ajuste a los requerimientos de protección exigidos por los países desarrollados.

Más difícil fue el avance hacia normas regulatorias internacionales de la inversión extranjera, en particular de las corporaciones transnacionales, materia que ha estado reservada a la regulación de legislaciones nacionales. A mediados de los años 1960 comenzaron a darse pasos en dirección de un marco normativo internacional de la inversión extranjera, para lo cual se suscribieron acuerdos bilaterales sobre la materia, inicialmente entre los países europeos y sus antiguas colonias, y se emprendieron negociaciones regionales y multilaterales cuyos resultados más importantes se han obtenido hasta en períodos posteriores, como se verá más adelante.

Finalmente, donde casi no se avanzó en aquellos años fue en lo tocante a los mercados de trabajo, los cuales siguieron regidos por las legislaciones nacionales. Los movimientos de la mano de obrera se facilitaron o se obstaculizaron de acuerdo a las condiciones económicas y las tradiciones.

A partir de 1950 el comercio internacional registró una vigorosa expansión a tasas más altas que las del producto interno bruto mundial.¹⁷ El elemento más dinámico de la recuperación del comercio a partir de 1950 fueron las exportaciones industriales, lo que marca una diferencia con el período anterior a 1913. Entre principios de la década de 1950 y la de 1970 el producto mundial de la industria se cuadruplicó en tanto que el comercio mundial de productos industriales aumentó ocho veces, ante todo como comercio *interindustrial*.¹⁸ (Nótese lo anterior pues posteriormente la forma de intercambio predominante ha sido el comercio *intraindustrial*).¹⁹

Aunque a partir de 1970 las tasas de crecimiento del comercio mundial fueron menores a las de los dos decenios anteriores y más similares a las del período anterior a 1913,²⁰ actualmente la mayor parte de los países está más estrechamente vinculado mediante el comercio que antes de esa fecha. En este resultado se ha hecho sentir la influencia del comercio *intrarregional* estimulado por los numerosos acuerdos de integración formal suscritos en años recientes, no obstante lo cual, con la excepción de la Unión Europea, sigue predominando el comercio *extrarregional*.

En cuanto a la inversión extranjera, dos características la diferenciaron de la ola de globalización anterior a la primera guerra mundial: la primera fue que predominó la inversión directa sobre la inversión de portafolio; y la otra que el destino principal de la inversión fueron las economías

¹⁷ Un curso similar se había observado ya en el período 1853-1872. Posteriormente, las tasas de crecimiento del comercio y el producto mundiales fueron muy similares, para caer después verticalmente como consecuencia de las dos guerras mundiales, la crisis de 1929 y numerosas restricciones impuestas al comercio mundial.

¹⁸ UNCTAD, *World Investment Report 1994*, Ginebra, p.127, citando a Andrew Glyn et al, "The rise and fall of the golden age" en Stephen Margking y Juliet Schor (eds.) *The Golden Age of capitalism*, Oxford, Clarendon Press, 1991; Helmut Forstner y Robert Ballance, *Competing in a global economy*, Londres, Unwin, 1990; y Arthur Lewis, "The slowing down of the engine of growth", *American Economic Review*, 70, septiembre 1980

¹⁹ *Ibid*, cuadro 2.4

²⁰ En 1870-1913 la tasa promedio anual de crecimiento del comercio mundial fue 3.9 por ciento, en tanto que en 1970-1980 y 1980-1990 las tasas fueron, respectivamente, 5.2 y 3.7 por ciento. Ello no obstante, la participación de las exportaciones en el producto interno bruto, que en 1870-1913 estuvo comprendida entre 6 y 21 por ciento en las economías

desarrolladas (Europa y Canadá principalmente) en vez del mundo en desarrollo. En contrapartida, la deuda externa de los países en desarrollo creció desmesuradamente. En América Latina el saldo acumulado creció ocho veces entre 1950 y 1969,²¹ desde 2,200 millones de dólares en 1950 a un total de 17,600 millones de dólares en 1969.

El crecimiento acelerado de la inversión extranjera directa estuvo asociado a la expansión de las empresas transnacionales de Estados Unidos, las cuales orientaron sus estrategias principalmente hacia Europa, con la consiguiente alarma del orgulloso Viejo Continente. Mejor aún que la frialdad de la estadística el fenómeno quedó dramáticamente expuesto en el célebre libro de Servan Shriver, *Le défi américain* (El desafío americano). No sería sino hasta la década de los setenta que más y más empresas europeas y japonesas comenzaron a desafiar el liderazgo norteamericano, dando origen a la creciente diferenciación interna del conjunto de países industrializados capitalistas.

En América Latina la inversión extranjera siguió una estrategia sobre la cual guarda silencio la crítica neoliberal del desarrollo latinoamericano; las empresas transnacionales siguieron casi invariablemente la norma de dominar el mercado interno de los países receptores lo mismo que el de las agrupaciones de integración económica. Por consiguiente, su contribución a la inserción externa de América Latina mediante una nueva generación de exportaciones fue entre modesta e inexistente. La orientación *hacia afuera* la conservaron las exportaciones de productos primarios. La orientación *hacia adentro* la retuvo la industria transnacionalizada.

Por último, la convergencia del desarrollo tecnológico y de la desregulación imprimieron un gran dinamismo a los mercados financieros, sobre todo a partir de la emergencia de los

más importantes (Alemania, Francia, Gran Bretaña, Japón y Estados Unidos), en 1992 tenía valores entre 7 y 24 por ciento, excepto el índice de Japón que fue inferior al de 1913, UNCTD-DTCL, *World Investment 1994*

²¹ CEPAL, *op cit*

euromercados. Sin embargo, la variedad y el volumen de las transacciones y de los instrumentos financieros ha conocido su más asombrosa expansión hasta en años recientes y, por tanto, no corresponde examinarlos en esta sección.

Los años conflictivos. Fin de un sistema

En los decenios 1950 y 1960, de intensas transformaciones, se preparó el escenario crítico del decenio 1970. El prologado período de expansión que conoció en la posguerra la economía mundial, apenas perturbado por breves lapsos cíclicos de recesión, llegó a su término a fines de los años sesenta. Fue en éstos que se cerró el ciclo de globalización del período de posguerra y se abrió un nuevo ciclo a partir de los ochenta. En otras palabras, el capitalismo pudo funcionar de una determinada manera hasta la década 1970, pero posteriormente tuvo que modificar sus condiciones de operación, provocando en el sistema económico mundial un reajuste que al término del segundo milenio todavía no concluye.

La diferenciación interna del conjunto de economías capitalistas desarrolladas en los años cincuenta y sesenta se tradujo en el debilitamiento relativo de la posición de Estados Unidos en la economía internacional. Se fue erosionando su hegemonía indiscutible e indisputada. Emergieron Europa y Japón con gran fuerza en el escenario mundial, con instalaciones y equipos nuevos más eficientes que Estados Unidos y gastos militares infinitamente menores, lo que en contrapartida representó la posibilidad de canalizar los recursos a la economía civil. Los compromisos políticos, militares y económicos de Estados Unidos en el extranjero, lo mismo que la expansión internacional de las empresas transnacionales norteamericanas, dieron origen a crecientes salidas anuales de capital privado y público. Las reservas totales de oro y divisas de Estados Unidos, que en 1949 constituían la

mitad de las reservas totales mundiales, cayeron hasta 21% veinte años después, mientras las de Europa occidental aumentaron en el mismo período de 11% a 37%.

Durante cierto tiempo la balanza de pagos de Estados Unidos fue superavitaria. En el cuadro de postración de Europa y Japón en los primeros años de la posguerra era un hecho del todo natural. Pero en la segunda mitad de la década de 1960 el cuadro cambió, la cuenta corriente del balance de pagos de Estados Unidos comenzó a deteriorarse. El significado y trascendencia de este cambio no se comprendió de inmediato; se pensó durante un tiempo que los déficit de la balanza de pagos estadounidense eran temporales, que pronto habría una recuperación, y que además los déficit contribuían a mantener en funcionamiento el sistema económico mundial pues lo lubricaban al diseminar dólares por doquier.

Hubo ciertos hechos, sin embargo, que suscitaron creciente preocupación. La política internacional de Estados Unidos lo involucró cada vez más en la guerra de Viet Nam, con el consiguiente aumento del gasto militar y de la salida de recursos financieros hacia el sureste asiático. La presión así ejercida sobre el gasto público federal fue aun mayor por la magnitud de los recursos destinados a fines sociales por el programa *Gran Sociedad* del presidente Johnson. El déficit fiscal creció de casi 6,000 millones de dólares en 1964 a un poco más de 25,000 millones en 1969.²²

Tan cuantioso derrame de recursos públicos estimuló la actividad económica interna pero se tradujo también en un incremento de las importaciones. De esta manera, el superávit de la balanza de pagos en la cuenta de exportación e importación de mercancías, cercano a los 7,000 millones de dólares en 1964, prácticamente desapareció cinco años después. Aun más importante fue que la cuenta

²² Harold James, *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*, International Monetary Fund and Oxford University Press, 1996. Ver en particular el Capítulo 8.

corriente del balance de pagos (que además del saldo de mercancías incluye principalmente el saldo de entradas y salidas de intereses, utilidades y otros pagos al capital), llegó a ser negativa en 1968.

Así las cosas la interpretación de los déficit externos de Estados Unidos tropezó con crecientes problemas conceptuales. Para unos los déficit eran necesarios como fuente de liquidez del sistema económico internacional, aunque de acuerdo a la teoría convencional un desequilibrio de largo plazo en la balanza de pagos no es sostenible por mucho tiempo. Además, los déficit se volvieron tema del debate político tanto dentro como fuera del país: adentro se centró en la política comercial; y afuera la discusión giró en torno a las implicaciones hegemónicas del “exorbitante privilegio” de que gozaba el dólar.

Al asumir Richard Nixon la Presidencia de Estados Unidos en 1969 se instaló en la Casa Blanca un pensamiento arrogante que anteponía a todo el poder nacional y la ventaja nacional; y que, asimismo, juzgaba sospechosa la cooperación internacional e inútiles las instituciones internacionales. Para Nixon la economía internacional era tan solo un espacio más del poder político. Pero Júpiter ciega a quienes quiere perder. Lo que Nixon consiguió con su arrogancia fue llevar a su límite el papel de Estados Unidos como centro de reserva. La enorme acumulación de dólares en otras economías los hacía cada vez menos deseables en éstas, colocando a Estados Unidos en la vulnerable posición de que los demás países ya no quisieran hacerle concesiones (promoviendo su expansión económica o restringiendo sus exportaciones para aliviar los problemas de la economía norteamericana). El riesgo no inmutó a la administración Nixon. “El dólar puede ser nuestra moneda, pero es el problema de ustedes”, declaró ásperamente el Secretario del Tesoro, Connally, a sus interlocutores europeos en 1971.²³ Por su parte, Paul Volcker, por entonces influyente Subsecretario

²³ Esta y las citas siguientes ver H.James, *op.cit*

del Tesoro para Asuntos Monetarios, haciendo memoria de aquellos años escribió tiempo después que los Presidentes (ciertamente Johnson y Nixon) no quisieron oír que sus opciones estaban limitadas por la debilidad del dólar.

Estados Unidos presionó a sus aliados, sobre todo a una Alemania nuevamente poderosa, para que abrieran sus mercados y reajustaran sus políticas monetarias para rescatar al dólar, pero el tiempo de pensar cada uno en sus intereses nacionales había llegado ya. Siguiendo instrucciones precisas del presidente francés George Pompidou, el Ministro de Finanzas, Valery Giscard D'Estaing, declaró en la reunión anual del Fondo Monetario Internacional en 1970 que una moneda que aspirara a desempeñar el papel internacional de unidad de cuenta obviamente debía ser fija en un alto grado, pues las demás monedas no podían estar permanentemente ajustándose a un patrón que ya no era fijo sino variable. Giscard d'Estaing sentenció: "Ninguno de vosotros estaría de acuerdo en poner la hora de su reloj guiándose por un reloj descompuesto. Por tanto, yo apoyo sin reservas la opinión del Director Gerente del FMI sobre que la tarea más urgente que está pendiente todavía de ser cumplida en la esfera de los pagos internacionales es restaurar la posición de pagos de Estados Unidos."

Los europeos argumentaban que el dólar estaba sobrevaluado y que era necesario incrementar al menos un 10% el precio del oro (hasta entonces 35 dólares la onza troy). Sin embargo, renuente a claudicar, todavía el 28 de mayo de 1971 el Secretario Connally declaró en Munich: "No devaluaremos el dólar; no cambiaremos el precio del oro."

Dos meses y medio bastaron para que el gran vuelco se diera. El domingo 15 de agosto de 1971 Nixon se dirigió a la nación para anunciar su Nuevo Programa Económico, pero aun en esas circunstancias su arrogancia lo llevó a presentar la devaluación del dólar simplemente como una decisión tomada en interés de Estados Unidos.

El Nuevo Programa Económico comprendió diversas medidas para corregir la crisis de la economía norteamericana: rebajas tributarias para impulsar el empleo, congelamiento por tres meses de los precios y los salarios, un sobrecargo de 10 por ciento a las importaciones para desalentarlas; limitaciones en el uso de las reservas internacionales oro de Estados Unidos; y la notificación al Fondo Monetario Internacional que en lo sucesivo no habría más libre compra y venta de oro en Estados Unidos. *En una palabra, el fin de Bretton Woods*. Ello no obstante, al Director Gerente del FMI, Pierre-Paul Schweitzer, apenas se le concedió “el privilegio” de conocer unas horas antes, por conducto del Subsecretario del Tesoro Volcker, las ideas principales del discurso presidencial. Por la noche, como cualquier ciudadano de Estados Unidos, encendió su televisor para enterarse del hundimiento del sistema monetario internacional, cuya vigilancia y fortaleza Bretton Woods había confiado al Fondo Monetario veintisiete años atrás.

Harold James sintetiza de la siguiente manera las causas que finalmente destruyeron el sistema monetario que alguna vez, en el amanecer de la posguerra, se pensó que podría garantizar la estabilidad y el crecimiento sostenido del comercio y la economía mundial: primero, como el hecho de índole más general, el sistema careció de suficiente flexibilidad. Los tipos de cambio se endurecieron demasiado porque nadie quería modificarlos, a menos que se presentaran circunstancias realmente extraordinarias. La otra opción para el ajuste de los desarreglos monetarios eran medidas de política fiscal, pero éstas quedaron excluidas por tratarse de un asunto interno por demás contencioso.

Segundo, una causa particular que minó el sistema de Bretton Woods fue la expansión monetaria de Estados Unidos a fines de los sesenta, asociada con la guerra de Viet Nam, y “un enfoque muy negligente de la política monetaria frente a la crisis de tipos de cambio en 1971. Las críticas que

en forma convincente había formulado el General de Gaulle a mediados de la década de 1960, al parecer fueron reivindicadas por la forma como ocurrió el colapso.”²⁴

Tercero, la magnitud que alcanzaron los movimientos internacionales de capital puso de manifiesto la incompatibilidad de las diferentes posiciones políticas nacionales dentro del sistema, pues una premisa del funcionamiento normal de Bretton Woods era que esas corrientes fueran moderadas. Más aún, como James lo trae a cuenta, en la visión original de Bretton Woods los movimientos transfronterizos de capital debían sujetarse a un control sustancial y de largo plazo. Pero a fines de los años 1960 (como ahora que está para terminar el siglo) los principales actores de las finanzas internacionales consideraban indeseable la imposición de regulaciones. Los movimientos de capital eran vistos como un riesgo propio del mercado internacional y también como un instrumento de poder político.²⁵

La profundización de la crisis

Tras los dramáticos acontecimientos de agosto de 1971 otros hechos contribuyeron a poner fin al prolongado período de expansión de la economía mundial. Uno de ellos fueron las cataclísmicas decisiones de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1973-1974, que cuadruplicaron los precios del petróleo y posteriormente los triplicaron en 1979-1980. Hasta entonces las sociedades opulentas habían derrochado la energía sin preocuparse por su agotamiento, pero de pronto en tan solo diez años el precio promedio del barril de crudo subió de 2.50 dólares en 1970 hasta 41 dólares a fines de los ochenta.²⁶ Tan espectacular incremento de precios provocó una afluencia no menos espectacular de divisas desde los países desarrollados hacia los países subdesarrollados

²⁴ *Ibid.*, p.105

²⁵ *Ibid.*, p 226

²⁶ E. Hobsbawn, *op.cit.*, p 470-471

productores del crudo, lo que por un momento pudo pensarse que terminaría acumulando las reservas mundiales de divisas en esos países, poniendo al mundo de revés.

Sin embargo, los países industriales reaccionaron rápidamente. Sin pérdida de tiempo adoptaron medidas para reducir en el mediano plazo su consumo de hidrocarburos (Europa Occidental en 40% entre 1973 y 1985) y se dieron a la tarea de vender a los nuevos ricos todo lo imaginable. Armas las que quisieran, fábricas, desalinizadoras del agua de mar en países en su mayoría desérticos, acciones de grandes empresas. Estados Unidos exportó miles de toneladas de estiércol a Arabia Saudita para un proyecto de habilitación económica de las estériles arenas del desierto. Además, incapaces estructuralmente esos países de utilizar con eficiencia la masa gigantesca de recursos financieros que afluía hacia ellos (piénsese por un momento en el tamaño de los Emiratos Arabes o Kuwait), simplemente los reciclaron a la banca internacional. Sin pérdida de tiempo los emisarios de ésta se dispersaron por el mundo embriagando con deuda externa a los países en desarrollo, hasta que la crisis de endeudamiento de 1982 los despertó a la cruda realidad de que la abundancia de recursos financieros no era ilimitada ni era indefinida, como lo llegaron a pensar.

Menos espectacular pero de profundo efecto erosionador fue la pérdida de dinamismo de la productividad, primero en Estados Unidos en los años 1960 y luego en otros países desarrollados en la década siguiente. Lo anterior estuvo relacionado con la pérdida de aliento de las innovaciones tecnológicas en las industrias en que había descansado la expansión económica de posguerra, fenómeno que se presentó primero en la industria química pesada hacia finales de los años 1960, después en la industria del automóvil y también en la mecánica y la eléctrica.²⁷ Por otra parte, el propio sistema fordista de producción fue exhibiendo una creciente rigidez; la excesiva

²⁷ Ch. Oman, *op.cit*

estratificación taylorista de la administración de las empresas terminó por entorpecer su funcionamiento.

El derrumbe de Bretton Woods estuvo precedido por algunos hechos que eran una clara indicación de los cambios que venían gestándose en la economía mundial, los cuales hacían necesaria la readecuación del orden institucional de la posguerra. Las estructuras de poder conocidas al inicio de la posguerra se habían modificado profundamente con el resurgimiento de Europa y Japón. El FMI, el GATT y, en general, las instituciones creadas de acuerdo a las condiciones de la inmediata posguerra, todavía fresco el recuerdo del desorden y la dislocación del comercio y las finanzas internacionales en la década 1930, gradualmente exhibieron una escasa capacidad de adaptación a las nuevas realidades. Como oportunamente lo señaló la CEPAL, esto no podía sorprender si se tenía en cuenta que tanto los países en desarrollo como los países socialistas, donde vivía la abrumadora mayoría de la población, prácticamente habían estado al margen del establecimiento y operación del sistema originado en Bretton Woods. Sin embargo, la importancia económica y política del área socialista había aumentado y en el Tercer Mundo se habían operado procesos de gran alcance, de los cuales el desgajamiento del sistema colonial no era, por supuesto, el menos importante.

En los países desarrollados la guerra fría y la coexistencia con la Unión Soviética fue un poderoso acicate para movilizar sus recursos internos, desarrollar la ciencia y la tecnología, elevar el nivel de bienestar de las poblaciones y profundizar los rasgos democráticos de los sistemas políticos de Occidente, a fin de contrarrestar la influencia de un sistema que se proponía desterrarlos de la historia.. Hacia 1950 la mayoría de los países, con la excepción de Alemania y Japón, habían restablecido su economía al nivel que tenían antes de la guerra, pero seguía siendo motivo de inquietud la existencia en Francia e Italia de partidos comunistas poderosos. Se temía la revolución social, pero el propio temor

los hizo salir airosos del desafío. Como observa Hobsbawn, “una de las ironías que nos depara este extraño siglo es que el resultado más perdurable de la revolución de octubre, cuyo objetivo era acabar con el capitalismo a escala planetaria, fuera haber salvado a su enemigo acérrimo, tanto en la guerra como en la paz, al proporcionarle el incentivo (el temor) para reformarse desde dentro al terminar la segunda guerra mundial...”²⁸

Si bien la posibilidad de la revolución social se alejó, demasiado quizás, el estado de la economía internacional no invitaba a la euforia. Al inicio de los años 1970 la CEPAL advertía que el antiguo orden estaba en crisis y que vivía un verdadero período de transición, cargado todavía de dudas e incertidumbres, para darles solución a las cuales era necesario llevar a cabo “cambios profundos e irreversibles, pues sería equivocado y contraproducente imaginar que un reajuste superficial de algunos aspectos pudiera devolver su funcionalidad a la construcción institucional de posguerra.”²⁹

El instrumental keynesiano, que por un buen número de años estuvo asociado al auge, había perdido efectividad y apoyo público ante su impotencia para contrarrestar las tendencias inflacionarias, esta vez extrañamente asociadas al incremento de la desocupación y la caída de las tasas de crecimiento, lo que en definitiva se denominó en forma igualmente contradictoria como *estancflación*.

Para ponerle fin la administración Carter en Estados Unidos tomó dos medidas de profundas consecuencias. En primer lugar, la Reserva Federal aplicó un *tratamiento de choque* a la economía norteamericana a fin de reducir la inflación, lo que en efecto consiguió, pero a costa de una elevación sin precedentes de las tasas de interés. Esto, a su vez, provocó la crisis de deuda externa en los países subdesarrollados y el retiro subsiguiente de la banca internacional como proveedora de fondos frescos, espantada por la magnitud de la deuda que había caído o podía caer

²⁸ E. Hobsbawn, *op.cit.*, p.17

a corto plazo en moratoria. La explosión de las tasas de interés, por otra parte, produjo astringencia de liquidez en las empresas y un alza extraordinaria del tipo de cambio del dólar, lo que, a su vez, estimuló las importaciones con la consiguiente expansión del déficit comercial de Estados Unidos.

La segunda medida contra la estanflación fue la *desregulación* de las operaciones financieras, del transporte, las comunicaciones y otros sectores. La desregulación financiera imprimió un poderoso impulso a la creación de mercados financieros *off-shore* y del *euromercado* y, en general, a la circulación de ahorro y capitales fuera del control de las autoridades monetarias. *La desregulación aceleró la globalización financiera*. Se volvió artículo de fe que la principal causa de que los mercados no funcionaran era la “*excesiva*” intervención del gobierno. Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Inglaterra fueron los apóstoles del nuevo mensaje. En los medios empresariales la nueva cruzada encontró una entusiasta acogida, en particular porque el nuevo evangelio atribuía la reducción de las utilidades al crecimiento de los salarios y la inflexibilidad de los convenios de trabajo. De acuerdo a su argumento las utilidades eran demasiado bajas porque los trabajadores eran demasiado fuertes y esto, a su vez, era así porque las reglas de juego eran demasiado rígidas. Por consiguiente, la solución se hizo depender de la *flexibilidad laboral*, que para todo efecto práctico consistió en quebrar la capacidad de negociación de los sindicatos, impugnar las normas que regulaban el crecimiento de los salarios, liberalizar los procedimientos de despido, revisar los sistemas de seguridad social, proliferar los empleos precarios, etc. La ofensiva se inició en Estados Unidos y Gran Bretaña y luego les siguieron otros países de la OCDE.

²⁹ CEPAL, *Estudio económico*, . 1971, p.1

Todo indicaba, pues, que había llegado la hora de anunciar el fin de la era fordista del desarrollo capitalista. “Esto lo ponía de manifiesto la crisis del keynesianismo, el dismantelamiento del Estado de bienestar, las fuertes tendencias a la reprivatización, así como el abandono de las demandas de igualdad social.”³⁰ Teniéndolo en cuenta cerraremos este capítulo con un balance general de la etapa fordista de reproducción del capital.

La crisis del fordismo: un balance general

El capitalismo fordista fue la estructura económica internacionalmente dominante después de la segunda guerra mundial. Según Alain Lipietz el fordismo puede analizarse en tres distintos planos: la estructura social de acumulación, el principio general de organización del trabajo y el modo de regulación.³¹ Se desprende de la argumentación de Lipietz³² que el *régimen de acumulación* (o estructura social de acumulación) es el modo de transformación, estable durante períodos prolongados, de las normas de producción, distribución e intercambio de la economía capitalista de mercado.

No obstante la regularidad macroeconómica del régimen de acumulación las iniciativas y decisiones de los agentes económicos pueden verse afectadas por la incertidumbre respecto del futuro. Para desvanecer esas dudas la sociedad cuenta con un *modo de regulación*, término con el cual se designa el conjunto de normas implícitas y explícitas y de instituciones que de manera regular ajustan las anticipaciones y conductas individuales a la lógica general del régimen de

³⁰ Joachim Hirsch, *Globalización, capital y Estado*, trad. Gabriela Contreras Pérez, Sandra Kuntz Ficker y Ulrich Schmiedel, México, Universidad Autónoma de México, 1996, p.33

³¹ Alain Lipietz, *Le monde de l'après-fordisme*, 1995 (Agradecemos al autor habernos proporcionado una copia del manuscrito).

³² A. Lipietz, “Post-Fordism and democracy”, en Ash Amin, *op.cit*

acumulación.³³ El modo de regulación viene a ser así el *mundo práctico*, la carta de navegación por la cual los agentes individuales se orientan de manera que puedan alcanzar plenamente las condiciones necesarias para la acumulación y la reproducción económica.

Tanto el régimen de acumulación como el modo de regulación se establecen en el curso de un proceso de conflictos sociales y políticos. “Aquí estamos en el dominio de las luchas socio-políticas y *armisticios*, de los compromisos institucionalizados. En el dominio de la política estas luchas, armisticios y compromisos son el equivalente de la competencia, los conflictos laborales y el régimen de acumulación en la esfera económica”.³⁴

Ahora bien, no obstante ser inherente a la naturaleza dinámica de la vida social la conflictividad de los intereses desiguales o contradictorios, la lucha socio-política de los distintos grupos sociales, delimitados según sus condiciones de existencia y su lugar en las relaciones económicas, es decir, en otras palabras, las clases sociales, alcanzan por períodos generalmente prolongados determinada estabilidad de sus relaciones recíprocas en lo que Lipietz denomina el *bloque social*. Con este término hace referencia a un sistema estable de relaciones de dominación, alianzas y concesiones entre diferentes grupos sociales, unos dominantes y otros dominados.³⁵

Como régimen de acumulación o estructura social de acumulación el fordismo implicó salarios reales crecientes vinculados al crecimiento de la productividad laboral. Dicho de otra manera, el funcionamiento del capitalismo fordista implicó un crecimiento regular de los salarios y, por consiguiente, del poder de compra de los trabajadores asalariados, incremento que estaba vinculado al de la productividad. Esto lo expresan Esser y Hirsch diciendo que fue fundamental del

³³ *Ibid.*, p.339

³⁴ *Ibid.*, p.339-340

³⁵ *Ibid.*, p.340

capitalismo fordista que “la reproducción de la fuerza de trabajo pasó a ser parte integrante de la reproducción del capital con base en un modelo de consumo generalizado”.³⁶

Juzgadas las cosas desde otra perspectiva, diríase entonces que el fordismo impulsó la expansión de la economía *desde el lado de la demanda* (de inversión y consumo), lo que al entrar en crisis el sistema se sustituyó por su contrario, la política reaganiana de estimular la expansión *desde el lado de la oferta*. Esto significó desplazar el centro de interés de la elevación del ingreso de los trabajadores y sus familias al de la concentración en políticas para reducir los costos y elevar los ingresos de las empresas.

Hasta aquí no hemos hecho referencia a otro de los rasgos básicos del fordismo, el de la organización del trabajo siguiendo los lineamientos trazados por Frederick Winslow Taylor en sus obras más conocidas, *The principles of scientific management*, que apareció en 1911, y *Shop management*, publicada en 1913. El taylorismo estableció la rígida separación de las dos funciones principales del proceso de producción, por una parte la concepción de éste, que se asignó con exclusividad a las instancias directivas y técnicas de las empresas; y por otra, la ejecución directa del proceso productivo, que se reservó a los trabajadores de planta. El trabajo debía dividirse en sus más simples componentes, las tareas, las cuales debían describirse con todo detalle y presentarse a los obreros por escrito de modo que éstos tomaran nota de lo que debían hacer, cómo hacerlo y el tiempo exacto para hacerlo. El obrero que superaba la tarea recibía una bonificación y en caso contrario se le hacían descuentos salariales. Si en el personal de producción

³⁶ Josef Esser y Joachim Hirsch, *The crisis of Fordism and the dimensions of a Post-Fordism regional and urban structure*, en Ash Amin, *Post-Fordism. A reader*. Gran Bretaña, Blackwell Publishers, 1994, p.75-76

se descubría trabajadores que tuvieran aptitudes administrativas o técnicas, se les retiraba de los talleres y se les ocupaba en los departamentos de planeación y producción.³⁷

El régimen de acumulación descansa en un conjunto de principios generales de organización del trabajo y de la técnica, en un *paradigma tecnológico* o paradigma industrial, y en este sentido el capitalismo fordista fue taylorismo más mecanización. Consecuente con el régimen de acumulación, el modo de regulación codificó el vínculo salario-productividad mediante la contratación colectiva de largo plazo. El movimiento de los salarios de acuerdo a la evolución del índice de precios garantizaba que el salario real conservara su poder de compra. “Además, una vasta socialización de los ingresos a través del Estado-providencia aseguraba un ingreso permanente a los trabajadores asalariados.”³⁸ (asignaciones por desempleo, por jubilación, etc.)

Resumiendo, las características determinantes de la estructura hegemónica fordista fueron un intenso proceso de concentración y constitución de grandes empresas, el desarrollo de sindicatos con gran poder de negociación, el compromiso de pleno empleo y crecimiento, la expansión del Estado keynesiano de bienestar y el control global del proceso económico de reproducción. Fue también una característica esencial de la regulación *keynesiana* la inclusión de los trabajadores sindicalizados en el proceso de decisiones estatales, inclusión que obtuvieron los partidos socialdemócratas y afines, y asimismo una estable legitimización de la relación sociopolítica, que se apoyaba en el crecimiento, el consumo y el conflicto clasista institucionalizado de manera reformista. Todo ello garantizó la estabilidad de las tasas de ganancia, la elevación del nivel de vida general y un equilibrio relativo en el proceso económico de

³⁷ Ver *The New Palgrave dictionary of economics*

³⁸ A. Lipietz, *Le monde*.

reproducción durante una fase bastante prolongada.³⁹ El sistema fordista fue propio de los países capitalistas desarrollados. En América Latina no fue posible su aplicación debido a sus restricciones estructurales. Aunque hubo en los años 1950 y 1960 un desarrollo importante del capitalismo corporativo y una afluencia significativa de inversiones extranjeras, en ningún caso los salarios en el sector industrial fueron una fuente de demanda interna de la producción del sector. La producción industrial se ajustó a las necesidades y preferencias del segmento de población que tenía poder de compra. En América Latina “producción masiva moderna y consumo interno de masas no se combinaron para dar como resultado el crecimiento autosostenido.”⁴⁰

Una vía distinta de la fordista se siguió en los países asiáticos de nueva industrialización (Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán) y posteriormente en los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN), principalmente en Indonesia, Malasia y Tailandia. Como lo hace notar Oman, estos países no tenían productos primarios que exportar y tampoco tenían oligarquías terratenientes que entraran en conflicto con las políticas de industrialización, pues en todos ellos se habían llevado a cabo reformas agrarias después de la segunda guerra mundial, lo que constituye una diferencia fundamental con América Latina. Por esta razón, si bien los salarios no eran elevados ni se elevaron de manera coherente con el incremento de la productividad, el patrón de distribución del ingreso era similar en los años cincuenta al europeo. Los Estados eran fuertes, más bien autoritarios, e intervinieron activamente en la economía, limitando de esta manera el papel del mercado.

Como indicamos con anterioridad el modelo fordista entró en crisis en los años 1970. Por todo un período el sistema fordista había descansado, principalmente, en el mercado interno; el

³⁹ Esser y Hirsch, *op. cit.*

comercio internacional tenía una importancia relativa menor. La situación comenzó a cambiar al equipararse la competitividad de Estados Unidos, Europa y Japón. En lo sucesivo el crecimiento de los mercados internos a través de la política salarial estuvo comprometido por la necesidad de equilibrar las balanzas de comercio exterior.

Para hacer frente a esta situación se intentó inicialmente coordinar el mantenimiento de la demanda, esta vez a escala mundial, pero no fue posible, pues al declinar la productividad en Estados Unidos a fines de los años sesenta, y posteriormente en los otros países de la OCDE, cayó la tasa promedio de ganancia. Contribuyeron a la caída de la tasa de rentabilidad, entre otros factores, la elevación de los precios de las materias primas, sobre todo del petróleo; la elevación del coeficiente capital/producto como resultado de las inversiones masivas en maquinaria y equipo para aumentar la producción; el rezago de las innovaciones tecnológicas en los sectores que fueron la base del dinamismo industrial y del liderazgo competitivo de Estados Unidos desde la segunda guerra mundial; la elevación de los costos al implantarse normas más estrictas de protección ambiental y de seguridad en el trabajo, y otros más. Tuvo gran influencia, asimismo, la creciente complejidad de las normas privadas y públicas promovidas por los oligopolios para regular la competencia.

Frente a estos problemas los medios empresariales reaccionaron atribuyendo al crecimiento de los salarios la reducción de las utilidades. Argumentaban que las ganancias eran demasiado bajas porque los trabajadores eran demasiado fuertes y que esto se debía a que los sistemas de trabajo eran demasiado rígidos. Por consiguiente, *la solución se hizo depender de la flexibilidad liberal*, que para todo efecto práctico significó quebrar la capacidad de negociación de los sindicatos, impugnar las normas que regulaban el crecimiento de los salarios, liberalizar los procedimientos de despido, revisar

¹¹ Ver Oman, *op cit*

los sistemas de seguridad social, hacer que proliferaran los empleos precarios, etc. Los abanderados del cambio fueron Estados Unidos y Gran Bretaña, pero pronto les siguieron otros países de la OCDE.

Lo que quedó al sucumbir la estructura económica del modelo fordista fue *el liberalismo económico*, según el cual la libre empresa garantiza el bienestar universal automáticamente. Si con anterioridad el progreso técnico se había justificado por el progreso social, en lo sucesivo carecía de sentido explicar una cosa por la otra, pues el *productivismo liberal* es por sí mismo “una ley” y ya no requiere justificación social.⁴¹

⁴¹ A. Lipietz, *op.cit.*, p 344

CAPITULO 3

PROCESOS ECONÓMICOS FUNDAMENTALES DE LA MUNDIALIZACIÓN (I): LA ACELERADA DINÁMICA INTERNACIONAL DEL CAPITAL

Introducción

La vocación de expansión internacional del capital tuvo en las últimas décadas del siglo XX una de sus más dinámicas expresiones. La más llamativa para el común de las gentes y más significativa para el juicio profesional, es la denominada *globalización financiera*. “La esfera financiera constituye el puesto avanzado del movimiento de la mundialización del capital; es allí donde las operaciones alcanzan el grado más elevado de movilidad; allí donde el desfase entre las prioridades de los operadores y las necesidades mundiales es más escandaloso”¹ La dinámica internacional del capital en nuestros días tiene también manifestaciones impresionantes en otros órdenes igualmente, en primer lugar, la inversión extranjera directa; y en segundo, las compras y fusiones internacionales de empresas. Ambos procesos están ampliamente representados en la febril dinámica de la globalización financiera. Comenzaremos por ésta última.

La globalización financiera

El desarrollo de los mercados de capitales ha pasado históricamente por distintas fases relacionadas con las innovaciones financieras, el papel internacional desempeñado por el oro y algunas monedas (la libra esterlina y después el dólar) y, por supuesto, el desarrollo del propio capitalismo al correr de los años. Al abordar el tema de la globalización el FMI hace notar que la disponibilidad de una mayor variedad de instrumentos financieros en los más diversos mercados

¹ F. Chesnais, *La mondialisation*, op.cit., p 206

hace posible a los países movilizar un mayor volumen de ahorro financiero.² Mayor volumen, cabría agregar, que la desregulación de los mercados financieros permite movilizar con gran autonomía. Esta libertad de movimiento ha contribuido al desarrollo de la economía internacional en las últimas décadas, pero si bien creemos que está fuera duda que es deseable y conveniente hasta cierto grado, sobre todo en comparación con periodos como el que medió entre las dos guerras mundiales, es indeseable, inconveniente y peligrosa llevada a los extremos que se ha llevado. Ocurre lo de siempre, no es lo mismo libertad que libertinaje.

Después de la segunda guerra mundial la fluidez internacional del capital tomó cierto tiempo para establecerse en los países industriales. El desmantelamiento de las restricciones cambiarias y los controles de capital que aún subsistían en esas economías se emprendió en los años setenta y culminó hasta veinte años después. Al liberalizarse los mercados financieros, bajar los costos de transacción y contarse con nuevos instrumentos financieros las transacciones internacionales crecieron a un ritmo acelerado. El volumen promedio de operaciones del mercado de divisas creció con tal rapidez que estimándose en unos 200 mil millones de dólares a mediados de los años ochenta pasó a ser de 1,500 miles de millones de dólares (1.5 billones) en los últimos años, “lo que equivale aproximadamente al 85 por ciento de las reservas de divisas de todos los países.”³ Asimismo, las corrientes de capital han crecido enormemente, sobre todo entre los países industriales en los cuales los flujos brutos de inversión de cartera y de inversión extranjera directa se multiplicaron por tres en tan sólo unos diez años, entre 1985 y 1995. No obstante, “la globalización financiera parece limitarse a los activos financieros que se negocian en grandes

² FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, 1993, p.50

³ *Ibid*, p.68

volúmenes o que revisten un alto grado de liquidez, en tanto que la inversión sigue dependiendo principalmente de las tasas internas de ahorro y no de la afluencia neta de capital a los países.”⁴

El desarrollo de los mercados de capitales se ha caracterizado por el pragmatismo y la flexibilidad de adaptación, lo que explica su éxito.⁵ Por regla general, se ha buscado la forma de escapar de las reglamentaciones. Tal tendencia ha estado presente en el surgimiento de los euromercados y las eurodivisas y, con mayor razón, en el surgimiento de las actividades *offshore* o extraterritoriales en los llamados “paraísos fiscales”, términos que se introdujeron en el vocabulario común en los años sesenta para referirse a la práctica de registrar la sede legal de un negocio en territorios o estados que les brindan facilidades extraordinariamente ventajosas para sus operaciones. “En un momento dado de los años sesenta, un poco de ingenio transformó un viejo centro financiero internacional, la City de Londres, en una gran plaza financiera *offshore* gracias a la invención de las “eurodivisas”, y sobre todo de los “eurodólares.”⁶

Desde fines de los años 1970 la orientación fundamental de los gobiernos en cuanto a la economía, la financiera en particular, ha sido eliminar las regulaciones sobre las instituciones financieras y la política monetaria y depositar la confianza en las fuerzas del mercado. Lo anterior, unido a los avances tecnológicos, ha facilitado las operaciones financieras internacionales más allá de lo necesario y razonable, como ya lo hemos hecho notar, pues librado a su albedrío el mercado ha creado un ambiente de inestabilidad económica y ha originado un crecimiento impresionante de las operaciones especulativas. Aquí también la liberalización y la desreglamentación están lejos de dar los resultados que la teoría neoclásica profetiza, antes bien la apertura de los mercados nacionales ha estado acompañada de reiteradas crisis bancarias y monetarias, algunas de las cuales

⁴ *Ibid.*, p.54

⁵ Dominique Graber, “Globalisation des marchés financiers et souveraineté nationale”, *Revue Française de Géoeconomie*, n°1, 1997

han contagiado rápidamente a otros países. De acuerdo a la información compilada por Kaminsky para el período 1974-1994, después de la liberalización financiera llevada a cabo entre 1974-1977 por los siguientes países, Argentina sufrió tres crisis bancarias y siete crisis monetarias; Brasil, dos crisis bancarias y cinco monetarias; Chile, una crisis bancaria y siete crisis monetarias; y México dos crisis bancarias y tres monetarias.⁷ Lo anterior hace recordar que el Banco Mundial ha hecho notar que “la lección más clara es que las reformas llevadas a cabo en un marco de inestabilidad económica pueden hacer peor esa inestabilidad.”⁸

Con la globalización financiera los bancos han perdido importancia en su papel de intermediarios financieros. Al diversificarse los instrumentos financieros se ha reducido porcentualmente la importancia de los depósitos en el total de pasivos bancarios. Los bancos han reaccionado interviniendo directamente en los mercados de capital con los nuevos instrumentos financieros, por lo que al aumentar su actividad en las “operaciones no bancarias”, los préstamos han perdido importancia relativa en el total de los activos bancarios.

Lo anterior no significa que el recurso del crédito haya perdido importancia en las economías contemporáneas; por el contrario, el endeudamiento (de las empresas, las familias y los estados) ha crecido a tasas muy superiores al crecimiento de la economía real. El rasgo nuevo del endeudamiento en años recientes es que se recurre principalmente a operaciones de cambio directo de obligaciones entre prestatarios y prestamistas, y en mucha menor medida al crédito bancario. Lo anterior conlleva la “bursatilización” del crédito; es decir, la conversión de activos financieros en valores comerciables.

⁶ Eric Hobsbawn, *Historia del Siglo XX*, Barcelona, Grijalbo Mondadori, reimpresión, 1996, p.280-281

⁷ Graciela Kaminsky, *Currency and banking crises: The early warnings of distress*, 1998, citada por Jaime Estay Reyno, “La globalización financiera. Una revisión de sus contenidos e impactos”, en José Antonio Ibáñez Aguirre (coord.), *Subdesarrollo, mercado y deuda externa. Paradojas de la economía mexicana*, México, Universidad Iberoamericana, 2000. Ver cuadro 13, p.57.

Como consecuencia de lo anterior las bolsas de valores se han convertido en los principales centros de captación y colocación de fondos, lo que no resta importancia al papel que desempeñan instrumentos financieros comúnmente no bursatilizados como son, ante todo, los denominados “instrumentos derivados”, es decir, instrumentos cuyo valor se determina en relación (o por “derivación”, si se quiere) de los precios de los bienes o valores objeto de la transacción (metales, activos financieros, tasas de interés, etc.) Tales instrumentos comprenden en forma relevante los contratos a futuro y otras variantes en los cuales la transacción consiste en adquirir o comprometerse a adquirir un bien o un valor al precio que se anticipa que tendrá dentro de un plazo determinado. Se trata, como es fácil advertir, de operaciones con un significativo carácter especulativo.

En los últimos años han adquirido gran importancia las inversiones de cartera; las aquí consideradas se refieren, entre otros rubros, a la inversión en acciones, las colocaciones internacionales de bonos, los fondos de inversiones y documentos como los ADR (American Deposit Receipts) que son documentos negociables en los mercados bursátiles, representativos de propiedad accionaria de empresas no estadounidenses con garantía de un banco de Estados Unidos. Son, pues, inversiones todas ellas altamente especulativas y, por tanto, muy volátiles. Cabe hacer notar que la quinta edición del Manual de Balanza de Pagos del Fondo Monetario Internacional no hace distinción de plazo (corto o largo) en el rubro de inversiones de cartera.⁹

Indudablemente el hecho más relevante de los últimos años es la incorporación de los llamados *inversionistas institucionales*. Se trata de un grupo relativamente pequeño de grandes inversionistas que manejan fondos públicos y privados de pensiones, fondos mutuos abiertos y

⁸ Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial en 1989*, dedicado al tema “Desarrollo y Sistemas Financieros”

⁹ Ver SFLA, *La situación de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1995, cuadro 1 nota (b)

cerrados, fideicomisos, fundaciones, dotaciones, gestión de fondos privados por bancos de inversión y comerciales y compañías administradoras de valores, pero cuyo poder financiero es abrumador y muy alta peligrosidad la colocación de sus recursos debido a su volatilidad.¹⁰ Según el Fondo Monetario Internacional, en 1993 los fondos de pensiones, las compañías de seguros y los fondos mutuos de Alemania, Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón manejaban 13,000 miles de millones de dólares (13 billones), de los cuales más de siete billones eran activos pertenecientes a los 300 inversionistas instituciones más importantes de Estados Unidos, suma astronómica equivalente al 110 por ciento del producto interno bruto de ese país en el año indicado.¹¹ Los fondos mutuos actúan sujetos a pocas regulaciones y están a la caza de oportunidades de colocación de recursos dondequiera que obtengan elevados rendimientos. Los fondos de pensiones, por el contrario, están sujetos a una reglamentación más estricta y siguen estrategias de inversión más prudentes, congruentes con los beneficios futuros que prometen. Operan como instrumentos de largo plazo.

Si bien en años recientes los inversionistas institucionales han manifestado interés en los mercados emergentes (36,000 millones de dólares de los fondos mutuos de Estados Unidos en 1995) su participación en el total de las operaciones es insignificante (la cifra indicada, no obstante ser elevada, era apenas el dos por ciento del total invertido por los fondos mutuos en Estados Unidos). Algo similar puede decirse de los fondos de pensiones.

En particular conviene detenerse a señalar la peligrosidad de los llamados “hedge funds” (literalmente, “fondos de apoyo” o “fondos de cubrimiento de riesgo”) a los que Krugman se refiere como los “hedge funds y otros villanos” en un capítulo de su libro sobre la crisis asiática y

¹⁰ Tipo de empresas que se agrupan bajo la denominación genérica de *inversionistas institucionales* según el SELA, *Financiamiento, flujo de inversiones intrarregionales y deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1996

las perspectivas de la economía mundial.¹² El renombrado economista hace notar que, según el diccionario Webster, la palabra *hedge* quiere decir “tratar de evitar o disminuir las pérdidas realizando apuestas, inversiones y otras operaciones que hagan contrapeso entre sí”, y a renglón seguido comenta que en la práctica ocurre todo lo contrario, “lo que hacen los fondos de cubrimiento de riesgo es precisamente sacarle el mayor provecho a las fluctuaciones del mercado...”¹³ Tras su nombre inofensivo se trata en realidad de operaciones puramente especulativas.

Dos tipos de operaciones que son características de los fondos hedge ilustran claramente lo anterior: en primer lugar, operaciones en países cuyas variables macroeconómicas pasan por una situación que hace prever que finalmente cambiarán los precios de los activos (hacia arriba o hacia abajo); en segundo lugar, operaciones en países donde puede anticiparse que un tipo de cambio terminará devaluándose, nunca revaluándose. En este caso la intervención de los fondos hedge persigue claramente generar presiones para que efectivamente se llegue a la devaluación. Uno de los casos más espectaculares fue la “ofensiva” del Fondo Quantum de George Soros contra la libra esterlina en 1992. El plan contemplaba, en una primera etapa, establecer calladamente líneas de crédito que le permitieran al Fondo tomar en préstamo unos 15,000 millones de dólares en libras esterlinas, para convertirlas en dólares. La segunda etapa consistía en que al estar el Fondo “largo en dólares” y “corto en libras”,¹⁴ se venderían libras y se haría muy ostentosa la creencia del Fondo de que la libra pronto sería devaluada. El plan funcionó. El

¹¹ International Monetary Fund, *International capital markets. Developments, prospects and policy issues*, Washington, DC, 1995, p.171, citado en SELA, *Financiamiento, flujos de capital...*, op cit

¹² Paul Krugman, *The return of depression economics*, New York, W.W. Norton and Co 1999, p.119; y p 190 en la versión al castellano, *De vuelta a la economía de la Gran Depresión*, Bogotá, Norma, 1999

¹³ P. Krugman, *De vuelta...*, op cit, p.190

¹⁴ En la jerga financiera se dice “ir en corto” cuando en las operaciones con determinados activos el operador anticipa su posibilidad de ganar si los precios de esos activos *caen*, e “ir en largo” cuando se posiciona para ganar si los precios de los activos *suben*

gobierno británico gastó cincuenta mil millones de dólares en los mercados de moneda extranjera para defender la libra pero finalmente tuvo que dejarla flotar. Soros ganó aproximadamente mil millones de dólares.¹⁵

Por otra parte, desde aproximadamente los años setenta, cuando terminó el ciclo expansivo de la posguerra, las economías desarrolladas redujeron su ritmo de crecimiento. Al final del siglo la tasa anual promedio era menor a la mitad de las tasas logradas en la década de los sesenta. Sin embargo, nuevas estimaciones¹⁶ apuntan en dirección de un significativo cambio de la tendencia, particularmente influido por Estados Unidos y los países asiáticos. De confirmarse lo anterior y, sobre todo, de consolidarse el repunte como nueva tendencia, se cerraría así un prolongado período de aproximadamente treinta años en el cual las economías centrales registraron tasas decrecientes de crecimiento junto a un aumento impresionante del desempleo. En esas condiciones, la tasa media de ganancia ha tendido a reducirse lo que estimuló la preferencia por invertir en instrumentos financieros con tasas atractivas de rendimiento, y tornó muy atractiva la especulación, pues mientras en la empresa productiva la inversión requiere un plazo de maduración para arrojar utilidades, en la economía financiera puede ser instantánea o de muy corto plazo. Definida keynesianamente la *especulación* como el intento de prever la psicología del mercado y el *espíritu de empresa* como el intento de prever el rendimiento de los bienes de capital a lo largo de su vida útil, lo que presenciamos en nuestro tiempo es el predominio de la especulación sobre el espíritu de empresa, riesgo advertido hace muchos años por John Maynard Keynes, en cuya opinión “los especuladores pueden no hacer daño cuando sólo son burbujas de una corriente firme de espíritu de empresa. Pero la situación es seria cuando la empresa se convierte en una burbuja dentro de la vorágine de la especulación. Cuando el desarrollo del capital

¹⁵ *Ibid*, resumen del caso expuesto y comentado en p.193-195

en un país se convierte en un subproducto de las actividades propias de un casino, es probable que el cometido se realice mal.”¹⁷

Por avezados que sean los pronosticadores de mayor experiencia de las corredurías, y no abundan, ellos mismos juegan a la ruleta con sus pronósticos, que lo mismo pueden cumplirse que resultar infundados. Alguien ha dicho que los índices Dow Jones, Standard and Poors y Nasdaq son como un reloj parado que solamente dos veces al día indica la hora exacta. Demuestra Schiller en *Irrational Exuberance* que casi siempre esos índices están muy por encima o muy por abajo del valor de las corporaciones, pero que los inversionistas se comportan como manada, actúan por impulso y no mediante el análisis racional fundamentado.¹⁸ En tales condiciones, la ocupación más lucrativa viene a ser la de “racionalizar las actividades irracionales de la turba de participantes menos capacitados en el mercado”.¹⁹

Digamos, finalmente, que como resultado de la globalización financiera se ha creado una auténtica *economía-ficción*. Utilizamos deliberadamente el término que profusamente ha sido empleado por el bando neoliberal para referirse a las economías y las políticas económicas del Estado latinoamericano después de la segunda guerra mundial, pero lo que sin duda es una economía-ficción es una economía financiera en que las operaciones internacionales de cambio poco tienen que ver con la economía real, pues sólo el dos o tres por ciento de las transacciones tienen su origen en el comercio internacional de mercancías. Lo demás es dinero que se cambia por dinero.

¹⁶ International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, edición de mayo 2000

¹⁷ John Maynard Keynes, *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*, citado por Dudley Dillard, *La teoría económica de John Maynard Keynes*, Madrid, Aguilar, 1960, p.152

¹⁸ Robert Schiller, *Irrational Exuberance*, Estados Unidos, Princeton University Press, 2000 Louis Uchitelle resume el argumento central del libro de Schiller con el símil del reloj parado. *The Economist* calificó el libro de “lectura obligada (...) para cualquiera que está expuesto financieramente en Wall Street (...) lo que por ahora sería todo el mundo en Estados Unidos, desde Greenspan hasta el limpiador de calzado de la esquina.” (Información proporcionada por Roberto Guerra Milligan)

En resumen, puede discutirse, y efectivamente la discusión está abierta, sobre los grados de integración de los mercados nacionales a los mercados mundiales a que se ha llegado en nuestros días, pero es indudable que en ninguna otra actividad económica ese grado de integración es tan alto como en la esfera financiera. En otras palabras, a modo de conclusión pensamos que si sobre otras formas de globalización cabe la discusión sobre su existencia o inexistencia, la globalización financiera excluye toda incredulidad. Es tan real que en el futuro habrá que regularla.

La inversión extranjera directa

Cuando se pasa revista a los cambios que han tenido lugar en la economía internacional desde los años 1980 el más notable de ellos es el rápido crecimiento de la inversión extranjera directa y su extrema concentración geográfica, junto al comercio y la tecnología. La expansión ha sido favorecida cuando menos por tres factores: un número creciente de empresas, y no sólo las más grandes, invierten ahora en distintos países; es mayor ahora que antes la diversificación sectorial de las inversiones extranjeras; y ha aumentado el número de países que invierte en otros países o que recibe inversiones desde el exterior.²⁰ No obstante lo anterior, el motor principal de las inversiones extranjeras directas, su vehículo principal y al mismo tiempo su manantial caudaloso, son las *empresas transnacionales*, término consagrado por Naciones Unidas en los estudios realizados por el Centro especializado que tenía hasta principios de los años noventa.²¹

La designación de esas empresas con el término *multinacional* es bastante frecuente en la literatura económica pero nos parece inadecuado. Nuestra objeción de fondo es que el término

¹⁹ D. Dillard, *La teoría económica...*, *op.cit.*, p.152

²⁰ Ver FMI, *Perspectivas...*, *op.cit.*

²¹ Después de veinte años de investigación, el Centro de Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales (UNCTC) fue disuelto en 1993 a petición de Estados Unidos, no obstante lo cual el trabajo no se interrumpió gracias a

multinacional no destaca que la estrategia de estas empresas no consiste simplemente en realizar operaciones en múltiples naciones sino en trascenderlas. No es la multiplicidad de su presencia en el amplio espacio de la geografía política el aspecto principal de la cuestión sino la organización de esta presencia de acuerdo a objetivos de alcance mundial. Nuestra objeción formal es que el término multinacional tiene su origen en la denominación empleada originalmente por Vernon²² para referirse a empresas grandes que tenían filiales en por lo menos seis países, número que posteriormente se redujo a dos y después a uno, con lo que perdió sentido hablar de multinacionalidad. Sin embargo, el término se generalizó y se sigue empleando. La semántica tiene su propia fuerza inercial.

Siguiendo de cerca una definición de Michalet²³ la firma transnacional tiene gran tamaño, como empresa o como grupo (holding); su punto de partida es una base nacional; crece y se hace fuerte dentro de este espacio antes que se internacionalice como culminación de un proceso más o menos prolongado de concentración y centralización del capital; y al proyectarse fuera de las fronteras nacionales lo hace siguiendo una estrategia mundial a la que corresponde un tipo específico de organización. “Las fuerzas y debilidades de su base nacional y la ayuda que reciba de su Estado serán un componente de su estrategia y su competitividad.”²⁴

En 1997 se estimaba el número de transnacionales en 53,000 y el de sus filiales en el extranjero en 450,000. Las exportaciones de estas últimas ascendieron ese año a 2 billones de dólares y sus activos totales a 13 billones, es decir, 2 y 13 millones de millones, respectivamente, aclaración que podría ser innecesaria si con vergonzosa frecuencia algunos traductores y

que lo viene realizando desde entonces la División de la UNCTAD sobre Corporaciones Transnacionales e Inversión (UNCTAD-DTCI).

²² Raymond Vernon, “International investment and international trade in the product cycle”, *Quarterly Journal of Economics*, vol.80, n°1, 1966

²³ C A Michalet, *Le capitalisme mondial*, 2ª edición Paris, Presses Universitaires de France, 1985

²⁴ 4 Francois Chesnais, *La mondialisation du capital* Paris, Syros, 1995, p.54

numerosos periodistas, empresarios y académicos no incurrieran en el olvido de nuestra lengua materna empleando despreocupadamente el vocablo inglés “billion” en vez de su equivalente español “mil millón” y la palabra “trillion” en vez de su equivalente “billón.”

No obstante el elevado número de transnacionales lo que realmente cuenta son las primeras cien o doscientas, ordenadas según el valor de sus activos en el extranjero.²⁵ En 1998 el 75 por ciento de las cien más grandes transnacionales pertenecían a sólo cinco países, Estados Unidos, Japón, Francia, Reino Unido y Gran Bretaña, ordenados según el número de transnacionales que corresponde a cada país. Lo anterior es sólo una aproximación al verdadero grado de concentración, pues, por ejemplo, entre las primeras doscientas transnacionales hay cinco Mitsubishi, ninguna de ellas autónoma, con un giro agregado de negocios de 320,000 millones de dólares. Lo mismo ocurre en otros casos.

De las 10 principales empresas transnacionales para las que en 1996 se contaba con información tanto de activos como de ventas, el total de sus *activos en el extranjero* fue de 525,000 millones de dólares y *sus ventas en el extranjero* ascendieron a 531,000 millones. Pero obsérvese que si tomamos en cuenta el *valor total* de los activos o el de las ventas, el grupo de las 10 corporaciones transnacionales más importantes tenía en el *territorio nacional* (es decir, en el país de origen) *el 63 por ciento de sus activos y realizaba en el mercado interno el 46 por ciento de sus ventas*. En el interior de estos promedios hay casos extremos, como los de General Electric y de Exxon Corporation, cuyas ventas en el extranjero representan el 73 por ciento y 87 por ciento

²⁵ UNCTAD, *World Investment Report*. 1998. UNCTAD ha elaborado un índice de transnacionalización que combina tres proporciones: activos en el extranjero/activos totales, ventas en el extranjero/ventas totales y empleo en el extranjero/empleo total de la respectiva corporación. En el cuadro II.1 se indica el valor de los activos extranjeros, la posición que se ocupa de acuerdo al índice de transnacionalidad, el nombre de la corporación, el país de origen, la industria, los activos, las ventas y el empleo, tanto en el extranjero como total, y el índice correspondiente de transnacionalidad en porcentaje.

del total, respectivamente, no obstante lo cual la General tiene en Estados Unidos el 69 por ciento de sus activos y la Exxon el 41 por ciento. Se confirma lo anteriormente apuntado.

En una economía mundial cada vez más integrada, las corporaciones transnacionales han llegado a ser “organizadoras centrales”²⁶ de la actividad económica, aseveración que en cierto sentido es aceptable por el hecho de que ellas constituyen el origen principal de las corrientes de inversión directa mundial; influyen de manera determinante en el volumen, el destino y la estructura del comercio internacional, una proporción muy alta del cual no es propiamente comercio internacional, aunque así se contabiliza, sino comercio dentro de las empresas; y son ellas, finalmente, las principales productoras de nuevas tecnologías, hecho que tiene singular importancia pues en los últimos treinta años el crecimiento económico ha estado estrechamente asociado con las innovaciones tecnológicas y solo en menor grado con el aprovechamiento de recursos naturales como la energía y los minerales. Este cambio radical refleja el hecho de que la producción industrial emplea menos materiales y más especialistas, conocimientos y tecnologías.

La inversión extranjera en la década 1990

Entre 1982 y 1990 la corriente mundial de inversión extranjera directa creció con bastante rapidez, pero perdió impulso en 1990-1992 como natural consecuencia de la desaceleración del crecimiento económico de los países desarrollados, que son el origen del 97 por ciento de las corrientes de inversión extranjera directa.²⁷ En particular fue influyente la fuerte contracción de las salidas de capital desde Japón (hasta ese momento el origen de más de la tercera parte del total mundial), lo que estuvo vinculado al debilitamiento de la posición financiera de muchas transnacionales japonesas como resultado del desplome de sus acciones en el mercado japonés de

²⁶ U.N. *World Investment Report 1992*, p.1

²⁷ La fuente principal de la información presentada en esta parte, salvo otra indicación, es UN-TCO y UNCTAD-DTC, *World Investment Report*, ediciones de 1991 a 1998

valores, agravado por el flojo rendimiento de sus operaciones en Estados Unidos y Europa Occidental. Algunas empresas se vieron forzadas a vender activos en el extranjero para poder cubrir sus pérdidas en el mercado local.

Sin embargo, el dinamismo de la inversión extranjera se recuperó a partir de 1993 y no dejó de crecer desde ese año. En 1997, no obstante la crisis asiática, el valor total de la inversión extranjera directa (medido por las salidas) fue de 424,000 millones de dólares.²⁸ En 1998 el valor de los flujos de salida alcanzó el nivel sin precedentes de 595,000 millones de dólares.²⁹ La CEPAL estima la inversión directa mundial de 1998 en una cifra aún mayor (650,000 millones de dólares, lo que sería “más del doble del promedio correspondiente a 1991-1996.”³⁰) *La fuerza que impulsó este crecimiento fueron sobre todo las compras y fusiones internacionales de empresas en los países desarrollados.* Por ese concepto la economía de Estados Unidos recibió ese año un flujo de 193,000 millones de dólares, parte significativa de los cuales se originó en la compra de Chrysler por Daimler-Benz y de ARCO por la British Petroleum.

En 1998 la Unión Europea fue, una vez más, la principal fuente de inversión extranjera mundial. Las emisiones europeas alcanzaron la elevada suma de 386,000 millones de dólares, casi el triple de la inversión de firmas estadounidenses (133,000 millones de dólares). Los tres principales emisores fueron la Gran Bretaña, Alemania y Francia. La Unión Europea fue también el principal receptor mundial de inversión externa directa, con una captación total de 230,000 millones de dólares, 20 por ciento más de lo que recibió Estados Unidos.³¹

²⁸ Cuadro I.1, UNCTAD, *World...1998*

²⁹ UNCTAD, *Press release*, TAD/INF/2826, 23 de septiembre de 1999

³⁰ CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 1999*

³¹ IRELA, *La inversión directa europea en América Latina: los réditos de la apertura y la privatización*, junio 2000

En el otro extremo, la posición inversora de Japón sufrió en los últimos años del siglo cambios muy importantes. Debido a la crisis económica y los problemas financieros de los principales bancos japoneses, su participación en los movimientos internacionales de capital ha sido muy modesta. En 1998 sus inversiones en el exterior tuvieron un valor total de 24,000 millones de dólares y las corrientes de entrada totalizaron apenas 3,200 millones de dólares, el mismo nivel de 1997, suma que es equivalente a la mitad de las entradas de capital que registró Holanda.

Al inicio de la crisis asiática de 1997 hubo un extendido temor de que el mundo estuviera a las puertas de una crisis mundial pero, en definitiva, al menos en el corto plazo, la crisis tuvo un desenlace mundial que más que impresionante fue escandaloso. Mientras los países en desarrollo fueron afectados con mayor o menor profundidad por la crisis asiática,³² en los países adelantados la crisis derramó con generosidad enormes beneficios. Una parte importante de éstos provino del derrumbe de los precios de los productos primarios, cuya proporción en el comercio mundial cayó por primera vez en medio siglo por debajo del 20 por ciento. Una segunda fuente fueron las drásticas devaluaciones monetarias en virtud de las cuales se abarataron las importaciones de productos industriales procedentes de los países afectados por la crisis. Un tercer afluyente de beneficios fue la caída de los precios del petróleo. Por sí solo todo esto hubiera sido bastante para elevar el ingreso en el mundo desarrollado, pero a ello se agregó que los capitales que salieron precipitadamente de los países asiáticos y de las economías en transición fluyeron caudalosamente en los mercados de valores de los países centrales, con la consiguiente alza de las cotizaciones y el incremento de los niveles de consumo, principalmente en Estados Unidos. Tan sólo en este país la

³² Para algunos países latinoamericanos los mercados asiáticos han sido muy importantes: 38 por ciento de las exportaciones de Chile, el 25 por ciento de las de Perú y el 15 por ciento de las de Argentina y Brasil en 1997, ver

demanda de bienes de consumo se elevó desde el segundo trimestre de 1997 hasta fines de 1998 por encima de los 400 mil millones de dólares,³³ gracias a lo cual Estados Unidos pudo agregar un año más a su prolongado ciclo de expansión.

La crisis asiática ha tenido también repercusiones alarmantes para los países industriales. Los cinco países del sudeste asiático más golpeados por la crisis redujeron sus importaciones en 100,000 millones de dólares, lo que ha significado un duro golpe para las exportaciones agrícolas de Estados Unidos, al mismo tiempo que aumentaron las exportaciones a Estados Unidos y Europa con precios entre 25 y 40 por ciento más bajos de lo que eran hace dos años. En sólo un año las exportaciones de Corea crecieron 30 por ciento y las de Tailandia 15 por ciento. Las importaciones de acero de Estados Unidos han aumentado 24 por ciento y las de Europa 77 por ciento. Creció desmesuradamente el desequilibrio comercial en el intercambio de Japón con Estados Unidos, lo que arrastró el déficit comercial de Estados Unidos a un total de 225,000 millones de dólares en 1998, el doble del registrado un año antes, y en 1999 creció aún más en dirección a los 300,000 millones de dólares.³⁴ Todo esto son malas noticias para las empresas estadounidenses y ha dado origen a tensiones diplomáticas entre Estados Unidos y Europa, sobre la que Washington ejerce una fuerte presión “para que haga su parte” en la absorción de las exportaciones procedentes de Asia. El señor William Daley, secretario de comercio de Estados Unidos, hizo a los europeos la siguiente advertencia el 6 de noviembre de 1999: “No podemos, solo nosotros, absorber la totalidad de las exportaciones asiáticas. No queremos ser el vertedero de las economías que están en dificultades. Si Europa no pone más de su parte la protesta de

Manuela Tortora, *El sistema de comercio mundial y las implicaciones de las crisis financieras internacionales*, 1998

³³ Ver UNCTAD, “The world economy: fragil recovery with downside risks”, *Trade and Development Report*, 1999. *Overview*

³⁴ Cifras tomadas de Bernard Cassen, “De la crise financière a la guerre commerciale”, *Le Monde Diplomatique*, Paris, enero 1999

nuestra opinión pública podría ser lo suficientemente fuerte para que renazca de sus cenizas el proteccionismo.”³⁵

De acuerdo a su tradición el FMI cantó loas a los países del sudeste asiático por su éxito como exportadores, poniéndolos como ejemplo a los demás países en desarrollo (pero sin decir una palabra sobre las razones del éxito pues éstas han sido exactamente el inverso del modelo preconizado por el Fondo) Cuando comenzaron los problemas, el Fondo y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos (vieja asociación en que la voz cantante la ha llevado siempre el Departamento) condicionaron la asistencia financiera requerida por los asiáticos a la aplicación mecánica de las mismas pautas de política económica que el Fondo ha aplicado durante su medio siglo de existencia. La medicina recetada era todo lo que no se necesitaba, como públicamente lo han señalado diversas autoridades en economía. Pero con arrogante cinismo, no obstante el desastre al que arrojaron a las economías asiáticas, particularmente la de Indonesia, el ex director-gerente del FMI, Michel Camdessus, declaró en París: “No lamento lo que hicimos. Nuestras recomendaciones eran buenas, pero fueron mal aplicadas.”³⁶ No es ésta la opinión que comparten los numerosos críticos del Fondo ³⁷

La inversión extranjera directa en los países en desarrollo

En las economías en desarrollo la tendencia de la inversión extranjera ha sido de crecimiento sostenido, incluso en el corto período de retracción económica en los países desarrollados a principios de la década 1990. En los años 1980 prácticamente no hubo ingresos de capital privado a los países en desarrollo, salvo los recursos comprometidos por convenios de reestructuración de

³⁵ *Loc cit.*

³⁶ *L'Echos*, París, 14 de septiembre 1998, citado en *Le Monde Diplomatique*, París, octubre 1998, p.19

³⁷ Sobre la crisis asiática y el papel del FMI son particularmente ilustrativos el libro de Paul Krugman, *The return...* *op cit*, y el artículo de Joseph Stiglitz, exvicepresidente del Banco Mundial cuando se desencadenó la crisis asiática, “Lo que aprendí de la crisis económica mundial”, reproducido en *Momento Económico*, n°108, Instituto de Investigaciones Económicas, México, marzo-abril 2000

la deuda externa. A finales de esa década las economías en desarrollo se recuperaron gradualmente y se despejó un tanto el brumoso panorama de la deuda externa, por lo cual se reabrieron para ellas los mercados internacionales de capitales, pero esta vez con un cambio sustancial en su composición. Mientras anteriormente predominaban los préstamos de bancos comerciales en la actualidad son más importantes las colocaciones de bonos, las inversiones de portafolio y la inversión extranjera directa. Esta última, que en 1987 representaba apenas el 12 por ciento de los ingresos de capital, creció con ritmo acelerado hasta representar alrededor del 20 por ciento del total del financiamiento externo en los años noventa. Tanto en Asia, donde predomina la inversión japonesa, como en América Latina en que el principal inversionista es Estados Unidos, la inversión directa se dirige sobre todo a los servicios (telecomunicaciones, transportes y la banca) y en menor medida a la industria y la minería.³⁸

En 1997 el ingreso total de inversión directa en los países en desarrollo fue de 149,000 millones de dólares, lo que equivale al doble del nivel alcanzado en 1993 y diez veces más que en 1985. Aproximadamente la mitad de las inversiones se dirigieron a los países emergentes del sudeste asiático. Por sexto año consecutivo China tuvo en 1997 ingresos de capital sumamente elevados (45,000 millones de dólares). Sin embargo, uno puede preguntarse si esta situación excepcional durará mucho tiempo pues no hay “milagro económico” que dure cien años. Además, el hecho de que un elevado porcentaje del incremento de la inversión extranjera directa en los países en desarrollo se haya concentrado en China (la mitad del incremento, aproximadamente) plantea la pregunta sobre la medida en que el nivel y la tasa de crecimiento de las inversiones extranjeras en los países en desarrollo se podrá mantener³⁹.

³⁸ Roberto Marino, “Entradas de capital en los países en desarrollo”, *Boletín del CEMLA*, noviembre-diciembre 1993.

³⁹ UNCTAD, *World Investment...*, 1994, p.26

Durante muchos años los países de nueva industrialización, como se les conoció a Hong Kong, Corea, Singapur y Taiwán, y posteriormente los países de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN), fueron los principales receptores de corrientes de capital hacia el mundo en desarrollo, muy superiores a los flujos hacia América Latina. Una particularidad de estos países, excepción hecha de Hong Kong (por la razón que abajo indicaremos), fue el papel sumamente destacado que desempeñó el Estado en esas economías. En general, su impresionante desarrollo tiene muy poco que ver con las pautas neoliberales a las que América Latina se ha ceñido, supuestamente para alcanzar desarrollos similares, sin conseguirlo ni remotamente. Los países más industrializados de América Latina, Brasil y México, y Argentina antes de que la desindustrializaran los gobiernos militares en los setenta, sentaron las bases de su desarrollo, particularmente Brasil, aplicando políticas económicas en que el Estado tuvo un papel preponderante, incluso para la formación y desarrollo del empresariado de esos países.

No obstante ser ese papel relevante del Estado una característica de la opción estratégica común, la forma de la intervención estatal para orientar a las empresas locales hacia actividades industriales complejas varió de unos países a otros. De acuerdo a las condiciones locales se crearon en cada país diferentes estructuras industriales y una distinta especialización de sus exportaciones.

En lo tocante a la inversión extranjera pueden distinguirse cuatro grupos de experiencias. Algunos países, por ejemplo Hong Kong, siguieron la orientación pasiva de mantener las puertas abiertas al capital extranjero y no intervenir para promover el desarrollo industrial por otras vías. Nada tiene de extraño lo anterior pues Hong Kong era colonia británica, no podría haber seguido una orientación distinta de la que practicaba la metrópoli. Malasia y Tailandia siguieron políticas industriales activas respecto de algunas industrias y apoyaron a las empresas locales en algunas

actividades, pero observaron una política de puertas abiertas no intervencionistas en lo tocante a algunas industrias orientadas a la exportación. Singapur, por su parte, en razón de su diminuto territorio, buscó activamente la participación de las empresas transnacionales en la producción industrial pero interviniendo el Estado enérgicamente para orientar las inversiones hacia actividades tecnológicas complejas.

El cuarto grupo está representado por la República de Corea y Taiwán Provincia de China, dos países que, particularmente Corea, acogieron muy selectivamente la inversión extranjera, desarrollaron una gran capacidad de obtención y asimilación de tecnologías, promovieron los vínculos locales de las empresas nativas y las extranjeras e incrementaron la capacidad nacional de innovación. La adquisición de tecnología de las empresas transnacionales se llevó a cabo con la intervención del Estado en el uso selectivo de la inversión extranjera directa y la promoción del máximo desarrollo posible de la capacidad productiva nacional. Un hecho de la mayor importancia es que, particularmente Corea y Taiwán, apoyaron su desarrollo en una sólida base de formación de personal y un elevado nivel educativo. En este consistente conjunto de formas de protección y de intervención del Estado, de planificación de la economía y en estrecha asociación con las empresas privadas, algunas de las cuales a veces es difícil distinguirlas del Estado por el alto grado de asociación y cooperación entre ambos, hizo descansar Corea uno de los desarrollos industriales más espectaculares de la historia. Viene al caso decir que en 1949, antes de la devastadora guerra impulsada por Estados Unidos para terminar con Corea del Norte, la República de Corea tenía un ingreso *per cápita* visiblemente menor que el de Haití, Etiopía y Yemen y estaba un 40 por ciento por debajo del ingreso correspondiente a la India. Y hace tan sólo 30 años Corea fue descrita por un periodista de Estados Unidos como “una tierra de miseria y caos, una nación incapaz de

ayudarse a sí misma porque no tiene voz en ninguna decisión relativa a su propio futuro.”⁴⁰ Juicio tan lapidario fue desmentido por la indiscutible eficiencia del sistema elegido por Corea para su desarrollo, contra el cual embistieron el FMI y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos al desencadenarse la crisis. Pese a todo Corea no construyó en el aire, en 1999 su producto interno volvió a crecer a la elevada tasa de 10 y medio por ciento, la más alta entre los países asiáticos más duramente golpeados por la crisis ⁴¹

Las corrientes de capital hacia América Latina

El financiamiento externo de América Latina ha tenido un sostenido crecimiento a partir de 1990. Aumentó de un ingreso neto total de 21,700 millones de dólares a un total de 107,200 millones de dólares el último año del decenio pasado, con la particularidad de que desde mediados de la última década predominaron las inversiones extranjeras directas, las cuales fueron el 83 por ciento del flujo neto total de capitales mientras al inicio de la década eran sólo el 37 por ciento ⁴² El hecho notable es que Brasil, profundamente afectado por la crisis financiera como secuela de la crisis asiática y particularmente de la moratoria de la Federación rusa, fue el principal receptor de inversión extranjera directa, lo que según la CEPAL se explica porque la inversión extranjera muestra preferencia por los proyectos cuya rentabilidad no depende principalmente de la coyuntura económica ⁴³ Con toda certeza este es el caso de las empresas estatales que en años recientes Brasil sacó a la venta, por las cuales ingresaron más de 28,000 millones de inversión externa.

⁴⁰ John Caldwell, 1955, citado en Kwan S. Kim, *Política industrial y desarrollo en Corea del Sur*, México, Nacional Financiera y ONUDI, 1985

⁴¹ International Monetary Fund, *World* 2000, p 28

⁴² SEILA, *Inversiones extranjeras directas en América Latina y el Caribe*, 2000, octubre de 2000

⁴³ CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1998-2000*

En general, la creciente afluencia de capitales extranjeros a la América Latina se explica por la compra de empresas existentes, tanto públicas como privadas, la cual tuvo en 1997 un significativo repunte; la privatización de empresas del Estado (unas 97 más en 1997-1998 por un monto de 66,500 millones de dólares), y la modernización de las empresas extranjeras ya instaladas.⁴⁴ Es importante indicar que, según registros de la UNCTAD, en la segunda mitad de los noventa tuvo lugar un fuerte aumento de las fusiones y compras de empresas ya establecidas, las cuales alcanzaron en 1997 un valor total de 43,809 millones de dólares, casi el cuádruplo de su valor en 1995.⁴⁵ La mayor parte de las compras fue de empresas privadas. En años recientes ya no ha habido operaciones de conversión de deuda externa por capital. El período en que la conversión se utilizó con más intensidad fue entre 1985 y 1990. Argentina realizó operaciones de conversión todavía en 1992-1993, lo que por entonces significó el 43 por ciento de la captación total de inversión extranjera en ese país. En total entre 1988 y 1995 los ingresos por ese concepto ascendieron a 13,545 millones de dólares.⁴⁶ De igual manera que con las compras de empresas estatales, la conversión de la deuda en capital significó el traspaso a precios castigados de activos nacionales, no creación de nuevas empresas.

Dos hechos importantes asociados al ingreso neto de capitales conviene destacar; en primer lugar, el crecimiento sostenido de las remesas de utilidades de la inversión extranjera directa (que de 6,400 millones de dólares en 1990 pasó a 18,200 millones en el último año de la década);⁴⁷ y, en segundo lugar, la persistente elevación de los intereses de la deuda a largo plazo (cerca de 18,000 millones de dólares en 1990 y 46,000 millones al finalizar la década). Lo primero

⁴⁴ SELA, *Inversiones extranjeras en América Latina y el Caribe 1999*, enero 2000, cuadro 14, con base en Banco Mundial *Global Development Finance 1998*, p.104, que presenta información para 1990-1996, y *América Economía*, edición 1997-1998, con datos para estos dos años, no necesariamente comparables con los del Banco Mundial.

⁴⁵ UNCTAD, *World Investment Report, 1998: Trends and determinants*, 1998, p.414-415

⁴⁶ SELA, *Financiamiento externo...*, op.cit

tiene, cuando menos, dos explicaciones; por una parte, ha crecido el acervo de capital extranjero en América Latina; y por otra parte, ha venido elevándose la rentabilidad de las inversiones extranjeras

En cuanto a lo segundo salta a la vista que América Latina sigue abrumada por el peso de la deuda externa, aunque ahora ya no sea de buen gusto hablar de esto, y que pese a la brutal carga de las amortizaciones y el pago de intereses año tras año la deuda no decae, antes bien precisamente por esa carga que drena sin cesar el ahorro interno, sumada a otras fuentes de debilidad, la deuda externa crece anualmente como un tumor incurable, y no se diga ahora que por políticas fiscales irresponsables como a principios de los años ochenta. Mientras en 1990 el monto de la deuda externa desembolsada era de 440,000 millones de dólares en 1998 se había elevado a la suma de 737,000 millones (67 por ciento más en sólo diez años)⁴⁸

La falta de un plan de rescate para la Federación Rusa cuando declaró la moratoria, como se había hecho en los casos de México, los países del sudeste asiático y Brasil, despertó temores en las fuentes de crédito, hasta entonces confiadas en que llegado el momento habría salvamento financiero. Debido a lo anterior, en la segunda mitad de 1998 América Latina tropezó con dificultades para obtener recursos en los mercados de capitales y encontró además que las condiciones se habían endurecido. Los préstamos bancarios se contrajeron. La colocación de bonos internacionales, uno de los instrumentos que en mayor medida se ha utilizado en los años noventa, compensando de alguna manera la renuencia de la banca comercial, se redujo en la segunda mitad de 1998. Según la CEPAL se captó un total de 38,000 millones de dólares (en términos brutos), la suma más baja en los tres años anteriores, que una vez deducidas las

⁴⁷ SFLA, *Inversiones extranjeras...*, *op.cit.*, cuadro 1

⁴⁸ SFLA, *Financiamiento externo...*, 1996 deuda en 1990 y CEPAL, *Estudio económico* *op.cit.*, para 1998

amortizaciones arroja un ingreso neto de 13,000 millones de dólares.⁴⁹ Según el SELA en 1998 la captación por emisión de bonos internacionales fue de 17,600 millones de dólares, tanto en concepto de deuda pública como privada garantizada, y en 1999 de 10,100 millones de dólares como deuda pública y con garantía pública, en tanto que fue negativa en menos 7,900 millones de dólares en concepto de deuda privada no garantizada.⁵⁰ Como consecuencia del endurecimiento de las condiciones del mercado de capitales, el plazo promedio de las colocaciones de bonos internacionales se redujo de 15 años en 1997 a 8 años en 1998 y 1999.⁵¹

Finalmente, las acciones de portafolio o ingreso de capital accionario ascendieron aproximadamente a 5,300 millones de dólares en 1998-1999, pese a que hubo retiros significativos debido, sobre todo, a la crisis de Brasil. Las bolsas de valores latinoamericanas se estremecieron sobre todo en 1998, cuando el índice de su precio en dólares cayó 45% (respecto de 1997 = 100).⁵²

El panorama a fines del siglo XX

Al finalizar el siglo veinte la situación en América Latina en materia de inversión extranjera era la siguiente. El acervo de inversión directa se había triplicado entre 1990 y 1997 y alcanzó un total de 375,414 millones de dólares. Del total corresponde una tercera parte a Brasil y otro tanto a Argentina y México en conjunto.⁵³

Por destino la inversión directa se dirige a minería y petróleo a Bolivia, Chile, Ecuador y Venezuela, a los servicios en Argentina, México, Panamá y Perú y a la industria manufacturera en

⁴⁹ CEPAL, *Estudio económico...*, *op.cit* Según el SELA, *Inversiones extranjeras...2000*, *op.cit*, cuadro 1, la captación por emisión de bonos internacionales en 1998 fue de 17,600 millones de dólares mientras en 1999 fue 10,100 millones como deuda pública y con garantía pública y fue negativa en menos 7,900 millones de dólares en concepto de deuda privada no garantizada

⁵⁰ SELA, *Inversiones extranjeras... 2000*, *op.cit*, cuadro 1

⁵¹ CEPAL, *op.cit*

⁵² *Ibid*, cuadro VII.9

⁵³ Ver SELA, *Inversiones extranjeras directas en América Latina y el Caribe, 1999*

Brasil y México (en este país una parte muy importante se aplica a las empresas maquiladoras, cuya vinculación con la economía interna es exigua, pero, asimismo, en los años noventa empresas estadounidenses construyeron nuevas plantas en el sector automotriz)

Por origen la inversión extranjera que recibió América Latina provino principalmente de Estados Unidos, que es el principal inversionista en América Latina como un todo, y de Europa, que es el inversionista más importante en el área del Mercosur. En 1993 las inversiones de Estados Unidos eran ocho veces mayores que las de Europa; en 1997 prácticamente se equipararon (a un nivel de 17,000 millones de dólares) y en 1998 las europeas (con un valor total de 28,600 millones de dólares) sobrepasaron a las inversiones estadounidenses en un poco más de 10,000 millones⁵⁴. Dichas inversiones estuvieron fuertemente concentradas en Argentina, Brasil y Chile, y se aplicaron en particular a las privatizaciones, lo que hace pensar que el extraordinario nivel alcanzado en 1998 es coyuntural y que en los próximos años, no obstante que se prevé la privatización de 140 empresas más en los próximos años, las inversiones europeas bajarán a niveles más ajustados a la tendencia de tener valores cercanos a las inversiones de Estados Unidos, que ya es bastante decir.

Puede agregarse que en los años 1990 dos terceras partes de la inversión de la UE en América Latina se dirigió al Mercosur. Según datos de la CEPAL, los 15 Estados miembros de la UE poseían en 1997 el 43 por ciento del *stock* total de inversión extranjera directa en Brasil y el 34 por ciento en Argentina. “Existen en el MERCOSUR, aproximadamente, cuatro veces más

⁵⁴ IRELA, *La inversión directa europea en América Latina. Los reditos de la apertura y la privatización*, junio 2000.

empresas de Europa que de EE.UU , lo que ha contribuido en los últimos siete años a incrementar un 45% la IED europea en el bloque.”⁵⁵

Lo anterior guarda relación, asimismo, con la información de que en 1998 del total de 15 mayores empresas transnacionales activas en América Latina, 10 fueron europeas, y nueve de los 15 principales bancos. Sin duda el principal inversor europeo en América Latina es con mucho España, fuertemente concentrada en cuatro países (Argentina, Brasil, Chile y Colombia). En 1999 España desplazó a Estados Unidos como principal inversionista en Argentina. La compra de Yacimientos Petrolíferos Argentinos por la firma española Repsol por un total de 14,855 millones de dólares es, sin duda, una de las mayores operaciones individuales, si no la mayor, de inversionistas extranjeros en los programas de privatización de empresas estatales latinoamericanas.

La compra de YPF por firmas españolas trasciende con mucho su importancia en Argentina, pues YPF tiene operaciones de exploración y producción de crudo y gas en Indonesia; producción de petróleo y gas en Ecuador, Bolivia y Venezuela; producción de petróleo y gas y procesamiento de gas en Estados Unidos; y tiene además derechos de explotación en Perú, Guyana, Golfo de México, Argelia, Chile y Brasil.⁵⁶

Ante esto no es posible callar que resulta incomprensible para quienes tenemos todavía conciencia del interés nacional, y aspiraciones a que los países latinoamericanos tengan una presencia relevante por su solidez en el concierto mundial, que haya individuos como Menen y sus colaboradores que se deshagan de empresas estratégicas como YPF, altamente rentable y solvente

⁵⁵ Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericanas, *Las perspectivas de un acuerdo de libre comercio UE-MERCOSUR y las opciones para la política de EE.UU.*, Madrid, 1999, p.11 (Informe especial de IRELA: Informe del Proyecto de investigación financiado por la *Tinker Foundation*, Nueva York)

⁵⁶ SELA, *Inversiones extranjeras...*, op.cit

y uno de los pilares de la economía argentina. YPF pudo haber sido además una de las bases de sustentación de la potencia económica del Mercosur. Se trata de verdaderos traidores de las naciones latinoamericanas.

*Determinantes de la inversión extranjera: introducción
a una teoría inexistente*

El impresionante crecimiento de la inversión extranjera (directa y de portafolio) en los años noventa ha renovado el interés en identificar sus factores determinantes. El tema no es nuevo en la teoría económica. En un principio el interés de los estudios no se centró propiamente en la inversión extranjera sino en las causas de la expansión de las empresas más allá de las fronteras nacionales, se aspiraba a comprender los mecanismos de la formación de empresas transnacionales. Posteriormente los estudios se orientaron a indagar los determinantes o motivos de la inversión directa. En esta dirección uno de los primeros estudios fue el de Coase,⁵⁷ cuyos planteamientos dieron origen a la teoría de la internalización, que examinaremos en otro capítulo. Consideramos que diversas hipótesis adelantadas valen tanto para la inversión directa como para la inversión de cartera, en particular algunas de ellas, razón por la cual en el título de esta sección, a diferencia de lo usual en la bibliografía disponible, no singularizamos la inversión con un adjetivo.

El análisis teórico de las corrientes de inversión extranjera o de su "movilidad" ha dado origen a diversas hipótesis pero no puede hablarse con propiedad de una teoría de la inversión extranjera, lo que sin duda quedará en evidencia en la exposición siguiente. La argumentación se inscribe, por lo general, en el marco teórico neoclásico, algunos de los argumentos tienen poca enjundia teórica, se percibe muy claramente que son simples conclusiones de la observación empírica de hechos

recientes; por nuestra parte indicaremos al final cual es a nuestro juicio la causa fundamental de la inversión extranjera y cómo entender la relación existente entre dicha causa y las diversas propuestas analizadas.

De la bibliografía existente se utilizó principalmente un ensayo de Saúl Lizondo; documentos de la CEPAL, el estudio del SELA sobre inversión extranjera directa de enero 2000 y el informe sobre inversiones mundiales de la UNCTAD correspondiente a 1998, en los que se presentan reseñas o se hace referencia de las diversas hipótesis propuestas.⁵⁸ Boddewyn propone agrupar las “teorías” de acuerdo a las condiciones, las motivaciones o las circunstancias que originan la inversión extranjera,⁵⁹ y por su parte la CEPAL las agrupa en tres áreas, la teoría de la internalización de las empresas transnacionales, el paradigma ecléctico de la producción internacional y la teoría macroeconómica de la inversión extranjera directa.⁶⁰ En lo que sigue se hará una presentación crítica de varias hipótesis o propuestas teóricas sobre determinantes de la inversión extranjera, agrupadas (o relacionadas) de acuerdo a las condiciones que supuestamente despiertan el interés de los inversionistas de un país a invertir en otro país.

Lizondo basa la estructura de su trabajo en un extenso estudio de Agarwal sobre la materia,⁶¹ y agrupa las propuestas o “teorías” en dos grandes secciones: hipótesis sobre determinantes de la inversión externa en condiciones de mercados perfectos e hipótesis que descansan en el supuesto de la existencia de mercados imperfectos. En síntesis esas propuestas son

⁵⁷ R. H. Coase, “The nature of the firm”, *Economica*, n°4, 1937

⁵⁸ Saúl Lizondo, *Foreign Direct Investment*, International Monetary Fund, IMF Working Paper, WP/90/63, julio 1990; CEPAL, “Nota técnica 1”, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, 1997; CEPAL, capítulo X, “Movimientos de capital y desarrollo. Marco analítico”. *América Latina y el Caribe, políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, 1994; UNCTAD. *World Investment Report. Trends and determinants*, 1998.

⁵⁹ J.J. Boddewyn, “Theories of foreign direct investment and divestment: A classificatory note”, *Management International Review*, vol.25, p.56-65, 1985

⁶⁰ CEPAL, Nota técnica 1, *La inversión extranjera.. op.cit*

las siguientes: en el primer caso (que existen mercados perfectos) se identifican como determinantes el diferencial de las tasas de retorno (la inversión extranjera fluye del país que tiene más bajas tasas de retorno al país que tiene tasas más altas) y la diversificación de las carteras (la inversión extranjera fluye tras la posibilidad de reducir riesgos mediante su diversificación) En el segundo caso (que existen mercados imperfectos) se han propuesto como determinantes de la inversión extranjera directa el ciclo de vida del producto (a medida que maduran los productos y se pierde gradualmente la ventaja inicial de las innovaciones, las empresas temen perder mercados e invierten en el extranjero a fin de obtener los beneficios remanentes de las innovaciones)⁶²; los tipos de cambio (cuanto más fuerte es una moneda mayor propensión tienen las empresas a invertir en el exterior y viceversa)⁶³; la pérdida de competitividad de la industria del país inversor o “principio de complementación basada en la ventaja comparativa” (se transferirán capital, tecnología y destrezas a los países que tienen ventajas comparativas, sobre todo en productos intermedios),⁶⁴ por último, pues la relación no es exhaustiva, la reacción oligopólica, según la cual las empresas invierten en el extranjero como reacción ante el desafío de las inversiones de otras firmas en su propio mercado)⁶⁵

Un enfoque que combina tres distintos criterios fue desarrollado por Dunning.⁶⁶ Según este autor para que tenga lugar la inversión extranjera directa es necesario que concurren tres

⁶¹ J P. Agarwal, “Determinants of foreign direct investment: A survey”, *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol 16, p.739-773, 1980

⁶² Raymond Vernon, “International investment and international trade in the product cycle”, *Quarterly Journal of Economics*, vol 80, 1966

⁶³ R. Z. Aliber, “The multinational enterprise in a multiple currency world”, en John Dunning (ed) *The Multinational Enterprise*, Londres, George Allen & Unwin, 1971

⁶⁴ K. Kojima, “International trade and foreign investment”, *Hitotsubashi Journal of Economics*, vol 16, 1975

⁶⁵ F T. Knickerbocker, *Oligopolistic Reaction and Multinational Enterprise*, Boston, Harvard University Graduate School of Business Administration, 1973

⁶⁶ John H. Dunning, “Toward an eclectic theory of international production”, *Journal of International Business Studies*, vol 11, 1980

condiciones, analizadas respectivamente por la teoría de la organización industrial, la teoría de la localización y la teoría de la internalización.

Según la teoría de la organización industrial para que una firma decida invertir en el exterior debe tener una ventaja específica sobre las empresas del país receptor (propiedad de patentes, de secretos comerciales, marcas de fábrica u otras a las que no tienen acceso otras empresas; o bien la propiedad de activos intangibles como el conocimiento de técnicas de comercialización, de organización y dirección de empresas, de administración de personal, etc)

De acuerdo a la teoría de la localización el país receptor de la inversión debe tener ventajas locacionales como, por ejemplo, elevadas barreras arancelarias, cuotas de importación o costos elevados de transporte; o bien, poseer materias primas necesarias para la empresa inversionista o tener mano de obra con una determinada especialización o ser de menor costo comparativo respecto del país inversor.

La tercera condición tiene que ver con la teoría de la internalización según la cual la empresa transnacional decide sustraer del mercado ciertos activos intangibles (conocimientos, tecnologías, etc.) e invertir en el extranjero en vez de transferirlos a otras empresas (por venta o licencia de patentes, etc.) De esta manera preserva las ventajas que le dan superioridad en el mercado regional o mundial. “La internalización hace referencia a los mecanismos de gestión de recursos y mercados con que cuentan las ETN...”⁶⁷. Sobre esta teoría volveremos con más detenimiento en otro capítulo más adelante.

Según Dunning, si una firma quiere invertir en el extranjero deben cumplirse las tres condiciones mencionadas (de allí que la CEPAL mencione la propuesta como “paradigma

⁶⁷ R. Ornelas, “Las empresas transnacionales como agentes...”, en Ana Esther Ceceña, *Producción estratégica...*, op.cit, p.399

ecléctico de la producción internacional”); en caso contrario la exportación constituye la opción alternativa para servir los mercados del exterior.

Se argumenta en el primer grupo hipótesis (existencia de mercados perfectos) que si el costo marginal del capital es igual en los dos países, la empresa consideraría más conveniente invertir en el extranjero si en éste la tasa de retorno es más alta que el costo marginal del capital. Se ha objetado a lo anterior que la corriente de inversión de empresas de Estados Unidos hacia Europa tuvo lugar lo mismo en la década 1950, cuando la tasa de retorno después del pago de impuestos era más alta en el mercado europeo que en el estadounidense, que en los años 1960 cuando la situación era exactamente lo contrario.⁶⁸ En cuanto a la diversificación de carteras lo más frecuente es que explícita o implícitamente se le mencione en asociación con las tasas de retorno y así lo haremos, salvo que se indique lo contrario, en los párrafos siguientes.

El Banco Mundial destaca a un primer plano la obtención de altas tasas de retorno en el largo plazo y la diversificación de riesgos.⁶⁹ Para conseguir las tasas más altas posible argumenta que es necesario que el país que tiene escasez de capital (por antonomasia los países en desarrollo) reúna los requisitos de seguridad jurídica y política, cuente con mano de obra calificada, disponga de una infraestructura moderna y goce de otras economías externas (instituciones adecuadas, eficientes sistemas de comunicación, etc.) (lo que es propio de un país desarrollado) Por consiguiente, la optimización de las tasas de retorno requiere de un “país bicéfalo” que al mismo tiempo es subdesarrollado y desarrollado, de cuya existencia no se tiene noticia.

La hipótesis de la diversificación de carteras se ha cuestionado por el hecho de no explicar por qué unas empresas invierten en el exterior y otras no. No parece ser una objeción muy fuerte

⁶⁸ S. Lizondo, *op cit*

⁶⁹ World Bank, *Private capital flows to developing countries. The road to financial integration*, Oxford University Press, Nueva York, 1997

Se puede conjeturar que la diversificación de riesgos no tiene interés o no se considera necesaria por parte de las pequeñas y medianas empresas, en razón del tamaño de los capitales invertidos en ellas; pero la hipótesis es plenamente aplicable a las grandes empresas, ante las cuales pueden presentarse diversos escenarios en que la rentabilidad de sus inversiones se ve comprometida. En tal caso las empresas salen al paso de este riesgo ampliando sus operaciones a nuevos sectores, lo que no necesariamente tiene que hacerse en mercados del exterior, puede optarse por diversificarlas en la economía interna, a menos que invertir en el extranjero sea una opción más atractiva, por las razones que sea. Dada esta situación la empresa sale en búsqueda de mercados o de oportunidades de inversión. Si es lo primero, la UNCTAD indica que los inversionistas tienen en cuenta el tamaño del mercado, su crecimiento, su potencialidad de expansión, el acceso a mercados regionales, las preferencias de los consumidores y la estructura del mercado.⁷⁰ Si es lo segundo, la inversión en el extranjero puede orientarse, entre otras opciones pero como lo más común, a la explotación de yacimientos de minerales o de energéticos (carbón, petróleo o gas), cuyo mercado no está en el país receptor sino en el país sede de la empresa inversora. La existencia en general de fuentes de materias primas es otro de los motivos indicados por la UNCTAD como determinante de la inversión extranjera.

El motivo invocado por la UNCTAD es más bien una observación empírica que una comprobación de las teorías, pues en el caso de la búsqueda de materias primas la diversificación de carteras puede no estar presidida por la estrategia de reducir riesgos. En este caso, difícilmente se puede tener el coste marginal del capital y las tasas de retorno como determinantes principales de la inversión extranjera en este caso. No se desconoce que las tasas de retorno de la inversión en los países en desarrollo son notablemente más altas que en los países industriales, pero es

⁷⁰ UNCTAD, *World Investment. ., 1998*, Capítulo IV y cuadro IV.1

Indudable que aún en la hipótesis completamente teórica de tener los dos países (el inversor y el receptor) tasas de retorno iguales, la inversión extranjera tendría lugar de todas maneras porque su determinante principal sería la necesidad de la industria del país inversor de contar con fuentes seguras y baratas de suministro de minerales o de energéticos.

Lo que es indudable es que la diversificación de las carteras para reducir el riesgo de las inversiones es motivo determinante de las inversiones extranjeras de portafolio, mediante operaciones de adquisición de acciones, bonos, títulos de deuda, etcétera, en diferentes mercados financieros. Precisamente es la búsqueda de reducción del riesgo lo que hace tan volátiles las inversiones de portafolio, pues al menor síntoma de problemas desinvierten.

Las "teorías" basadas en el supuesto de la existencia de mercados imperfectos tienen más consistencia explicativa, sin que pueda decirse de alguna en particular que tiene validez general y que, por tanto, puede explicar la inversión extranjera con exclusión de las demás. Nos parece que la hipótesis de más validez explicativa es la del ciclo de vida del producto, íntimamente relacionada con la hipótesis de la diferencia de tasas de retorno entre países. La pérdida de ventaja inicial de las innovaciones, que permite a la empresa respectiva la obtención de ganancias extraordinarias mientras posea la exclusividad, se produce al introducirse en el mercado nuevos productos, sea que las innovaciones más recientes ocurran en el mismo país o en el extranjero. Dada esta situación hay que considerar varios casos. El primero y más general tiene que ver con la tasa de retorno de la inversión en nuevos productos, indistintamente de si hablamos del propio país o de un país extranjero. La empresa, por definición, tiene que recuperar la inversión en el menor plazo posible pues de lo contrario no hay reproducción del capital. Cuando ocurre como en la actualidad con las innovaciones de frontera (en electrónica, comunicación, computación, etcétera) en que la sucesión de las innovaciones se produce con suma rapidez, el plazo de recuperación es

necesariamente muy perentorio. Cuanto más breve el plazo, más alta tiene que ser la tasa de retorno. Pero no siempre ello es posible y es aquí donde interviene la inversión extranjera. Como se dejó indicado, la empresa innovadora teme perder mercados (y capital que no se recupera, podemos agregar) e invierte en el extranjero a fin de obtener los beneficios remanentes de las innovaciones. Si la inversión se realiza en países en desarrollo esos beneficios son elevados y, por consiguiente, lo son igualmente las tasas de retorno, en razón de costos salariales y de operación más reducidos y de prácticas muy conocidas como la amortización acelerada de activos ya amortizados en el país de origen, pagos (indebidos) por patentes vencidas, intereses excesivos pagados por créditos de la casa matriz, etcétera.

La hipótesis de Kojima según la cual la inversión extranjera tiene lugar por pérdida de competitividad de la industria del país inversor y siguiendo el “principio de complementación basada en la ventaja comparativa” es, a nuestro juicio, un caso de aplicación de la hipótesis del ciclo de vida del producto, y por tanto, tiene un rango teórico menor que ésta. La causa de la pérdida de la competitividad puede ser el ingreso al mercado de nuevas innovaciones; se acorta, en consecuencia, el plazo de recuperación del capital invertido y para contrarrestar esta situación se transfiere capital, tecnología y destrezas a los países que tienen ventajas comparativas, y por ende, tasas de retorno más altas que en el país de origen de la inversión. No es extraño que haya sido un economista japonés el autor de esta propuesta de determinante de la inversión extranjera.

La hipótesis de Knickerbocker de la reacción oligopólica, según la cual las empresas invierten en el extranjero como reacción ante el desafío de las inversiones de otras firmas en su propio mercado, creemos que tiene fuerza explicativa, sobre todo en el caso de inversiones extranjeras entre países desarrollados. La empresa local ve amenazada sus utilidades (por tanto, su tasa de retorno) debido a la competencia de otras empresas en su propio mercado y busca en el

mercado de los competidores una compensación de esa amenaza, toda vez que dispone de capacidad tecnológica similar a la de éstos (que es, a nuestro juicio, la suposición subyacente en esta hipótesis)

Cabría agregar algo que no se encuentra en la bibliografía consultada. Nos referimos a las compras y fusiones internacionales de empresas, que según se indicó con anterioridad en este capítulo son las responsables de un elevado porcentaje de la inversión extranjera mundial. Pero en este caso la respuesta al desafío recíproco consiste en hacerlo desaparecer. Al esfumar la competencia entre las empresas fusionadas queda sin efecto la hipótesis de Knickerbocker. El interés de esta observación es resaltar que estamos ante una situación nueva característica de la actual fase de competencia internacional entre transnacionales, cuyo aspecto paradójico es que el objetivo perseguido es reducir al máximo e incluso hacer desaparecer la competencia internacional. El liberalismo devorado por sus propias criaturas.

La hipótesis propuesta por Dunning (el “paradigma ecléctico de la producción internacional”) entusiasma menos en razón de su eclecticismo. Cuando las condiciones para que se produzca la inversión extranjera proceden de tan diversos orígenes, nos parece que más que una teoría de la inversión extranjera es una constatación de hechos observables empíricamente.

Hipótesis del “buen comportamiento” y otras verdades a medias

Según los organismos financieros internacionales y otros centros promotores del pensamiento neoclásico en su versión actual, el neoliberalismo, la inversión extranjera (se sobreentiende que tanto directa como de portafolio) responde eficazmente cuando se han reestructurado las economías de acuerdo al patrón impuesto por dichos organismos; es decir, cuando los países han “hecho su tarea” con el FMI y el Banco Mundial. De acuerdo a este supuesto oficial, la inversión extranjera es muy sensible a la fiel observancia de las políticas ortodoxas. Por consiguiente, los

países que han observado “un buen comportamiento” pueden esperar que a partir de ahora sus economías crecerán en forma sostenida, argumento definitivo para abrir la cuenta de capital y nivelar en el trato a la inversión nacional y la extranjera.

Los hechos confirman sólo parcialmente la veracidad de estos postulados, y a veces hasta los contradicen. Es indudable que la desregulación y la liberalización de las economías nacionales, la eliminación de las normas restrictivas o discriminatorias de la inversión extranjera y la liberalización de la cuenta de capital, lo mismo que las privatizaciones de empresas del Estado y la apertura de empresas públicas a la inversión privada, han favorecido la afluencia de capital a los países de “economía reconstituida”. Sin recurrir al sortilegio del neoliberalismo puede anticiparse que cuando un caudal, cualquiera que sea, está reprimido volverá a correr fluidamente al levantarse los obstáculos. Eso viene ocurriendo precisamente. Pero en contraposición también ocurre que economías que distan del modelo ortodoxo vienen recibiendo flujos importantes de inversión extranjera, e incluso más importantes que en los países de “buen comportamiento”. Es el caso de China, país que ha abierto algunas zonas o regiones para recibir inversiones extranjeras, no obstante lo cual sigue siendo una economía centralmente planificada, en la cual la economía estatal tiene un peso considerable y la empresa privada un peso relativo mucho menor. Ello no obstante China es el país en desarrollo que más inversiones extranjeras recibe en los últimos años (el 30 por ciento de la inversión extranjera total captada por el mundo en desarrollo, como se dejó indicado en este Capítulo) Por su parte Brasil, que no puede decirse que sea uno de los discípulos más aventajados del FMI-Banco Mundial, es el principal receptor de inversión extranjera en América Latina, y lo ha sido durante decenios, no obstante el influyente papel del Estado en la economía, y precisamente en 1998 en que sufrió de graves perturbaciones financieras recibió 24,000 millones de dólares, más que ningún otro país latinoamericano.

Sin duda los factores arriba enumerados han sido influyentes, pero no tiene justificación que se pretenda generalizarlos como determinantes de la inversión extranjera. Los países del Este y Sudeste asiático no se han distinguido por su política de liberalización y de privatización de empresas del Estado, sino todo lo contrario, sin embargo de ello han sido durante quizás veinte años los receptores más importantes de capital extranjero de todos los países en desarrollo, exceptuando a China.

Un hecho notable es que cuando estalló la crisis asiática en 1997 los dos países en desarrollo de mayor tamaño, China e India, fueron excepciones sorprendentes en este desolado paisaje, pero lo notable del caso es que ambos países han resistido la tentación de proseguir una liberalización comercial prematura y de rápida integración al sistema financiero global.⁷¹

Otros reparos y críticas que se han hecho al argumento del “buen comportamiento” son los siguientes. En primer lugar, no hay evidencia empírica que compruebe que existe una relación directa entre inversión extranjera directa y crecimiento económico. El espectacular desarrollo industrial de Corea se financió con cargo al ahorro interno y en mucho menor medida con capital extranjero. “Antes de la reciente industrialización de Corea del Sur, que comenzó con el Primer Plan Quinquenal en 1962, el país tenía una economía basada en la agricultura de subsistencia (..) En los veinte años transcurridos entre 1962 y 1982 (. .) el producto nacional bruto real creció a una tasa promedio anual de 5.8 por ciento, *mientras que el PNB per cápita se incrementó de 87 a 1,678 dólares...*”⁷² (Lo subrayado es nuestro) En el mismo período Corea se convirtió en uno de los exportadores más importantes del mundo. Su comercio pasó de 470 millones de dólares a 45,000 millones de dólares a precios corrientes.⁷³

⁷¹ UNCTAD, *Trade and Development Report*, “Overview”, p.1

⁷² Kwan S. Kim, *Política industrial y desarrollo en Corea del Sur*, México, Nacional Financiera, 1985, p.23

⁷³ *Loc cit.*

importantes del mundo. Su comercio pasó de 470 millones de dólares a 45,000 millones de dólares a precios corrientes.⁷³

América Latina, después de haber cumplido su tarea con el FMI, ha tenido una tasa crecimiento muy inferior a la de los años 1960 y 1970, cuando la inversión extranjera estaba sujeta a un tratamiento selectivo y el Estado desempeñaba un papel primordial en la economía. El crecimiento del producto nacional bruto por habitante ha sido por lo general muy modesto, y por completo insignificante y hasta negativo después de la refundición neoliberal de las economías. En cuanto al comercio mundial, América Latina ha perdido importancia decenio tras decenio hasta representar ahora menos del 3 por ciento del comercio mundial.

¿Por qué ha ocurrido así no obstante que nada ha quedado por hacer para atraer la inversión del exterior?... Ahora se cuenta ya con elementos para una respuesta. Se sabe que si bien la inversión extranjera es necesaria en una política de crecimiento económico, su impacto en éste no es automático ni cabe esperarlo de cualquier forma de inversión. Los estudios llevados a cabo concluyen que no existe un vínculo directo, una correlación positiva entre inversión extranjera y crecimiento económico. “Con ingresos (de inversión extranjera) trece veces superiores a los registrados en la década de los setenta, durante los noventa se evidencia una tasa de crecimiento promedio 50% menor.”⁷⁴

Tres causas fundamentales de tan desalentadores resultados se han identificado: en primer lugar, la mayor parte de los ingresos de inversión extranjera han obedecido a las privatizaciones de empresas públicas y la compra de empresas privadas; es decir, han sido el resultado de transferir al extranjero activos nacionales y no de la formación de capital fijo y la creación de nuevas empresas

⁷³ *Loc.cit.*

ductivas. En segundo lugar, los recursos provenientes de las privatizaciones en su mayor parte han destinado al financiamiento de déficit de balanza de pagos o de orden fiscal. En tercer lugar, ha sido muy modesta la contribución de la inversión extranjera para conseguir un desarrollo industrial auténtico, pues buena parte de ella se ha canalizado a las operaciones de ensamble de manufacturas con partes y componentes importados.⁷⁵

No obstante la contundencia de las conclusiones indicadas, nos parece conveniente resaltar un hecho asociado a lo anterior, y es que al destinar los recursos extranjeros a cubrir déficits de la balanza de pagos y del sistema fiscal no se ha hecho otra cosa que aliviar asfixias coyunturales que tienen un origen estructural: la sangría de recursos para el pago del servicio de la deuda externa. Un desangramiento que no corrigen las políticas ortodoxas sino antes bien son su acompañante natural, el FMI y el Banco Mundial velan porque así sea.

En cuanto a la experiencia de liberalización de la cuenta de capital, la crítica al FMI-Banco Mundial apunta que en vez de conseguir la estabilidad, América Latina ha sufrido continuas perturbaciones financieras (ver en este capítulo la sección de “globalización financiera”); después de un período de deslumbramiento la afluencia de inversión de portafolio ha sido más bien desastrosa.

Además, la apertura de la cuenta de capital ha favorecido que las inversiones extranjeras se conviertan en multiplicadores de las importaciones, contribuyendo de esta manera al debilitamiento de la balanza comercial. Cuando las empresas extranjeras exportan el componente importado es cada vez más grande que el componente de origen nacional. La capacidad tecnológica local se desestima, en vez de incrementarla, pues la firma extranjera importa la tecnología propia.

⁷⁵ Michael Mortimore, “¿Contribuye la inversión extranjera directa al crecimiento económico?”. *Notas de la CEPAL*, nº5, Naciones Unidas, julio 1999, citado en SELA, *Las inversiones en la agenda comercial internacional*, octubre 1999

Hipótesis sobre “movilidad del capital y desarrollo”

Una variante de la teoría inexistente de los determinantes de la inversión extranjera se encuentra en algunos ejercicios recientes en que se vincula la inversión externa con el desarrollo. Como se verificará fácilmente los supuestos neoclásicos en que se apoyan esos trabajos ayudan muy poco a aproximarse al mundo real.

Mathieson y Rojas-Suárez han propuesto el argumento de la asignación eficiente de recursos como determinante de la inversión extranjera (de su “movilidad”).⁷⁶ La hipótesis principal es que los movimientos de capital mejoran la eficiencia de la asignación mundial de recursos y la razón para suponerlo es que el rendimiento real de la inversión marginal en los países ricos habitualmente es menor que en los países pobres, que por definición tienen escasez de capital. De donde se concluye a lo Perogrullo que los inversionistas de los países ricos “renuncian” a hacer inversiones en sus países pues el rendimiento de su capital es más elevado en los países pobres. Supuestamente esta decisión da origen a un ciclo virtuoso de aumento de la inversión interna y el ingreso nacional de los países pobres, lo que a su vez da lugar a que la rentabilidad del capital gradualmente sea igual en los países ricos y en los pobres. Por consiguiente, se habrá conseguido una mejor asignación mundial de los recursos.

Que este ciclo virtuoso del capital sea una realidad depende, sin embargo, de algunas condiciones. Una es que los mercados financieros, a través de los cuales se opera la mayoría de movimientos internacionales de capital, reflejen correctamente el valor actual de los dividendos que racionalmente podrían obtener los activos en cuestión (para el caso, la inversión extranjera directa).

⁷⁵ *Idem*

⁷⁶ D. Mathieson y L. Rojas-Suárez, *Liberalization of the capital account*, serie Occasional Papers, nº103

El ejercicio teórico de Matthieson y Rojas-Suárez, criticado por la CEPAL con base en criterios propios y de autoridades en la materia, deja abiertas algunas interrogantes si se quiere más elementales. Si la libre movilidad del capital termina por equiparar las tasas de rentabilidad del capital en los países ricos y en los pobres, ¿cuál sería a partir de ese momento el incentivo para la inversión en el extranjero? Se podría argumentar quizás que lo que ocurre es que los países pobres lo seguirían siendo; textualmente se dice que “la mejor asignación de recursos se refleja progresivamente en menores diferenciales de rentabilidad entre ambos países”, es decir, entre países ricos y pobres.

Pero queda nuevamente una duda. Si el “sacrificio” de los inversionistas de los países ricos de invertir en los países pobres porque allí obtienen ganancias más altas tiene como consecuencia el incremento del ingreso nacional, hay que concluir que al cabo de algún tiempo los países pobres dejarán de serlo. El argumento en contrario podría ser entonces que eso no ocurrirá porque los países pobres tienen esquemas regresivos e inequitativos de distribución del ingreso, lo que perpetúa la pobreza. Por tanto, la equiparación de tasas de rentabilidad sólo será posible en el nivel de los grandes inversionistas y no en el país como un todo. Sin embargo, la misma imperfección estructural de los países pobres induce a pensar que la rentabilidad es más alta en los países pobres que en los ricos, que el rico entre los pobres tiene una rentabilidad del capital mayor que la del rico entre los ricos, y que precisamente por eso las empresas transnacionales trasladan capacidades de producción a los países en desarrollo, con lo cual se cerraría el ciclo de interrogantes pues se vuelve al punto de partida.

Un segundo argumento teórico sobre la movilidad del capital es el de la movilización del ahorro externo. El argumento es bien conocido, es el de uso más tradicional cuando se hace referencia a los movimientos internacionales de capital y de su afluencia a los países en desarrollo.

El argumento descansa en tesis siguientes apoyadas en la observación empírica: en los países e desarrollo hay escasez de capital; el producto interno bruto y el ahorro interno son reducido como consecuencia de lo cual no cabe esperar una acumulación acelerada del capital ni la aceleración del crecimiento. La hipótesis es que el ahorro externo como entrada de capital (bajo forma de inversión, deuda, etc.) complementa el ahorro interno, eleva el nivel de la inversión impulsa el crecimiento de la economía, y esto a su vez aumenta aún más el ahorro interno y la inversión, y así sucesivamente, gracias a lo cual se sientan las bases para la expansión económica sostenida, e incluso el país puede “graduarse como miembro del club de países exportadores de capital.”⁷⁷

Lo anterior “contiene algunos mensajes poderosos”, anota la CEPAL, aunque parte de ellos tienen que ver, por el ejemplo que utiliza la Comisión, con el endeudamiento externo y el compromiso de desendeudarse para liberar recursos internos para el desarrollo. De los “mensajes” aplicables a la inversión extranjera directa tienen validez, en primer lugar, que desde el principio el país receptor tenga la firme voluntad de aumentar el ahorro interno a una tasa de ahorro marginal superior a la promedio del país y de la tasa de inversión, con lo cual habrá excedente de ahorro (que implícitamente debe canalizarse a la inversión). Actualmente la inversión extranjera está sustituyendo el ahorro interno. En segundo lugar, la inversión tiene que ser eficiente. El tercer mensaje lo enuncia CEPAL como la decisión de “invertir agresivamente en bienes transables, exportaciones y sustitutos de importación...”⁷⁸.

En el caso de la deuda externa lo anterior perseguiría la obtención de excedentes comerciales que puedan utilizarse para cubrir el servicio de la misma y no para el desarrollo económico, como viene ocurriendo desde los años ochenta. En cuanto a lo que aquí interesa, la

⁷⁷ *Ibid*

versión extranjera directa, pensamos que no necesariamente ni en todos los casos el fin debe ser aplicarla “agresivamente” a las exportaciones. Es deseable aumentar la capacidad de exportación elevando su nivel tecnológico, pero no obsesivamente como viene ocurriendo, con menosprecio inclusive de la ampliación del mercado interno. Aunque ahora “suene mal” hay volver a pensar en la sustitución de importaciones, no a la manera indiscriminada que fue usual en el pasado sino siguiendo firme y deliberadamente el propósito de crear las bases nacionales del crecimiento de la economía. Es inevitable al llegar a este punto volver la vista a la experiencia coreana y taiwanesa. O mejor aún a la experiencia de desarrollo de Estados Unidos el siglo pasado. La cuantiosa corriente de capitales extranjeros que fluyó hacia este país lo puso en condiciones de ingresar al siglo XX como una potencia económica, pero ello fue la consecuencia de utilizar esos capitales para construir una poderosa industria en vez de convertir al país en una economía extractiva y maquiladora.

Un tercer argumento teórico es la diversificación de riesgos, según el cual “si el financiamiento se trata en forma análoga a los bienes podrían percibirse beneficios sociales de un comercio internacional de activos financieros.”⁷⁹ Si tales son los beneficios la conclusión obligada es que los activos financieros deben ser de libre comercio,⁸⁰ con lo cual en una economía mundial integrada “el bienestar total es la suma del bienestar de los inversionistas individuales.”

En el mundo real, del que Mathieson y Rojas-Suárez tienden a distanciarse con peculiar constancia, las cosas son de otra manera. El inversionista individual que desea diversificar riesgos mediante la exportación de capital a los países en desarrollo es el que inicia el comercio de activos financieros sin que, por definición, los países en desarrollo tengan a su alcance activos que

⁷⁸ *Ibid*

⁷⁹ *Ibid*

⁸⁰ *Ibid*

exportar, como no sea en la forma de depósitos de los inversionistas nacionales que por la estrechez estructural del mercado no encuentran oportunidades de reinvertir o de diversificar sus excedentes, sin omitir los recursos cuantiosos que la corrupción sitúa en los paraísos fiscales.

Como es de esperar los principales beneficios del libre comercio de activos financieros se acumulan en los países exportadores de capital y las principales desventajas en los países importadores netos de capital. Por otra parte, en tanto haya diferencias (y lo usual es que las haya) en las tasas de interés de los países exportadores de capital y las de los países en desarrollo, característicamente más altas en éstos que en los primeros, “una situación carente de regulaciones podría degenerar en grandes desequilibrios debido a una proliferación excesiva de inversionistas con instintos de jugador...”⁸¹ Los ejemplos están a la mano. México en 1994 y Asia en 1997 han conocido las desastrosas consecuencias de la especulación de los llamados inversionistas institucionales.⁸²

Finalmente, es una fantasía traída de los cabellos que el comercio de activos financieros es igual al comercio internacional de bienes. La transacción comercial se liquida a precios conocidos y se completa en el acto de transferir el bien y percibir el pago correspondiente. Por el contrario, las transacciones financieras son por naturaleza de valor incierto pues se dependen del cumplimiento de una promesa de pago en el futuro, en un mundo de incertidumbres en que las valoraciones *ex ante* y *ex post* de las transacciones pueden ser radicalmente diferentes. Por diversas imperfecciones de los mercados las valoraciones subjetivas están sujetas a error, “hasta el punto que en definitiva las correcciones del mercado son muy abruptas y desestabilizadoras.”⁸³ La experiencia a este respecto ha llevado a Stiglitz a concluir que con la desregulación del comercio

⁸¹ *Ibid*

⁸² *Ibid*

⁸³ *Ibid*

de activos financieros el bienestar disminuye en tanto que puede mejorar si hay una mayor regulación pública.⁸⁴

La búsqueda de una comprobación empírica de la teoría: los ejercicios de la CEPAL

La Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe ha intentado identificar los factores que indujeron la recuperación y el incremento de la inversión extranjera directa en América Latina. Los trabajos empíricos llevados a cabo han buscado la confirmación de las hipótesis propuestas, pero en vano ha buscado una explicación de aplicación general. Como lo admite la propia CEPAL, “resulta difícil aceptar que los factores determinantes de la inversión extranjera directa, según se plantean en la teoría económica, tengan el mismo peso en todos los países de América Latina. Es un supuesto heroico difícil de mantener ante el progreso registrado en materia de elaboración de series temporales de datos en gran parte de la región”⁸⁵

En uno de los ejercicios los factores considerados fueron el tamaño del mercado interno (medido en términos de demanda efectiva de las personas) y el nivel de crecimiento económico del país receptor. A mayor demanda efectiva de los consumidores mayor atractivo para la inversión extranjera. Por su parte, la demanda se contrae o se expande en consonancia con los ciclos de expansión y retracción del producto bruto interno. Conclusión, Argentina, Brasil y México son los que captan la mayor parte de la inversión externa a la región. No es un hallazgo que pueda sorprender. Así ha sido por más de un siglo.

Otro factor considerado es la relación entre el ahorro interno de la economía receptora y la inversión extranjera. En los países desarrollados normalmente esta relación tiene signo positivo; en los países en desarrollo se ha constatado, por el contrario, una relación negativa, al aumentar el ahorro interno disminuye la afluencia de inversiones extranjeras. Pero los hechos conspiran contra

⁸⁴ *Ibid*

la hipótesis. En América Latina la tendencia del coeficiente de ahorro interno respecto del PIB ha sido descendente en los últimos 25 años, con excepción de Chile y Costa Rica. Por consiguiente, debería haber aumentado la inversión extranjera en todos los países, *menos en los dos mencionados*, y no fue así pues tanto Chile como Costa Rica fueron receptores importantes de inversión directa.

Ante la imposibilidad de apoyarse en uno sólo de los determinantes que se han propuesto en el intento de contar con una teoría de la inversión extranjera, CEPAL “ha adoptado más bien una postura ecléctica” y construyó un modelo de estimación empírica con 11 variables independientes por un período de 25 años (1970-1995)⁸⁶ “De acuerdo con el modelo general utilizado para realizar las estimaciones, la información relativa al comportamiento de las variables de cada país dio resultados heterogéneos, lo que prueba que los factores determinantes de la IED tienen distintos pesos relativos en las corrientes de inversión extranjera de cada país.”⁸⁷ Esto confirma lo que ya era una conclusión antes de correr el modelo: si se quiere saber por qué hay inversión extranjera en un país hay que estudiarlo por separado.

Un párrafo adicional del estudio de CEPAL arroja aún más luz sobre lo evidente, y de paso pone de manifiesto la fe ciega con que algunos tecnócratas hacen suyos los resultados del procesamiento de los modelos econométricos. Se dice lo siguiente: “En los casos de El Salvador y Guatemala el poder de predicción de este modelo fue cercano a cero...”, y agrega con asombrosa ingenuidad que ello indica “que cuando los inversionistas extranjeros deciden invertir en las economías de estos países toman en consideración otros factores.”⁸⁸ Es difícil creer que todavía

⁸⁵ CEPAL, *La inversión extranjera...*, *op.cit.*, p.135

⁸⁶ *Ibid.*, cuadro D, p.141

⁸⁷ *Ibid.*, p.143

⁸⁸ Título de la obra de Robert Carmack (comp.) *Harvest of violence. The Maya Indians and the Guatemala crisis*, University of Oklahoma Press, 1988. Hay versión al castellano: *Guatemala: cosecha de violencia*, trad. Mario Roberto Morales, San José, Costa Rica, FLACSO, 1991. El libro recoge los informes de doce científicos con

hay alguien que puede preguntarse por qué el poder de predicción del modelo fue cercano a cero en ambos países, pues es de general conocimiento la cruenta guerra civil en El Salvador durante diez años; y los acontecimientos de insurgencia y contrainsurgencia en Guatemala, en ambos casos justamente en el período de información utilizado en el modelo general, acontecimientos que en el caso de Guatemala dejaron un saldo superior a los 100,000 asesinatos políticos en un país de diez millones de habitantes. Fueron años de una “cosecha de violencia”, como la calificó Robert Carmack.⁸⁹

La causa fundamental de la inversión extranjera

Lo que en definitiva cuenta como razón última de la inversión extranjera reside en la naturaleza misma del capital y, por consiguiente, la explicación teórica de esa causa final no se encuentra en la búsqueda aislada de determinantes sino en la ciencia económica, de acuerdo a la cual está en la naturaleza del capital su capacidad de reproducirse de manera incesante, en forma tendencialmente ampliada, primero en el ámbito nacional e internacionalmente desde fines del siglo XIX, persiguiendo en cualquier circunstancia la elección del sitio y las oportunidades que puedan favorecer la obtención de ganancias, ley absoluta del modo de producción capitalista, de tal manera que sea posible su acumulación y, por tanto, su reproducción a escala ampliada.⁹⁰

¿Se reconoce así por los autores de las diversas teorías comentadas?... No lo sabemos, pero pensando de manera positiva nos inclinamos a admitir que esta finalidad suprema de la inversión de capital es implícitamente reconocida por todos los autores, independientemente de su

conocimiento directo de Guatemala en tres conferencias realizadas en ocasión de las conferencias anuales de la Asociación Antropológica Americana.

⁸⁹ Robert Carmack, *Harvest of violence. The Maya Indians and the Guatemala crisis*, University of Oklahoma Press, 1988. El libro recoge los informes científicos de doce antropólogos estadounidenses con conocimiento directo de Guatemala presentados en tres conferencias anuales de la Asociación Antropológica de Estados Unidos. Hay versión al castellano, *Guatemala, cosecha de violencias*, Trad. Mario Roberto Morales, Costa Rica, FLACSO, 1991

adscripción a una determinada corriente de pensamiento (clásica, neoclásica, marxista, etc.), y que, en consecuencia, se da por sentada en sus propuestas teóricas sobre los factores determinantes de la inversión extranjera. Admitida esta hipótesis salomónica la racionalidad de sus indagaciones la vemos en el interés de identificar los elementos que pueden influir en la concreción de la ley fundamental elevando el nivel de rendimiento de las inversiones y la acumulación.

En otras palabras, si bien la dinámica expansiva inherente al capital induce la inversión extranjera directa, sería una grosera simplificación confinarse en la razón de última instancia y restar importancia al análisis de las circunstancias y factores que están directamente relacionados con la rentabilidad de las inversiones. La empresa que decide invertir en el extranjero en vez de exportar a los mercados del exterior obviamente lo hace siguiendo la lógica interna del capital; por lo tanto, tiene en cuenta ante todo las condiciones que prevalecen en esos mercados. El papel de las hipótesis explicativas es señalar las condiciones que favorecen la obtención de ganancias. Que sean útiles como orientación teórica depende de que la explicación tenga algo que ver con la realidad.

CAPITULO 4

PROCESOS ECONÓMICOS FUNDAMENTALES DE LA MUNDIALIZACIÓN: (II) CAMBIOS NORMATIVOS, FUSIONES DE TRANSNACIONALES, Y OTROS TEMAS

“¿Por qué tal efervescencia? En el cuadro de la mundialización los grandes grupos de la Tríada (...) se benefician de la desregulación de la economía, quieren tener una presencia planetaria. Buscan llegar a ser actores importantes en cada gran país y detentar allí porciones significativas del mercado.

Por otra parte, la baja de las tasas de interés (que provoca una transferencia desde los títulos valores a las acciones), las masas de capitales que han huido de las Bolsas asiáticas, la colosal capacidad financiera de los principales fondos de pensiones y una mejor rentabilidad de las empresas (de Europa y Estados Unidos) dopan a las Bolsas occidentales y provocan la embriaguez de las fusiones...”
 (“Firmes géantes, Etats nains”, *Le Monde Diplomatique*, junio 1998)

En este capítulo terminaremos de examinar otros procesos de la inversión extranjera en su tendencia actual a la mundialización. Quedará aquí claramente indicada la hipertrofia de las empresas transnacionales y de que manera su poder tentacular va estrangulando un sistema de producción y comercio que alguna vez, hace más de cien años, pudo el liberalismo imaginar como de libre competencia.

Antes de ello, sin embargo, como indispensable continuación o complemento de lo expuesto en el capítulo anterior, pasaremos revista al marco normativo internacional en que ese poder tentacular se viene robusteciendo. Los cambios operados, sobre todo a fines del siglo veinte, tienen por finalidad explícita favorecer la libertad mundial de comercio e inversión, y por finalidad implícita, que en definitiva es lo que cuenta, ajustar las normas internacionales de comercio e inversión a los requerimientos del régimen de acumulación postfordista (sea que el ajuste se opere con bandera neoliberal o bien con la insignia de la *Tercera Vía*). De esos cambios

son las grandes transnacionales las promotoras y las beneficiarias principales, aunque obviamente no exclusivas.

Cambios del marco normativo de la inversión extranjera

Cambios de la normatividad internacional

El último decenio del siglo veinte atestiguó el incremento de las negociaciones bilaterales y multilaterales sobre inversión. En relación a lo anterior, así como en materia de acuerdos de integración, con frecuencia se agrega una tercera categoría (los acuerdos “plurilaterales”) para referirse a los convenios suscritos por tres o más países (en todo caso un número reducido mayor de dos), reservando el carácter de multilateralidad para las negociaciones y acuerdos en el marco del GATT y la OMC. Cabe aclarar que el Derecho Internacional identifica separadamente sólo los tratados bilaterales y multilaterales. Por tanto, los acuerdos que comprenden más de dos países son multilaterales. Esta será la pauta que seguiremos. Lo de “plurilateral” es un neologismo innecesario, no hay lugar a confusión. La Asociación Latinoamericana de Integración tiene once países miembros; por consiguiente, el Tratado de Montevideo de 1980 que la creó es un tratado multilateral, pero a nadie se le pasa por la cabeza confundirlo con los acuerdos de alcance mundial en el marco de la OMC.

Las negociaciones se han conducido en diversos foros cuya cobertura, ritmo y alcance han variado notablemente. El hecho nuevo, al que atribuimos gran importancia, es la participación cada vez mayor que en ellas vienen teniendo representantes de la sociedad civil, concepto todavía bastante difuso que no pretendemos definir en este trabajo pero que, en todo caso, vagamente diríamos que hace referencia a los actores no estatales, cuya mayor participación en las negociaciones comienza a garantizar la presencia y defensa de los intereses privados, comerciales o no, pero sobre todo de los intereses propiamente populares, por lo común mal representados y

peor defendidos o sencillamente olvidados por la mayoría de los cuerpos políticos que dirigen el Estado.

Durante muchos años la OCDE fue el organismo que trabajó con más empeño en la concreción de acuerdos para liberalizar el tratamiento de la inversión extranjera directa entre los países miembros. En 1961 aprobó el Código de Liberalización de los Movimientos de Capital y el Código de Liberalización de Operaciones Invisibles, como suplemento del anterior, y en 1976 la Declaración sobre la Inversión Internacional y las Empresas Multinacionales. Hasta fecha muy reciente estos fueron los únicos instrumentos multilaterales para promover la no discriminación y la liberalización de las inversiones en las economías desarrolladas.

A partir de 1995 la OCDE ha buscado la unificación internacional de las normas sobre inversión con el fin de alcanzar el más alto grado de liberalización y de extensión a otras áreas relacionadas. Los trabajos para concluir un proyecto de Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) se llevaron a cabo dentro de la mayor secretividad hasta que la presión internacional de numerosas organizaciones y movimientos sociales forzó la publicación del borrador del acuerdo. Trascendió entonces que en los términos en que éste estaba concebido prácticamente la empresa transnacional subordinaría a los propios Estados a la voluntad de hecho “soberana” de las empresas transnacionales. El Parlamento Europeo manifestó su preocupación porque el AMI “refleja un desbalance entre los derechos y obligaciones de los inversionistas, garantizando a estos últimos plenos derechos y protección en tanto que se descarga sobre los Estados signatarios pesadas obligaciones que podrían dejar sin protección a sus poblaciones”¹

En octubre de 1997 tuvo lugar una reunión del Grupo Negociador del AMI con Organizaciones No Gubernamentales (ONG), en la que éstas expusieron la preocupación de

¹ Parlamento Europeo, 1998

amplios sectores de la comunidad internacional por los términos en que estaba concebido el acuerdo. En el ambiente de impugnación y desconfianza que para entonces rodeaba el AMI la reunión ministerial de abril 1998 acordó suspender las negociaciones y abrir un periodo de evaluación y consultas a fin de conciliar el alto grado de liberalización perseguido con las sensibilidades políticas, sociales y culturales; así como con la responsabilidad soberana de los estados de proseguir políticas nacionales y atender, entre otros aspectos, las cuestiones ambientales y laborales. La reunión ministerial asumió el compromiso de realizar negociaciones transparentes y estimular la discusión pública de los problemas planteados.

En sí misma la iniciativa de contar con normas uniformes para el tratamiento de la inversión extranjera no parece objetable y es un hecho que los cambios que ha sufrido el escenario económico mundial aconsejan contar con una legislación actualizada. Por consiguiente, no es este el problema. La cuestión central estriba en el contenido y el alcance de esa legislación. Dar base legal a la sobreposición de las transnacionales sobre toda norma o institución, incluso el Estado, es definitivamente inaceptable.

En los años noventa se incorporaron al derecho económico internacional nuevos instrumentos multilaterales relacionados con la inversión. Nos referimos, en primer lugar, a los negociados en la Ronda Uruguay, cuya Acta Final fue formalmente adoptada en Marrakesh el 15 de abril de 1994.² Como la inversión extranjera directa no fue explícitamente negociada en la Ronda los efectos que sobre ella tendrán los acuerdos adoptados son parcialmente indirectos.

En primer término mencionaremos el Acuerdo sobre Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (el TRIM, sigla con la que usualmente se conoce el Trade-Related

² UNCTAD-DTCL, *World Investment... 1994*; Edward M. Graham, "Investment and the New Multilateral Trade Context", OECD, *Market access after the Uruguay Round*, París, 1996; SELA, *Los nuevos temas del comercio*:

Investment Measure). El Acuerdo no agrega nada en particular a normas ya vigentes del GATT sino las clarifica y contiene procedimientos para asegurar el cumplimiento más efectivo de las disposiciones del GATT sobre tratamiento nacional (por ejemplo, requerir que las importaciones reciban tratamiento no menos favorable que las ventas internas y el uso que se otorga a los bienes producidos nacionalmente; o bien, la prohibición de imponer restricciones a las importaciones y exportaciones, todo ello contemplado ya en el Artículo XI del GATT sobre Eliminación General de Restricciones Cuantitativas). El modesto alcance y cobertura del TRIM refleja tanto la resistencia de los países en desarrollo a las disciplinas en este campo (impedimentos al acceso a los mercados y el derecho de establecimiento, entre otras) como al hecho de que los países industriales dieron prioridad al logro de sus objetivos en materia de servicios y de derechos a la propiedad intelectual.³

Más importante que el anterior es el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (General Agreement on Trade in Services, GATS). Habida cuenta de la estrecha relación existente en la actualidad entre inversión directa y servicios, el GATS es tanto un acuerdo sobre inversión como un acuerdo sobre comercio.⁴ De acuerdo al GATS las medidas que afectan la prestación de servicios son de tres categorías: la primera es aplicable a todo comercio de servicios, cuya principal disposición es el otorgamiento de nación más favorecida a los países miembros; la segunda tiene que ver con compromisos específicos relativos al acceso a los mercados y al tratamiento nacional; y la tercera dice relación con disposiciones que se encuentran en distintos anexos relacionados con sectores particulares del comercio de servicios, incluyendo el movimiento de personas naturales, el transporte aéreo, los servicios financieros, etc.

desafíos para América Latina y el Caribe, 1995, CEPAL, *Políticas comerciales y compromisos en la Organización Mundial del Comercio*, 1996, entre otros

³ SELA, *Los nuevos temas*.

Un tercer instrumento emanado de la Ronda Uruguay es el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPs), que armoniza las normas aplicables en este campo con la consiguiente extraterritorialidad de la protección y su gradual integración al derecho económico internacional.⁵ El TRIPs establece la obligación de armonizar los estándares para seis tipos de propiedad intelectual, a saber, derechos de autor, marcas registradas, indicaciones geográficas, diseños industriales, patentes y diseño de circuitos integrados. Con anterioridad la propiedad intelectual debía cumplir sólo el principio de trato nacional, pero era discrecional la definición de los campos que se incluían y los niveles de protección que se otorgaban. La extensión de la cobertura del sistema de patentes a virtualmente todos los campos reconocidos de la tecnología coloca en situación de clara desventaja a los países latinoamericanos, tradicionalmente importadores netos de tecnología, los cuales sólo temporalmente pueden acogerse al plazo mayor que para el cumplimiento del acuerdo se concedió a los países en desarrollo. Como se comprende fácilmente, el TRIPs tiene especial importancia para las industrias intensivas en conocimientos, casi en su totalidad situadas en los países desarrollados, sobre todo la Tríada.

En el marco de la Organización Mundial de Comercio se han aprobado ya dos protocolos al GATS que en materias hasta ahora vedadas o bastante restringidas para la inversión extranjera introducirán cambios de gran alcance en la legislación de los países suscriptores. El Protocolo al Acuerdo General sobre Comercio de Servicios sobre Servicios Básicos de Telecomunicaciones, vigente desde febrero de 1998, persigue la remoción de las normas que impiden la inversión extranjera directa en telecomunicaciones, en tanto que el Quinto Protocolo al Acuerdo General

⁴ E. Graham, *op.cit*

sobre Servicios Financieros, vigente desde 1999, tiene la finalidad de liberalizar el acceso de la inversión extranjera a estos servicios eliminando o reduciendo, entre otros impedimentos, la propiedad extranjera y el control local de las instituciones financieras mediante la participación superior al 50% en el capital de éstas. El Protocolo se aplica a los tres principales sectores financieros: banca, fianzas y seguros.

Además de los convenios de la Ronda Uruguay, en los años noventa se aprobaron nuevos instrumentos multilaterales sobre inversión. En primer lugar está el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA) el cual, si bien no tiene por objeto específico regular el tratamiento a las inversiones, contiene el Capítulo XI relativo a esta materia que es considerado la legislación vigente multilateral más completa en la materia.

Por último mencionaremos el Plan de Acción de la ASEAN⁶ sobre Cooperación y Promoción de la Inversión Extranjera Directa y la Inversión intraASEAN. Las diversas actividades contempladas se previó consolidarlas en 1998 en un acuerdo básico sobre la inversión en el área de la Asociación para fortalecer la cooperación, la facilitación; la promoción, el conocimiento y la adopción de programas de liberalización. Para el establecimiento del Area de Inversión de la ASEAN se persigue la aproximación de los objetivos, las prácticas y las estrategias, poniendo el acento en la flexibilidad y las consultas informales en la resolución de conflictos.

Un campo en el cual ha habido mucha actividad es el de los acuerdos bilaterales sobre inversión y los tratados para evitar la doble tributación. Del primer tipo se había suscrito hasta 1997 un total de 1,513 tratados, el 28 por ciento de los cuales fue entre países desarrollados y países en desarrollo, el 27 por ciento sólo entre países en desarrollo y el 20 por ciento entre países

⁶ J.H Reichman, "Implications of the Draft TRIPs Agreement for Developing Countries As Competitors in an Integrated World Market", UNCTAD, *Discussion Papers*, nº73, 1993, citado por CEPAL, *Políticas comerciales...* op.cit

desarrollados y países de economías en transición.⁷ Por su parte, el número de los acuerdos sobre doble tributación ha crecido también en forma acelerada. A fines de 1997 se había firmado un total de 1,794, cuyo interés en la promoción de la inversión extranjera directa ha aumentado a medida que se amplía la producción internacional aumenta el número de empresas transnacionales que son sujeto de tributación tanto en su país de origen como en los países receptores de la inversión. Se trata, en consecuencia, de eliminar la duplicación del gravamen. Los países vienen teniendo como referencia el proyecto de Convención sobre Tributación y Modelo de Convención sobre Impuestos de la OCDE y el Modelo de Convención sobre Doble Tributación entre Países Desarrollados y Países en Desarrollo elaborado por Naciones Unidas. Ambos modelos son muy similares, distinguiéndose principalmente por el distinto principio de tributación adoptado: la OCDE se ajusta al principio de la imposición en el país de residencia de la empresa contribuyente y Naciones Unidas manifiesta preferencia por el principio de gravar la fuente del ingreso objeto del impuesto.

Cambios de la normatividad nacional

La ola finisecular de inversión extranjera directa ha sido favorecida principalmente por el cambio acelerado del marco normativo nacional, que adicionalmente ha tenido indudable influencia en la concreción de los acuerdos bilaterales y de tratamiento de la doble tributación. Iniciado el cambio en los años ochenta su ritmo se aceleró particularmente en la última década del siglo XX.

Circunscribiéndonos a los países en desarrollo o en transición las medidas liberalizantes incluyen el desmantelamiento de los requisitos de participación local o de porcentajes máximos de participación extranjera; la eliminación de las restricciones sectoriales, particularmente los impedimentos para aceptar inversión extranjera en la banca y las telecomunicaciones, la energía y las industrias culturales; la simplificación de los procedimientos de aprobación de las inversiones,

⁶ Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático

la introducción de normas flexibles para la repatriación de capitales y la remisión de utilidades, la concesión de trato nacional y de trato de nación más favorecida, etc (BID, 1999)⁸

Los cambios más notables de la legislación sobre inversión extranjera han tenido lugar, como es de suponer, en los países exsocialistas de Europa central y oriental. La inversión extranjera directa fue una de las materias prioritarias de la nueva legislación. A fines de 1991 (es decir, a menos de dos años de la eclosión de los nuevos regímenes) la mayoría de los países había promulgado leyes que conceden condiciones más liberales a la inversión extranjera directa; en la mayoría de los casos se autoriza la propiedad absoluta de los intereses extranjeros, la transferencia irrestricta de utilidades y la repatriación de capitales, el otorgamiento de garantías contra la expropiación y la concesión de incentivos, principalmente bajo la forma de exoneraciones temporales de impuestos. Los amplios programas de privatización puestos en marcha contienen normas que constituyen importantes elementos de los regímenes de inversión extranjera directa. En muchos aspectos las nuevas leyes contienen disposiciones muy avanzadas en materia de protección ambiental, competencia y protección de la propiedad intelectual e industrial. No obstante todo ello hay todavía dificultades para aplicar las nuevas leyes debido a los vacíos existentes en la legislación económica básica, como la legislación contractual, sobre empresas, mercados financieros y la banca. (UN-DTC, 1992)⁹

Finalmente, por sus consecuencias futuras deseamos hacer referencia a dos aspectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que amplían considerablemente el marco de participación y de atractividad de la inversión extranjera directa. Lo anterior reza hasta ahora sólo para los países signatarios pero tiene mucha significación para los países latinoamericanos que han

⁷ UNCTAD-DTCI, *World Investment* . . . 1998, gráfica III.2

⁸ Ver Banco Interamericano de Desarrollo, *Regímenes de inversión extranjera en las Américas. Estudio comparativo*, (s.l.), 1988

suscrito o están negociando tratados de libre comercio con México, toda vez que las normas del NAFTA están siendo transferidas por este país a los nuevos convenios de integración que suscribe.

Nos referimos, en primer lugar, al capítulo XI del NAFTA sobre inversión que amplía los tipos de inversión cubiertos por el tratado más allá de la cobertura que ofrecía el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos. Mientras que este último comprendía solamente la inversión extranjera directa, el NAFTA protege también las inversiones de cartera. “Esta cobertura adicional es significativa aunque difícil de cuantificar.” (Gestrin y Rugman, 1994:80)¹⁰

En segundo lugar mencionaremos las normas sobre requisitos de desempeño. En lenguaje llano se trata de prohibiciones y de hacer explícito en los tratados todo aquello que sus Partes signatarias no podrán requerir a los inversionistas extranjeros como condición para autorizar una inversión en su territorio. De acuerdo al Artículo 1106 del NAFTA los países signatarios no podrán condicionar el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción u operación de una inversión de un inversionista de una Parte al cumplimiento de requisitos como, por ejemplo, exportar un determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios; alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional; relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas de divisas asociadas con la inversión de que se trate; restringir las ventas en el territorio de la Parte de los bienes o servicios que tal inversión produce o presta relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de sus exportaciones o a ganancias que generen en divisas, etc.

⁹ UN-DTC, *World Investment...*, 1992

¹⁰ Michael Gestrin y Alan M. Rugman, “The North American Free Trade Agreement and foreign direct investment”, *Transnational Corporations*, vol.3, n°1, 1994, p.80

Las disposiciones del NAFTA son más rigurosas que los requisitos de desempeño en el Acta Final de la Ronda Uruguay en dos aspectos: en primer lugar, el Acta prohíbe el “balance de comercio” (relacionar el volumen o el valor de las importaciones con el de las exportaciones) así como los requisitos de contenido nacional, en ambos casos con relación al derecho de establecimiento y otorgamiento de ventajas. El NAFTA, por su parte, prohíbe esos requisitos pero también los relativos a la transferencia de tecnología, procesos productivos u otro conocimiento reservado a una persona en el territorio de la Parte y los requisitos relativos a ser proveedor exclusivo en lo que respecta al establecimiento. En segundo lugar, el Acta Final permite a los países en desarrollo cinco años como período de adaptación, así como amplias excepciones, tales como hacer uso de requisitos de desempeño prohibidos con el fin de proteger industrias infantiles. México, y los países que procedan de igual manera al suscribir con este país acuerdos de integración, renunció a hacer uso de ese plazo más ventajoso de adaptación y de esas excepciones y se comprometió a ceñirse a los límites más estrictos fijados por el NAFTA, que son límites trazados a la conveniencia de países desarrollados como Canadá y Estados Unidos.

En el nuevo ambiente normativo nacional e internacional hasta aquí delineado se vienen consumando procesos de concentración del poder mundial de las empresas transnacionales, que es lo que enseguida pasaremos a examinar. En primer lugar, se pondrá a consideración la aparición de un nuevo sistema internacional de producción.

Producción internacional e inversión extranjera

Como consecuencia del rápido crecimiento de la inversión extranjera el porcentaje de ésta respecto del producto bruto mundial ha crecido dos veces más rápido que el porcentaje de las importaciones y exportaciones mundiales en ese mismo producto, lo que sugiere que la impresionante expansión reciente de la internacionalización del capital, usualmente identificada en

la bibliografía más difundida como “producción internacional”, ha profundizado la interdependencia económica de las naciones más de lo que podría haberse esperado que lo hiciera el comercio mundial. En otras palabras, *el comercio internacional no ha sido el principal catalizador de la aceleración de la integración económica global. Este papel lo ha desempeñado el capital internacional.*¹¹

Se ha definido la producción internacional como “la localización de actividades que generan valor agregado en países extranjeros bajo la dirección de las empresas transnacionales.”¹² No se trata, pues, de la producción de dos o más naciones o relativa a todas ellas, como podría entenderse en sentido estricto, sino específicamente de la producción de bienes y servicios de las filiales y afiliadas de las empresas transnacionales. Es, por tanto, como se dijo antes, una expresión concreta de la internacionalización del capital.

Los indicadores generalmente utilizados para estimarla son el acervo mundial (stock) de inversión extranjera directa, el producto bruto de las filiales en el extranjero o sus ventas o sus exportaciones (incluidas las exportaciones intrafirma). El stock creció cuatro veces entre 1982 y 1994 y duplicó su porcentaje respecto del producto bruto mundial. El producto bruto o valor agregado de las filiales en el extranjero casi se triplicó en ese período y según la última estimación disponible representó el 6 por ciento del producto mundial en 1994. El papel de las ventas de las filiales ha venido aumentando a medida que la producción internacional se utiliza en mayor medida que las exportaciones de bienes para servir los mercados extranjeros. Esto es cierto solamente en los países desarrollados en los cuales las ventas de las filiales extranjeras sobrepasan en importancia sus exportaciones. En los países en desarrollo la exportación sigue siendo la forma principal de servir los mercados del exterior. Conviene tener presente que los indicadores

¹¹ UNCTAD, *Trade and Development Report*, 1997, p. 70

mencionados deben utilizarse con cautela en razón de los problemas que presentan las fuentes estadísticas utilizadas para su construcción.

Por otra parte, se advierte falta de uniformidad en los criterios para seleccionar el valor de la inversión extranjera directa que se utiliza para estimar el monto de la producción internacional; unas veces es el valor de la corriente de salida de los países emisores; otras el de la entrada en los países receptores y en otras la suma de ambos. La adición de ambas corrientes, por ejemplo, es el criterio utilizado expresamente en el Informe de la UNCTAD sobre la inversión mundial de 1998, y así podría entenderse también cuando en el Informe mundial de 1995 se dice que la producción internacional es la que está reflejada por el stock de inversión extranjera directa acumulado por las empresas transnacionales, sin indicar expresamente si lo que se tiene en mente es la inversión directa de entrada o la de salida. La misma fuente en otra parte indica en forma explícita que el acervo de inversión extranjera directa de salida es un indicador de la producción internacional.¹³

En nuestra opinión, para estimar la producción internacional es preferible utilizar solamente el valor de las entradas de capital. En primer lugar, porque si se suman las entradas y las salidas se incurre en una duplicación pues los principales emisores de capital extranjero son, al mismo tiempo, sus receptores más importantes. En segundo lugar, si bien las corrientes de entrada y salida de inversión directa no son iguales, como en teoría deberían serlo, en la práctica el capital que sale de un país ingresa necesariamente a otro por lo cual su diferencia es puramente estadística. Se trata, además, de una diferencia muy pequeña (6 por ciento en 1997) que será aún más pequeña en la medida que los registros de los movimientos internacionales de capital se perfeccionen. En tercer lugar, si lo que se busca es estimar la producción internacional originada

¹² UNCTAD, *World Investment...*, 1995, p.25

¹³ UNCTAD, *World Investment...*, 1995, p xx y xxi, 1997, p.16; y 1998, p xvii

en países en desarrollo, lo que en éstos cuenta son las entradas de capital pues las salidas son relativamente modestas o del todo inexistentes.

La producción internacional ha conocido distintas fases, asociadas todas ellas al desarrollo de nuevas tecnologías y formas de organización. Las estrategias corporativas han evolucionado de lo "simple" a lo "complejo" a medida que lo han facilitado las innovaciones tecnológicas y los cambios en el contexto normativo internacional. El desarrollo de la producción internacional tiene, asimismo, estrecha relación con el aumento del valor y la importancia de las inversiones extranjeras. Unido todo ello (tecnologías, contexto normativo e inversión extranjera) el resultado es una economía internacional más integrada. Precisamente es en este aspecto que se operó en las últimas décadas del siglo veinte un cambio cualitativo de gran importancia, consistente en el grado mucho mayor de integración geográfica y de organización de la producción, pero para llegar a esta nueva fase se ha recorrido, como veremos, un largo camino.

Lo "simple" en cuanto a las estrategias corporativas fue desde fines del siglo diecinueve crear empresas filiales en el extranjero mediante la inversión directa para realizar en el país receptor de la inversión el proceso de producción en su integridad; la filial viene a ser, por consiguiente, una réplica de la empresa matriz, excepto en que de ésta se recibe financiamiento y tecnología. Se trata de una estrategia de *empresa filial autónoma* (stand-alone strategy), de acuerdo a la denominación de la UNCTAD,¹⁴ y como normalmente su producción se destina al mercado interno de los países donde se establecen y no al intercambio entre las naciones, la integración económica internacional no recibe de esta estrategia un impulso adicional sino sigue descansando en el comercio exterior; es, en otras palabras, todavía una "integración superficial" (shallow integration). "La aceleración inicial de la producción internacional después de la segunda

¹⁴ UNCTAD, *World Investment...., 1994*

guerra mundial fue la extensión de las estrategias corporativas que ya era visible en los flujos limitados de inversión extranjera directa en la producción industrial durante el período 1870-1913.”¹⁵

Estados Unidos, en el punto más alto de su poder económico mundial, después de la segunda guerra mundial, utilizó la inversión extranjera directa y el establecimiento de filiales para dominar los mercados del exterior. Apoyándose en las medidas y programas aplicados por el gobierno estadounidense, incluido el Plan Marshall, las firmas norteamericanas invirtieron masivamente en el exterior, sobre todo en Europa occidental. En esta región la inversión estadounidense aumentó cinco veces entre 1950 y 1975 para alcanzar un nivel de 125 mil millones de dólares. Posteriormente, aunque bajo condiciones diferentes de las iniciales de la posguerra, el monto de esa inversión aumentó tres veces y media más entre 1975 y 1987, año este último en que las filiales de transnacionales estadounidenses empleaban en Europa más de dos millones de personas y destinaban al mercado europeo el 85 por ciento de su producción en el Viejo Continente. Sólo el 15 por ciento restante era producido y exportado desde Estados Unidos.¹⁶

Una vez reconstruida Europa, iniciadora en su tiempo de la exportación de capital y de la modalidad de “filiales autónomas”, se consagró al restablecimiento de su red de inversiones en el exterior (en las colonias y dependencias y sus antiguos mercados), encontrando esta vez la competencia entrometida y prepotente de las empresas norteamericanas. Japón, por su parte, forzado por las circunstancias, siguió su propio camino. No teniendo en la inmediata posguerra la menor posibilidad de hacer suya la estrategia de invertir en el extranjero para conquistar mercados, eligió el camino de las exportaciones, a costa incluso del consumo interno, y con tal

¹⁵ *Ibid.*, p 137

¹⁶ Cifras del Departamento de Comercio de Estados Unidos tomadas de Allen Morrison y Kendall Roth, “The regional solution: An alternative to globalization”, *Transnational Corporations*, vol.1, n°2, 1992

orientación puso de nuevo en pie su base productiva. A fin de conseguirlo en un corto plazo Japón “pasó a ser el único país del mundo moderno que alcanzó su prosperidad económica copiando los productos y procesos de otras naciones”¹⁷

Cuando años más tarde los grandes excedentes de su balanza de pagos permitieron a Japón exportar capitales, las firmas transnacionales japonesas pasaron a competir en los grandes mercados de Estados Unidos y Europa creando en éstos numerosas filiales. No se trató, sin embargo, de una simple reedición del modelo europeo-norteamericano. Japón se apoyó en una estrecha coordinación de las empresas y el Estado, entre los cuales a veces es difícil el trazo de la línea divisoria, y adoptó formas de organización corporativas sumamente integradas que hasta la fecha han sido muy herméticas para el capital extranjero.¹⁸ Sobre esta base la empresa matriz retuvo firmemente en sus manos la dirección centralizada de las operaciones en el exterior.

Aguijoneadas por el éxito japonés de dominio de los mercados mediante el sistema de exportaciones reteniendo la empresa matriz la dirección centralizada de las operaciones en el exterior, las empresas transnacionales de Estados Unidos ensayaron por un tiempo seguir la estrategia de sus competidoras niponas, pero hacia 1990 fue evidente que solamente unas pocas habían tenido éxito. El fracaso fue imputable a varios factores. En primer lugar, al cabo de muchos años de operar de manera independiente las filiales en el extranjero habían construido sus propios sistemas adecuados a las particularidades nacionales de los países receptores. A despecho de las predicciones sobre la supuesta estandarización internacional de los mercados las particularidades locales de la demanda han exhibido una gran vitalidad, poniendo así un límite a la globalización “rasante”.

¹⁷ Ibid

¹⁸ Entre otras obras ver Manuel Cervera, *Globalización japonesa. Lecciones para América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1996

Una segunda razón fue que las filiales tenían mucha experiencia y conocimiento directo de los mercados nacionales y en gran medida eran autosuficientes, no requerían de las orientaciones de la empresa matriz, pero carecían de la flexibilidad necesaria para adaptarse a una estrategia centralizada. Los ejecutivos se resistieron al cambio de sistema de dirección. Consideraban (posiblemente con razón) que un cambio muy rápido en este sentido podía originar la pérdida de mucho talento directivo, de destrezas y relaciones establecidas en el curso de muchos años.

Por lo anterior en su mayoría las corporaciones transnacionales de Estados Unidos se mantuvieron fieles a la tradición de filiales autónomas y algunas de ellas, como innovación importante, optaron por una solución intermedia, la solución regional de la mundialización. Su lógica es sencilla pero contundente: el centro único desconocía las particularidades nacionales; la autosuficiencia de las filiales era el árbol que no permitía ver el bosque. La solución regional prescinde, en consecuencia, de la autonomía filial-país y la expande al ámbito de una región. En otras palabras, la dirección “centralizada” pasa a ser dirección solamente de un conjunto determinado de filiales, con su “centro” dentro del conjunto mismo, con la consiguiente ganancia de flexibilidad operativa, de un mayor acercamiento a las particularidades nacional-regionales y el beneficio de la especialización de las filiales.

El progreso tecnológico y la liberalización progresiva del comercio alentaron el paso a nuevas formas de organización de la producción de algunas empresas transnacionales, principalmente en la industria de automóviles, la aeroespacial y la electrónica, consistente en combinar las economías de escala con la organización de los proveedores de bajo costo sobre una base geográfica mucho más amplia y diversa. En esta fase, y con mayor razón en las posteriores, tuvo gran importancia el desarrollo de la tecnología de la información, que combina las tecnologías de la comunicación (de transmisión de datos) y de la computación (de procesamiento

de datos) En particular ha sido espectacular la rapidez con que esta última se ha desarrollado penetrando todos los poros de la economía mundial. El aumento de la capacidad de la computación hizo que los precios de los equipos cayeran drásticamente, haciéndolos más accesibles. En términos reales, durante los últimos veinte años del siglo recién pasado el precio de la capacidad de procesamiento de las computadoras se redujo a una tasa promedio de 30 por ciento anual y la capacidad para transportar información de la red mundial de computadoras, los teléfonos y la televisión aumentó un millón de veces.¹⁹ “En la actualidad, una pequeña computadora portátil tiene más capacidad de procesamiento de información que una de 10 millones de dólares a mediados de los años setenta.”²⁰ Los automóviles tienen prácticamente la misma capacidad de procesamiento de información que el primer vehículo que aterrizó en la luna en 1969.²¹ Citando a *The Economist*, la misma fuente indica que a principios de la década 1970 había en el mundo no más de 50,000 computadoras, mientras que a fines de 1996 había cerca de 140 millones..

La incorporación subordinada de los proveedores a ciertas industrias terminales (ya se indicaron algunas) es vista por algunos autores como un principio de división del trabajo cualitativamente distinto del que existe entre firmas matrices y filiales autónomas. Pero no se percibe claramente que entre éstas y la empresa matriz haya división del trabajo sino más bien segmentación del mercado mundial, reproduciendo la filial lo que hace la matriz. Por el contrario, cuando proveedores y empresa contratante están situados en diferente país hay claramente división internacional del trabajo, especializándose cada parte en la fabricación de un tipo de producto (intermedio en el proveedor y final en la industria que lo subcontrata). Lo que en esta nueva

¹⁹ Herring y Litan citados por CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 1997, p.28

²⁰ *Ibid*, p.29

relación pierde autonomía es la empresa proveedora; la filial ya no es necesaria, es sustituida por una firma formalmente independiente pero funcionalmente subordinada a la gran empresa.

Esta nueva forma de organizar la producción, que la UNCTAD, en un esfuerzo de sistematización, identifica como *estrategia de integración simple*, se dice que ha venido a sustituir la estrategia de empresa filial autónoma pero en realidad vino a agregarse a ésta y no siendo incompatibles es previsible que coexistirán por tiempo indefinido. Lo nuevo es que constituye una de las primeras manifestaciones de la tendencia a la transnacionalización de los procesos productivos. La base en que ésta descansa es la fusión en una sola dinámica de las tecnologías y la liberalización de los mercados. “La tecnología hace posible la mundialización. La liberalización la desencadena.”²²

Conviene distinguir entre la integración simple a que se ha hecho referencia como proceso (quizás primario) de la globalización de los procesos productivos, y las “empresas-redes” (la “impresa-rete” de Antonelli); lo mismo que entre la integración simple y las operaciones de maquila.²³ En el primer caso una de las empresas, el fabricante de partes, realiza procesos tecnológicamente complejos, gracias a lo cual la firma contratante puede eliminar determinados departamentos de la planta para “desverticalizarse”. Los departamentos desagregados de la firma principal, convertidos en firmas jurídicamente independientes, operan en el mismo país de la matriz, por lo general en la misma región.

En la maquila o “producción compartida” (production sharing) como se le denomina en la legislación aduanera de Estados Unidos, la empresa transnacional y la maquiladora están

²¹ *Loc cit*

²² Martín Wolf, “¿Por qué ese odio a los mercados?”, *Le Monde Diplomatique*, de mexicana, junio 1997, p. 14 El artículo es parte del debate entre *Le Monde Diplomatique* y *Financial Times* en torno al tema “¿Es inevitable la mundialización?”

geográficamente separadas (lo mismo en países colindantes como Estados Unidos y México que en países distantes como Estados Unidos y Singapur); la maquiladora puede ser tanto del mismo propietario como de otro distinto que bajo contrato realiza para la empresa extranjera procesos tecnológicamente poco complejos, muchas veces de simple terminado del producto, y en todos los casos cumpliéndose la condición de que los procesos intensivos en manos de obra son desplazados al país de menores salarios. La maquila es un sistema de producción, en general bajo la forma de subcontratación, en el que se transforman insumos intermedios y materias primas importadas, por medio de procesos que en muchos casos (aunque no necesariamente) tienen poco valor agregado, cuyos productos finales se comercializan en el exterior.”²⁴

En Centroamérica, sobre todo en la confección acogida al programa de Niveles de Acceso Garantizado (Guaranteed Access Level) la condición para participar en el programa es que se utilice tela producida y cortada en Estados Unidos, por lo que el valor agregado se reduce prácticamente a los salarios, de por sí reducidos. En México, entre 1980 y 1986, el valor agregado de las maquiladoras osciló entre 21 y 25 por ciento del valor bruto del producto, pero a partir de 1987 el coeficiente se redujo gradualmente hasta alcanzar en 1993 un nivel de sólo 15 por ciento. En cuanto a la demanda de insumos nacionales su participación en el valor bruto de producción es también irrelevante, descendió de 13 por ciento a sólo 6 por ciento entre 1987 y 1993.²⁵ Es innecesario decir, por lo tanto, que vínculos tan débiles con las economías nacionales traen a la memoria los que en el pasado tuvieron las empresas extranjeras en las economías “de enclave”.

²³ El término *maquila* procede del árabe *makila* con que se designa la proporción de aceite o de harina que corresponde al molinero en la molienda, ver Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO), *El significado de la maquila en Guatemala. Elementos para su comprensión*, Guatemala, 1994

²⁴ Eduardo Gitli, *La industria de maquila en Centroamérica*, San José, Costa Rica, Oficina Internacional del Trabajo, 1997, p.3-4

²⁵ CEPAL, *México: la industria maquiladora*, México DF, 1994. Ver también T.J. Branon, D. Dilmus y W.G.Lucker, “Generating and sustaining backward linkages between maquiladoras and local suppliers in Northern Mexico, *World Development*, vol 22, n°12, 1994

Una característica común de las estrategias de empresa filial autónoma y de integración simple es que el proceso productivo está escasamente fragmentado dentro de las corporaciones transnacionales; en otras palabras, hay todavía una débil subsunción de las unidades productoras a la autoridad central de las corporaciones. El paso a una mayor integración internacional del proceso productivo se operó gradualmente, aunque con rapidez en los últimos años del siglo veinte. Se implantaron sistemas de integración compleja de la dirección y la organización de los activos de las filiales y las afiliadas de las corporaciones en diferentes partes del mundo (complex integration strategies), en virtud de los cuales no sólo es posible sacar provecho de las diferencias salariales existentes entre los países sino se benefician igualmente de las economías de especialización y se puede alcanzar una mayor homogeneidad de las operaciones en cada segmento productivo.

Las transnacionales que siguen estas estrategias no son simplemente una aglomeración de unidades discretas, independientes entre sí, sino antes bien las unidades individuales se someten a la estrategia unificada que dirige y da coherencia al conjunto del sistema corporativo. El producto final es un haz complejo de insumos producidos en muy diversas localizaciones, finalmente ensamblado en cualquier parte del mundo (lo mismo en el país de la firma matriz que en uno cualquiera de los países que forman parte de la red).

Es aquí donde se ha operado un desarrollo de la organización de las empresas transnacionales que implica un cambio cualitativo fundamental de la producción internacional, consistente, por una parte, en el desmembramiento de la cadena de valor, como lo denomina Krugman,²⁶ descomposición técnica del proceso de producción, según Chesnais;²⁷ y por otra, en

²⁶ Paul Krugman, "Growing world trade: Causes and consequences", *Brookings Papers on Economic Activity*, nº1, 1995

²⁷ F. Chesnais, *La mondialisation*, op.cit

el alto grado de integración geográfica y de organización de la producción. Con propiedad puede decirse entonces que estamos ante el establecimiento de un sistema de producción internacional integrada, en la terminología de la UNCTAD, con la particularidad de que el sistema involucra en particular al sector industrial. Esto por sí solo es significativo, pues aunque las estadísticas siguen indicando que la inversión extranjera directa en los servicios ha desplazado desde hace unos veinte años la inversión en el sector manufacturero, en la producción internacional integrada es precisamente este sector el núcleo de la misma.

Se trata de un proceso sin antecedente histórico por la obvia razón de que para conseguirlo fue preciso disponer de tecnologías desconocidas hasta la segunda mitad del siglo XX. Hasta entonces el capital aplicado a la producción, lo mismo que la organización de la misma, estuvieron geográficamente confinados al ámbito del Estado-nación. El ciclo de la internacionalización se inició con el capital comercial que fue el primero en participar. “La circulación de mercancías es el punto de donde arranca el capital. La producción de mercancías y su circulación desarrollada, o sea, el comercio, constituyen las condiciones históricas previas bajo las que surge el capital.”²⁸ . El siguiente paso se dio a fines del siglo XIX al incorporarse al circuito de la internacionalización el capital financiero y la inversión extranjera directa. Finalmente, con el paso a la mundialización el capital productivo ha salido de las fronteras nacionales.

Bajo la presión de la competencia más y más empresas siguen estrategias de integración compleja y su agregación da lugar a la emergencia del sistema de producción internacional integrada. No obstante, ésta coexiste con los sistemas de filial autónoma y de integración simple. La producción internacional integrada comprende, por lo tanto, sólo una parte de la producción internacional, aproximadamente una tercera parte de la producción mundial. A medida que este

sistema se amplía y comprende una parte mayor de esa producción cambia la naturaleza de la economía mundial, pues las economías nacionales (aunque sigan regidas por el universo normativo de los Estados nacionales) ya no están internacionalmente vinculadas sólo mediante el mercado sino cada vez más lo están en el nivel de la producción, con la particularidad de que ésta (propiamente la comprendida en el espacio de los sistemas de integración compleja) se encuentra bajo el control de las empresas transnacionales.

El número de industrias que se incorporan al sistema de integración compleja ha venido en aumento e incluye ante todo industrias de frontera como la microelectrónica, los automóviles, el equipo de oficina, la farmacéutica y los servicios financieros, entre otras. El sistema también ha despertado la atención de algunas industrias tradicionales como la textil, las prendas de vestir, la fabricación de muebles, etc., que la han incorporado. Pero hay también otras formas de organizar la producción y de asumir un mayor poder sobre la economía internacional que involucran exclusivamente a las empresas matrices, al cuartel general de las operaciones transnacionales, y de ellas pasaremos a ocuparnos enseguida.

Alianzas, compras y fusiones internacionales de empresas

Alianzas internacionales

Los acuerdos internacionales (cross-border agreements) entre firmas de diferentes países han llegado a ser importantes complementos de la inversión extranjera. Como el número de acuerdos ha aumentado en forma persistente puede suponerse que las empresas transnacionales los utilizan cada vez más como sustituto de la inversión directa o adicionalmente a ésta. Pero sobre todo deben verse las alianzas como forma de concentración del poder transnacional.

²⁸ Carlos Marx, *El Capital. Crítica de la economía política*, trad. de Wenceslao Roces, Libro I, Tomo I, México, Fondo de Cultura Económica, 1946, p 163

Además de su incremento en cantidad las alianzas han venido enriqueciéndose en variedad. Ahora comprenden los acuerdos sobre inversiones conjuntas, la concesión de licencias, la subcontratación, la concesión de franquicias, el mercadeo, la manufactura, la investigación y desarrollo y la exploración. Algunos acuerdos implican la participación en el capital, que es el caso de las inversiones conjuntas, y otros no, como la concesión de franquicias.

El subconjunto de acuerdos sobre tecnología es, sin duda, el de mayor importancia. Entre 1980 y 1996 se suscribió un total de 8,524 acuerdos tecnológicos,²⁹ particularmente entre empresas intensivas en tecnología como la industria de la información (que concentra el 37% de todos los acuerdos) y la farmacéutica, sobre todo la biofarmacéutica. En la industria automotriz, menos intensiva en tecnología que las anteriores, desde 1990 adquirió importancia la conclusión de alianzas tecnológicas para el desarrollo de nuevos productos, particularmente la investigación, el diseño, la ingeniería y el mercadeo.³⁰

Las asociaciones o alianzas tecnológicas tienen tres características distintivas: en primer lugar, se trata de acuerdos mediante los cuales las empresas establecen una relación bilateral que involucra la investigación para desarrollar en forma conjunta nuevas tecnologías, procesos de producción y técnicas de distribución. En segundo lugar, por su propia naturaleza estos acuerdos tienden a ser contractuales e implican poca o ninguna participación en el capital accionario; y en tercer lugar, los acuerdos son parte integrante de la planeación de largo plazo de las empresas.

La explicación del incremento y la diversificación de acuerdos reside en los cambios que los procesos de producción sufrieron en las últimas décadas del siglo veinte. Antes de la década

²⁹ UNCTAD, *World Investment...*, 1998, según los registros de la base de datos MERIT/UNCTAD, la cual incluye sólo acuerdos interempresariales sobre tecnología, o sea, los que involucran la posición a largo plazo de las empresas o los productos. Dicha base utiliza, modificándola, la desarrollada por el Instituto de Investigación Económica sobre Innovación y Tecnología de Maastricht (MERIT por sus siglas en inglés)

³⁰ *Ibid*

de los ochenta la introducción de innovaciones técnicas seguía un curso relativamente moderado y predecible, en tanto que en los decenios 1980-1990 la naturaleza de los procesos de producción en muchas industrias cambió rápidamente. Una característica notable de estos cambios fue la diseminación de las tecnologías de producción basadas en la microelectrónica, a saber: los robots industriales, las máquinas-herramientas de control numérico computarizado, el diseño por computadoras, los sistemas de transmisión automatizados y los sistemas de manufactura flexible, entre otros.³¹

También los cambios en la organización de los procesos de producción industrial han sido un elemento importante para reducir los costos y obtener mayor flexibilidad. Un cambio notable, por ejemplo, fue la introducción del sistema de inventario “justo a tiempo” (just-in-time) que reduce al mínimo las existencias de productos terminados y en proceso mediante el mecanismo de despacho frecuente, incluso varias veces al día, a pedido o conforme programas convenidos las empresas o los distribuidores, según el caso. La innovación anterior se relaciona con otras innovaciones en la organización de la producción que incluyen el control de calidad, las líneas de producción flexible, la concesión de mayor autonomía a los trabajadores para adecuarse a las nuevas tecnologías y formas de organización y el establecimiento de vínculos más estrechos entre fabricantes y distribuidores a medida que la calidad y la confiabilidad han llegado a ser una de las más importantes características de los nuevos sistemas.

Todos estos cambios, lo mismo tecnológicos que en materia de organización, han tenido lugar en un periodo de lento crecimiento económico mundial y de intensa competencia, lo que ha obligado a las empresas transnacionales a realizar costosos programas de inversión y emprender muy amplias reorganizaciones tanto de la producción como de la administración. A medida que la

³¹ UNCTC, *Transnational corporations in world development: Trends and prospects Executive summary, 1988*

reducción de los ciclos de vida de los productos ha acortado los plazos de recuperación, al mismo tiempo que han aumentado las inversiones y los costos en investigación y desarrollo, las empresas han tenido que revisar sus estrategias de comercialización. De igual manera han buscado los medios para reducir los riesgos en un ambiente de creciente competencia, entre otros la inseguridad respecto a la tecnología que aparecerá en el futuro.

Uno de los resultados de lo anterior es que las empresas transnacionales han concentrado cada vez más sus inversiones en los grandes mercados de los países industriales, unas veces por la vía de las compras y fusiones de empresas; otras veces mediante la creación de facilidades de producción en nuevos campos o bien utilizando el recurso de las alianzas estratégicas, las empresas conjuntas y los consorcios de investigación, que si bien para las empresas participantes bajan los costos de acceso y uso de la nueva tecnología la elevan en un alto grado para las que no son parte de esos acuerdos. En otras palabras, los acuerdos se levantan como nuevas barreras al ingreso de competidores reduciendo de esta manera el espacio, de por sí ya bastante contraído, de la competencia, de la que hablan en forma intemporal los textos neoclásicos en vez de hacerlo forma histórica sujeta a cambios. Además muchas transnacionales han adoptado estrategias globales de comercialización y desarrollo de productos a fin de reducir los costos y riesgos de las nuevas tecnologías mediante esfuerzos cooperativos con otras empresas en industrias del mismo ramo o relacionadas. Con la difusión de la microelectrónica ha aumentado la adaptabilidad de las tecnologías a diferentes industrias, lo que ha inducido a las transnacionales a concluir acuerdos cooperativos de inversión en empresas conjuntas, de uso compartido de tecnologías, etc.

En un ambiente de implacable competencia las empresas industriales han enfrentado la necesidad de emprender proyectos cada vez más intensivos en capital, hacer frente a la acelerada obsolescencia de los nuevos productos y aprovechar mejor el escaso personal calificado. Por

conseguida, adquirió importancia crucial la capacidad de innovación, es decir, la adquisición y la generación de “activos creados”,³² en una palabra, la tecnología, definida como acopio de conocimientos (técnicos o de gestión),³³ a fin de acortar el tiempo que toma el desarrollo de nuevos productos y su introducción en el mercado. El costo de lanzar al mercado un nuevo producto farmacéutico, por ejemplo, es ahora cercano a los \$300 millones.³⁴ El problema es que la inversión en la fase de desarrollo se ha elevado en tal medida que con frecuencia puede sobrepasar la capacidad financiera de las empresas. Una idea de lo anterior se tiene en el hecho de que el costo de obtención de nuevos semiconductores se ha incrementado diez veces, desde 100 millones de dólares para obtener un chip de un megabyte en 1985 a un total estimado de 1,000 millones de dólares por un chip de 256 megabytes en 1999.³⁵ Aun suponiendo que la capacidad financiera de una transnacional puede permitirle absorber los costos de la investigación y el desarrollo de nuevos productos, el acortamiento del ciclo de la vida de las innovaciones torna imperativa la estimación cuidadosa de la tasa de recuperación de las inversiones y de la conveniencia de las alianzas para compartir el riesgo. Para el caso puede mencionarse que “el poder de procesamiento de un circuito integrado se ha duplicado cada 18 meses y la capacidad de transmisión mediante sistemas de ondas luminosas (basados en fibras ópticas) ha aumentado a una velocidad todavía mayor, duplicándose cada año”³⁶, lo que significa que los adelantos anteriores rápidamente entran en obsolescencia técnica.

³² John Dunning, “Reappraising the eclectic paradigm in an age of alliance capitalism”, *Journal of International Business Studies*, vol 26, n°3, 1995

³³ Francois Chesnais, “Science, technology and competitiveness”, *STI Review*, n°1, 1986, citado en UNCTC, *World Investment Report*, 1992, ver p.139 y Nota 1, p.172

³⁴ Stephen Kobrin, *Regional integration in a globally networked economy*, UNCTAD, *Transnational Corporations*, vol.4, n°, agosto 1995

³⁵ *Ibid*

• ³⁶ UNCTC, *World investment 1992*, p.102

A menudo las alianzas se establecen con el fin de desarrollar en forma conjunta nuevas generaciones de productos y establecer estándares en la industria. Un ejemplo interesante lo brinda la alianza de IBM, tradicionalmente renuente a las alianzas, con otras empresas para desarrollar la computadora personal. La Lotus Corporation proporcionó el software de aplicación, Microsoft elaboró el sistema operativo y el microprocesador fue producido por Intel.³⁷ En respuesta Fujitsu se alió a la Texas Instruments y la Siemens con Hitachi.³⁸

En otro orden de cosas conviene agregar que los mercados nacionales, aun los de mayor tamaño, son a menudo insuficientes para que en ellos puedan cubrirse los costos y los riesgos que conlleva el desarrollo de las tecnologías de las industrias estratégicas como son, entre otras, la producción de semiconductores, la industria aeroespacial, las telecomunicaciones y la industria farmacéutica. Estamos hablando de industrias para las cuales, como hace notar un autor, la noción de “mercados nacionales” no tiene sentido económico. “Para una empresa como Airbus, el mercado francés de aviones, incluso el mercado europeo, no tiene sentido económico. Para ella, el espacio pertinente (y el espacio de la competencia) es el ‘mercado mundial’ de aviones.”³⁹

De acuerdo a Kobrin una opción para solucionar el problema del tamaño de los mercados nacionales son los bloques regionales. La razón de ello es que Estados Unidos, Europa y Asia Oriental siguieron históricamente vías diferentes de desarrollo capitalista, por lo cual sus respectivas condiciones para investigar, desarrollar e introducir nuevos productos es también distinta; en otras palabras, sus tradiciones culturales y científicas, la conformación de sus sistemas productivos, la “genética” de sus habilidades y aptitudes. De tales diferencias cada bloque extrae

³⁷ Kenichi Ohmae, *The global of strategic alliances*, *Harvard Business Review*, vol.89, n°2, 1989, citado por UNCTC, *World...*, *op.cit.*, p.155

³⁸ *Loc.cit*

³⁹ Gerard Kebabdjianm *L'Economie mondiale. Enjeux nouveau, nouvelles theories*, Paris, Editions du seuil, 1994, p.26-27

ventajas competitivas las cuales pueden compensarse mediante las alianzas estratégicas internacionales. Aunque no se dispone de información completa sobre estas últimas, el autor citado hace mención de la Oficina de Evaluación de Tecnología (Office of Technology Assessment), la cual estima que la mitad de las alianzas son acuerdos de empresas ubicadas en diferente bloque, sobre todo empresas de Estados Unidos y Europa.

Compras y fusiones internacionales de empresas

El factor más poderoso e influyente del rápido crecimiento de la inversión extranjera directa en la última década del siglo veinte fueron las compras y las fusiones internacionales de empresas, y es previsible que la tendencia continúe por un período más, con la consiguiente creación de gigantescas empresas que dominan de manera aplastante el mercado. Pese a ello no se encuentra en los portavoces de la teoría neoclásica la menor alusión a que la miniaturización cada vez más visible de la libre competencia convierte a la competencia oligopólica en la característica dominante de la economía mundial. Desde los años 1970 la concentración de empresas ha constituido el principal motor de la acumulación de capital. No se quiere decir con ello que la tendencia a la concentración sea en sí misma un hecho nuevo del capitalismo; es, por el contrario, una constante de su desarrollo histórico, pero lo que jamás había ocurrido es el ritmo tan acelerado, la fuerza en tal grado arrolladora y la dimensión internacional que la han caracterizado desde fines del siglo, hecho que mueve a renovar la reflexión sobre sus consecuencias.

Se trata de un proceso cuyo rasgo principal es la competencia con base en la innovación tecnológica. Esta ha impuesto a las empresas la necesidad de generar y adquirir nuevos conocimientos de manera incesante, con todo lo que esto conlleva. Ante tal desafío las empresas, particularmente las transnacionales, necesitan localizar y adquirir tecnologías críticas, búsqueda en la cual no pocas veces son estimuladas y apoyadas por los gobiernos por considerar que la

posición de vanguardia de “sus” empresas es elemento primordial de la soberanía nacional. En esta situación el recurso de las compras y fusiones internacionales de empresas se hace presente, con lo cual se persigue no sólo acceder a nuevos recursos tangibles e intangibles sino también reducir los riesgos y costos de la investigación y desarrollo y evitar que la confrontación tenga como consecuencia el debilitamiento recíproco de las empresas contendientes. Cuanto más grandes son las empresas menos libre, si el término conserva todavía algún sentido, es el acceso de nuevas firmas al mercado.

Las compras y fusiones internacionales de empresas han venido en aumento tanto en número como en valor. En 1986 estas operaciones tuvieron un valor total de 40,000 millones de dólares, en 1989 el total se elevó a 122,000 millones,⁴⁰ cifra que fue ampliamente sobrepasada en 1997 cuando alcanzó el nivel sin precedente de 236,000 millones de dólares, es decir, tres quintas partes de la inversión extranjera mundial en ese año.⁴¹

El valor individual de las operaciones se ha elevado a niveles astronómicos. De acuerdo a los registros de la UNCTAD, del total de compras y adquisiciones mayoritarias 58 han tenido un valor por arriba de los 1,000 millones de dólares. Pero algunas de ellas tienen un valor de decenas de miles de millones de dólares, como se indica en la pequeña muestra que a título de ejemplo indicamos enseguida:

Empresa comprada	Empresa que compró	Valor de la operación (EnUS\$ millones)
Vodafone AirTouch	Mannesman	188,000
Time Warner Inc	America OnLine	166,000
Sprint	MCIWorldCom	122,000
Mobil Oil	Exxon	86,000
Citicorp	Travellers	83,000

⁴⁰ CEPAL, *Internacionalización y regionalización de la economía mundial, sus consecuencias en América Latina*, 1991

⁴¹ UNCTAD, *World Investment...*, 1998

GTE	Bell Atlantic	71,000
Media One	AT&T	63,000
Communic. Ameritech	SBC Communications	60,000
Chrysler	Daimler Benz	43,000
Ciba	Sandoz	36,000
Bank of Tokyo	Mitsubishi Bank	34,000
MCI Communicat.	WorldCom	30,000
Soc. Banque Suisse	Union de Banq. Suisse	24,000
Thyessen	Krupp	63,000

Fuente: Periódicos *Reforma* y *La Jornada*, F. Clairmont y *Le Monde Diplomatique*.⁴²

De la breve lista anterior destacan las operaciones de fusión de empresas que operan en el ramo de las comunicaciones y la información. Lo que viene sucediendo en el sector ilustra de manera general las reestructuraciones que tienen lugar en otros sectores. Por una parte, son los cambios de orden técnico los que impulsan las fusiones (ya habíamos dicho que se trata de procesos en que la competencia se basa en la innovación tecnológica), pero además de eso un factor concurrente es la desregulación, la eliminación de disposiciones que acotaban los espacios de actividad de las empresas. La desregulación definida de manera restrictiva como la supresión del monopolio de hecho o de derecho de la cual se beneficia un operador nacional de telecomunicaciones a menudo se da conjunta o complementariamente con la privatización de los operadores, cuando éstos tienen estatuto público, y su desmembramiento. En el modelo estadounidense la desregulación tuvo tres ejes estratégicos: la neutralización de las instancias públicas, nacionales e internacionales, en la regulación de las comunicaciones; la diferenciación de

⁴² *Reforma*, "AOL y Time Warner unen fuerzas", sección Negocios, México, 11 de enero de 2000, p.8A; Frederic Clairmont, "Ces firmes géants qui se jouent des Etats", *Le Monde Diplomatique*, diciembre 1999 *La Jornada*, México, 5 de febrero de 2000, p.29, nota sobre la fusión de Vodafone y Mannesman; y las empresas restantes fueron tomadas de Ignacio Ramonet, "Firmes géants, Etats naïfs", *Le Monde Diplomatique*, junio 1998, París, p.1. En el mismo número de *Reforma* se da como precio de la negociación de Time Warner-AOL, la suma de \$156,000 millones, ver "Una nueva era para las comunicaciones", p. 9A. En el artículo de Clairmont la fusión Citicorp/Travellers se valúa c 73,600 millones de dólares; la de Communications Americatech/SCB Communications en 72,300 millones de dólares. De la fusión Thyessen/Krupp la fuente consultada no indica

tarifas según el tipo de usuario y de los servicios; y el desplazamiento de las regulaciones desde el ámbito del Estado a la esfera internacional. El acuerdo de la OMC del 15 de febrero de 1997 sobre la liberalización de las comunicaciones en escala mundial es un buen ejemplo.

La evolución seguida en Estados Unidos desde fines de los años 1950 hasta mediados de los 1990 se operó como sigue. Desde 1925 la ITT solo podía intervenir en el mercado internacional de las comunicaciones; la ATT disponía del mercado de Estados Unidos, el cual, a su vez, era reino reservado para la IBM. En cierto momento la ITT se retiró de las telecomunicaciones, la ATT se propuso sucederla en las operaciones fuera de Estados Unidos y por su parte la IBM se interesó en ese mercado. Vino después el desmembramiento de la ATT, con lo cual pudo ser más ágil sin perder por ello de poder. Un elefante convertido en conejo por lo que tal estrategia es conocida como la del "conefante". El ejemplo norteamericano ha marcado la pauta que tratan de emular otras transnacionales. El resultado es que de unos 160 monopolios nacionales que existían antes se ha avanzado hacia la formación de cinco o seis coaliciones de distinto corte para repartirse el dominio de las redes en el mundo. Pero el proceso seguramente no ha terminado. El oligopolio mundial de la tecnología es por naturaleza muy inestable. Estados Unidos, Japón y la Unión Europea no se avienen a tener un sitio permanente.

Internalización de costos de transacción y de economías externas

Al abordar el tema de los factores determinantes de la inversión extranjera directa se hizo mención de la teoría ecléctica de la producción internacional, según la cual la inversión directa está determinada por la acción conjunta de tres factores diferentes, uno de los cuales es la internalización de los costos de transacción (o internalización de los mercados, como también se le conoce). La relevancia de este enfoque no se circunscribe a la identificación de causas (sea de la

quien compró a quien ni el monto de la operación. El dato indicado arriba es el valor del giro de negocios de la

inversión extranjera o de la formación de las transnacionales, que es lo que estuvo en el origen de esta teoría) sino reside en el reconocimiento de un hecho característico de las transnacionales, cuya constatación nos ayuda a comprender el redimensionamiento de las transnacionales y con ello lo que cabe esperar de la nueva configuración de la competencia y los mercados.

Los autores que se ocupan del asunto se refieren específicamente a internalización de los costos de transacción, pero apartándonos de la bibliografía creemos que de igual manera puede hablarse con propiedad de internalización de las economías externas, como habremos de proponerlo en este capítulo.

De acuerdo a la tesis sustentada por Williamson y otros autores la formación de las grandes empresas no es imputable a ellas sino a las imperfecciones de los mercados. Michalet, no obstante estar ideológicamente distante de esos autores, opina también que “la lucha contra los costos de transacción engendra las multinacionales”. Según estas percepciones teóricas, nos referimos en particular a la Williamson, el carácter imperfecto de la información de que disponen las empresas al momento de tomar sus decisiones y, como consecuencia, el ambiente de incertidumbre en que se desenvuelven, las orilla a incurrir en “costos de redacción y ejecución de contratos complejos”, lo que viene a complicarse por la concurrencia de ciertos factores humanos como la limitada racionalidad con que actúan los empresarios y el “oportunismo inherente” del comportamiento humano, extraño juicio que sólo podemos entender, y admitir, como la tendencia de los empresarios a sacar ventaja a sus contrapartes si de ello pueden derivar utilidades.

Es innegable que vivimos en una economía internacional de mercados imperfectos, un hecho del que prefiere desentenderse la teoría neoclásica, lo que es del todo comprensible pues la más penosa de las contradicciones es entrar en contradicción con uno mismo. Según la lista

elaborada por M. Casson, las imperfecciones del mercado comprenden, entre otras, la ausencia de contacto entre vendedor y comprador; el desconocimiento de sus deseos recíprocos; la falta de confianza en que las mercancías cumplan las especificaciones convenidas; el transporte de las mercancías; la existencia de aranceles aduaneros; los impuestos sobre las ganancias obtenidas en las transacciones; la existencia de controles de precios y de cuotas; la falta de confianza en que se restituirá la mercancía en caso de no pago.⁴³

A esa larga lista habría que agregar otras incluso más importantes como son las barreras no arancelarias; las normas técnicas; los subsidios, las “autorregulaciones” de la exportación, etc. Y, por supuesto, algunas de las joyas de la corona de la OMC, en forma destacada los convenios multilaterales sobre propiedad intelectual.

Ante ese abigarrado mundo de imperfecciones del mercado las empresas transnacionales gozan del privilegio exclusivo de poder internalizar los costos de transacción en el seno de su propio mercado, *el mercado intrafirma*, que años atrás Francois Perroux reconocía como el “espacio propio de la gran unidad interterritorial.” Se trata del “mercado interno” constituido por las empresas matrices, las filiales y las afiliadas o bien por la cadena de empresas geográficamente diseminadas pero integradas como organización y gestión en un solo sistema productivo que encabeza la transnacional. En razón de su gran tamaño ésta tiene la condición privilegiada de poder realizar dentro de la gran unidad transacciones que habitualmente tienen lugar en el mercado.

De acuerdo a la teoría de la internalización la sustitución del mercado parecería reducirse a una “operación defensiva”, pero a todas luces no es así o, mejor dicho, no es solamente así. No se excluye el carácter defensivo del reemplazo de los mecanismos del mercado por operaciones

⁴³ M Casson, , “Transaction costs and the theory of the multinational enterprise”, en A. Rugman, *New theories of*

internas, pero como la propia teoría admite las empresas internalizan los mercados después de absorber a las firmas con las cuales tienen relación o bien crean nuevas unidades de producción, lo que claramente va más allá de contrarrestar las imperfecciones del mercado. Se trata de un proceso impulsado por la dinámica de la concentración del capital que coloca a la gran empresa en posición no sólo de eliminar los costos originados por las imperfecciones del mercado sino de crear nuevas imperfecciones en su propio beneficio. ¿Qué otra cosa es, en el caso más obvio, concentrar mayor poder como monopolio y, por tanto, adquirir mayor poder de administración de la competencia y de los precios?.. Lo anterior lo percibe claramente Dunning al concluir que “la internalización constituye un motivo poderoso para las compras y fusiones y un instrumento precioso en la estrategia de los oligopolios”⁴⁴ Ya no se está, por tanto, exclusivamente en el terreno de una estrategia “defensiva” sino de una claramente “agresiva” cuyo campo de batalla es la competencia por los mercados, en particular de los mercados triádicos.

Internalización de economías externas.

Hasta aquí se ha seguido la teoría e la internalización de los mercados o de los costos de transacción, pero se sugiera enseguida que la “gran unidad interterritorial” de Perroux utilizar su “mercado interno” para aumentar su poder económico, su ventaja monopolística y su competitividad frente a las empresas rivales, cuyo número tiende a decrecer, internalizando las llamadas “economías externas”. La cuestión la planteamos de la siguiente manera.

En el largo plazo las empresas participan en el mercado teniendo a su alcance el máximo utilizable de combinaciones de medios de producción para reducir el costo medio total a su nivel más bajo posible. El coste de producción puede reducirse gracias a la organización de la empresa

the multinational enterprise, Londres, Croom Helm, 1982.

⁴⁴ J. Dunning, *International production and the multinational enterprise*, Londres, George Allen and Unwin, 1981, citado por F. Chesnais, *op.cit.*, p.65

y de la producción a mayor escala, lo que Alfred Marshall denominó “economías internas”. Pero también puede abatirse por efecto de las “economías externas”, término igualmente introducido por Marshall para referirse a ciertos hechos vinculados al “desarrollo general de la industria.” Son economías externas la educación pública, la calificación de la mano de obra, la calidad del sistema de investigación constituido por los centros de investigación públicos y las universidades, la infraestructura científica; la infraestructura del transporte y de generación de energía, etc., todo lo cual se conoce como factores *institucionales*.

Con el desarrollo general de la industria aumenta el número de empresas y se consolida su especialización, de lo que deriva como economía externa la adquisición de materias primas y bienes de capital de los proveedores que ofrecen mejores precios por estar situados en la sección descendente de la curva de costos.

Hay, finalmente, economías externas generadas mediante la contratación por el Estado de empresas privadas y universidades para realizar investigación científica y técnica con fondos públicos, conocimientos que posteriormente se trasladan a las empresas, que de otra manera no podrían soportar los elevados costos de esas investigaciones. Un caso notable en este aspecto es la contratación de grandes empresas en Estados Unidos para realizar proyectos avanzados de la defensa, término sintético que compendia la microelectrónica, la aeronáutica, el espacio extraterrestre, la biotecnología, los nuevos materiales, etc. Mediante el sistema de contratación el Estado fija prioridades eminentemente estratégicas a la investigación y desarrollo científico y técnico en campos decisivos para la economía y la ciencia en Estados Unidos.

La gran empresa puede integrar verticalmente los procesos productivos (de los insumos al bien final) creando así sus propias facilidades de formación de recursos humanos, adiestramiento técnico, investigación, transporte, financiamiento, publicidad, etc. Esto es, puede internalizar las

economías externas, lo cual, junto a la internalización de los costos de transacción, incrementa su poder sobre el mercado (es, al mismo tiempo, comprador y vendedor de su propia producción, manipula los precios con independencia del mercado, reduce, elimina la incertidumbre, protege el secreto tecnológico, obtiene economías de escala, evade impuestos, salva obstáculos arancelarios, etc.)

En las últimas décadas hay otra modalidad de internalización de las economías externas por un camino inverso del anterior, o sea, la “desverticalización.” La gran empresa puede desvincularse de algunos departamentos que pasan a ser empresas jurídicamente independientes, sujetas, no obstante, a la gran empresa a la que le prestan servicios, la proveen de partes y componentes o de cualquier otra forma generan economías externas para ella mediante contratos de aprovisionamiento de largo plazo. Las nuevas empresas, por lo general altamente especializadas, constituyen así un verdadero sistema planetario cuyo centro de gravitación y de irradiación de energía es la gran empresa. La división del trabajo así introducida permite un control más estricto de los costos y de la calidad.

Este tipo de desverticalización no significa, sin embargo, que las grandes corporaciones vuelvan a formas anteriores de operación que las hacía más dependientes del mercado sino, antes bien, constituye una nueva manera de organizar su gestión mediante la internalización de costos o de economías externas, pero esta vez ya no dentro de la empresa sino dentro de la red que constituyen con las nuevas empresas desprendidas de su propio seno.

Reflexiones finales: fusiones y libre competencia

La breve lista de grandes compras y fusiones internacionales presentada con anterioridad pone de manifiesto que las operaciones de mayor envergadura se han realizado en el campo de las comunicaciones, lo que de ningún modo significa que la tendencia a la concentración excluya a

otras industrias, incluidas actividades manufactureras tradicionales. En estas últimas, la tecnología de la información les ha permitido desplegar sus actividades productivas de manera geográficamente más dispersa y ello no obstante conservar rigurosos controles de calidad, reducir los costos de transacción y coordinación y garantizar la flexibilidad necesaria de la organización para obtener elevados niveles de innovación y productividad. Como resultado, el proceso mismo de producción se viene transformando.

Mediante su integración en una nueva unidad las empresas unificadas adquieren frente a sus competidores un poder superior y refuerzan en el mercado sus enormes ventajas monopolísticas. Las compras y fusiones se constituyen ellas mismas en barreras a la entrada de nuevos competidores con lo cual el grado de imperfección del mercado mundial es cada vez mayor.

En segundo lugar, como las compras y fusiones implican la absorción de empresas que tienen un liderazgo real en tecnología, ellas brindan a las transnacionales la posibilidad de aumentar considerablemente su capacidad para negociarla pues su posesión es típicamente monopolística, la empresa unificada es, en efecto, el oferente único de la respectiva tecnología, y, en consecuencia, la demanda que se le hace es la demanda total mundial.

En tercer lugar, la ventaja monopolística se refuerza por el hecho de que las compras y las fusiones tienen lugar ante todo entre firmas relacionadas. Siendo, por tanto, antes de su integración, recíprocamente competidoras, todas con aspiraciones a dominar su respectivo sector en el más alto grado posible de monopolización, se trata de operaciones que reducen los riesgos de una competencia ruinosa. En 1997 sólo una quinta parte de las operaciones con valor superior a los 1,000 millones de dólares (13 de los 58 casos antes mencionados) fueron realizados entre firmas cuyo giro de negocio no estaba relacionado.

En cuarto lugar, como resultado de la compra y la fusión internacional de empresas transnacionales importantes se da origen a firmas aun más grandes y poderosas, lo que no pone límite a la concentración del capital sino impulsa a otras transnacionales a moverse hacia la reestructuración o a realizar operaciones similares con otras corporaciones, con el resultado final de la reducción del número de empresas que están presentes en el mercado mundial. En la industria del automóvil las 15 firmas más importantes en la actualidad se reducirán tan sólo a 10 o incluso 5 en el año 2010. En la industria farmacéutica la cuarta parte del mercado mundial, estimado en 300,000 millones de dólares, corresponde a sólo 7 empresas.⁴⁵

La creciente compactación del número de empresas transnacionales, particularmente de las más grandes, pone de manifiesto que la forma más característica de la oferta en el mundo es el oligopolio. Estamos, pues, ante una situación que analiza la teoría de la competencia imperfecta como “competencia monopólica,”⁴⁶ pero que ha alcanzado un grado desconocido hasta ahora y, por tanto, de una trascendencia económica y política que traspasa los modelos utilizados por la teoría de la competencia imperfecta. Conviene, en consecuencia, ir por partes.

Como proceso puramente económico el paso del oligopolio a la posición dominante en la oferta mundial es resultado de la tendencia del capital a su concentración y centralización, pero sería un error limitarse a verlo como resultado automático e impersonal de la dinámica del capital. Por su diversidad de significados económicos y políticos es más importante ver la oligopolización de la economía mundial como resultado de decisiones de las empresas transnacionales. Las empresas no actúan simplemente como reacción impersonal a las fuerzas del mercado sino tienen en consideración de manera concreta y específica a sus rivales, a fin de defender sus posiciones,

⁴⁵ UNCTAD, *World Investment* 1998

⁴⁶ Paul Krugman y Addison Obstfeld, 4th edition, *International Economics. Theory and Policy*, Estados Unidos, Addison -Wesley, 1997

preservar sus tasas de y obtener ganancias extraordinarias con la introducción sucesiva de innovaciones tecnológicas. En este esfuerzo las empresas no están solas, las acompañan, apoyándolas fuertemente, sus respectivos Estados.

A su vez, la competencia monopólica, particularmente la que emana de las compras y fusiones internacionales, tiene como rasgo original el hecho de que se libra principalmente entre empresas pertenecientes a uno cualquiera de los tres vértices de la Tríada: Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, y que para mantener una condición preeminente las corporaciones deben estar en capacidad de penetrar en los mercados de sus rivales, ser *global insiders*, como lo ha sugerido *Ohmae*.

Por la elevada concentración de la inversión extranjera, del comercio, de la tecnología y de las compras y fusiones internacionales de las más grandes empresas transnacionales que tiene lugar en la Tríada, ésta se ha erigido en un auténtico oligopolio mundial, término propuesto por *Chesnais* con el sentido particular que más adelante retomaremos.

En la más restringida y políticamente menos relevante acepción del concepto, la Tríada es un oligopolio mundial en el sentido propio de la teoría económica como forma de mercado o estructura de la oferta. Por extensión podríamos decir, asimismo, que estamos en presencia de un oligopolio mundial en las dos formas que distingue la teoría de la competencia imperfecta, como oligopolio diferenciado, que es la forma como compiten entre sí las empresas de la Tríada, y como oligopolio concentrado resultante del proceso de concentración industrial en los tres vértices de la misma.

Una segunda acepción es de orden geopolítico, como centro de irradiación de poder, tanto en el conjunto de la Tríada desde la perspectiva de la mundialización como por separado cada uno

En cuarto lugar, como resultado de la compra y la fusión internacional de empresas transnacionales importantes se da origen a firmas aun más grandes y poderosas, lo que no pone límite a la concentración del capital sino impulsa a otras transnacionales a moverse hacia la reestructuración o a realizar operaciones similares con otras corporaciones, con el resultado final de la reducción del número de empresas que están presentes en el mercado mundial. En la industria del automóvil las 15 firmas más importantes en la actualidad se reducirán tan sólo a 10 o incluso 5 en el año 2010. En la industria farmacéutica la cuarta parte del mercado mundial, estimado en 300,000 millones de dólares, corresponde a sólo 7 empresas.⁴⁵

La creciente compactación del número de empresas transnacionales, particularmente de las más grandes, pone de manifiesto que la forma más característica de la oferta en el mundo es el oligopolio. Estamos, pues, ante una situación que analiza la teoría de la competencia imperfecta como “competencia monopólica,”⁴⁶ pero que ha alcanzado un grado desconocido hasta ahora y, por tanto, de una trascendencia económica y política que traspasa los modelos utilizados por la teoría de la competencia imperfecta. Conviene, en consecuencia, ir por partes.

Como proceso puramente económico el paso del oligopolio a la posición dominante en la oferta mundial es resultado de la tendencia del capital a su concentración y centralización, pero sería un error limitarse a verlo como resultado automático e impersonal de la dinámica del capital. Por su diversidad de significados económicos y políticos es más importante ver la oligopolización de la economía mundial como resultado de decisiones de las empresas transnacionales. Las empresas no actúan simplemente como reacción impersonal a las fuerzas del mercado sino tienen en consideración de manera concreta y específica a sus rivales, a fin de defender sus posiciones,

⁴⁵ UNCTAD, *World Investment*... 1998

⁴⁶ Paul Krugman y Addison Obstfeld, 4th edition. *International Economics. Theory and Policy*. Estados Unidos, Addison -Wesley, 1997

preservar sus tasas de y obtener ganancias extraordinarias con la introducción sucesiva de innovaciones tecnológicas. En este esfuerzo las empresas no están solas, las acompañan, apoyándolas fuertemente, sus respectivos Estados.

A su vez, la competencia monopólica, particularmente la que emana de las compras y fusiones internacionales, tiene como rasgo original el hecho de que se libra principalmente entre empresas pertenecientes a uno cualquiera de los tres vértices de la Tríada: Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, y que para mantener una condición preeminente las corporaciones deben estar en capacidad de penetrar en los mercados de sus rivales, ser global insiders, como lo ha sugerido Ohmae.

Por la elevada concentración de la inversión extranjera, del comercio, de la tecnología y de las compras y fusiones internacionales de las más grandes empresas transnacionales que tiene lugar en la Tríada, ésta se ha erigido en un auténtico oligopolio mundial, término propuesto por Chesnais con el sentido particular que más adelante retomaremos.

En la más restringida y políticamente menos relevante acepción del concepto, la Tríada es un oligopolio mundial en el sentido propio de la teoría económica como forma de mercado o estructura de la oferta. Por extensión podríamos decir, asimismo, que estamos en presencia de un oligopolio mundial en las dos formas que distingue la teoría de la competencia imperfecta, como oligopolio diferenciado, que es la forma como compiten entre sí las empresas de la Tríada, y como oligopolio concentrado resultante del proceso de concentración industrial en los tres vértices de la misma.

Una segunda acepción es de orden geopolítico, como centro de irradiación de poder, tanto en el conjunto de la Tríada desde la perspectiva de la mundialización como por separado cada uno

de sus miembros desde la perspectiva de la regionalización por los vínculos directos y estrechos que mantienen con los países situados en sus órbitas de influencia.

La tercera acepción, la más importante de todas, es la que Chesnais, apoyándose en investigaciones anteriores de Perroux sobre las formas de la competencia, lo define como espacio de rivalidad,⁴⁷ no en el sentido geográfico o geopolítico de espacio sino en su acepción de “medio ideal o abstracto” definido por las relaciones de mutua dependencia de las firmas que integran el oligopolio mundial. “El espacio es un lugar de competencia feroz, pero también de colaboración entre grupos, al cual pertenecen en lo esencial los grupos originarios de la Tríada pues las relaciones constitutivas del oligopolio son, de manera inherente, un importante factor de barrera a la entrada...”⁴⁸

¿A quien sirve la liberalización?

Los acuerdos multilaterales suscritos por más de cien países han impreso un fuerte impulso a la competencia y han hecho de ésta el elemento más “global” de la mundialización. La abundante literatura que nos habla de un mundo más abierto, de un espectro enriquecido de oportunidades accesibles por todos los que estén deseosos de participar en el mercado mundial; de un mundo de tal manera venturoso que lo que ahora se impone es coronar lo más pronto posible todo aquello en que la Ronda Uruguay se quedó corta, ha creado finalmente la idea de que en efecto así es el mundo en que nos tocó vivir. Pero el recrudecimiento notable de la competencia en los mercados internacionales, claramente perceptible, y el disfrute de la liberalización y la desregulación en el marco de la OMC, ¿realmente es tan “multilateral” como dicen o más bien la libertad de acción y la competencia se circunscriben principalmente a las grandes empresas transnacionales? Con la libre competencia sucede como con la conocida norma de que “todos somos iguales ante la ley”,

⁴⁷ F. Chesnais, *La mondialisation* . . . *op.cit.*, p 25

pero es bien sabido que en la práctica no todos somos iguales, no todos están en capacidad o en igual capacidad de hacer uso de la ley, y entre los menos iguales, sólo muy pocos, el vértice de la pirámide de la desigualdad, puede utilizar la ley a su mejor conveniencia. Así, en el terreno mundial, el principal beneficio de la liberalización es para las transnacionales pues son ellas las que están en posición privilegiada de poder utilizarla, y por ello son también las que con mayor denuedo la han promovido. “Las transnacionales comercializan entre el 85 y 90 por ciento del tabaco, el café, el trigo, el algodón, el yute y el cobre de los países en desarrollo; y entre 90 y 95 por ciento del mineral de hierro y la bauxita. Otros productos, entre los que destacan el banano, el cacao, el arroz, el caucho natural y el estaño, son comercializados por transnacionales en una proporción superior al 70 por ciento.”⁴⁹ Son éstas también las que dan origen a la abrumadora mayor parte del comercio mundial de productos industriales y a la totalidad del comercio de productos de alta tecnología, en gran parte comercio intraindustrial. Lo demás es el margen; el espacio en que la restante mayoría de empresas pone a prueba su comparativamente modesta competitividad.

Ahora, por ejemplo, el 75 por ciento del mercado mundial de las telecomunicaciones ha quedado libre de regulaciones, pero solamente 12 grandes grupos de servicios de telecomunicaciones concentran en Estados Unidos el 40 por ciento del mercado mundial del sector, lo que les otorga un inmenso poder. La British Telecom, privatizada en 1984, se propuso penetrar el mercado de Estados Unidos participando en el capital de la MCI, pero la fusión de MCI con WorldCom puso de manifiesto que el mercado norteamericano está cerrado para toda veleidad europea de penetrarlo por la fuerza”. En la “aldea global” la geografía todavía cuenta.

⁴⁸ *Loc.cit*

⁴⁹ UNCTAD, *Marketing and distribution of tobacco*, 1978, citado por Alfredo Guerra-Borges, *Integración de América Latina y el Caribe*, 1ª. Reimpresión, México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1997, p.213

El fenómeno impresionante de las compras y fusiones internacionales de empresas, de las que emergen gigantescas empresas que concentran la mayor parte de la capacidad mundial de producción en su sector de actividad y dominan, en consecuencia, de manera aplastante el mercado mundial, debe percibirse como la *práctica extinción gradual pero acelerada de la libre competencia*. Cuando dos o tres empresas dominan sin discusión el mercado mundial de determinados productos y servicios, es de esperar que la misma lucha a muerte por los mercados y el costo sumamente elevado de generar nuevas tecnologías que las lleva a fusionarse, las puede llevar también a futuros acuerdos de las que emane una dirección prácticamente única de la economía mundial. Al llegar a este punto, la libre competencia habrá dado origen a un mundo en que ya no exista más.



CAPÍTULO 5

GLOBALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Los traspés del ingreso

Cuando para América Latina llegó la hora de encontrarse con la globalización no pudo haber sido más desafortunada la cita. Fue en los años ochenta, justo cuando se cerraba el ciclo de crecimiento de la segunda posguerra. En las décadas 1960 y 1970 el producto interno bruto de América Latina, medido en términos reales, tuvo un valor de 173,137 millones de dólares en 1960 y alcanzó los 540,677 millones en 1980, lo que significa que, a precios constantes, el producto bruto interno creció a razón de 5.7 por ciento en 1960-1970 y de 6 por ciento en 1970-1980.¹ En aquellos veinte años América Latina conoció algunas transformaciones económicas y sociales importantes, crecientes grados de industrialización, acelerado proceso de urbanización, ampliación de los estratos medios de la sociedad; emergencia de grupos empresariales modernos, desarrollo institucional de creciente complejidad, incluyendo el sector financiero. Todo aquello corrió parejas con una creciente brecha comercial, financiera y tecnológica entre los países centrales y los latinoamericanos; subsistió y probablemente se profundizó la heterogeneidad productiva (la “economía dual” de que se ocuparon con bastante interés los pioneros de la economía del desarrollo); y los frutos del progreso se concentraron. Desde temprana época la CEPAL concluyó que el crecimiento latinoamericano era concentrador y excluyente.

¹ Tasas de crecimiento calculadas con base en Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso Económico y Social en América Latina*, Washington, 1982

Al ocurrir la primera crisis petrolera en 1974 y 1975, América Latina se vio abocada a la necesidad de realizar los ajustes necesarios pero salió del mal paso sin contraer la producción, el empleo y los salarios gracias al alto grado de liquidez internacional y el moderado nivel de endeudamiento de América Latina. Los bancos facilitaron créditos sin preocuparse por el destino que se les daba ni la capacidad de los deudores para amortizarla. En los países desarrollados la tasa de inflación era muy reducida, lo mismo que las tasas de interés. La deuda externa de América Latina creció aceleradamente. La exposición de los bancos también, pero por entonces ninguno dio muestras de preocupación.

La segunda crisis petrolera en 1979 tuvo lugar en un escenario radicalmente diferente. En los países centrales la inflación se había disparado, la aplicación intensiva de los instrumentos monetarios para estabilizar la economía de Estados Unidos llevó las tasas de interés a un nivel sin precedente histórico. Los países latinoamericanos estaban fuertemente endeudados, el servicio de la deuda subió desmesuradamente debido no sólo al nivel de las tasas de interés sino al hecho de haberse contratado a tasas variables. El índice de precios del intercambio, de acuerdo al Fondo Monetario Internacional, cayó a mediados de los ochenta hasta 69.2, “el (nivel) más bajo en un período de 117 años y sólo comparable con el de 1932, de plena crisis.”² México anunció en agosto de 1982 que no estaba en capacidad de cubrir los pagos de la deuda externa y se produjo la primera reacción de los acreedores internacionales, brutal e inmisericorde. La banca internacional se lavó las manos y decidió por su cuenta que la situación era resultado del comportamiento equivocado de los deudores. Años más tarde, al desencadenarse la crisis asiática, el director-gerente del FMI declaró que el fracaso del financiamiento suministrado a Indonesia se debía “a la corrupción de su gobierno”. Tardío descubrimiento del gobierno de Suharto.

Después de renegociar la deuda externa con países latinoamericanos puestos de rodillas y con la soga al cuello, el FMI emprendió en 1986 la tarea de reestructurarlos mediante una nueva modalidad crediticia, los préstamos de ajuste estructural, muy parecidos a los créditos para el mismo fin del Banco Mundial. El objeto en ambos casos fue ajustar a los países a los imperativos del nuevo modo de acumulación del capitalismo. En el corto plazo el fin perseguido era reducir el déficit fiscal y reducir el gasto público, aplicar una estricta política monetaria antiinflacionaria, una tasa real de interés positiva y un tipo de cambio real “adecuado”. En el mediano plazo eran convertir a las exportaciones en el motor del crecimiento económico; liberalizar el comercio exterior; promover al máximo el uso del mercado a fin de llegar a contar con una estructura de precios “sin distorsiones”; con el mismo fin reducir las regulaciones del Estado, en general el papel de éste en la economía. Muy poco tiempo fue necesario para exhibir las deficiencias de estos mandatos. El viejo achaque de las economías latinoamericanas, su vulnerabilidad externa, se agravó. La carga del servicio de la deuda externa fue desmedida, al “estilo Tratado de Versalles”. Las estructuras productivas se desarticularon. Y los procesos de ajuste fueron ineficientes porque no se concibieron con una perspectiva de largo plazo.³

Las consecuencias de la crisis son conocidas. El producto interno bruto por habitante de América Latina retrocedió a su nivel de diez años atrás; los asalariados perdieron un 30 por ciento de su ingreso anterior; creció el desempleo; se redujo el consumo; aumentó la pobreza. El ahorro interno se mantuvo al nivel de años anteriores, no obstante la caída del ingreso total, pero se

² Juan Mario Vacchino, “Conflictos y perspectivas en el proceso de integración de América Latina”, *Comercio Exterior*, n°2, 1988.

³ Ver CEPAL, *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1986; Lucio Geller y Víctor Tokman, “Del ajuste recesivo al ajuste estructural”, *Revista de la CEPAL*, n°30, 1986; Richard L. Ground, “Origen y magnitud del ajuste recesivo de América Latina”, *Revista de la CEPAL*, n°30, 1986; Sergio Bitar, “Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, n°34, Chile, 1988; Patricio Meller, “En torno a la doble condicionalidad del FMI y el Banco Mundial”, *Revista de la CEPAL*, n°37, 1989;

destinó a financiar el servicio de la deuda externa. Por consiguiente, los niveles de inversión cayeron de 24 por ciento a 16 por ciento, comprometiendo a futuro la capacidad regional de producción. Entretanto, los países desarrollados emprendieron una vigorosa reconversión industrial. América Latina siguió exportando productos primarios.

A la altura de los años 1990 los hechos más significativos de una economía latinoamericana recuperada son los siguientes: el crecimiento del producto interno bruto entre 1990 y 1998 fue de 3 y medio por ciento, en contraste con el promedio ligeramente superior al uno por ciento de los años ochenta. Este ritmo de crecimiento dista mucho del que la CEPAL estima necesario para cerrar la brecha con los países centrales (entre 6 y 7 por ciento) y no ha alcanzado los ritmos de expansión de los años sesenta y setenta. El crecimiento económico es altamente sensible a los ingresos de capital externo. Se restablecen gradualmente los niveles de inversión, pero el ahorro externo sigue la tendencia a sustituir el ahorro interno. La economía adolece de una gran sensibilidad al comportamiento de la balanza comercial debido a que la demanda de importaciones es ahora mayor que en el pasado. La producción industrial se ha recuperado pero el componente nacional es muy inferior al de años anteriores. Se exporta más pero se importa más. La planta industrial de productos intermedios se ha empequeñecido.

Las drásticas medidas tomadas en los ochenta para estabilizar las economías crearon un ambiente de estabilidad macroeconómica en los noventa. Se trata sin duda de un logro importante, incluso muy importante, que ha favorecido la recuperación económica, así sea en el grado, con el ritmo y las consecuencias sociales que ha tenido, todo lo cual dista de ser acreedor al encomio. Sin embargo, la estabilidad lograda es muy frágil, una y otra vez se desemboca en crisis fiscales y financieras, la moneda persevera en su oscilación pendular de la sobrevaluación a la devaluación y

de ésta al tipo de cambio sobrevaluado; la inflación y la cuenta corriente del balance de pagos se mantienen al acecho de que la economía crezca. La estabilidad macroeconómica vive en estado de alerta porque el recetario monocorde del FMI no garantiza ni nunca antes ha garantizado una estabilidad duradera y un ajuste con crecimiento económico. El recetario endereza lo torcido pero no corrige las deformidades congénitas de las economías latinoamericanas.

La fragilidad subsistirá. No es de extrañar. Lo que causa extrañeza no es esta fragilidad sino la persistencia en explicarla de manera circular, con el mismo juego de ideas que preside los caminos para buscar la estabilidad macroeconómica. No hay o cuando menos no se manifiesta todavía con señorío una explicación alternativa ni una investigación que sin ánimo de resucitar ni de reencarnar el pensamiento latinoamericano que se abría paso hace algunos años, lo rescate del ostracismo ideológico oficial, lo reincorpore sin avergonzarse al acervo de ese pensamiento, restableciendo el enlace que parece haberse roto. Hay que avanzar teniendo siempre un punto de partida en el avance anterior.

La glorificación de la estabilidad macroeconómica ha pasado a un penumbroso segundo plano la deuda externa latinoamericana. Ahora se dice que ya no es problema, que el ciclo de renegociaciones y el empleo de nuevos instrumentos de endeudamiento han hecho posible que el servicio de la deuda cercione un pedazo menos grande del producto interno o de los ingresos por exportación. Ya no es problema sencillamente porque podemos seguir pagándola. Por fin estamos de acuerdo con los acreedores. Pero el fondo de la cuestión es uno y el mismo antes y ahora: América Latina sigue transfiriendo a los países desarrollados para la prosperidad opulenta de éstos, recursos que necesita para salir de su precariedad. Quizás el término se considere exagerado y, por tanto, de mal gusto. No es así. Precario se usa aquí como antónimo de próspero, y no es

menos lo que se puede decir de países que transcurren de desgracia en desgracia, con paréntesis de recuperación que los organismos financieros internacionales aprovechan para ensalzar las bondades de la liberalización implantada.

En segundo lugar, la transferencia no tiene plazo, es indefinida porque la deuda es impagable y, por consiguiente, su cancelación no tiene un horizonte. Por el contrario, en vez de reducirse, aumenta. En 1998 el monto de la deuda externa total desembolsada de 22 países latinoamericanos fue de 737,000 millones de dólares, monto más de tres veces mayor que el de 1980, no obstante la magnitud de los pagos realizados por servicio de la deuda.⁴ En 1998 los desembolsos llegaron a 106,000 millones de dólares, que duplica los 52,000 millones pagados en 1994. Tan sólo en lo que toca al pago de intereses cabe decir que en la década 1990-1999 ascendió a un total de 234,759 millones de dólares.⁵ ¿Y esto no es un problema?...

América Latina entra a la globalización y a la nueva etapa de la regionalización con el pie torcido. Los lastres son muy pesados. Los aspectos positivos, que los hay, son tirados hacia abajo por el peso de los traspiés del ingreso. Hay que tenerlo en cuenta.

La regionalización en América Latina

Semántica y economía: los conceptos de región y regionalización:

Regionalización es un término que la economía ha tomado de la geografía, la cual lo utiliza para referirse a la delimitación y estudio de las *regiones*, es decir, unidades espaciales cuya existencia y sus límites están determinados por la presencia simultánea y acumulativa de factores físicos,

⁴ SELA, Financiamiento externo y deuda externa en América Latina y el Caribe en 1997, octubre 1998.

⁵ CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1998-1999*, p.120

económicos, sociales, demográficos, políticos, etc, que les otorgan individualidad. En este trabajo interesa sobre todo la noción de región económica, que incluye “todos los aspectos del medio físico, biótico y social que están asociados funcionalmente con la ocupación de la Tierra por el hombre”⁶ La región económica es “producto de la interacción naturaleza-sociedad” (...) El hombre es el arquitecto de la región económica...”⁷ La misma idea la expresa Jacques Boudeville en los siguientes términos: “El hombre no solamente vive en el espacio, sino que le da forma. En él emplaza sus ciudades, sus caminos, e implanta culturas y civilizaciones. En este sentido es más historiador que geógrafo o más bien crea la geografía casi al mismo tiempo que la historia.”⁸

Por el hecho de originarse en la ciencia que los estudia (la geografía), el concepto de *región* y de *región económica* anteriormente definidos podríamos considerarlos como los más apropiados para su uso en este trabajo, pero posiblemente será difícil no incurrir algunas veces en un uso inapropiado del concepto. No estaremos solos. Por lo general en la bibliografía sobre integración económica se usa el término de manera por completo inexacta. Por tácita convención se ha reservado el término “región” y “regional” para referirse a América Latina, y se acostumbra decir “subregional” en relación a los acuerdos de integración de subconjuntos de países que son miembros de un acuerdo mayor. Hasta donde alcanzamos a recordar el término se puso en boga a partir de la constitución del Grupo Andino dentro de la antigua Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Pero resulta de esta manera que mientras se denomina “regional” al tratado que creó la Asociación Latinoamericana para la Integración (ALADI) se dice “subregional” al referirse al Mercado Común Centroamericano, cuando a todas luces los cinco países centroamericanos comparten más atributos de región que América Latina como totalidad.

⁶ Minshull, citado por Angel Bassols, *México: formación de regiones económicas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, p.34.

⁷ *Ibid.*, p.24.

Pero como suele decirse, “culpas son del tiempo y no de España”, de modo que no pretendemos cambiar lo que ya se ha vuelto un consenso. La semántica tiene también su “derecho consuetudinario”. El término subregional no lo utilizaremos en ningún caso; diremos “regional” para referirnos a los acuerdos principales, siguiendo por tradición el uso que se hizo en los primeros años, y “latinoamericana” o “de América Latina” cuando nos refiramos a esta última en su integridad.

En cuanto al término “regionalización” la bibliografía económica contemporánea lo viene utilizando con acepciones propias y distintivas, que pueden ajustarse o no al concepto geográfico. En la acepción geográfica de región o de región económica éstas se refieren específicamente a la existencia de espacios por lo general circunscritos al territorio de un país o bien a territorios colindantes de dos o más países. En cambio, la noción de regionalización en la bibliografía económica, en particular sobre integración, hace referencia a procesos de vinculación de países, sea que éstos formen parte de una región propiamente dicha o pertenezcan a regiones diferentes y ellos mismos contengan diversidad de regiones. Cuando una región existe los primeros en tener conciencia de ello son sus habitantes en razón de la *identidad regional* con que cada uno se identifica.

A juicio de Fishlow y Haggard los procesos mencionados pueden ser de dos tipos, en primer lugar, como “proceso económico en el cual el comercio y la inversión dentro de una región dada (de cualquier manera que se la defina) crece más rápidamente que el comercio y la inversión con el resto del mundo”.⁹ En este sentido la regionalización es el resultado de factores económicos

⁸ Jacques-R. Boudeville, *Los espacios económicos*, traduc. de Ana O'Neill, Buenos Aires, EUDEBA, 1965

⁹ Alberto Fishlow and Stephen Haggard, *The United States and the regionalization of the world economy*, OECD, Paris, 1992, p.12

como la proximidad, las inversiones, el comercio y la similitud de los niveles de ingreso o bien de factores de otra índole como la herencia cultural o la convergencia de las políticas, entre otros.

Según los autores mencionados, un segundo tipo de regionalización consiste en la “formación de agrupaciones políticas o *bloques* cuyo objetivo es reducir las barreras intrarregionales al comercio y la inversión”¹⁰ Esta definición es inaceptable. La regionalización puede ser promovida mediante decisiones políticas, ciertamente, y su objeto puede ser la remoción de las barreras al comercio y la inversión entre un conjunto de países, pero la norma general es que de ninguna manera los Estados que asumen ese compromiso lo hacen para constituirse en una “agrupación política” o en un “bloque”. Con este término tomado del lenguaje político se hace referencia exclusivamente a la Unión Europea, el NAFTA y la región del este y sureste asiático bajo la influencia aglutinante de Japón. Sería ridículo hablar de “bloque centroamericano”, “bloque andino” o “bloque caribeño”.

Por tanto, con propiedad podemos decir que la segunda categoría de regionalización comprende los procesos de integración originados en decisiones políticas para vincular las economías de un determinado conjunto de países, por lo general mediante la liberalización comercial dentro del grupo. Las decisiones políticas son plasmadas en sendos tratados internacionales, por lo que puede hablarse de una “integración económica *de jure*”, para diferenciarla de la primera categoría que comprende procesos de “integración *de facto*”. Este último es típicamente el caso de los países del este y sureste asiático. Se da también el caso de que la integración regional inducida por una combinación de mercado y de factores no económicos finalmente se formalice mediante tratados internacionales, con lo cual la integración *de facto* es elevada a la condición de integración *de jure*. Dos casos ilustrativos son la integración *de facto* de

¹⁰ *Loc. cit*

Canadá y Estados Unidos que se formalizó como integración *de jure* mediante el Acuerdo de Libre Comercio de 1989; y la de Estados Unidos y México, cuya “integración silenciosa” se formalizó posteriormente en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (que circunstancialmente incluye a Canadá).

La Unión Europea es una experiencia singularmente ilustrativa. Como lo hacen notar algunos autores, “la construcción de la Comunidad Europea no es el resultado de un determinismo geográfico, pero tampoco de una homogeneidad cultural, étnica ni mucho menos lingüística (...) Por tanto, esta aventura de la construcción europea no se entiende a partir de ningún determinismo “natural”, sino haciendo referencia a sus orígenes históricos.”¹¹ ¿Cuáles son éstos?... Dos guerras devastadoras (que terminaron siendo mundiales) separadas por el breve lapso de 21 años, crearon en los europeos la conciencia de “nunca más la guerra.” El paso inicial decisivo lo dieron quienes tenían que dárselo: Alemania y Francia, y aunque en un principio no faltaron quienes proponían “empezar la casa por el tejado” avanzando derechamente hacia la integración política, prevaleció el pragmatismo de construir la nueva Europa a partir de la economía. Así nacieron la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Comunidad Europea de la Energía Atómica y la Comunidad Económica del Tratado de Roma de 1957, posteriormente unificadas en 1993 mediante el Tratado de Maastricht que creó la Unión Europea. Detrás de este magno proceso ha estado la *voluntad política* de los gobiernos europeos; la conciencia de su lugar en la historia y en el mundo. La economía por sí sola no hubiera forjado la Unión Europea. La integración económica es ante todo un proceso político.

¹¹ José J. Romero Rodríguez, Pedro Caldentey del Pozo y María Luz Ortega Carpio, *Siete claves para comprender el proceso de construcción europea*, (Versión no tipográfica), 6-7-2000

La experiencia inaugural de los años cincuenta y sesenta

La regionalización en América Latina y el Caribe ha conocido tres etapas bien diferenciadas cuyos límites aproximados son, de la primera, los años 1950 a 1980; la segunda corresponde aproximadamente a la década de 1980; y la tercera es la que está en curso y se inició alrededor de los noventa. Cada una de ellas tuvo lugar en un ambiente internacional muy diferente. Importa mucho tenerlo en cuenta pues las posibilidades, restricciones y resultados de los procesos de integración regional latinoamericana están *determinados ante todo* (sobredeterminados podría decirse) por dos grandes condicionamientos. El primero es el entorno internacional, el modo de acumulación capitalista predominante en los países centrales. El segundo es el cuadro estructural de las economías latinoamericanas debido a que históricamente han seguido un “desarrollo por adaptación” de las estructuras económicas y políticas precapitalistas, “adaptación” incompleta por lo que es causa profunda de la permanente fricción del pasado y el presente, de las abismales desigualdades sociales y de la persistencia de sistemas políticos excluyentes y violentos, y en el mejor de los casos de democracias superficiales. Lo anterior no significa que la integración carezca de dinámica propia. La tiene, puede influir y ha influido en la evolución de las economías latinoamericanas desde los cincuenta. Como su principal logro, la integración descubrió América Latina a los latinoamericanos.

Teniendo presentes los condicionamientos básicos mencionados y las estrujantes condiciones en que se pasó en los años ochenta de la “primera integración” a su etapa neoliberal en los noventa, no nos detendremos a examinar la segunda etapa; fue el período del desquiciamiento por la crisis y con lo que está dicho es suficiente para los fines de este trabajo. La tercera habrá de ser examinada en sus aspectos dominantes en este y el siguiente capítulo. Detenerse a presentar ahora una visión condensada de la primera fase se justifica, pues fue la

etapa en que se inauguraron la experiencia de construcción y el pensamiento latinoamericano sobre integración y porque en razón de esa circunstancia histórica original fue en su inspiración, su problemática y su experiencia (logros y frustraciones) muy diferente de la que actualmente está “pasando la prueba”. Lo decimos así porque el fin de su historia no se ha escrito todavía. Sus panegiristas piensan erróneamente lo contrario, pero la historia no los absolverá.

La primera etapa de la regionalización latinoamericana transcurrió en el marco del modo de acumulación fordista. La economía de Estados Unidos y la sociedad estadounidense gozaron de una época de apogeo y bienestar; Europa y Japón concluyeron su reconstrucción en un periodo relativamente corto. A partir de 1945 el comercio y la inversión internacional crecieron a tasas anuales elevadas, pero a partir de los años 1960 se estableció un sistema internacional profundamente discriminatorio de los países en desarrollo. La causa fue que el abatimiento relativamente acelerado de las elevadas barreras levantadas en los años treinta imprimió un fuerte impulso al comercio y la inversión internacional entre los países desarrollados, con el resultado de que en éstos se concentraron ambas corrientes en más de dos terceras partes. A su vez, tan elevada concentración se explica porque el desarrollo tecnológico favoreció la especialización en productos diferenciados intensivos en capital, con el consiguiente incremento de un comercio intraindustrial de doble vía. En contraste, el intercambio del centro industrial con la periferia se operó en una sola vía, lo mismo del centro a la periferia que de ésta hacia el centro, con la particularidad de que las exportaciones de los países en desarrollo siguieron sujetas a elevados aranceles y restricciones no arancelarias. Gran parte de la inversión extranjera directa que fluyó hacia América Latina, por entonces principalmente hacia la industria, se realizó sin preocupación por su eficiencia, por lo cual sus productos no tenían acceso al mercado mundial y requirieron permanentemente de una amplia intervención del Estado en forma de subsidios directos, exención

de impuestos, licencias y cuotas de importación, protección arancelaria elevada, etc. Exportar no fue el objetivo principal de la inversión transnacional sino el dominio del mercado interno de los países grandes y del regional de los países centroamericanos y andinos.

Al contexto internacional del período correspondió un modelo de integración regional orientado “hacia adentro,” pues en el pensamiento económico de la época tenía mucha fuerza la idea de que la industrialización era el núcleo dinamizador del desarrollo económico.¹² En esta línea de reflexión América Latina hizo un importante aporte original a la teoría del desarrollo y de la integración regional. Paralelamente, durante cierto tiempo en forma independiente del pensamiento latinoamericano, en el Caribe la idea de la integración regional estuvo estrechamente vinculada al desarrollo económico y a la industrialización como la vía para conseguirlo.¹³

Las ideas centrales

Las ideas centrales del análisis de la CEPAL se resumen enseguida.¹⁴ Dada la estructura de las relaciones económicas internacionales el progreso técnico siguió la tendencia a concentrarse en los países industrializados (en el “centro”), con lo cual se profundizaba la desigualdad de la

¹² La bibliografía de la época sobre integración, desarrollo e industrialización es muy extensa. En particular lo es, y sumamente importante, la que hizo la CEPAL, que a su vez dio origen a nuevas corrientes de ideas también legitimamente latinoamericanas. Jaime Estay en “La concepción inicial de Raúl Prebisch y sus transformaciones”, Ruy Mauro Marini y Margara Millán (coord.), *La teoría social latinoamericana. Subdesarrollo*, tomo II, *Subdesarrollo y dependencia*, México, Ediciones El Caballito, 1994, menciona varios de los documentos precursores o iniciales de los desarrollos teóricos sobre desarrollo e integración en América Latina, a saber, los trabajos seminales de la CEPAL. “Introducción”, *Estudio Económico de América Latina*, 1948; “Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico”, *Estudio económico de América Latina*, 1949; *Problemas teóricos y práticos del crecimiento económico*, 1951; “El estímulo a la demanda, las intervenciones y la aceleración del ritmo de crecimiento”, *Estudio económico de América Latina*, 1954; *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*, informe a la 4a reunión extraordinaria del Consejo Económico y Social de la OEA, 1954; Hans H. Singer, “The distribución of gains between investing and borrowing countries”, *American Economic Review, Papers and proceedings*, 1950.

¹³ Una primera fundamentación teórica la hizo Sir Arthur Lewis en un influyente artículo publicado al inicio de los años cincuenta. “The Industrialization of the British West Indies”, *Caribbean Economic Review*, vol.2, 1950

¹⁴ Para un estudio a fondo de éstas hay que acudir a la bibliografía de la CEPAL. Para un cuadro básico de las ideas puede consultarse Alfredo Guerra-Borges, *La integración de América Latina y el Caribe*, 1a reimp., México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1997, y José Manuel Salazar, “El resurgimiento de la integración y el legado teórico de Prebisch”, *Revista de la CEPAL*, No 50, 1993

productividad y los salarios en la “periferia”, dando origen al deterioro histórico de la relación *factorial* de intercambio. Es éste el verdadero sentido de una de las principales propuestas teóricas de la CEPAL, por lo general utilizada, y a veces estadísticamente controvertida, con la acepción de relación de intercambio de *mercancías*. Era indispensable, por consiguiente, cerrar o impedir que se siguiera profundizando la brecha de ingresos entre el *centro*, que concentraba el progreso técnico, y la *periferia* exportadora de bienes primarios. En palabras de la CEPAL, “...el problema fundamental de América Latina reside en lograr una tasa satisfactoria de crecimiento económico que le permita estrechar progresivamente las diferencias de ingreso con los grandes centros industriales.”¹⁵ Para conseguir lo anterior era necesario “avanzar en el proceso de transformaciones económicas y sociales creando una industria moderna que produzca *para el mercado nacional y para las exportaciones* (el subrayado es nuestro);”¹⁶ cambiar el patrón de las exportaciones latinoamericanas incorporándoles productos industriales de creciente contenido tecnológico. La industrialización no es un fin en sí misma, se argumentaba, sino un medio eficiente para acrecentar la productividad media y por tanto el nivel de vida de la población.¹⁷

En este punto se producía la confluencia de las propuestas de *integración regional e industrialización*. “Si bien se reflexiona, el objeto fundamental del mercado común, además de mejorar el intercambio tradicional de productos primarios, es asegurar la industrialización racional de los países latinoamericanos. Es esencial para ello que la política de sustitución de importaciones no siga cumpliéndose dentro de compartimentos estancos, sino que las

¹⁵ “Informe de la Secretaría Ejecutiva”, en CEPAL, *El Mercado Común Latinoamericano*, Naciones Unidas, 1959

¹⁶ CEPAL, *Contribución a la política de integración económica de América Latina*, citado en *El pensamiento de la CEPAL*, Chile, Editorial Universitaria, 1969

¹⁷ CEPAL, *El Mercado...*, *op.cit*

importaciones que antes provenían del resto del mundo puedan adquirirse en otros países latinoamericanos a favor de un amplio esfuerzo de especialización y reciprocidad industrial"¹⁸

Digamos de paso que la adopción del desarrollo industrial como el camino más viable para alcanzar el desarrollo, constituyó un rompimiento creativo de la CEPAL con la teoría clásica del comercio internacional, según la cual las naciones deben especializarse en conformidad con sus ventajas comparativas, las cuales visiblemente no habían generado desarrollo en América Latina. La crítica a la teoría clásica del comercio internacional fue sin duda una de las contribuciones más importantes (para algunos la más importante) de la CEPAL.¹⁹

Institucionalmente la regionalización tomó cuerpo en tratados para establecer una zona de libre comercio en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, y uniones aduaneras en el Mercado Común Centroamericano, el Grupo Andino y la Comunidad del Caribe. Esta última, pero sobre todo el Grupo Andino, persiguieron además el objetivo de garantizar un desarrollo industrial equilibrado entre los países, a fin de evitar la concentración de la capacidad productiva moderna en unos pocos de ellos solamente, objetivo fuertemente subrayado por la CEPAL en su planteamiento principal al sentarse las bases del primer acuerdo latinoamericano de integración, el Mercado Común Centroamericano.²⁰

Los distintos esquemas de integración latinoamericana y del Caribe, más unos que otros, chocaron a los pocos años con la realidad (las restricciones del medio externo y el cuadro estructural interno). La ALALC se estancó a los pocos años; el Grupo Andino y la Comunidad del Caribe fracasaron en su intento de lograr un desarrollo equilibrado, y el Mercado Común

¹⁸ Informe , en *El Mercado... op.cit*

¹⁹ Jaime Osorio, "Fuentes y tendencias de la teoría de la dependencia" y Ruy Mauro Marini, "La crisis del desarrollismo", ambos trabajos en Ruy Mauro Marini y Mária Millán (coord.), *La teoría social latinoamericana*, tomo II, Subdesarrollo y dependencia, México. Ediciones El Caballito, 1994

Centroamericano sufrió fracturas que atemperaron su rápido crecimiento inicial y frenaron el proceso de industrialización, no obstante haberse alcanzado casi en su totalidad el establecimiento de la unión aduanera (libre comercio y arancel externo común). Todos los procesos, pues, desembocaron en una crisis, explicada por unos como “crisis de expectativas” (CEPAL) o por el debilitamiento de las corrientes comerciales, y como *crisis orgánicas* por nuestra parte, concepto que no sólo es aplicable al pasado sino puede serlo también en el futuro..

A nuestro juicio, un esquema de integración entra en crisis orgánica cuando sus objetivos no pueden ser alcanzados, a menos que el esquema sea reformulado sustancialmente, lo que implica modificar o sustituir los objetivos del acuerdo; o bien, cuando deja de haber correspondencia entre las demandas de desarrollo del proceso de integración y las formas jurídicas en que se le ha encuadrado, lo que tarde o temprano dará por resultado una sustitución de esas formas y la adopción de aquellas que restablezcan la correspondencia con los procesos reales. O bien, cuando habiéndose avanzado en la consecución de los objetivos de un esquema se opera una reversión del proceso, no un reflujo de éste sino una auténtica reversión, cuyo lógico resultado será la disolución del acuerdo correspondiente.²¹

Estas fueron las bases y las características principales del modelo de integración regional de América Latina y el Caribe en su primera etapa (1950-1980). Objetivo, cerrar o impedir que se siguieran profundizando las diferencias de ingreso con los grandes centros industriales; medios, la integración regional y la industrialización; complemento del esfuerzo interno, la inversión extranjera directa; crisis por el choque con los condicionamientos básicos interno y externo del desarrollo y *por el cambio de modelo de crecimiento por el de “desarrollo hacia afuera”*.

²⁰ Informe preliminar del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América latina sobre Integración y reciprocidad Económica en Centroamérica, E/CN.12/AC.17/3, 1952 (mimeografiado)

²¹ A. Guerra-Borges, *La integración...*, op.cit., p.32

Veamos ahora cual es el panorama de la regionalización latinoamericana al inicio del tercer milenio. He aquí un esbozo.

La integración latinoamericana actual: la perspectiva descriptiva

Los prolegómenos

El siglo XX llegó a su fin en presencia de un movimiento general acelerado de la integración económica de países de América Latina y el Caribe en el marco de profundos cambios del ambiente económico internacional, a los que usualmente los gobiernos hacen imprecisa referencia con el término globalización. En las nuevas condiciones la integración latinoamericana es un resultado de dos procesos convergentes, *adaptativo* uno y *reactivo* el otro. El primero es el proceso de acelerada apertura de las economías de América Latina y el Caribe al resto del mundo por simple opción ideológica o en acatamiento de compromisos asumidos con organismos internacionales multilaterales

El segundo es el proceso de reacción de los países latinoamericanos a la globalización creando para ello las condiciones necesarias para aumentar su comercio recíproco, sobre todo de productos industriales, en contraste con las exportaciones al resto del mundo en que predominan abrumadoramente los productos primarios.

Con anterioridad a la década de 1990 hubo una primera ola de acuerdos de integración, en total 28 acuerdos bilaterales de Renegociación del Patrimonio Histórico de la extinta Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y dos Acuerdos de Complementación Económica, suscritos entre 1980 y 1985 ²² La característica dominante de estos convenios fue que comprendían

²² Según el Tratado de Montevideo de 1980 que crea la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) serán acuerdos de alcance parcial aquellos en que no participen todos los países miembros. Un tipo específico de éstos son los acuerdos de complementación económica cuya finalidad es el aprovechamiento de los factores productivos, asegurar condiciones equitativas de competencia, facilitar la concurrencia de los productos al mercado mundial e impulsar el desarrollo equilibrado de los países miembros. En sentido estricto, los ACE vigentes no se ajustan a lo

segmentos muy reducidos del universo arancelario y no incluían plazos para su ampliación sucesiva. Además, no innovaban, simplemente revisaban el pasado.

Un paso adelante se dio con los acuerdos bilaterales suscritos entre 1985 y 1990, de los cuales 14 fueron de “complementación económica” y 30 de alcance parcial entre países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y países no miembros. En este período la concesión del libre comercio fue un tanto más amplia, aunque todavía estuvo limitada al otorgamiento de libre comercio mediante *listas positivas*, término por demás equívoco pues lo que indica es que el libre comercio no se concede más que a los productos que como excepción aparecen indicados expresamente. El más importante de los bilaterales de este período fue el Acuerdo de Complementación Económica N° 14 entre Argentina y Brasil, mediante el cual registraron su proceso de integración en el marco de la ALADI.

En los años 1990 hubo una auténtica carrera en pos de la suscripción de acuerdos de libre comercio, bilaterales unos y multilaterales otros. Se ha venido acostumbrando designar como “plurilaterales” los acuerdos en que participan más de dos países, reservando para las negociaciones en la OMC la designación de “multilaterales”. El Derecho Internacional, sin embargo, reconoce solo dos categorías de tratados, los bilaterales y los multilaterales. A esta terminología nos ajustaremos. Lo de “plurilateral” es un neologismo que no agrega precisión ninguna y además nadie medianamente informado tiene dificultad para distinguir cuando un tratado es puramente latinoamericano y cuando cae en el ámbito de la OMC.

En 1997 se conocía la existencia de ochenta acuerdos regionales vigentes,²³ cuyos alcances y características trataremos de sintetizar.

anterior, menos aún en cuanto a desarrollo equilibrado, no obstante lo cual se ha generalizado el uso de esta denominación.

²³ ALADI, *Tendencias y opciones en la integración de América Latina y el Caribe*, 1997

Esbozo tipológico de los acuerdos de libre comercio e integración

En lo que sigue se entenderá por *metas superiores* los objetivos que van más allá de la sola liberalización comercial; y por *institucionalidad regional* el conjunto de órganos e instituciones creadas para la dirección y ejecución del proceso de integración o en el curso de éste. No se tendrá por institucionalidad regional las instancias y mecanismos para la administración de los acuerdos.

I. Tratados con metas superiores e institucionalidad regional.

En este grupo encontramos 4 tratados a los que denominamos *acuerdos históricos* por haberse suscrito en la primera etapa de la integración latinoamericana, es decir, antes de 1980, y uno que pertenece a la tercera etapa de la integración. En el orden cronológico de su suscripción los primeros cuatro son los siguientes:

1. El Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica de 1958 y el Tratado General de Integración Centroamericana suscrito en 1960 crearon el Mercado Común Centroamericano (MCCA), integrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. No obstante denominarse “mercado común” su objetivo era la unión aduanera. El Protocolo de Guatemala al Tratado General suscrito en 1993 trazó como objetivo la unión económica.

En 1991 se suscribió el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos por medio del cual se creó el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) como “marco institucional de la Integración Regional Centroamericana”. El Protocolo de Guatemala antes mencionado define al MCCA como subsistema del SICA, el *subsistema de integración económica*. Está por negociarse *sine die* un Tratado Unico que dé forma final definitiva a la reestructuración de la integración centroamericana. Panamá ocupa en el Sistema una posición especial, pues es una de las partes signatarias del Protocolo de Tegucigalpa, pero sus vínculos reales siguen representados por los

acuerdos bilaterales con cada uno de los países centroamericanos, como se viene haciendo desde los años sesenta.²⁴

2. El Acuerdo de Cartagena creó en 1969 el Grupo Andino dentro de la estructura de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y a él pertenecen Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En 1996 se aprobó el Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andina (Acuerdo de Cartagena) que creó la Comunidad Andina, integrada por los estados de los países miembros y por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, los cuales se rigen por dicho acuerdo y sus respectivos tratados constitutivos. Objetivo: no está definido en términos de una forma específica de integración (*zona de libre comercio, etc.*) sino como la promoción del desarrollo de los Países Miembros, acelerar su crecimiento, generar empleo y facilitar su participación en el proceso de integración regional con miras a la formación de un mercado común latinoamericano. La liberalización comercial y el Arancel Externo Común (unión aduanera) se considera uno, entre otros, de los mecanismos para alcanzar los objetivos mencionados.

3 El Tratado de Chaguaramas de 1973 establece la Comunidad del Caribe y el Mercado Común del Caribe, al que pertenecen Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Monserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago. Objetivo: no está definido en términos de una forma de integración específica sino enuncia, en resumen, los siguientes: integración económica de los Estados Miembros a través del establecimiento de un régimen de Mercado Común; la coordinación de las políticas exteriores de los Estados Miembros; y la cooperación funcional (de ciertos servicios comunes, avance de su desarrollo

²⁴ La invitación a Panamá para ser parte suscriptora del SICA solo podría explicarse como un servicio oficioso a Estados Unidos que por aquellos días había invadido Panamá y juramentado *en la zona del Canal de Panamá* al nuevo "presidente" panameño. La incorporación viola flagrantemente el Protocolo de Tegucigalpa, pues siendo uno de sus objetivos fundamentales velar por la legitimidad democrática de los gobernantes, se le dio asiento en el Sistema a un "mandatario" *de facto*.

social, cultural y tecnológico y otros campos señalados en el Programa). Dentro de la CARICOM un grupo de países de menor desarrollo relativo es miembro además de la Organización de Estados del Caribe Oriental.

4. El Tratado de Montevideo de 1980 creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que sustituyó el Tratado de Montevideo de 1960 que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Los países participantes, en ambos casos, son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Su objetivo de largo plazo (sic) es un mercado común latinoamericano, pero más bien parece una declaración de intenciones.

5. El Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República de Paraguay y la República Oriental de Uruguay (1991), mejor conocido como Tratado de Asunción, que creó el Mercado Común del Sur (Mercosur) pertenece a la tercera etapa de la integración. Sus miembros son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Su objetivo es constituir un mercado común. Por consiguiente, además de la zona de libre comercio y el arancel externo común (unión aduanera), persigue la libre movilidad de los factores productivos, todo lo cual conlleva la ejecución de un programa de armonización de políticas económicas con el fin de evitar la distorsión de los precios relativos por la existencia de diferentes tipos de cambio, subsidios a la exportación, niveles tributarios y tasas de interés.²⁵

II. Tratados bilaterales de libre comercio “tradicionales” o de “primera generación”.

Convencionalmente se da esa denominación a los tratados bilaterales cuyo objetivo es solamente el libre comercio entre las partes. No implican compromisos de coordinación de políticas. No tienen institucionalidad regional. En este grupo puede incluirse el Acuerdo de Complementación Económica de Chile y Perú. No tienen institucionalidad regional.

²⁵ Gert Rosenthal, “La integración en los noventa” *Revista de la CEPAL*, n°50, 1993

III. Tratados de libre comercio de “nueva generación”

En general se denominan acuerdos de *nueva generación* los que comenzaron a suscribirse a partir de los años noventa y que, a diferencia de los “tradicionales” no solo persiguen el libre comercio sino contienen disposiciones sobre otras materias “vinculadas al comercio”, por lo general la inversión.²⁶ Por excelencia son de nueva generación los acuerdos cuya cobertura comprende la inversión, los servicios, las compras del sector público, la propiedad intelectual, la competencia, principalmente, los llamados “nuevos temas” del comercio internacional. No tienen institucionalidad regional.

En el primer subgrupo puede mencionarse el Acuerdo de Complementación Económica de Chile y Bolivia, de Chile y Colombia y el de Chile y Venezuela, que además de la liberalización comercial tienen disposiciones generales sobre inversión. El suscrito con Bolivia prevé la cooperación en materia energética.

El segundo subgrupo incluye los tratados suscritos por México y Bolivia (1994); Colombia, México y Venezuela (Grupo G3) (1994); México y Chile (1998) que sustituyó el acuerdo de Complementación Económica de 1992.; México y Costa Rica (1994); México y Nicaragua (1997) y México y Guatemala, El Salvador y Honduras (2000). Tienen como patrón el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), cuyas normas México ha venido extendiendo geográficamente desde 1994. A diferencia de los tratados del primer subgrupo, los que se ciñen al TLCAN definen con gran detalle la normatividad aplicable a los distintos temas, sobre todo los “nuevos”; tienen calendarios de desgravación más selectivos, establecen tratamientos sectoriales más específicos, etc. El tratado del G-3 tiene la particularidad de contener algunas disposiciones aplicables solo entre Colombia y México o entre México y Venezuela. En el primer caso

las disposiciones especiales se aplican al sector automotor, lo mismo que a listas reducidas de excepciones de productos de la agricultura, alimentos y bebidas ; y en el segundo caso las disposiciones comprenden los productos textiles y de la confección.

IV. Tratados entre un país latinoamericano y un grupo de integración

El grupo incluye los acuerdos del Mercosur y Chile y del Mercosur y Bolivia, ambos de 1996, cuyo propósito es formar un área de libre comercio en el plazo de 10 años; el tratado de la República Dominicana y el MCCA, suscrito en 1998; el de Chile y el MCCA firmado en 1999. Bolivia y Chile no mantienen su arancel externo. En el caso de Chile debido a la diferencia de los sistemas arancelarios de ambas partes (la adopción del sistema chileno abatía bruscamente los niveles de protección del Mercosur y la del sistema de este último aparejaba la elevación de los aranceles chilenos). Para todo efecto práctico desde un principio el tratado con Mercosur benefició notablemente las exportaciones de Chile pues la tasa promedio aplicable a los principales envíos chilenos fue de 3,2 por ciento.²⁷

En esta categoría de acuerdos está comprendido el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica entre Brasil y los países miembros de la Comunidad Andina (1999), cuyo objeto es establecer márgenes de preferencia fijos como un primer paso para la creación de una Zona de Libre Comercio entre la Comunidad Andina y el Mercosur, prevista en el tratado que se mencionará enseguida.

V. Tratados entre dos acuerdos de integración latinoamericanos

El Acuerdo Marco para la creación de la Zona de Libre Comercio entre la Comunidad Andina y el Mercosur, firmado en 1998, establece además el marco jurídico e institucional de cooperación e

²⁶ Ver INTAL.-BID, *Evolución del proceso de integración en América Latina y el Caribe durante el periodo 1995-1996*, XII Reunión ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, 1996

²⁷ *Estrategia*, Chile, 5 de julio de 1996

integración económica y física que contribuirá a crear un espacio económico ampliado. El Acuerdo de Libre Comercio se preveía que entrara en vigencia el 1 de enero de 2000.

VI. Acuerdos comerciales preferenciales no recíprocos

El grupo incluye los acuerdos suscritos por CARICOM con Colombia y CARICOM con Venezuela, conforme a los cuales Colombia y Venezuela, cada uno por su parte, otorgan el libre comercio a los bienes originarios de los Estados Miembros del CARICOM, en tanto que el CARICOM concede a las exportaciones de esos dos países el trato de Nación Más Favorecida en la aplicación de su arancel externo. A partir del cuarto año de vigencia del acuerdo CARICOM-COLOMBIA los Países Más Desarrollados del CARICOM (Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad) deberán iniciar un programa de desgravación arancelaria para reducir o eliminar los gravámenes de una lista negociada de bienes de exportación de interés para la parte colombiana.

VII. Tratados de países latinoamericanos con países no latinoamericanos

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue suscrito por México con Canadá y Estados Unidos en 1994; el Tratado de Canadá y Chile de 1997 y el Acuerdo-marco Interregional de Cooperación Económico-Comercial suscrito por el Mercosur y la Unión Europea en 1998, que establece las bases para avanzar hacia la zona de libre comercio y la asociación política entre las partes.

La integración latinoamericana actual: la perspectiva analítica

El esbozo tipológico presentado en el capítulo anterior indica claramente que el proceso de integración de América Latina y el Caribe comprende un gran número de acuerdos con diversas formas, alcances o propósitos. De hecho, la diversidad no es tan grande como parece a primera vista. El denominador común es que casi todos se limitan al establecimiento de áreas de libre

comercio, que es un objetivo de orden primario en la escala de menor a mayor integración económica. Las excepciones importantes son, en primer lugar, los acuerdos históricos y el Mercosur; pero justamente son éstos los que conforman el núcleo duro del proceso de integración.

La segunda excepción importante son los tratados que siguen el patrón normativo del TLCAN, pero su capacidad de arrastre del proceso latinoamericano dista mucho de la que tiene el primer grupo, pues el intercambio comercial de México con América Latina tradicionalmente ha tenido, y tiene actualmente también, poca significación (aproximadamente 8 por ciento del total). El significado real de esos tratados es político, como se aprecia ya, y se apreciará mejor en el futuro, en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas. Al ampliar dichos tratados la cobertura geográfica de aplicación de normas calcadas en el TLCAN es mayor el número de países que coincide desde ahora con las posiciones de política comercial de Estados Unidos, plasmadas en el tratado. Es comprensible entonces que sea éste el modelo de configuración del Área de Libre Comercio al que aspira Estados Unidos. Cosa distinta es que lo consiga a la medida de sus aspiraciones.

Indiscutiblemente es un hecho relevante el elevado número de acuerdos suscritos en los últimos años; en apariencia constituye una rectificación histórica del obstinado entorpecimiento de la apertura recíproca de los mercados latinoamericanos que fue característica en los años sesenta y setenta, pero en verdad no es ésta la explicación. Desde los años ochenta los gobiernos latinoamericanos emprendieron la apertura de las economías al resto del mundo, con innegable precipitación y hasta de manera imprudente, más allá incluso de los límites que un espíritu precautorio aconsejaba no rebasar, de manera que la introducción de las rectificaciones necesarias fuera congruente con la preservación de algunos márgenes de protección que pudiera utilizar en el futuro una política de desarrollo, y a la vez constituyeran un acervo utilizable en negociaciones

internacionales. Consumada la apertura al exterior no fue difícil volver los ojos hacia América Latina.

En buena hora ciertamente, más vale tarde que nunca; pero si el hecho se resalta es porque no siendo ante todo la expresión de una resuelta voluntad política de *revaloración de la integración regional*, y no sólo del libre comercio, no hay razón para esperar que anime a los gobiernos la voluntad de consolidar, ampliar, privilegiar y profundizar los acuerdos. Lo que está allí, con algunas excepciones, es el resultado de hecho automático de la liberalización comercial. Por tanto, los márgenes de preferencias latinoamericanas recíprocas son modestos y a todas luces no sirven ningún propósito de desarrollo. Se ha confiado a la *mano invisible* del mercado la tarea de hacer en América Latina lo que nunca y en ninguna parte ha conseguido cuando no es *complementaria y concurrente de la mano visible del Estado*.

Lo anterior mantendrá inalterable uno de los obstáculos estructurales más importantes que ha tenido la integración regional, cual es que la integración no ha sido hasta ahora una prioridad en la formulación de las políticas económicas de los países de América Latina y el Caribe, debido a que para la mayoría de éstos sus principales socios comerciales se encuentran en Estados Unidos y Europa. En consecuencia, sus políticas se diseñan tomando en cuenta factores ajenos a la integración, le calcen bien o no. Este carácter subsidiario del proceso ha determinado que no se hayan definido de manera clara sus objetivos y las opciones que serían más adecuadas para alcanzarlos.²⁸ Lo anterior, sin embargo, no constituye una invitación al conformismo. Aun siendo remotos los socios comerciales, y siendo evidente la vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas, circunstancia que se tuvo muy en cuenta en el planteamiento de la integración en su primera etapa, el hecho que se viene comentando puede ser un argumento fundamental para

²⁸ SELA, *Tendencias y opciones en la integración de América Latina y el Caribe*, 1996

diseñar políticas de integración que tiendan a eliminar o a moderar los obstáculos estructurales, no sólo el indicado, y a corregir los efectos excesivos de la dependencia externa.

Un rasgo común de todos los tipos de convenios es que todavía tienen listas de excepción que a menudo contienen productos de interés significativo que los países desean sustraer del libre comercio. De igual manera, las normas de origen son utilizadas muchas veces para restringirlo. El arancel externo común, cuando es parte de los acuerdos, tiene también numerosas excepciones, su eliminación se viene llevando a cabo en plazos determinados, pero simultáneamente no se avanza en la coordinación de políticas económicas. En el caso de que el desmantelamiento de las excepciones se complete, las uniones aduaneras serán “imperfectas”, pues no admitirán el libre comercio de las mercancías sin distinción de su origen. La primera y única unión aduanera “perfecta” en la historia de América Latina será la que se viene negociando entre El Salvador y Guatemala, que según se anuncia estará en operación dentro de muy pocos años.

Uno de los problemas más perjudiciales son las medidas unilaterales violatorias de la normatividad convenida, lo que por lo general apareja la toma de represalias por parte de los otros países o, en todo caso, dan origen a resentimientos y desconfianza. Pero en esto no hay sorpresas; fue una conducta habitual en el pasado.

Por otra parte, es bien sabido que las áreas de libre comercio, si no son una fase de un propósito mayor, no garantizan la cohesión de los acuerdos. Internamente los *acuerdos históricos* se han debilitado pues han tenido que autorizar (más bien tolerar en aras de preservar un mínimo de cohesión) que alguno o algunos de sus miembros negocien por separado su incorporación a otros acuerdos aunque por este hecho asuman compromisos que contravienen los convenios respectivos. Tal es el caso del tratado de libre comercio que Costa Rica suscribió en 1994 con México, otorgándole a este país tratamientos arancelarios diferentes de los establecidos en el Sistema Arancelario

Centroamericano. Este hecho complicó definitivamente alcanzar el objetivo de una unión aduanera en Centroamérica, y en consecuencia se han extinguido las posibilidades de que el Mercado Común deje de ser una zona de libre comercio.²⁹ Además, Costa Rica concedió a la inversión y los servicios de origen mexicano un tratamiento que no concede a sus socios del Mercado Común.³⁰ Bolivia, por su parte, negoció por separado su ingreso al Mercosur. Adicionalmente, en el Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres se hace abstracción del Arancel Externo Común de la Comunidad Andina. En lo que toca a algunos países en particular, se ha observado que en años recientes los vínculos de Perú con la Comunidad Andina han sido bastante tenues e inseguros. Por su parte, Costa Rica ha venido socavando con medidas nacionales la normatividad regional.

La conclusión bastante ingrata a que se puede llegar es que de no haber mediado la tolerancia de los miembros del Mercado Común Centroamericano y la Comunidad Andina, los acuerdos seguramente se hubieran fracturado. La *ideología de mercado* ha cambiado las prioridades, aunque a menudo se corre tras espejismos.³¹

“El agotamiento de una postura regionalista tal vez constituya el legado político más importante dejado a América Latina por la crisis de la deuda externa y sus efectos sobre la economía de la región”.

³² La contrapartida política de las condiciones del FMI para reprogramar la deuda externa, ha sido el desvanecimiento de una identidad propia de la región junto a la comunidad internacional. Mal haríamos, sin embargo, en descargar toda la responsabilidad sobre el Fondo Monetario pues los gobiernos latinoamericanos, lo mismo los militares que los del período de recuperación democrática, en esta

²⁹ Víctor Bulmer-Thomas, “La Unión Aduanera: un objetivo para la integración regional en América Central”, en José Antonio Sanahuja y José Ángel Sotillo, *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, Madrid, 1998

³⁰ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 1996

³¹ Ver Alfredo Guerra-Borges, “La integroamericana en el umbral del siglo XXI: una evaluación económica y política”, *Nueva Sociedad*, nº 162, Caracas, 1999

³² Mónica Hirst, “Condicionamiento y motivaciones del proceso de integración y fragmentación en América Latina”, *Integración Latinoamericana*, num. 175, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina, 1992

materia han tenido una coincidencia total, extralimitándose en la apertura y la liberalización hasta un punto que posiblemente ni el propio Fondo imaginó que se alcanzaría por iniciativa propia.

Hirst formula dos preguntas fundamentales: ¿Por qué en un cuadro de pérdida de identidad regional, sumado (en los años ochenta) a una significativa retracción del comercio intrazonal, la opción de cooperar e integrar sigue presente?... ¿Por qué a pesar de estar presente, esta opción se manifiesta como una sumatoria de proyectos fragmentados en lugar de constituir un proyecto común de toda la región?... A partir de Hirst podríamos pensar en algunas variantes de sus comentarios. En primer lugar, los gobiernos y la comunidad empresarial ven con temor la creciente marginalización de América Latina en la economía mundial, lo que se cree posible impedir mediante la apertura comercial y la adopción de una estrategia exportadora, la cual lamentablemente, por las extralimitaciones antes indicadas, ha vuelto la espalda al mercado interno. En segundo lugar, los gobiernos y los empresarios consideran más “manejables” los compromisos entre pares o grupos reducidos de países, lo cual da origen a que la regionalización latinoamericana sea “una sumatoria de proyectos fragmentados”. Si las cosas se aprecian sin ingenuidad podríamos pensar que, no obstante el aperturismo en boga, la preferencia por los acuerdos fragmentados es una manera de preservar intereses creados sustrayendo de los riesgos de la competencia regional algunos sectores. El pasado creó una cultura proteccionista *intrarregional* que conserva una fuerza latente.

No obstante su fraccionamiento, la integración regional es percibida como una contrapartida de la política de apertura comercial y un medio para mejorar la capacidad de negociación internacional. Por supuesto, mayor capacidad de negociación externa se tendría si en vez de la fragmentación actual se actuara como mercado común latinoamericano. En teoría esto es irrefutable, pero no parece que así lo comprendan los gobiernos y por ello en la práctica no se han dado las condiciones para conseguirlo.

Ni aun siquiera en la negociación del Area de Libre Comercio de las Américas con Estados Unidos en la cual todos los países latinoamericanos y del Caribe están frente a un desafío común.

La tesis de que la integración regional incrementa la capacidad de negociación internacional, enunciada desde sus orígenes en los años cincuenta, sin duda está presente en algunos casos, notablemente el del Mercosur, que además la ha llevado a la práctica. Pero no podría decirse lo mismo, o con igual certeza, de otros grupos. Sin pretender evaluar cada caso, cabe señalar que cualquier observador cercano del Mercado Común Centroamericano puede advertir sin dificultad que *bajo los gobiernos actuales, sobre todo el de Costa Rica*, cuanto antes se concretara la integración hemisférica, tanto mejor. Para ellos la integración centroamericana es herencia, no oportunidad.

Sería interesante conocer los valores del comercio intralatinoamericano estimados a precios constantes para tener una idea precisa del incremento real del intercambio, pero no obstante carecer de esa estimación *no debe restarse importancia a la expansión que a precios corrientes ha tenido el comercio intralatinoamericano*. Ciertos organismos financieros internacionales, con el estilo propagandístico que acostumbran al tocar el tema del libre comercio, dan a entender que la expansión es más importante de lo que es en verdad y atribuyen el crecimiento a la proliferación de acuerdos de integración. Tal conclusión es en gran medida errónea.

En primer lugar, el aporte principal se concentra en los acuerdos históricos y el Mercosur, el incremento imputable a algunos acuerdos es prácticamente irrelevante, sobre todo el atribuible a los bilaterales que tienen “listas positivas” en que el libre comercio recíproco se otorga sólo a un número limitado de productos. En segundo lugar, países que no han suscrito acuerdos entre sí acusan elevadas tasas de crecimiento del comercio bilateral, más altas que otros pares de países que son parte de

acuerdos de integración. Tal es el caso de Brasil y Colombia y de Brasil y México³³ En tercer lugar, el crecimiento del comercio intrarregional puede vincularse a procesos unilaterales de liberalización más o menos simultáneos, que han hecho de la *proximidad geográfica* un factor determinante de las corrientes comerciales³⁴ En cuarto lugar, el crecimiento de los intercambios comerciales representa en buena medida la recuperación del comercio a los niveles alcanzados antes de la crisis de los ochenta. En esa década se levantaron numerosas barreras al comercio intralatinoamericano, por lo cual éste cayó verticalmente en cada uno de los acuerdos hasta más del 50 por ciento.

Por consiguiente, el desmantelamiento de los obstáculos ha permitido restablecer las corrientes comerciales a partir de niveles relativamente bajos. Sin dejarnos llevar por el pesimismo creemos, sin embargo, que a partir de la recuperación que ya se ha logrado de los niveles históricos de intercambio el avance resulta ostensiblemente difícil, pues la integración no ha modificado el patrón histórico de relacionamiento comercial con el resto del mundo, y no lo modificará mientras la integración se circunscriba a las áreas de libre comercio.

Otro aspecto de la situación es que el comercio intralatinoamericano se concentra en una proporción muy alta en un número muy reducido de países que comparten la característica de ser vecinos (Colombia y Venezuela; Argentina y Brasil; El Salvador y Guatemala); y en una proporción muy baja entre acuerdos latinoamericanos (Mercosur y Comunidad Andina alrededor del 4 por ciento de la exportación total; Comunidad Andina y Mercado Común Centroamericano menos de 2 por ciento; Mercado Común Centroamericano y CARICOM un tercio del uno por ciento, etc).³⁵ En el pasado ocurrió lo mismo, pero entonces la explicación era que los acuerdos estaban recíprocamente cerrados; las preferencias concedidas dentro de cada una difícilmente eran extensibles a otros acuerdos.

³³ CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva*, 1994

³⁴ Juan Alberto Fuentes, "El regionalismo abierto y la integración económica", *Revista de la CEPAL*, nº53, 1994

Ahora esa explicación no tiene validez, no obstante lo cual cada acuerdo constituye un conjunto cerrado. Formalmente en todos los acuerdos se declara que están abiertos al ingreso de nuevos miembros, pero no pasa de ser una disposición ritual para ajustarse a la letra de lo dispuesto en el tratado de la ALADI sobre los acuerdos de alcance parcial. Por su parte, la ALADI ha manifestado reiteradas veces su disposición a promover la convergencia de los tratados, pero la propuesta no ha encontrado ninguna receptividad. Es evidente que los países quieren mantener cerrados los acuerdos. El pasado sigue presente.

Si las cosas se ven desde otra perspectiva uno podría preguntarse si conviene insistir en una eventual convergencia de las diferencias de interdependencia económica, grados de desarrollo o afinidad de las políticas económicas, o si, por el contrario, es preferible que la variedad de acuerdos subsista como reflejo de tales diferencias, que son reales.³⁶ Se trata de un punto de vista que se aparta del "principio" ortodoxo de la convergencia, pero que nos parece mejor por ser más realista. Lo anterior nos sugiere hacer una digresión. Lo que en general ocurre históricamente es que después de transcurrido un tiempo de prueba de los principios generalmente aceptados, la virtud de la creatividad se desplaza al pensamiento disidente. Es la heterodoxia la que abre el camino a la constitución de una nueva ortodoxia cualitativamente superior. Sería deseable que esto fuera lo que ocurre o comienza a ocurrir actualmente. En materia de integración hay quizás demasiadas verdades consagradas, que corremos el riesgo de que sean desplazadas o al menos oscurecidas, por el burdo empirismo de las acciones de integración que los gobiernos latinoamericanos vienen tomando. Al margen de la digresión, nos parece indudable que cualquiera que sea el criterio que se adopte, un escenario de convergencia de los distintos acuerdos o de armonización deliberada de los compromisos recíprocos es muy improbable en las actuales condiciones.

³⁵ SELA, *Tendencias y opciones...*, *op. cit*

CAPÍTULO 6

¿TIENE FUTURO LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA EN UN AMBIENTE DE GLOBALIZACIÓN?

Primera Parte: Globalización de la Regionalización, una Respuesta Negativa

En este capítulo habremos de analizar tres vías para globalizar la regionalización. En primer lugar, nos referiremos a la propuesta de Estados Unidos de establecer un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En segundo lugar, veremos el caso especial del acuerdo Mercosur-Unión Europea. En tercer lugar, nos ocuparemos del “regionalismo abierto”. Antes, sin embargo, como marco teórico específico de estas tres vías y del planteamiento que haremos en el capítulo siguiente, haremos una presentación analítica de las relaciones que guardan entre sí tres conjuntos de internacionalización de las economías latinoamericanas, la regionalización, el multilateralismo y la globalización.

Regionalización, multilateralismo y globalización, el planteamiento general

En la economía mundial es bien conocida la existencia de dos grandes tendencias, la *globalización*, que actúa en el sentido de promover la integración mundial, y la *regionalización*, que se manifiesta como tendencia hacia la fragmentación económica del mundo. Por facilidad de exposición podría decirse que el multilateralismo está situado en un punto intermedio, aunque más inclinado hacia el lado de la globalización. Se trata, por tanto, de procesos contrapuestos

pero no antagónicos, y no siendo recíprocamente excluyentes pueden coexistir. Esta es la tesis general de este trabajo. Por tanto, la regionalización tiene futuro. Es lo que vamos a discutir.

Principiaremos por quienes discrepan de lo anterior. Según ellos la regionalización tenderá a disolverse en la integración mundial porque la mundialización es la tendencia predominante. En consecuencia, por ahora las agrupaciones regionales son simplemente pasos en esa dirección, formaciones transitorias que cederán bajo la presión de la tendencia a constituir una economía mundial abierta. La conclusión lógica de lo anterior es que lo más conveniente es acelerar el ritmo de la transición a la integración económica mundial. Se trata de una idea característica del pensamiento neoclásico. Para éste la regionalización es deseable como alternativa del proteccionismo, pero es de inferior calidad que la liberalización multilateral. Si ésta no se perfecciona el bienestar no se maximiza. En palabras del Banco Mundial, "Los beneficios de una mayor integración económica regional podrían ser significativos durante la transición hacia una mayor integración a la economía mundial".¹

Como en su oportunidad lo señaló Jacob Viner, el problema de las uniones aduaneras (de la integración económica regional) es parte del problema más general del proteccionismo frente al libre comercio. Ello explica, como el mismo autor lo hizo notar, que al iniciarse los procesos de integración de Europa fueran acogidos con beneplácito tanto por los partidarios del libre comercio como por los simpatizantes del proteccionismo, cada uno desde su propia perspectiva. En el medio siglo transcurrido desde entonces la regionalización no ha sido un obstáculo para que el multilateralismo haya ganado terreno y así lo constató la OCDE en la reunión convocada para el

¹ World Bank, *Trade liberalization and economic integration in Central America*, 1989, p.iv.

examen de la cuestión. En ésta se señaló que “hasta ahora los acuerdos de integración regional han sido compatibles con el multilateralismo.”²

La compatibilidad no es un hecho casual. Si bien se trata de procesos que responden a motivos de naturaleza diferente su complementariedad es el resultado de políticas deliberadas.³ La globalización presupone el multilateralismo y la regionalización no lo rehuye, pero a diferencia del multilateralismo ambos procesos no se circunscriben a la adopción de normas de aplicación mundial sino tienen su propia dinámica interna; responden a objetivos, fuerzas y tendencias más poderosas que el multilateralismo; y, por tanto, limitándonos a la regionalización, cuando se tiene objetivos bien definidos su dinámica no se debilita con la aceptación de normas mundiales porque en fin de cuentas su incorporación a la normatividad regional es posible si y solo si la regionalización las acepta por juzgarlas compatibles con esos objetivos.

Podrá objetarse que dentro de la estructura del poder mundial lo que se indica en el párrafo anterior es privilegio de unos pocos solamente. El reconocimiento de este hecho, sin embargo, no debe inducir el fatalismo ni a desconocer la capacidad que tienen los países en desarrollo de influir en las decisiones de carácter mundial. Es importante no olvidar que en la Organización Mundial de Comercio los acuerdos se toman por consenso y que apoyándose en ese principio los países en desarrollo contribuyeron al fracaso de la reunión de la OMC en Seattle para iniciar la Ronda del Milenio al negarse a firmar cualquier acuerdo a que llegaran las grandes potencias en sus negociaciones secretas. Cuando los gobiernos desencorvan la espalda y miran de frente los intereses nacionales y regionales de sus países, el multilateralismo de la OMC puede ser claramente delimitado y la globalización no es destructiva.

² Makoto Taniguchi, “Opening Address”, OCDE, *Multilateralism and its place in the Multinational Trading System*, París, 1992, p 15

³ Raed Safadi y Vera Nicholas, “Suggested issues for discussion”, OCDE, *Multilateralism*.

De acuerdo a otro enfoque, que subraya la importancia de los factores económicos y técnicos, la regionalización no tiene futuro pues no hay regionalización que tenga capacidad de absorción suficiente para las industrias de tecnología más avanzada. Se mencionan industrias como la de semiconductores, la aeroespacial, las telecomunicaciones y la farmacéutica que por sus astronómicos costos de investigación y desarrollo son inherentemente globales. Se argumenta que los acuerdos regionales son en el mejor de los casos grandes mercados nacionales formalizados mediante convenios y, en consecuencia, no hay razón para creer *a priori* que son lo bastante grandes para ser económicamente viables o que en una era electrónica las fronteras regionales serán menos permeables que las fronteras nacionales. Por tanto, se concluye, “un futuro de regionalismo cerrado es improbable (...) y no hay razón para creer que las fronteras regionales serán más significativas que las fronteras nacionales en una economía mundial enlazada electrónicamente.”⁴ El argumento es poco consistente porque lo más posible es que las fronteras regionales no sean tan “permeables” como las nacionales de los países por separado. La Política Agrícola Común de la Unión Europea la ha convertido en una verdadera fortaleza agropecuaria, dentro de la cual Francia ha podido sostener políticas para el área rural absolutamente impracticables en forma aislada. En segundo lugar, porque no puede citarse un solo caso de regionalización que pretenda ensimismarse en su propio espacio. Por el contrario, lo que estamos presenciando cuando el proceso de regionalización se sustenta en claras definiciones políticas, es que su sentido profundo es acumular capacidad interna para proyectarse al mundo. Júzguese por la Unión Europea.

Las propias empresas transnacionales ven la regionalización como piedra de toque para avanzar hacia una competencia global más efectiva. Muchas empresas, algunas de las cuales

⁴ Stephen J. Kobrin, “Regional integration in a globally networked economy”. *Transnational Corporations*, Vol. 4, Nº2, 1995, p. 15 (resumen)

intentaron años atrás una estrategia de globalización de sus operaciones centralizando en la empresa matriz la conducción de todas las operaciones, han concluido que su mejor opción es regionalizar sus actividades de producción y distribución.⁵ Pese a las predicciones de los profetas de la globalización sobre la estandarización de los productos en todos los mercados, han persistido tenazmente los requerimientos específicos de la demanda local. “Virtualmente para cada industria ha llegado a ser evidente que la globalización tiene sus límites.”⁶

Contrapuntos a la discrepancia

En contraposición al escepticismo y la percepción teleológica del triunfo del multilateralismo y de la globalización sobre la regionalización, hay autores y argumentos en apoyo de su durable permanencia. En el campo liberal hay personalidades, Jagdish Baghwati en forma preeminente, que afirman que antes de tender la regionalización a su debilitamiento nos encaminamos actualmente a un mundo fragmentado en bloques que inhiben el desarrollo de una auténtica economía internacional.

Sin participar de esta conclusión en todos sus términos creemos que una evidencia de la tendencia a la regionalización es la profusión de acuerdos de integración regional entre 1990 y 1994, período en que se notificó al GATT la conclusión de 33 acuerdos. Esta cifra es tres veces mayor que el número de convenios suscritos en la década de 1980 y aproximadamente 30 por ciento de un total aproximado de 100 acuerdos regionales de comercio notificados al GATT entre 1948 y 1994.⁷ Tan intensa actividad con intención de integración económica fue impulsada tanto

⁵ Ver Allen Morrison y David Risks. “Globalization versus Regionalization: Which way for the multinationals?”. *Organizational Dynamics*, Vol. 20 N°3, Invierno 1991; y Allen J. Morrison and Kendall Roth. “The regional solution an alternative to globalization”, *Transnational Corporations*, vol 1, n°2, 1992

⁶ A. Morrison y K. Roth, *op.cit.*, p 42

⁷ Guy de Jonquieres, “WTO’s blessing for trade groups”, *Financial Times*, 27 de abril de 1994, citado por Stephen J. Kobrin. “Regional integration. .”, *op.cit.*

por factores económicos como no económicos,⁸ y muchos de ellos fueron concebidos como un medio para incrementar su poder de negociación.⁹

Aún más convincente de la fuerza de la regionalización (o del regionalismo, si lo que deseamos indicar es la doctrina económica que la impulsa) es la existencia de la Unión Europea, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y del Mercosur; así como el hecho por demás significativo de que ya en 1989 veintiuno de los veintidós países industriales más ricos pertenecían a acuerdos comerciales regionales. La única excepción era, y sigue siendo, Japón.¹⁰

La conclusión natural de lo que se ha indicado es que la regionalización conservará su fuerza en el futuro, a menos que los Estados se inclinen por renunciar a las preferencias regionales que han convenido otorgarse recíprocamente, lo que al menos en el corto y mediano plazo parece un contrasentido. Además, a medida que el movimiento mundial hacia la regionalización cobra fuerza, tiende a alterarse el balance entre el sistema multilateral de comercio (GATT-OMC) y la integración regional, en favor de ésta última, pues mientras el sistema tiene como principio rector el tratamiento de Nación Más Favorecida (NMF), el Artículo XXIV del GATT-1994 admite la legitimidad de los acuerdos de integración como una excepción a ese principio. Esto significa que a mayor número de acuerdos regionales menor es la parte del comercio mundial que recibe el tratamiento NMF y correlativamente es mayor el

⁸ R. Safadi y V. Nicholas, *op.cit*

⁹ Ver, entre otros, Byron, Jessica, "The Association of Caribbean States, Growing pains of a new regionalism?", *Pensamiento Propio*, n°7, mayo-agosto 1998; José Antonio Sanahuja y José Angel Sotillo (coord), *Integración y Desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, Madrid, Libros de la Catarata, 1998; José Miguel Alfaro et al, *La integración como instrumento de desarrollo: sus perspectivas y desafíos para Centroamérica*, Guatemala, INCEP, 1996

¹⁰ De paso quisiéramos manifestar nuestro desacuerdo con el profuso empleo que se hace del término "regionalismo" como sinónimo de regionalización. El concepto "regionalismo" se refiere a la corriente de ideas que propugna la formación de agrupaciones regionales, en tanto que la "regionalización" es el resultado de llevar a la práctica esas ideas.

número de países que están en situación de compartir sus responsabilidades e intereses entre los objetivos y las normas regionales y las multilaterales.¹¹

En teoría es la OMC la llamada a ajustar su organización a los nuevos tiempos de un mundo multipolar, pero no todos comparten la confianza en que lo podrá lograr. Incluso hay quienes llegan a pensar que la OMC “es una organización vacía, carente de liderazgo y con un procedimiento de votación (un país, un voto) que garantiza que no podrá diseñar el nuevo sistema.”¹² Esto es evidente por lo que toca a los Estados, que hasta ahora son los depositarios exclusivos de la suerte de los organismos internacionales, exclusividad que comienza a erosionarse. La sociedad civil internacional ha pasado a ser un actor de creciente relevancia en la arena mundial y ha venido demandando, entre otras cosas, que la OMC marque un alto en sus actividades liberalizadoras y sea evaluada con participación social. Nada anticipa por ahora que los países poderosos estén en disposición de hacerse eco de esa demanda. Sin embargo, la convocatoria de la OCDE de un *Foro 2000* con amplia participación civil, parece indicar que el mensaje de las movilizaciones de la sociedad civil contra la OMC en Seattle y la reunión conjunta del FMI y el Banco Mundial en Washington, no pasó desapercibido.

No pueden excluirse, en consecuencia, cambios de actitud en el futuro bajo la fuerte presión social, ni que los Estados periféricos, viendo que sus intereses no están debidamente representados en la Organización, sean más proclives a votar negativamente contra indebidas pretensiones del centro, lo que paralizaría todo posible acuerdo. En Seattle ya ocurrió. Es posible concluir de lo expuesto que las insuficiencias de la OMC, o sus excesos, implican que la regionalización seguirá teniendo un fuerte atractivo, como en el pasado lo tuvo la debilidad del GATT.

¹¹ Ver R. Safadi y V. Nicholas, “Suggested issues”, *op.cit*

¹² Lester Thurow, *The future of capitalism*, Nueva York, Peguin Group, 1996, p 136

Diana Tussie plantea otro aspecto de la cuestión al preguntarse por qué si el multilateralismo y la globalización tienen la misma vocación de universalidad, los gobiernos no se inclinan a globalizar los mercados en el marco del multilateralismo sino, por el contrario, manifiestan preferencias por otras formas competitivas de asociación,¹³ notablemente los acuerdos de integración. Muchos observadores opinan que la globalización es un proceso que ya rebasó la capacidad de acción del multilateralismo supuestamente llamado a poner las cosas en orden.¹⁴ Para Tussie la explicación de la cuestión reside en el cambio de estrategias de Estados Unidos ante la emergencia de nuevos competidores en la arena internacional. Habiendo nacido el multilateralismo como una expresión institucional de la hegemonía mundial de Estados Unidos en el grado que la tuvo después de 1945, durante muchos años todo intento de organización regional fue contrarrestado por ese país al considerarlo un desafío a su hegemonía. Pero pasados veinticinco años el desafío no es ya simplemente una presunción sino una realidad; Europa, Japón y los países de nueva industrialización del sureste asiático pasaron a ser actores de primer orden en el mercado mundial, frente a lo cual Estados Unidos asumió una estrategia regionalista, sin abandonar la opción multilateral, y en consonancia suscribió tratados de libre comercio con Canadá, primero, y posteriormente con Canadá y México. Este cambio provocó un reacomodo de posiciones en todas partes. Se buscaron nuevas opciones con mayor libertad.

La observación de Tussie nos parece muy pertinente. Coincidiendo con ese enfoque, Christoforou hace notar que después de la constitución de la OMC uno de los criterios de la Unión Europea para definir su nueva actitud frente a los acuerdos regionales de comercio, es que la nueva política de Estados Unidos y de otros miembros de la OMC “muestran una creciente

¹³ Diana Tussie, “Globalization and World Trade: From Multilateralism to Regionalism”, *Oxford Development Studies*, vol.26, nº1, 1998

¹⁴ SELA, *Tendencias y opciones de la integración de América Latina y el Caribe*, 1996

actitud regionalista”¹⁵ Es lógico concluir entonces que una vez se elige la regionalización como alternativa que tiene méritos propios sobresalientes, se está en disposición de coexistir con el multilateralismo y la globalización

En apoyo de la durable permanencia de la regionalización hay una corriente de opinión que considera que se ha llegado al límite del multilateralismo debido a la complejidad de los problemas, el elevado número de actores involucrados (más de 100 en la OMC), las diferencias entre éstos y la carencia de un claro liderazgo económico.¹⁶ Krugman va más lejos al considerar que la globalización alcanzó ya sus límites. Lo que ahora estaríamos presenciando es un retorno a la competencia entre bloques regionales que inevitablemente son más restrictivos de las importaciones del resto del mundo.¹⁷ La globalización, es decir, la apertura de las economías llevada a su dimensión planetaria, requiere que los bloques sean abiertos, pero la idea de acuerdos de integración abiertos (en la acepción estricta de la palabra y no solo con el significado de un nivel de protección reducida) carece de sentido. Si se elige la integración regional, el hecho es claramente indicativo de que previamente se ha llegado a la conclusión de que la opción neoclásica de la liberalización comercial general e indiscriminada no es el medio adecuado para alcanzar los objetivos elegidos. Por definición un acuerdo regional discrimina a los países no miembros.

Lo razonablemente previsible es que en los próximos años la regionalización sea más consistente con las limitaciones estructurales de los sistemas internacionales que una economía mundial integrada. El argumento en este sentido es que el establecimiento y mantenimiento de

¹⁵ Theofanis Christoforou, *Regionalism and multilateral trade rules: An interactive relationship*, ponencia presentada en la Conferencia sobre “Acuerdos regionales comerciales después de la Ronda Uruguay: convergencia, divergencia e implicaciones”, organizado por el Instituto de Estudios Jurídicos Europeos Fernand Dchousse, Universidad de Lieja, Bélgica, octubre 1996

¹⁶ Robert Lawrence, “Emerging regional arrangements: building blocs o stumbling blocs?”, en Jeffrey A. Frieden y Davis Lake, eds, *International Political Economy*, New York, St Martin’s Press, 1995

¹⁷ Paul Krugman, “A global economy is not the wave of the future”, *Financial Executive*, marzo-abril, 1992

una economía global abierta requiere usualmente de una potencia hegemónica cuyos intereses la induzcan a respaldar el sistema,¹⁸ pero Estados Unidos no quiere asumir ese papel y la Unión Europea o el Japón no tienen las condiciones para llenar el vacío.¹⁹ En su libro, *El gran tablero mundial*, Brzezinsky, antiguo coordinador del consejo de los asesores presidenciales durante la administración Carter, opina que Estados Unidos no es ahora sólo la primera superpotencia con alcance global sino también la última, pues en los próximos años tanto el poder del conocimiento como el poder económico estarán cada vez más diseminados y ningún país logrará tener el 30 por ciento o más del producto bruto mundial, como lo tuvo Estados Unidos gran parte de este siglo. Se estima que en los próximos veinte años Estados Unidos aportará solamente entre el 15 y el 10 por ciento del producto mundial, “a medida que otras potencias (Europa, China, Japón) aumenten su participación relativa hasta alcanzar más o menos el nivel estadounidense”.²⁰

Hay quienes cuestionan las cifras, argumentan que más de una vez se ha pronosticado la decadencia de Estados Unidos sin que hasta ahora se pueda hablar más que de una pérdida relativa de poder mundial. No tenemos nada que objetar a esas objeciones, pero el problema no es la precisión de las proyecciones ni su eventual confirmación en el futuro. Cualquiera que sea la distribución porcentual del producto mundial en el futuro es indudable que la Unión Europea, al menos ésta, tiene un potencial de desarrollo que hace esperar que las previsiones de Brzezinsky no estén muy descaminadas. En opinión de Lester Thurow, “los norteamericanos poseen flexibilidad y una capacidad sin igual para organizarse si afrontan un reto directo. Comienzan con más riqueza y más poder que nadie. Pero la posición estratégica está del lado de los europeos. Son los que tienen más probabilidades de contar con el honor de ser los que bauticen al siglo

¹⁸ S. Kobrin, *op.cit.*, Paul Hirst y Grahame Thompson, *Globalization in question*, Gran Bretaña, Blackwell Publishers, 1996

¹⁹ Silvia Ostry, “New dimensions of market access:...”, *New dimensions of market access....op.cit*

²⁰ Zbigniew Brzezinski, *El gran tablero mundial*, Barcelona, Paidós, 1998, p.212

XXI.”²¹ No hay consenso sobre el particular, pero tampoco es indispensable que lo haya. El futuro de las profecías se confirma hasta que son pasado.

Tres vías para globalizar la regionalización

Del planteamiento general de la globalización, el multilateralismo y la regionalización pasemos ahora al examen de la cuestión en el ámbito latinoamericano. Como se indicó en un principio, en primer lugar nos referiremos a la propuesta de Estados Unidos de formalizar un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En segundo lugar, veremos el caso especial del acuerdo Mercosur-Unión Europea. En tercer lugar, nos ocuparemos del “regionalismo abierto”.

El Área de Libre Comercio de las Américas: una propuesta desde la hegemonía

El alumbramiento.

En 1985, al inicio de las negociaciones para concertar un acuerdo de libre comercio con Canadá, el expresidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, anunció que este era el primer paso hacia la formación de un bloque comercial que comprendería “desde el Yukón hasta Yucatán”.²² Cinco años más tarde, el 11 de junio de 1990, los expresidentes de Estados Unidos y México, George Bush y Carlos Salinas de Gortari, manifestaron que estaban de acuerdo en establecer una zona de libre comercio entre Estados Unidos y México e instruyeron a sus ministros de comercio celebrar consultas y realizar el trabajo preparatorio para iniciar las negociaciones, debiendo presentar su informe a los Presidentes en su próxima reunión a celebrarse en diciembre de 1990. El 1 de enero de

²¹ Lester Thurow, *La guerra del siglo XXI (Head to head)*, Traductor Anibal Leal, Argentina, Javier Vergara Editor S. A., 1992, p.299

²² El acuerdo sería considerado por la CIA como una cuestión de seguridad nacional, ver John Save Fernández, “Importancia del Tratado para Estados Unidos”, *Excelsior*, 2 de noviembre de 1993, p.7-A

1994 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que vincula a Canadá, Estados Unidos y México, entró en vigor.

Al parecer el Sr Bush tenía prisa en dar a conocer la orientación regionalista recién asumida por Estados Unidos, pues el 27 de junio de 1990, apenas unos días después del anuncio Bush-Salinas, dio a conocer su Iniciativa para las Américas, una propuesta de conformación en el largo plazo de una zona hemisférica de libre comercio. Se sabe que la Iniciativa se preparó en forma confidencial, y hasta con precipitación, por un grupo reducido de funcionarios; no hubo reuniones interagenciales de la administración estadounidense para preparar la nueva política; por tanto, al momento de su presentación pública no se habían precisado detalles del plan presidencial ni se habían presentado propuestas concretas al Congreso. A primera vista podía pensarse que esta circunstancia restaba confiabilidad a la Iniciativa, pero el hecho de haber sido el presidente de Estados Unidos quien la dio a conocer confirmó a la propuesta un gran respaldo político.

Bush declaró, entre otras cosas: "Para expandir el comercio propongo que demos comienzo a un proceso de creación de una zona de libre comercio que abarque a todo el hemisferio..."²³ En opinión de Bush, eliminar las barreras al libre comercio tomaría "años de preparación y difíciles negociaciones", no todos los países estaban listos para suscribir un acuerdo de libre comercio, razón por la cual Estados Unidos estaba preparado "para negociar con cualquier nación interesada en la red de acuerdos bilaterales de la región para abrir los mercados y desarrollar vínculos más estrechos (...) La red de acuerdos nos permitirá avanzar paso a paso en la eliminación de las barreras..."²⁴ Los otros dos "pilares" (sic) de la Iniciativa eran la inversión y la deuda externa de América Latina

²³ President Bush, *Enterprise for the Americas*, Departamento de Estado. Oficina de Asuntos Públicos, Washington, DC, (Current policy N°1288)

²⁴ *Ibid*, p.2. Para el análisis de la Iniciativa para las Américas ver SELA, *La Iniciativa Bush para las Américas: análisis preliminar de la Secretaría Permanente del SELA*, septiembre 1990; *La Iniciativa para las Américas en el contexto de las relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos*, Reunión de Consulta sobre las relaciones de América Latina y el Caribe con Estados Unidos de América, 1991; *Objetivos de negociación de Estados Unidos en la*

(exclusivamente la deuda pública con la administración de Estados Unidos, por entonces de 12,000 millones de dólares, 3 por ciento de la deuda externa total latinoamericana). En cuanto al fondo de inversiones, contrariamente a lo que esperaba la Casa Blanca el fondo no llegó a contar siquiera con el apoyo del Congreso, mucho menos con el de Europa y Japón, como lo había anticipado Bush. Poco tiempo después de presentada la Iniciativa, pasó al olvido.

Con el ingreso de México al Tratado de Libre Comercio de las Américas se creó una situación por completo nueva, no sólo en el aspecto muchas veces puesto de manifiesto de ser la primera experiencia de un acuerdo entre países de desarrollo incomparablemente desigual (la economía mexicana es apenas el 4 por ciento de la estadounidense), sino también en sus proyecciones sobre el proceso de regionalización latinoamericana. Los gobiernos latinoamericanos aprendieron que era posible un acuerdo de libre comercio con su principal socio comercial y financiero, algo que no había pasado por sus cabezas nunca antes. Por otra parte, los vínculos económicos y políticos de México con Estados Unidos son de tal manera fuertes que ningún país latinoamericano puede esperar tenerlos igual ni negociar con México ignorando que éste ya no es “simplemente latinoamericano.” Esto despierta temores y suspicacias, pero también alienta un mayor interés en el mercado mexicano como puente de acceso a su poderoso vecino del norte.²⁵ El ingreso de México al TLCAN de inmediato despertó la imaginación de algunos gobiernos, que sin pérdida de tiempo se autoproclamaron candidatos a ingresar al nuevo acuerdo. No fue por mucho tiempo. Del 9 al 11 de diciembre de 1994, por convocatoria del presidente Clinton, 34 Jefes de Estado y de gobierno del Hemisferio Occidental realizaron en Miami la primera cumbre de mandatarios de Estados Unidos, América Latina y el Caribe desde la celebrada en Punta del Este, Uruguay, en 1967. La Cumbre de las Américas hizo suya la iniciativa de Estados Unidos de

Iniciativa para las Américas, 1992. *Situación y perspectivas de la Iniciativa para las Américas*, SP/CL/XVIII/O/ Dt nº13, Caracas, septiembre 1992

ponerse a trabajar para establecer en 2005 un área de libre comercio hemisférica. El cometido de negociarla se confió a los Ministros de Comercio de los países del Hemisferio.

La Primera Reunión Ministerial se celebró un año más tarde en Denver, Colorado, en junio 1995, con el fin puramente administrativo de organizar el trabajo. Se crearon unos once grupos de trabajo con la finalidad de recopilar toda la información disponible sobre la materia que les fue asignada. La Segunda Reunión tuvo lugar en Cartagena de Indias, Colombia, en marzo de 1996, en la cual Estados Unidos hizo esfuerzos para que se acelerara el paso fijando desde entonces el plazo y los medios para abrir las negociaciones. No obstante el lenguaje bidestilado de la Declaración conjunta, el hecho relevante de la Reunión de Cartagena es que tuvo más dificultades que la de Denver para emitir una declaración política. El desacuerdo entre Estados Unidos y el Mercosur fue manifiesto. Así lo reconoció el Banco Interamericano de Desarrollo, en cuya opinión "no obstante las dificultades al final prevaleció el pragmatismo: un ALCA sin el apoyo decisivo de Brasil y Mercosur es tan poco realista como un ALCA sin la participación de Estados Unidos ni del TLCAN".²⁶ El BID hizo notar además que una debilidad importante del proceso de negociación del ALCA era la "falta de liderazgo estadounidense como resultado de la pérdida de capacidad del Ejecutivo para agilizar la firma de acuerdos de libre comercio...", a lo que se sumaba "la renuencia mostrada por Brasil para entrar en negociaciones...".²⁷

En la Tercera Reunión Ministerial, celebrada en Belo Horizonte, en mayo de 1997, la confrontación de Estados Unidos con el Mercosur llegó a su punto máximo, pero pese a todo las aguas volvieron a su cauce y en la Declaración Conjunta se pudo afirmar que "existe un significativo grado de convergencia sobre principios y temas clave" como los siguientes: el

²⁵

²⁶ BID, *De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos del ALCA*, Documento de trabajo, julio 1996

²⁷ BID, *De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos del ALCA*, Documento de trabajo, julio 1996

consenso constituirá el principio fundamental de las negociaciones, cuyo resultado, de igual manera que en la Ronda Uruguay del GATT, constituirá un compromiso único, esto es, que no habrá acuerdo final sin un acuerdo en todos y cada uno de sus componentes, el ALCA podrá coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA; el acuerdo final será congruente con los acuerdos de la OMC; los países podrán negociar y adherir al ALCA individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional que negocie como una entidad

Belo Horizonte hizo además el reconocimiento ritual de que se prestará especial atención a las necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías más pequeñas, a fin de asegurar su plena participación en el proceso del ALCA. Se acordó, finalmente, que en la II Cumbre de las Américas, a realizarse en Santiago de Chile en marzo 1998, los Jefes de Estado y de Gobierno buscarían el acuerdo para abrir las negociaciones con la meta de concluir las a más tardar en 2005. La Cuarta Reunión Ministerial coronó casi a última hora el trabajo preparatorio y la Segunda Cumbre, como se había anticipado, dio luz verde a la negociación.

¿Puede decirse del ALCA que es un proyecto de Estados Unidos de conclusión inevitable, la “muerte anunciada” de los convenios de integración latinoamericanos?... Así podría sugerirlo la desproporción de las partes. Junto a la economía gigante de Estados Unidos las de América Latina son enanas. Europa no presenta tamañas disparidades. Asia tampoco. No obstante, no hay que tener una percepción teleológica del futuro del ALCA. Tras su apariencia neutral de tratado de libre comercio el ALCA es un proyecto eminentemente político, por tanto, altamente sensible a las variaciones de su circunstancia, es decir, del conjunto de accidentes de tiempo, lugar, modo, etc vinculados a su origen y evolución

Teniéndolo en cuenta el examen de la cuestión se hará primeramente en el plano de las hipótesis y las conjeturas, lo que más adelante podrá cotejarse con recientes constataciones del estado actual del proyecto. De todo ello se podrá inferirse tendencias, pero no sería prudente extraer conclusiones finales pues por la naturaleza misma del proyecto el desenlace final está sujeto a cambios impredecibles en función de alteraciones de su circunstancia.

Preámbulo a las conjeturas

La consideración del ALCA admite dos hipótesis contrapuestas sobre su desenlace. La primera, que es la hipótesis “oficial”, es que el ALCA se concretará en 2005 conforme los designios de la gran potencia. Con la absorción de la regionalización latinoamericana Estados Unidos materializaría en forma legal un viejo propósito de dominación hemisférica.²⁸ El Hemisferio Occidental tendría una nueva “constitución”, el tratado constitutivo del ALCA, como en los hechos lo es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte para Canadá y México.²⁹ Se dice lo anterior teniendo en cuenta que los Estados-nación contemporáneos aceptan cada vez más obligaciones derivadas de regímenes internacionales, no solo para la mejor conducción de sus relaciones con otros Estados, lo que está en consonancia con la tradición, sino ante todo como regulaciones de materias que antes eran de la competencia exclusiva y soberana del Estado-nación (propiedad, inversión, políticas económicas, etc.) Los acuerdos del tipo ALCA, dice Ian Robinson, “operan como una constitución económica que sienta las normas básicas a las que se ajustan los derechos de propiedad que todos los gobiernos deben respetar y los tipos de políticas económicas que todos los gobiernos deben evitar.”³⁰ La segunda hipótesis es que el ALCA aborte en el camino o que, en todo caso, sea una criatura distinta de la soñada por sus progenitores.

²⁸ “América para los americanos”, advirtió a Europa el Presidente Monroe en 1823.

²⁹ Stephen Clarkson, “Los tratados de libre comercio: nueva constitución de Canadá”, *Comercio Exterior*, N°1, México, 1994

³⁰ Citada por Alfredo Guerra-Borges, *Notas sobre el Estado y el Mercado en la Globalización* (inédito)

Al atisbar el futuro del ALCA es inevitable entremezclar las dos hipótesis; inscribirse en una sola sería desatender su contrario. Este es el criterio que orientará el somero examen que haremos enseguida de la cuestión.

¿Surgimiento del bloque occidental?

A primera vista lo que dio origen a la propuesta Clinton de establecer un área de libre comercio de las Américas es que para Estados Unidos las relaciones con América Latina tienen alta prioridad. "América Latina es ahora (...) más importante que durante la Guerra Fría", declaró William Rodgers, exSecretario del Departamento de Estado, en una audiencia del Comité Económico Conjunto del Congreso de Estados Unidos sobre la Iniciativa de las Américas.³¹ Un enfoque más equilibrado, de particular valor porque fue hecho en un diálogo entre grandes, difiere del anterior. En el "Diálogo (anual) Europa-Estados Unidos sobre América Latina", Bruce Juba, Director de la Oficina para América Latina y el Caribe del Departamento del Tesoro, manifestó que si bien América Latina reviste especial importancia para Estados Unidos por razones comerciales, de inversión y de inmigración, y por tanto los acontecimientos en la región rápidamente se perciben como algo que afecta los intereses vitales de Estados Unidos, por otra parte "el sistema político estadounidense presta escasa atención a América Latina. "Estos objetivos, concluyó Juba, son difíciles de conciliar con los objetivos de la formulación política"³²

Hay funcionarios estadounidenses que hablan con mayor crudeza, quizás para salir al paso a los políticos latinoamericanos que confunden sus propios deseos con la realidad. En el Congreso de empresarios argentinos que tuvo lugar en San Carlos de Bariloche en noviembre de 1993, la asesora del Presidente Clinton, Sally Shelton, declaró sin piedad que "durante un buen tiempo (América

³¹ Citado en SELA, *La Iniciativa Bush para las Américas: análisis preliminar de la Secretaría Permanente del SELA*, 1990

³² Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *Diálogo Europa-Estados Unidos sobre América Latina* correspondiente a 1996.

Latina) no se contará entre las prioridades de Estados Unidos"³³ En contraste con lo anterior, no faltan las oportunidades para que el Departamento de Estado diga lo contrario.

Opinamos, por consiguiente, que lo mejor es tomar las declaraciones oficiales de Estados Unidos dentro de su contexto político, vez por vez, con lo que se evitará caer en conclusiones precipitadas y opuestas. Ni fantasía ni frustración. Estados Unidos es una potencia que a menudo realiza cambios bruscos en su política internacional. Por escasa que sea la atención que el sistema político estadounidense preste habitualmente a América Latina, y muy poca la comprensión que tiene de su individualidad, le concederá atención especial en caso de considerar que los intereses de Estados Unidos están amenazados. En caso contrario, América Latina queda en *stand-by*.

El acuerdo de Miami sobre el ALCA significa dar paso a lo que en jerga política se diría que es el surgimiento del *bloque occidental*. El bloque constituiría una lógica respuesta al realineamiento internacional del poder económico. En esta pugna de titanes es indispensable una alta concentración de recursos y esfuerzos.

El "bloque occidental", sin embargo, tendría por lo menos dos rasgos muy peculiares que lo diferenciaría desventajosamente de sus competidores principales, particularmente de Europa. Por una parte, con ALCA o sin ella, Estados Unidos seguirá siendo una potencia muy extrovertida, un "global player" como lo califican Fishlow y Haggard.³⁴ Por tanto, como resultado natural de la creación del ALCA no cabe esperar una creciente concentración de sus inversiones y su comercio en América Latina.

El segundo rasgo particular es que el libre comercio con América Latina no aportará a Estados Unidos un incremento notable de su capacidad para hacer frente al desafío de sus competidores. "La mayor parte de los países latinoamericanos pertenece al grupo de

³³ "Por un tiempo AL no será prioridad para EU: Sally Shelton", *Excelsior*, México, 7 de noviembre de 1993, p. 1-A

competitividad decreciente, en el que se encuentran las economías que han perdido posiciones en el mercado de la OCDE o participan en éste en rubros no dinámicos o por ambas razones a la vez. »³⁵ Lester Thurow, a su vez, lo explica con un razonamiento que es ampliamente compartido por los medios políticos de Estados Unidos: "Geográficamente el socio comercial natural de Estados Unidos, América Latina, es una región pobre y de escasa educación (. .) Incluso si pudiera crearse un mercado común en América del Norte y del Sur, no ayudaría mucho a Estados Unidos".³⁶

No obstante, por poco que le ayuden (y ciertamente no es poco) Estados Unidos no puede desdeñar los mercados latinoamericanos. Algunos funcionarios estadounidenses "pronostican que para el año 2010, cinco años después de la fecha prevista para la puesta en marcha del ALCA, las exportaciones a América Latina y el Caribe habrán aumentado en un 190 por ciento hasta alcanzar 232,000 millones de dólares al año".³⁷ Por aleatoriedad que sea la suerte de los pronósticos no se puede negar que el argumento tiene mucho peso para los diseñadores de política.

Curiosamente, sin embargo, podría tener mucho peso también, pero en sentido inverso, para los trabajadores y empleados de Estados Unidos, lo mismo que para los ambientalistas. Uno puede preguntarse si la dinámica de los grupos locales de interés no replanteará en el futuro la oposición que encontró la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El peligro de un resurgimiento de las oposiciones sigue presente. Quizás ello no se deba, o no se deba exclusivamente, al temor de que la integración con países latinoamericanos dé lugar a pérdida de empleos en Estados Unidos, sino al hecho de que el libre comercio irrestricto aumenta las desigualdades de ingreso dentro de los países, agravando las tensiones sociales.

³⁴ Alberto Fishlow y Stephen Haggard. *The United States and the regionalization of the world economy*. OECD, Paris, 1992.

³⁵ Alfredo Guerra-Borges. "Globalización de la regionalización, un punto de vista alternativo", *Comercio Exterior*, n°6, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1996

³⁶ Lester Thurow, *La guerra del siglo XXI*, Buenos Aires, Argentina, Javier Vergara Editor S.A. , 1992, p.298

³⁷ SELA, *Más allá de la Cumbre de las Américas*, 1995

Diversos estudios han demostrado que la creciente apertura de la economía de Estados Unidos ha contribuido al incremento de la desigualdad de ingresos recayendo su mayor impacto en los empleados de menor nivel educativo. "Como consecuencia, los salarios de los menos altamente educados cayeron durante los 80, mientras los ingresos de los altamente educados crecieron".³⁸ Para Thurow la pérdida de empleos en Estados Unidos por efecto del tratado de América del Norte es desdeñable. El verdadero motivo de preocupación, a su juicio, consiste en que mientras el producto interno bruto real (es decir, corregido por la inflación) aumentó 27 por ciento entre 1973 y 1992, el salario cayó 20 por ciento en el mismo período para el 60 por ciento de los trabajadores masculinos comprendidos en los estratos inferiores de la escala salarial (...) Estados Unidos es ahora una economía del Primer Mundo con una economía del Tercer Mundo grande y creciente en su seno".³⁹ No es sorprendente entonces que Ross Perot haya tenido eco en millones de trabajadores que culparon a los mexicanos por su frustración.

Los dilemas del ALCA

De acuerdo a lo convenido en Miami por los jefes de Estado el principio básico de las negociaciones sería alcanzarla "sobre la base de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes (...) haciéndolos más parecidos".⁴⁰ Se trata de una frase que por su ambigüedad no tiene réplica en otro documento internacional, mucho menos suscrito por más de treinta Estados. Pero hay que admitir el grano de sabiduría que encierra. Algo había que anticipar acerca del desenlace de las negociaciones, pero nadie, ni entonces ni ahora, ha tenido la respuesta. Se trata de una negociación de características absolutamente inéditas; la de México ya había sido original, pero en todo caso se trataba de la negociación de Estados Unidos con un solo país subdesarrollado, cuyos vínculos eran de

³⁸ Arthur MacEwan, "Technological options and free trade agreements". *Science and Society*, vol.59, n°1, 1995.

³⁹ Lester Thurow, "An American Common Market", *The Guardian Weekly/The Washington Post*, November 21, 1993, citado por Leo Panitch, *Globalization and the State*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México, 1994.

antemano tan estrechos que hubiera causado extrañeza que en algún momento no se aspirara a estrecharlos más. Pero con América Latina y el Caribe en su conjunto ya es otra cosa, en su seno hay diferenciaciones muy pronunciadas, incluyendo las relaciones con Estados Unidos.

Tampoco ayuda a anticipar más claramente los resultados la declaración de que el ALCA será congruente con la OMC, pues esa “congruencia” es a lo sumo sólo un mínimo común denominador de la definición concreta de las opciones. ¿Serán las normas del ALCA más recatadas o irán más lejos que la OMC?... Nadie lo puede decir con certeza antes de 2005. Algunos hablan de conseguir un “ALCA-Plus”, pero a otros no les simpatiza la idea. No le encuentran sentido a consagrarse a fijar nuevas metas a la OMC antes de alcanzar las metas internacionalmente más modestas pero *nacional y regionalmente más fundamentales* de los acuerdos regionales.

Otro dilema lo plantea el consenso de que el ALCA coexista con los tratados de integración suscritos por los países, para el caso los latinoamericanos. Sin embargo, esa “coexistencia” resulta ahora que solo se dará cuando los derechos y obligaciones de esos tratados estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA. Esta disposición dista bastante del principio de la Declaración de Miami de “hacer los acuerdos más parecidos”. Se trata de un parecido cercano a la identidad. Para que haya desemejanzas con derecho a coexistir será necesario que los países latinoamericanos, o algunos de ellos, por ejemplo Mercosur, se nieguen a ir demasiado lejos, defiendan su identidad y hagan uso del principio de consenso para sostener su posición. ¿Pero quien puede asegurar que así será?...

Tampoco es seguro que el ALCA sea la criatura que en 1994 entrevió Estados Unidos. Cuando se tomó la decisión de crear el ALCA el tratado de libre comercio de América del Norte se veía como el molde en que se fundiría el Area. Pero “hoy es claro que serán los bloques

⁴⁰ Declaración de Principios de la Primera Cumbre de las Américas, Miami, 1994

comerciales dominantes (NAFTA y Mercosur) los que determinarán el destino del ALCA.”⁴¹ “El cambio (en años recientes) es tan notable que un nuevo orden hemisférico está emergiendo, el primero desde la terminación de la guerra fría. En lo esencial, la Primera Cumbre en Miami en 1994 fue una convocatoria para considerar la reorganización siguiendo las líneas de un modelo centrado en Estados Unidos con el NAFTA como el principal logro institucional. La Segunda Cumbre en Santiago confirmó la convocatoria y legitimó el proceso de reorganización pero siguiendo lineamientos muy diferentes de los avisados en 1994 (...) La nueva agenda es más sensitiva de los distintos intereses nacionales y regionales y tiene una sensibilidad mucho mayor para las cuestiones sociales (Además) Canadá está emergiendo como una fuerza principal en los asuntos hemisféricos (...) Su inserción en las cuestiones regionales ha dado una nueva tónica a los asuntos interamericanos.”⁴² Así, pues, no todo está escrito. A la hora de definir los grupos de negociación, por ejemplo, Argentina y Brasil consiguieron que se creara el grupo para la agricultura, gran victoria para el Mercosur porque durante las negociaciones previas a la Cumbre de Santiago Estados Unidos se opuso tercamente hasta el último momento.

La perspectiva de contar con socios hemisféricos que padecen de crisis recurrentes tampoco se desestima en Estados Unidos. El temor, lejos de desvanecerse, seguramente lo han alimentado las crisis de México en 1994, la de Brasil en 1998 y las reiteradas crisis que ha sufrido Argentina, no obstante tener anclada al dólar la economía, desmintiendo las vanidosas declaraciones del expresidente Menen sobre las virtudes de su programa. Por el contrario, en la Cuenca del Pacífico encuentra Estados Unidos economías muy dinámicas que por muchos años no han conocido la recesión. La indisposición a asumir los riesgos eventualmente podría favorecer que se

⁴¹ Mark Rosemberg. *Regional integration and globalization: from NAFTA to FTAA*, 1998

⁴² *Loc. cit*

ponderen con mayor puntaje las alternativas de asociación comercial en razón de la importancia de los mercados.

A este respecto cabe ilustrar el caso con un ejemplo sencillo ⁴³ En 1994 (posteriormente no han cambiado en lo fundamental las proporciones) las exportaciones estadounidenses a Canadá, un país que cuenta con menos de 30 millones de habitantes, tuvieron un valor de 114,255 millones de dólares, en tanto que las destinadas a América Latina y el Caribe, cuya población asciende a 450 millones de personas, tuvieron un valor de 92,588 millones de dólares ⁴⁴

De ese total el 55 por ciento correspondió a México, que es parte del TLC, de modo que la exportación de Estados Unidos a América Latina y el Caribe, excluido México, tuvo un valor de 41,748 millones de dólares en el año mencionado, lo que se compara desfavorablemente con las exportaciones de Estados Unidos a Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán, cuyo valor total tuvo un monto de 59,573 millones de dólares. La población de esos cuatro países es de 74 millones de habitantes

No puede dejar de mencionarse que en 1994 Estados Unidos suscribió el compromiso de negociar la creación en 2010 de un área de libre comercio en la Cuenca del Pacífico y que periódicamente se reanima el interés en negociaciones de libre comercio con la Unión Europea.. Todo esto lleva a preguntarse si Estados Unidos está en capacidad de negociar simultáneamente en tantos frentes a la vez. En caso de tener que elegir es razonable la duda de que pudiera no ser América Latina la opción principal. ⁴⁵

Si el interés de Estados Unidos en la integración hemisférica se perdiera o se enfriara, no puede excluirse que de nuevo cobre actualidad la adhesión individual, caso por caso, de países

⁴³ Alfredo Guerra-Borges, Globalización de la regionalización en América Latina, una propuesta alternativa, *Comercio Exterior*, 6, 1996)

⁴⁴ IMF, *Direction of Trade Statistics, Yearbook*, 1995. Las cifras son de exportación libre a bordo (fob)

⁴⁵ A Guerra-Borges, "Globalización. ", *op.cit*

latinoamericanos al TLCAN o se opte por la firma de tratados bilaterales. Para Estados Unidos esta alternativa tiene varios atractivos, pues le permitiría una negociación selectiva de acuerdo a la importancia de su intercambio comercial. Tampoco puede excluirse que en los medios políticos de Estados Unidos gane terreno la idea de aprovechar la generosa apertura comercial de América Latina, gracias a la cual Estados Unidos ya tiene garantizado desde ahora un acceso poco entorpecido a los mercados latinoamericanos.⁴⁶ Lo que le haría falta no sería muy difícil dismantelarlo, a menos que cambiaran los equipos gobernantes de la América Latina de hoy. ¿Necesitaba Estados Unidos celebrar un tratado de libre comercio con México para tener creciente acceso a su mercado?... La pregunta es ociosa por lo que exime de comentarios. La decisión estadounidense de suscribir el tratado fue política.

La debilidad de Estados Unidos

En el centro de los dilemas hay una interrogante de repercusión especial para el futuro del ALCA. ¿Por qué el proceso de negociación del ALCA adolece de una falta de liderazgo estadounidense? ... La respuesta tiene que ver con la política interna de Estados Unidos, en particular con las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo. Se trata, en concreto, de que para negociar Estados Unidos acuerdos que impliquen modificaciones de su legislación interna, el Ejecutivo debe recibir del Congreso la autoridad para negociar por la "vía rápida" (el *fast-track* de la jerga estadounidense). Cuando el Ejecutivo negocia un acuerdo comercial debe someter al Congreso un proyecto de decreto de promulgación que contiene todas las modificaciones que deben hacerse a las leyes de Estados Unidos. La concesión de la vía rápida implica que el proyecto debe ponerse a votación de ambas Cámaras del Congreso en el plazo de 90 días legislativos, y *que no podrá enmendarse*. Si así no fuera, los que se oponen a un determinado acuerdo comercial podrían evitar que se llevara a

⁴⁶ *Loc.cit*

votación o discutir cada uno de los puntos del acuerdo mediante lo que en la jerga política de Estados Unidos se llama “enmiendas asesinas”.

En otras palabras, la autoridad para negociar por la vía rápida tiene el objetivo político de crear un entendimiento entre los dos poderes sobre la política comercial de Estados Unidos; el Ejecutivo se compromete a mantener al Congreso informado de los objetivos y el curso de las negociaciones, y el Congreso se compromete a dar un trato preferencial a los acuerdos que resulten de esas negociaciones. Por consiguiente, la vía rápida es posible únicamente si entre Ejecutivo y Congreso hay un alto grado de armonía política. Si entre ambos poderes no hay consenso no habrá tampoco vía rápida y si no hay vía rápida difícilmente puede el Ejecutivo llevar a término una negociación. Pero como lo manifestó el Ministro de Comercio Internacional de Canadá, encargado de la Presidencia del ALCA en 1998-1999, para el ALCA constituye uno de sus desafíos fundamentales “la superación del impase con el *fast-track*, dado que *nadie está dispuesto a negociar dos veces...*”.⁴⁷ Aun admitiendo la posibilidad de persuadir al Congreso para que otorgue una nueva concesión de autoridad de vía rápida, a juicio de algunos observadores lo más recomendable sería que los dirigentes económicos de la región planificaran otros escenarios.⁴⁸ Si el Congreso se negara definitivamente a acordar la vía rápida, con ello pondría fin a más de sesenta años de cooperación entre Ejecutivo y Congreso en la elaboración de la política comercial de Estados Unidos. Pero esta posibilidad existe ahora.

Aun sin vía rápida el Ejecutivo estadounidense puede negociar (como lo hizo al involucrarse en la Ronda Uruguay), pero debe tener una bien definida posibilidad de obtenerla. Al concurrir a la Segunda Cumbre de las Américas podría pensarse que el Presidente Clinton abrigaba todavía esa

⁴⁷ Citado en *Opciones de Estados Unidos en el Área de Libre Comercio de las Américas* (tomado de AmericasNet). El Ministro de Comercio Internacional de Canadá planteó cinco desafíos fundamentales del ALCA en la 22^a Conferencia Anual de Miami sobre el Caribe y América Latina dedicada al tema *Business in the Hemisphere: From talk to action*, diciembre 1998.

seguridad, aunque tuvo que tender previamente una cortina de humo, por si acaso. Para encubrir la debilidad con que concurría a la Cumbre de Santiago, Estados Unidos argumentó que el tema central de ésta no eran las negociaciones comerciales sino la educación, pero de la frondosa declaración sobre educación ya nadie se acuerda, y en cambio fue a partir de la Cumbre que se emprendieron las negociaciones. Se iniciaron, ciertamente, pero toda la atención sigue cifrada en la vía rápida.

En el caso extremo, si el Ejecutivo no obtiene la vía rápida, también puede negociar, pero sólo acuerdos que no implican modificaciones de las leyes de Estados Unidos. En 1997 Estados Unidos negoció con Nicaragua un acuerdo sobre derechos de propiedad intelectual que para todo fin práctico impone obligaciones sólo a Nicaragua. Pero Nicaragua difícilmente tiene seguidores. En la OMC Estados Unidos suscribió los acuerdos sobre servicios de telecomunicaciones y servicios financieros, pero adecuó sus ofertas de modo que no fuera necesario hacer cambios en la legislación interna. Una opción de esta naturaleza no la aceptaría nadie en el ALCA.

Tras las conjeturas, la duda cartesiana

Podemos resumir ahora el ejercicio académico de las hipótesis y conjeturas, cuyo objeto implícito ha sido estimular al lector a pensar y cuestionar en vez de aceptar irreflexivamente la verdad oficial que satura los medios. El proyecto ALCA de Estados Unidos, si se llevara a cabo conforme sus designios de potencia hegemónica, significaría para América Latina una vía específica de globalización de su regionalización. Esta metamorfosis reforzaría los intereses de Estados Unidos en el ámbito latinoamericano y del Caribe y los subsumiría en la política global de ese país, poniéndolos al servicio de las estrategias *políticas* del Estado “americano” y de las estrategias *económicas* de las empresas transnacionales estadounidenses. Globalizada que fuera la regionalización latinoamericana no tendría sentido hablar de objetivos propios de ésta ni de metas a alcanzar mediante ésta, pues el marco en que se inscribirían las actuaciones de los gobiernos

⁴⁸ Craig VanGrassteck, “La vía rápida: un largo y tortuoso camino”, *Capítulos*, n°53, SELA, 1998

latinoamericanos estaría dado por la normatividad hemisférica, diseñada por la potencia hegemónica. En el ámbito del Mercosur se ha percibido de esta manera, lo que refleja el profesor Helio Jaguaribe al subrayar que el éxito del ALCA anularía el papel potencial del Mercosur en los asuntos internacionales y reforzaría los intereses de Estados Unidos en el hemisferio. Su punto de vista es que entre los dos acuerdos, ALCA y Mercosur, hay un juego de suma cero, lo que gana uno lo pierde el otro.⁴⁹

Pero hay otras conclusiones que es posible extraer de las conjeturas. Hay que atreverse a pensar que la globalización de la regionalización por la vía del ALCA no es un hecho consumado en perspectiva. Su consumación inevitable es algo que solamente cabe en la resignación ideológica neoliberal de una parte de los gobiernos latinoamericanos y los círculos adyacentes, incluidos los defensores de la fe. Su razonamiento tiene una estructura silogística sencilla: toda potencia hegemónica tiene un poder de decisión superior al de los países de la región hegemonzada; Estados Unidos es una potencia hegemónica; por tanto, Estados Unidos tiene el poder de decisión para hacer valer su proyecto de reformulación de las relaciones de subordinación sobre América Latina.

No obstante, al silogismo le hace falta una condición sin la cual no es verdadero y pasa a ser falacia, la condición de que la potencia hegemónica esté inconfundiblemente resuelta a hacer prevalecer su proyecto, y esta condición no se cumple en el presente caso. Lo veremos al pasar a las constataciones empíricas de la situación. Por consiguiente, el proyecto tiene grietas por donde pueden escurrir los intereses propios de los países latinoamericanos, particularmente de Brasil-Mercosur, en cuyo caso el proyecto puede no concretarse conforme el designio original de reformular la dominación sobre América Latina. Sustraerse de la dominación es utópico, aunque al afirmarlo no suscribimos ninguna tesis de destino manifiesto. Concebida de manera general, la

⁴⁹ Helio Jaguaribe. *Mercosur y las alternativas del orden mundial*, trabajo presentado en el Encuentro Internacional Globalización, América Latina y la II Cumbre de las Américas. FLACSO-Chile y Latin American and Caribbean

reformulación de esas relaciones admite numerosas variantes. Lo esencial de una estrategia *latinoamericana* es ganar todos los grados de libertad que sea posible mediante el robustecimiento de la cohesión en la integración. Si fuera cierto que estamos por vivir en la sinfonía electrónica de que hablan los globalistas, hay que admitir que cada quien tiene preferencias al elegir el instrumento que desea tocar. Una orquesta no es sólo el director.

La conclusión general de esta parte es que, no obstante proceder la iniciativa del ALCA de la potencia hegemónica en el hemisferio occidental, es posible afirmar que no tiene de su parte todas las posibilidades de hacer realidad su proyecto, mucho menos con su diseño político original (original desde lo tiempos del presidente Monroe hace ciento ochenta años).

Más allá de las conjeturas

Las más recientes constataciones empíricas de la situación del ALCA confirman en gran parte el razonamiento conjetural. La exploración profunda que realizó el Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericanas del estado de cosas en el ALCA, el acuerdo Unión Europea-Mercosur y otros temas que habremos de examinar más adelante, puso de manifiesto que “en Estados Unidos parece haberse diluido el entusiasmo en torno al ALCA (...) El entusiasmo suscitado por la iniciativa en 1994 ha decaído notablemente y Estados Unidos mantiene su firme compromiso en América del Norte.”⁵⁰

¿Qué es lo que motiva este desencanto?... Los círculos políticos perciben claramente que la opinión pública se inclina por el proteccionismo, lo que hace muy improbable la adopción de una política comercial dinámica de Estados Unidos, que conlleva la autorización de la vía rápida. Debido al resurgimiento del nacionalismo económico en el Congreso norteamericano no hay actualmente la misma disposición que pudo haber habido en el pasado en torno a la suscripción de acuerdos

comerciales que implican pérdidas de ingreso fiscal y el desplazamiento eventual de empresas hacia otras regiones. El supuesto tradicional de que los republicanos están en cierta medida más inclinados a favor del libre comercio que los demócratas parece estarse debilitando. Ahora quedan menos moderados en cada partido, y se han reducido mucho las divergencias entre demócratas y republicanos en materia de política económica internacional. Por su parte, los ambientalistas y los sindicatos, derrotados en su oposición al TLCAN en 1993, han vuelto a la escena política con renovado vigor, dispuestos esta vez a cobrarse la revancha en los próximos acuerdos internacionales, el ALCA entre otros, o la ampliación de la agenda de la OMC, que fue derrotada en Seattle con la activa participación de la alianza, por primera vez en 30 años, de los ambientalistas y la AFL-CIO.⁵¹ La pérdida de empleos y particularmente la diferenciación creciente de los salarios que ha creado en Estados Unidos dos mundos laborales, tiene su traducción en el lema convocante de que los acuerdos comerciales “son parte del problema y no de la solución.” Los demócratas son particularmente sensibles a la mentalidad que está prevaleciendo en los obreros y las minorías étnicas, usualmente condenadas a desempeñarse en los escalones inferiores de la escala laboral. La sucesión de rechazos que ha sufrido la vía rápida en el Congreso refleja esa creciente sensibilización. La última vez que la vía rápida fue rechazada, en septiembre de 1998, votaron contra la solicitud del presidente Clinton 171 congresistas demócratas y a favor sólo 29.

Abona la duda metódica la posibilidad de que, como algo sin precedente en la historia de Estados Unidos, el acuerdo sobre la vía rápida puntualice las posiciones, las formas y los alcances de lo que se autoriza al Ejecutivo negociar, algo que ya está presente en algunas de las iniciativas

⁵⁰ IRELA, *Las perspectivas de un acuerdo de libre comercio UE-Mercosur y las opciones para la política de Estados Unidos*, Madrid, 1999, p.22 y p.23

⁵¹ Un hecho sorprendente en el contexto de la historia reciente de Estados Unidos, que pone de manifiesto la elevada conciencia de alerta y oposición a las negociaciones multilaterales y a la OMC, FMI y Banco Mundial, fue que se puso fin al enfrentamiento que desde los años setenta oponía a los defensores del ambiente (los Greens) y los sindicatos estadounidenses. La oposición común de ambos sectores a la ampliación de la agenda de la OMC

presentadas por algunos congresistas. En tal caso los negociadores estadounidenses ya no dispondrían de la flexibilidad de que gozaron en el pasado de moverse libremente dentro de los espacios que el Congreso delimitaba en términos generales. Si una situación así se presentara, América Latina tendría que decidir si acepta o no negociar bajo las condiciones que se fijaran. Suponer que la suerte del ALCA depende ahora tan sólo de que el Congreso apruebe la vía rápida, porque eso confirmaría el compromiso de Estados Unidos con el ALCA, es una suposición imprudente. América Latina no puede negociar en los términos de cualquier vía rápida. ¿Son tan grandes los beneficios que se esperan del ALCA como para aceptar cualquier tipo de negociación para alcanzarla?... No ciertamente. En lo tocante al acceso al mercado de Estados Unidos los niveles arancelarios actuales son sumamente bajos y de todas maneras la gran mayoría de productos latinoamericanos ya tienen entrada libre de aranceles mediante los mecanismos preferenciales existentes. Restaría plantear a Estados Unidos la consolidación *sine die* de esos mecanismos y su extensión a los productos sensibles actualmente excluidos, concesión difícil de obtener. La experiencia frustrante de la concesión de la "paridad" con México propuesta reiteradas veces por congresistas estadounidenses para los numerosos países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, viene a confirmarlo.

Quedaría por eliminar los obstáculos no arancelarios, que en algunos casos son muy entorpecedores. En opinión de Tortora, que compartimos plenamente, tendría más importancia que Estados Unidos prescindiera de la agresiva legislación comercial que impone medidas unilaterales y sanciones y levanta barreras para-arancelarias más amplias y discrecionales que las que utilizan otros

países. "En el TLCAN México registró logros positivos en este sentido, pero la extensión de este trato a todos los países del hemisferio es improbable."⁵²

La duda metódica admite una cuestión más para considerar ¿Cuál será en definitiva el papel de Brasil-Mercosur en las negociaciones del ALCA? ¿Pese a las opciones diferentes en su interior prevalecerá la elección común por el Mercosur?... Pensamos que sí. No obstante que la naturaleza intergubernamental de la institucionalidad del Mercosur la hace muy vulnerable a las decisiones de los Jefes de Estado, creemos que los intereses económicos y las aspiraciones políticas del Mercosur prevalecerán. Después de la agitada reunión ministerial del ALCA en Belo Horizonte, los presidentes de los países miembros del Mercosur, con el consenso de Bolivia y Chile, acordaron dar prioridad al fortalecimiento del acuerdo a fin de estar en mejor pie de negociación internacional. Más ilustrativo aún, si cabe, es que durante la XII Cumbre del Mercosur, el Secretario de Relaciones Económicas Internacionales de Argentina, Jorge Campbell, sostuvo que "la existencia de negociaciones sobre el ALCA nos obliga a profundizar el Mercosur para sobrevivir con identidad propia"⁵³ Si en esta dirección se actúa en los próximos años puede darse por seguro que el proyecto original de Estados Unidos no se concretará. Washington tendría que aceptar una solución diferente. Y como la posición del Mercosur ejercería una considerable atracción en no pocos países latinoamericanos, su poder de negociación sería mayor. La regionalización tiene su propia fuerza de gravedad

La duda metódica admite, finalmente, una posibilidad extrema, que el ALCA no llegue a suscribirse y que Estados Unidos se incline por un nuevo esquema de relaciones con América Latina. Hace algunos años Kissinger aconsejó a Washington que no se entretuviera con el ALCA y negociara directamente con Brasil y el Mercosur Pero ahora se sabe que "el Mercosur no es una

⁵² Manuela Tortora, *ALCA: expectativas y realidades*, SELA, 1998

⁵³ IRELA, *El Mercosur, perspectivas de un bloque emergente*, Madrid, OJO FALTA EL AÑO

prioridad para Estados Unidos.”⁵⁴ La razón es que el comercio con esa zona, y en general con América Latina y el Caribe, tiene mucho menos valor que el de Estados Unidos con Canadá y México. Podrá no ser Mercosur una prioridad para Estados Unidos pero no hay sacar de ello conclusiones equivocadas. Además del comercio y la inversión en la zona, que no son cosa despreciable, está la desafiante presencia europea en el Mercosur. Y como dijera Enrique IV al convertirse por conveniencia política del protestantismo al catolicismo, “París bien vale una misa”.

El acuerdo Mercosur-Unión Europea, una globalización no hegemónica

Aun cuando en este caso no estaríamos haciendo referencia a América Latina en su totalidad, el Mercosur puede considerarse un exponente legítimo de ésta, no sólo ni principalmente porque tiene más de la mitad de la población latinoamericana sino porque en lo tocante a la globalización y la regionalización, vale decir, en su proyección internacional, tiene un propósito de identidad latinoamericana claramente diferenciada frente a las grandes constelaciones de poder, en particular frente a Estados Unidos, no necesariamente de estilo confrontativo..

La cooperación de la Unión Europea para el Mercosur se hizo presente desde muy temprano. En 1992, apenas un año después de la firma del Tratado de Asunción, las partes firmaron el Acuerdo-Marco de Cooperación Interinstitucional, que incluía asistencia técnica, intercambio de información, formación de recursos humanos y apoyo institucional. En junio de 1994, en su reunión de Corfú, el Consejo Europeo definió la política europea en relación al Mercosur, decisión a la que los presidentes de los países miembros del grupo respondieron de inmediato con satisfacción.⁵⁵ Ese mismo año se suscribió el Memorándum de Entendimiento en que ambas partes se comprometían a concluir en corto plazo un Acuerdo-Marco Interregional con

⁵⁴ IRELA, *Las perspectivas de un acuerdo...*, op.cit, p.24

el objetivo final de formar una zona de libre comercio en 2001. En diciembre de 1995 se firmó, finalmente, el Acuerdo-Marco Interregional de Cooperación Económico-comercial, que establece las bases para avanzar hacia la zona de libre comercio en un plazo de diez años. Este es el primer acuerdo birregional entre dos uniones aduaneras que registra la historia.

El acuerdo define cuatro ejes de acción o áreas de cooperación: la institucionalización del diálogo político de carácter regular y profundo; realizar de manera progresiva la cooperación comercial, a fin de preparar las condiciones para la liberalización del comercio recíproco; fortalecer la cooperación económica y reforzar la cooperación en favor de la integración regional.

⁵⁰ Ver Declaración en *Integración Latinoamericana*, n° 203. Buenos Aires, agosto-septiembre 1994

Las razones del Mercosur

Para el Mercosur el establecimiento de una zona de libre comercio birregional con la Unión Europea está en completa consonancia con sus intereses como cuarto conjunto económico mundial después del NAFTA, la Unión Europea y el bloque asiático. Realzaría significativamente la presencia internacional del Mercosur y tendría en su crecimiento económico un efecto más intenso que el esperado de la suscripción del ALCA. A esta conclusión llegó la Fundación Getulio Vargas en una estimación econométrica de los efectos estáticos de los acuerdos. Teniendo como referencia las actuales corrientes comerciales estimó el incremento esperado de las exportaciones del Mercosur a Europa y, básicamente, a Estados Unidos. Según la Fundación el Mercosur tiene más que ganar con el acuerdo con la Unión Europea que con el ALCA. La liberalización del comercio con la UE significaría para Brasil un crecimiento económico adicional del 5 por ciento anual, que en el caso del ALCA sería solamente de 2 por ciento. En Argentina el impacto sería mayor, el acuerdo con la UE produciría un crecimiento adicional del 6.7 por ciento frente al 0.7 por ciento del ALCA.⁵⁶

La Unión Europea ha sido tradicionalmente el principal socio comercial de los países parte del Mercosur, y de Chile como país asociado, y es también el principal inversionista extranjero en esos países. En el Mercosur hay aproximadamente cuatro veces más empresas europeas que de Estados Unidos. Cifras preliminares de 1998 indican que las empresas europeas aportaron el 46 por ciento de la inversión extranjera total en el Mercosur, frente al 27 por ciento de las empresas estadounidenses. “Contrariamente a lo que ocurre en México y en la mayoría de los países latinoamericanos donde predomina la inversión de Estados Unidos, las compañías europeas están firmemente asentadas en el Mercosur y cuentan con el potencial para expandirse

⁵⁶ IRELA, *Las perspectivas de un acuerdo de libre comercio UE-Mercosur y las opciones para la política de Estados Unidos*, Madrid, 1999

en el Cono Sur. Ello explica la existencia en la Unión Europea de un influyente *lobby* empresarial (especialmente en los sectores de industria y servicios) que apoya un Acuerdo de Libre Comercio con el Mercosur.”⁵⁷ Todo ello son razones que abonan el interés del Mercosur en la intensificación de sus vínculos con Europa.

Las razones de la Unión Europea

Desde el punto europeo la cooperación-integración con el Mercosur tiene cuando menos dos explicaciones. La primera es la nueva estrategia comercial de la UE que concede mucha importancia a la apertura de mercados en el exterior. No obstante que para los Estados miembros de la Unión el mercado comunitario tiene una importancia primordial, se le concede ahora una alta prioridad a las exportaciones a terceros países teniendo en cuenta que, en primer lugar, la recuperación de las economías europeas en 1993-1994 se apoyó en el crecimiento sostenido de las exportaciones fuera del ámbito comunitario; en segundo lugar, mientras que las exportaciones comunitarias a países industriales crecieron solamente cinco por ciento entre 1990 y 1993 y la expansión del comercio con la cuenca mediterránea y el resto del mundo fue, respectivamente, 16 por ciento, las exportaciones a América Latina en el periodo indicado aumentaron casi 50 por ciento, con lo que pasó a ser la región más dinámica del comercio exterior europeo.⁵⁸ Para la UE el interés primordial de un acuerdo con el Mercosur radica en las previsiones hechas de que favorecerá un rápido crecimiento de sus exportaciones y de su ya importante participación en este mercado. En particular es muy grande el interés europeo en sectores como el automotriz y los servicios, en los que cabe esperar un significativo incremento

⁵⁷ *Ibid.*, p.12

⁵⁸ Gonzalo García Jiménez, L'Union Européenne et la relance du processus d'intégration en Amérique Latine : a la recherche d'une nouvelle stratégie commerciale face au dynamisme nord-américain (inédito). Se agradece al autor la oportunidad de ver el manuscrito

de las ventas europeas, pero también es significativo el interés cifrado en el rubro de la maquinaria.⁵⁹

Una razón de Estado

Hay algo más que comercio en la nueva estrategia europea. Con ésta se trata de contrapesar el dinamismo estadounidense. De no conservar la UE su presencia protagónica en el Mercosur, éste caería irremediabilmente bajo la creciente influencia política y económica de Estados Unidos, que ya es muy importante. Ya en 1994, antes aún de la firma del acuerdo birregional, la Comisión Europea había hecho presente al Consejo y al Parlamento Europeo que de no asumir la UE una posición más comprometida perdería irremediabilmente cuotas de mercado en el Mercosur, como ya las había perdido en México tras la suscripción del NAFTA. De las "zonas emergentes" América Latina es, por decirlo de alguna manera, la "única disponible" para la Unión Europea, y aun así sólo en sentido relativo pues de igual manera que en Asia choca con la presencia hegemónica de Japón, en América Latina choca con el predominio de Estados Unidos. Como toda gran potencia, Europa estima que no se puede abandonar la plaza. Lo mismo piensa Estados Unidos respecto de la Unión Europea. El ALCA hay que verlo también desde esta perspectiva.

La diferencia esencial entre dos "globalizaciones"

Aquí tocamos una cuestión primordial. En tanto que el ALCA es la vía para una globalización de la regionalización de América Latina desde posiciones de hegemonía, el acuerdo Mercosur-Unión Europea no lo es. La Unión Europea no es y no puede ser una potencia hegemónica en América Latina, ni aún en el Mercosur donde tiene sus posiciones más fuertes. La explicación obvia es la presencia de Estados Unidos. Esto marca una diferencia fundamental entre los dos tipos de globalización, una diferencia que favorece a América Latina. No es la única. La

⁵⁹ IRELA, *Las perspectivas... op.cit*

favorece, asimismo, que la Unión Europea concibe la integración de una manera profundamente diferente que Estados Unidos. En tercer lugar, las fuentes culturales de América Latina tienen su raíz histórica en Europa y no en Estados Unidos, lo que cuenta en alto grado en la conservación y el perfeccionamiento de una identidad latinoamericana. En cuarto lugar, la Unión Europea no abriga, ni podría abrigar, propósitos semejantes a los designios monroístas de Estados Unidos.

Por todo ello, si hemos de sopesar las dos vías de acceso a la globalización, la ventaja se inclina a favor de un acuerdo con la Unión Europea. Con ésta se tendría más grados de libertad para el desarrollo con identidad latinoamericana, y su concreción ampliaría considerablemente los grados de libertad de América Latina en sus relaciones con Estados Unidos, incluida la negociación de un acuerdo de libre comercio hemisférico. El presidente Monroe pasaría a ser un profeta equivocado.

La difícil concreción

Al firmarse el acuerdo Unión Europea-Mercosur en 1995 ambas partes veían con optimismo la concertación de mecanismos de liberalización comercial en un plazo relativamente corto, lo cual abriría paso a la declaración formal de inicio de las negociaciones para el establecimiento de la asociación birregional. Pronto, sin embargo, se manifestaron las discrepancias en el seno de la UE, particularmente sobre la inclusión del tema agrícola en la agenda de negociaciones. En cierto momento todo hacía pensar que los plazos originalmente estimados para el inicio de negociaciones ya no serían respetados. Pero estaba a la vista la cumbre de los jefes de estado y de gobierno de América Latina/Caribe y la Unión Europea en Río de Janeiro, junio de 1999, y en forma simultánea con ésta la minicumbre trilateral Chile-Mercosur-UE. Algo había que llevar. A favor de la concesión del mandato se movilizaron fuerzas muy importantes, Alemania tenía en ese período la presidencia de la UE; España, Italia y Portugal acuerparon resueltamente la posición alemana, y el Foro Empresarial UE-Mercosur, creado en Río de Janeiro en febrero de

1999, acentuó sus presiones a favor del pronto inicio de las negociaciones. El 22 de junio de 1999, faltando una semana para la primera cumbre con América Latina, el Consejo de la UE aprobó el mandato de negociación, que incluía una zona de libre comercio, pero haciéndose eco de las discrepancias internas el mandato diferenció dos etapas: la primera, para realizar conversaciones preliminares. En la segunda etapa deberá llevarse a cabo el difícil proceso de las negociaciones arancelarias. Su inicio se fijó “para después” del 1 de julio de 2001, sin precisar una fecha para abrir el diálogo. De acuerdo a lo anterior con lo anterior, la primera reunión del Consejo de Cooperación UE-Mercosur se celebró en Bruselas, noviembre de 1999, para conocer de cuestiones de procedimiento (metodología, cronograma y agenda). Se acordó crear un Comité de Negociaciones Birregionales que fuera responsable de los temas comerciales y actuara como comité coordinador del proceso, con reuniones tres veces al año. Finalmente, el Comité de Negociaciones tuvo su primera reunión en Buenos Aires, en abril 2000, y creó tres Grupos Técnicos: el de Comercio de bienes, con tres subgrupos; el de comercio de servicios, movimientos de capitales, inversiones y propiedad intelectual; y el de competencia y reglamentación de conflictos.

En la obtención del mandato para la negociación del acuerdo birregional el comercio de productos agrícolas y pesqueros es el más controvertido, porque es en éste que se concentra el 40 por ciento de las exportaciones del Mercosur a Europa. La perspectiva de un ingreso libre de derechos de estos productos a la Unión Aduanera despertó serios temores en el *lobby* agrícola, particularmente en Francia, Irlanda, Alemania, España e Italia.

Para el poderoso *lobby* agrícola la negociación de un acuerdo de libre comercio con el Mercosur pondría en peligro la Política Agrícola Común. Pese a que sólo el seis por ciento de la fuerza de trabajo europea se encuentra en la agricultura, la PAC concentra el 47 por ciento del presupuesto comunitario. La PAC es motivo de cuestionamientos de un tiempo a esta parte y la

tendencia es a reducir su peso en el presupuesto, pero el área de libre comercio con el Mercosur podría elevar las asignaciones para la PAC entre 5,700 y 14,300 millones de euros, según distintas estimaciones, para compensar a los agricultores europeos los efectos de la competencia del Mercosur.⁶⁰ Ya ahora, sin gozar de libertad de acceso, el Mercosur tiene el 67 por ciento del total de las importaciones de carne bovina fresca y congelada que la UE realiza desde el resto del mundo; el 51 por ciento de los jugos de frutas, el 43 por ciento del maíz sin moler, el 48 por ciento del pienso para animales y el 42 por ciento de semillas y frutas oleaginosas.⁶¹

La incorporación a la UE de Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y la República Checa puede tener también fuerte impacto en la PAC porque una buena parte de esos países tiene una economía básicamente agrícola. Esto viene a complicar las cosas del Mercosur, no sólo en el aspecto que venimos considerando sino porque algunos países miembros de la Unión se manifiestan por la posposición de las negociaciones con el Mercosur hasta que se hayan completado las que dieron inicio en 1998 con los países centroorientales europeos antes mencionados.⁶²

No todo es desfavorable a la negociación del acuerdo de libre comercio UE-Mercosur. El ingreso de los países centroorientales europeos antes mencionados, y posteriormente de “los restantes” (Bulgaria, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Rumania) tendrán la ventaja para el Mercosur de que acelerarán la reforma de la PAC, pues un aumento de su presupuesto resulta ya absolutamente intolerable para los países miembros de la Unión. Por otra parte, el acuerdo UE-Mercosur tiene poderosos amigos, ante todo Alemania que es el país comunitario con más fuertes relaciones con Brasil. Finalmente, estimaciones hechas por la Comisión Europea indican que el

⁶⁰ Susanne Gratus, “Las perspectivas de un acuerdo de libre comercio UE-Mercosur. *Revista Capítulos*, n°58, SELA, enero-abril 2000

⁶¹ IRELA, *Las negociaciones Unión Europea-Mercosur. El largo camino hacia la liberalización comercial*, Madrid, mayo 2000

acuerdo de libre comercio con el Mercosur daría lugar a significativos beneficios netos para ambas partes. Si se suprimieran las barreras para los productos agrícolas, las ganancias anuales adicionales para la UE serían del orden de 6,200 millones de dólares y de 5,100 millones para el Mercosur.⁶³

Digamos de paso, porque posiblemente no haya otro lugar para decirlo, que la negociación de una asociación binacional Mercosur-Unión Europea, de manera similar a la discusión sobre el NAFTA en Estados Unidos, ponen de manifiesto que en los tiempos modernos los papeles se han invertido; antes eran los países en desarrollo los que hacían resistencia a los convenios con países desarrollados; ahora es lo contrario, y aunque la explicación de la “mayor flexibilidad” de los primeros no es difícil darla, pero sería volver sobre argumentos de sobra conocidos, la explicación de la resistencia de los países centrales se debe por lo general a la defensa obstinada que hacen de los sectores *en que no son competitivos, en que no tienen las ventajas comparativas de su parte*, y sin embargo, el Banco Mundial calla. Sabemos por qué.

Un balance gris para comenzar el milenio

El tercer milenio emprendió su camino con un fuerte bagaje de dudas y reconsideraciones por el lado del Mercosur, de la Unión Europea y de Estados Unidos. Es la hora en que cada parte tendrá que hacer examen de conciencia pues no son acontecimientos externos los que fuerzan la reflexión sino cuestiones internas de cada uno. En el cruce de caminos está el hecho de que la creación de una asociación birregional UE-Mercosur tiene el mismo calendario de las negociaciones del ALCA. En ambos casos la conclusión de las negociaciones se anticipa para 2005. Siguiendo la tradición del cine algunos se sienten inclinados a pensar que es pura

⁶² Ver en S. Gratius, *op.cit*, una presentación detallada de la estructura comercial UE-Mercosur.

coincidencia. Pero en realidad la coincidencia tiene un mensaje, y habiéndolo percibido claramente el Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericanas decidió realizar un estudio que "en este nuevo contexto de relaciones triangulares" tuviera el objeto de "contribuir a instaurar un diálogo tripartito entre la UE, el Mercosur y Estados Unidos acerca del futuro de sus flujos de comercio e inversión en un marco de creación de bloques regionales y de negociaciones de libre comercio"⁶⁴ Salvo indicación en contrario, el apretado resumen que haremos enseguida se basa en ese documento.

El Mercosur encara varios desafíos importantes. En primer lugar, la crisis brasileña de 1998. El capital especulativo, que venía de asolar las economías de Asia y Rusia, se volvió ese año contra Brasil, como ya lo había hecho contra México y Argentina en 1994. Sumido en la impotencia, el Banco Central de Brasil decidió finalmente permitir la libre flotación del real, lo que implicó una devaluación del 40 por ciento. Una caída del tipo de cambio de esa magnitud en la economía más grande del Mercosur necesariamente tuvo graves consecuencias en las posiciones de competitividad dentro del grupo. Debido a que Argentina se mantuvo pegada a su sistema de paridad peso-dólar fue el país más afectado por la crisis. La rigidez de su sistema no le permitió corregir la violenta sobrevaluación de su moneda frente a la de su principal mercado (Brasil) por lo que sus ventas a este país cayeron en un 25 por ciento, al mismo tiempo que se incrementaron las importaciones desde Brasil.

La crisis puso de manifiesto una debilidad institucional del Mercosur. Hasta ahora el liderazgo presidencial ha sido particularmente eficaz en la construcción del MERCOSUR y la

⁶³ IRELA. *Las perspectivas de un acuerdo de libre comercio UE-Mercosur y las opciones para la política de Estados Unidos*, Madrid, noviembre 1999

⁶⁴ IRELA. *Las perspectivas de un acuerdo...*, *op.cit.*, El Proyecto fue financiado por la Tinker Foundation de Nueva York y contó con la asistencia de tres consultores principales: Roberto Bouzas, Investigador Principal de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Profesor del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, en Buenos Aires; Victor Bulmer-Thomas, Senior Fellow of Latin American Studies (ILSAS), University of London; y

solución de las confrontaciones, particularmente entre Argentina y Brasil. Sin embargo, para pero para la mayoría de los analistas la estructura intergubernamental del MERCOSUR no estará a la altura de los desafíos del proceso al cobrar mayor complejidad y requerirse niveles específicos descentralizados de decisiones. Esto implica transferir un grado creciente de poderes a los órganos del MERCOSUR para que sean cada vez más órganos regionales propiamente dichos, como en un grado mucho más avanzado lo es la Comisión Europea. En segundo lugar, la crisis puso de manifiesto la necesidad de una mayor coordinación macroeconómica. Ambos aspectos están presentes en la conclusión que se sacó de la crisis más grave que ha pasado el grupo desde su creación en 1991: la mejor receta de la crisis no es menos sino más Mercosur.

El proceso se encuentra ahora ante el desafío, similar al europeo, de su ampliación y profundización. En lo tocante a ésta se ha acordado una mayor coordinación macroeconómica. Se creó un grupo de trabajo para estudiar la adopción de una moneda común, en lo que Argentina ha insistido mucho ante un Brasil que la ha escuchado con displicencia. Y tras varios años de negociación, Argentina y Brasil definieron finalmente un régimen automotriz común.

El Mercosur tiende también, ante todo por influencia de Brasil, a su ampliación comprendiendo a todos los países de América del Sur. Brasil convocó para el 2000 una cumbre sudamericana para avanzar hacia la creación de un Acuerdo de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA); y para fortalecer la posición sudamericana en las negociaciones del ALCA.⁶⁵

Donde comienza a percibirse claramente el “nuevo contexto de relaciones triangulares” es porque el ritmo y el contenido de las negociaciones UE-Mercosur sufren la influencia de la negociación del ALCA. La ampliación del MERCOSUR, primero con la asociación de Chile y Bolivia y en el futuro con la creación del ALCSA tienen la clara definición del Mercosur de

Riordan Roett, Director del Programa del Hemisferio Occidental, *The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS)*, John Hopkins University, Washington DC.

fortalecer su poder de negociación frente a Estados Unidos, pero indudablemente también frente a Europa. Las negociaciones del Mercosur con la Unión Europea, por otra parte, son complementarias de la participación del Mercosur en el ALCA. Ante las contradicciones internas de la UE para entrar de lleno a la negociación de la asociación binacional Argentina y Brasil han defendido firmemente ante los europeos que se disponen a avanzar en forma paralela hacia el ALCA y hacia el acuerdo con Europa. La “relación triangular”, por otra parte, resalta nítidamente en que “toda vez que Europa y Estados Unidos compiten en los mercados del Mercosur (especialmente en los sectores de telecomunicaciones, servicios financieros y automóviles) cabe esperar un refuerzo mutuo y una estrecha correlación entre ambos procesos de negociación.”⁶⁶

Habrá que esperar sin impaciencia a que se despejen los nublados del día. “Al concluir la década (de los noventa) el Mercosur, la Unión Europea y Estados Unidos parecen dirigir su atención hacia sus complejas agendas internas (...) Esta *visión introspectiva* sustituye a la corriente liberalizadora y libremercista de principios de los años noventa a uno y otro lado del Atlántico.”⁶⁷ Así lo deben entender los gobiernos latinoamericanos, principales promotores de la globalización de la regionalización. La hora de reconsiderar las obsesiones liberalizadoras marcan un compás de espera y dan pie para reforzar la idea de que es posible invertir los términos de la cuestión, como en el siguiente capítulo habremos de proponer.

Regionalismo abierto, la opción general

Introducción

Como resultado de los cambios radicales que ha sufrido el panorama político y económico de América Latina desde los años ochenta, los numerosos acuerdos de liberación comercial de fines

⁶⁶ S. Gratius, *op cit*

de siglo, comprendidos en el término genérico de regionalización, se inscriben en la tendencia claramente observable a diluirse en la globalización. En el capítulo anterior examinamos la propuesta del ALCA, se trata de una forma específica de globalización, una opción particular de ésta. A diferencia del ALCA, la tendencia a globalizar la regionalización es a todas luces la *opción general*. Quisiéramos denominarla *estrategia general* de los gobiernos latinoamericanos, pero no llega a eso. Es simplemente la tendencia a allanar el camino de toda medida u obstáculo de cualquier naturaleza (económica o política) que se interponga entre las preferencias comerciales latinoamericanas y la liberalización general indiscriminada; entre las normas regionales y las mundiales; entre las políticas económicas nacionales y las estrategias de las empresas transnacionales. Se ha perdido la fe en el potencial interno. El mundo es la esperanza.

Por su índole general, comprensiva de cualquier opción particular, se llame ALCA o de otra manera, es esta tendencia la que con más propiedad podemos identificar como globalización de la regionalización. Haciéndose cargo de ella la Comisión Económica para América Latina hizo en 1994 la propuesta de denominarla *regionalismo abierto*.⁶⁸ Se trata de una propuesta para formalizar el burdo empirismo de los gobernantes latinoamericanos. Como lo indica la CEPAL, su propuesta es “coherente con el modelo económico imperante en la región, que propone una apertura generalizada de la economía. Por lo tanto, se basa esencialmente en el funcionamiento del mecanismo del mercado para la asignación de recursos y la definición de las estructuras de producción”⁶⁹

Apegada como está a la práctica normal de los gobiernos latinoamericanos en años recientes, la propuesta de la CEPAL no tiene la pretensión de madurarla teóricamente, a diferencia de los años

⁶⁶ IRELA, *Las perspectivas de un acuerdo...*, op.cit, p.21-

⁶⁷ *Ibid*

⁶⁸ CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, 1994

cincuenta en que la Comisión elaboró una propuesta teórica bastante coherente y original sobre integración regional. Se trata, pues, de bautizar una práctica sin teoría, y no es extraño, en consecuencia, que la única definición de “regionalismo abierto” en la propuesta de 1994 se encuentra exclusivamente en la Introducción del documento, y aunque en su propuesta la CEPAL lo relaciona con la *transformación productiva con equidad*, ampliamente desarrollada por la Comisión en sucesivos documentos, no está claro que la globalización de la regionalización pueda prestar a dicha transformación un servicio directo. En el “regionalismo abierto” el Estado tiende en forma natural a perder funciones, en tanto que en la “transformación productiva con equidad” tiende necesariamente a asumir nuevas funciones, o a ejercer las anteriores pero transformadas. Transformar la estructura productiva de América Latina y conseguirlo de modo que cumpla el objetivo socialmente deseable de lograrlo con equidad, es una tarea de enormes proporciones. El libre mercado jamás podrá acometerla por sí solo. El Estado tiene que actuar.

Caldentey del Pozo y Romero Rodríguez plantean lo anterior de la siguiente manera: la propuesta de transformación productiva de la CEPAL parte del criterio de que crecimiento y equidad son compatibles, otorgando la prioridad a la equidad sobre el crecimiento, en lo que se diferencia del ajuste estructural neoliberal que invierte el orden de prioridades. La principal diferencia, sin embargo, está en el papel que el Estado debe jugar en la actividad económica. “En toda su propuesta y en los aspectos heterodoxos del ajuste, el Estado mantiene un claro protagonismo.”⁷⁰

En contraposición a lo anterior, “la propuesta complementaria de *regionalismo abierto* (...) resulta un tanto confusa, dando la impresión de que se quiere mantener el equilibrio entre la tradicional doctrina de la CEPAL sobre la integración económica y la doctrina neoliberal dominante (...) La excesiva confianza expresada en los efectos positivos que la intensificación del comercio

⁶⁹ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 1996

tendrá sobre las economías nacionales y el que no aparezcan propuestas de acciones regionales para actuar sobre los obstáculos estructurales que tiene el desarrollo equilibrado podrían ser consecuencia de la enorme influencia que las teorías neoliberales han tenido en todos los ámbitos en las últimas décadas.”⁷¹

En razón de que concreta y señala claramente el fin que se persigue con la orientación asumida en los hechos por los gobiernos, la definición de regionalismo abierto del documento de la CEPAL será la que utilizaremos en la discusión del tema. El regionalismo abierto es la opción general de los gobiernos latinoamericanos y, en consecuencia, sólo la podrán desechar o modificar fuerzas sociales y políticas con capacidad para influir en la conducta de los Estados y, en el mejor de los casos, hacerse cargo de su conducción bajo principios ideológicos diferentes.

La imprecisión de un concepto

El término *regionalismo abierto*, en la acepción que ha tenido acogida en los gobiernos y las instituciones financieras internacionales, está preñado de peligros para la definición de estrategias, pues entrelaza dos conceptos que en sí son contradictorios. Cual es el peso específico que en esa combinación debe asignarse a sus dos componentes es algo del todo discrecional. ¿Cuanto debe abrirse un “*regionalismo*” para ser “*abierto*” o cuanta “*apertura*” tolera un “*regionalismo*” sin que se arriesguen los objetivos del conjunto de países que considera la integración regional más conveniente que su apertura unilateral indiscriminada?

En la práctica los gobiernos latinoamericanos que idealizan la liberalización y no tienen una posición activa ante los problemas internos, son más aperturistas que regionalistas. Por el contrario, para otros países la clave de la respuesta reside en los *intereses reales* que están en juego, o sea, en la defensa de un proyecto de nación y de región, en razón de lo cual son más regionalistas

⁷⁰ Pedro Caldentey del Pozo y José Juan Romero Rodríguez, SJ, “Integración: agenda abierta con un dilema pendiente”, *Envío* 193, , 1998, p.34

que aperturistas. El caso paradigmático es el dualismo que se ha dado en el Mercosur. Brasil ha seguido, en lo fundamental, la estrategia de construir un ente regional con capacidad de representación universalmente admitida. No ha sido infiel al aperturismo, pero ha resistido las fuertes presiones para que practique con celeridad el modelo neoliberal de apertura indiscriminada, tan caro a los intereses de Estados Unidos, tan remoto para los intereses del proyecto de nación-región de Brasil. El expresidente Menem, por el contrario, en público reiteró una y otra vez que quería sumar al país a la dinámica de las naciones desarrolladas y no a la suerte de sus vecinos latinoamericanos subdesarrollados, pese a que la realidad lo *arrastró* por otros caminos. Todo lo que pudo hacer para congraciarse con Estados Unidos no lo escatimó. Pero si hemos de ser justos fue recompensado con la manifiesta simpatía de Washington, por lo que no tuvo que lamentarse, como alguna vez se lamentó Anastasio Somoza, de que Estados Unidos lo trataba como a una esposa vieja en tanto que él quería que lo trataran como a una amante joven

Veamos algunos hechos. Embraer, de Brasil, y la Fábrica Militar de Aviones, de Argentina, dos empresas estatales que habían acumulado una importante experiencia y capacidad creativa en su ramo, se comprometieron en los años ochenta a trabajar conjuntamente en un nuevo modelo de avión mediano. Abstracción hecha de las posibilidades de exportar, la dimensión del Mercosur constituía una base razonable para ejecutar el proyecto con eficiencia. El gobierno Menem no apuntaba en esa dirección; tenía razones ideológicas para desestimarlos, aunque alegó razones presupuestarias. Supuestamente no estaba en capacidad de aportar los 25 millones de dólares que requería la Fábrica de Aviones Militares para desarrollar su parte. La obscenidad de esta mentira quedó al desnudo al conocerse que por 75 millones de dólares se había decidido la compra de un

¹ *Ibid*, p.36

avión para los viajes presidenciales. Posteriormente, la Fábrica fue privatizada (se traspasó a la Lockheed) y *quedó reducida a planta de reparación de aviones de esta empresa estadounidense.*⁷²

En la industria nuclear ambos países, Argentina y Brasil, contaban, asimismo, con capacidad técnica probada. Precisamente por eso en los años sesenta ya había despertado recelos en Estados Unidos, en particular el acuerdo suscrito por Brasil con Alemania en esta área. La defensa de esta industria frente a las presiones externas constituyó uno de los motivos subyacentes del primer convenio de integración bilateral de Argentina y Brasil en 1986. En el ambiente creado por este acuerdo, que ponía fin a la tradicional desconfianza que distanciaba a ambos países, se abrieron posibilidades alentadoras de desarrollo de esta industria estratégica. Las posibilidades de integración en este campo se desvanecieron por la decisión argentina de privatizar sus centrales atómicas y, más aún, el área de investigación y desarrollo de la Comisión Nacional de Energía Atómica.⁷³

Un tercer ejemplo. En la industria energética Brasil contaba con la gigantesca empresa estatal Petrobras, y Argentina con la no menos grande empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Las conversaciones para emprender grandes proyectos conjuntos en esta área estratégica se interrumpieron por la decisión argentina de privatizar YPF, después de lo cual las presiones (internas y externas) sobre el gobierno brasileño, abrieron las puertas al inicio de la privatización de Petrobras. Actualmente hay algunos acuerdos de cooperación entre ambas empresas, pero se firman en su carácter de entes privados, con objetivos y criterios obviamente diferentes del desarrollo autónomo de Mercosur.⁷⁴ No menos frustrante, y dolorosa podría decirse para quienes tienen una conciencia latinoamericana, es la decadencia que ha sufrido en los años noventa la industria

⁷²Jorge Schvarzer. "Un bloque exitoso en crisis. El Mercosur y un socio demasiado grande", *Nueva Sociedad*, 163, Caracas, 1999

⁷³*Ibid*

⁷⁴*Ibid*

argentina de máquinas-herramientas, privatizada, naturalmente, sobre todo porque en el segundo quinquenio de los años ochenta había tenido un desempeño muy exitoso en el mercado brasileño.

En conclusión, nadie que tenga clara conciencia de sus intereses reales y firme voluntad de actuar en consonancia con ellos acepta el desmantelamiento acelerado del marco normativo e institucional en que apoya la ejecución de sus objetivos estratégicos. El mejor ejemplo de ello, podría decirse que el más representativo en razón de su poderío, es Estados Unidos, donde una investigación de la Universidad de Harvard concluyó que *"la industria de semiconductores nunca ha estado libre de la mano visible de la intervención del gobierno"*⁷⁵ Tenaz en su prédica del libre mercado, Estados Unidos se ha aplicado a sí mismo una receta diferente. El Banco Mundial estima que a fines de los ochenta las barreras no arancelarias de Estados Unidos en textiles, acero y automóviles eran equivalentes a una tarifa de aproximadamente 25 por ciento, un nivel de protección comparable al de fines de los años cuarenta, en plena era del proteccionismo que alentó furiosamente la crisis de los años treinta.

En defensa de la fe

Los ataques del Banco Mundial al Mercosur han dejado claramente de manifiesto la manipulable *flexibilidad* del concepto de regionalismo abierto. Si la propuesta de la CEPAL puede inscribirse en el marco teórico neoclásico, las interpretaciones del Banco Mundial se ajustan rigurosamente al marco del liberalismo y, en consecuencia, sus argumentos se apegan a la exigencia de que se cumpla el "principio" de las ventajas comparativas, preciada herencia de la teoría tradicional del comercio internacional. La definición del regionalismo en la versión de la CEPAL admite al menos un lapso de aproximación de las interdependencias regionales y mundiales. En defensa de la fe el Banco Mundial es más impaciente.

⁷⁵ David B. Yoffie (ed.), *Beyond free trade: Firms, Governments and Global competition*, Boston, Massachusetts, Harvard Business School Press, 1993

“Honrando una tradición de Washington, se filtró un documento interno del Banco Mundial al WALL STREET JOURNAL y al FINANCIAL TIMES (mayúsculas en el original), lo que generó un alboroto (stir) significativo. Para evitar cualquier duda acerca de su intención, el documento filtrado, del Sr Alexander Yeats, Economista Principal de la División de Comercio Internacional del Banco Mundial, se tituló “Does Mercosur’s Trade Performance Justify Concerns About the Effects of Regional Trade Arrangements? ¡YES!”.⁷⁶ (“¿Justifica el desempeño comercial del MERCOSUR la preocupación por los efectos de los acuerdos regionales de comercio? ¡Si!”)

¿Qué es, en resumen, lo que el Banco Mundial considera en el Mercosur como “efectos perversos del regionalismo” que conspiran contra el ideal del multilateralismo?... En palabras de Yeats “una preocupación que está planteada en la discusión sobre los acuerdos regionales de comercio es si las barreras discriminatorias del comercio de esos acuerdos favorecen las importaciones de alto costo de los países no miembros.”⁷⁷ Refiriéndose específicamente al Mercosur, el documento de Yeats-Banco Mundial concluye que “los resultados muestran que los productos más dinámicos (de más rápido crecimiento) en el comercio intrarregional del Mercosur son bienes generalmente intensivos en capital en los cuales (los países) miembros no han tenido un vigoroso desempeño en las exportaciones al mercado exterior. Ni los índices de intercambio de los acuerdos regionales ni las estadísticas relacionadas con la proporción de los factores indican que el Mercosur tiene una ventaja comparativa en esos productos. ¿Qué factores han operado esos cambios en el comercio?. Las evidencias sugieren que los responsables son sus propias barreras. Las tarifas arancelarias nacionales más favorables para los productos de crecimiento más rápido están por

⁷⁶ Isaac Cohen, *Mercosur under attack*, 1998 (Al momento de escribir el artículo Cohen era Director de la CEPAL en Washington)

⁷⁷ Alexander Yeats, *Does Mercosur’s trade performance raise concerns about the effects of regional trade arrangements?*, Policy Research Working Paper, n° 1729, Washington, The World Bank. 1997

encima del promedio aplicable a todas las importaciones y proporcionan a los miembros del Mercosur significativas preferencias .”⁷⁸

En otra parte del documento se reitera que los “dramáticos cambios” registrados en el Mercosur son atribuibles a su política comercial y probablemente, como lo principal, al cambio originado por los acuerdos del período de transición. (sic) La evolución que ha tenido el comercio intrarregional constituye un desplazamiento en favor de éste que no hubiera ocurrido si la liberalización se hubiera operado sobre bases no discriminatorias.⁷⁹ Adviértase que el Banco Mundial se refiere expresamente a los acuerdos “del período de transición”; por consiguiente, critica al Mercosur por lo que todavía no es parte de la unión aduanera.

Al llegar al punto antes mencionado (que los cambios operados obedecen a la política comercial del grupo) la perspectiva del documento alcanza la dimensión deseada: “Estos resultados constituyen una evidencia de los potenciales efectos adversos de los acuerdos regionales de comercio sobre sus miembros y sobre terceros países, a juzgar por la varianza entre sus patrones de comercio y los que podrían deducirse de sus ventajas comparativas.”⁸⁰ “Las preferencias regionales pueden afectar seriamente los patrones de comercio y, en consecuencia, pueden ir en detrimento tanto de los países miembros como de los no miembros de los acuerdos.”⁸¹

Por consiguiente, la proliferación de los acuerdos regionales de comercio suscita en el Banco Mundial preocupaciones que considera legítimas, las cuales juzga imprescindible considerar seriamente. La primera es el temor de que el regionalismo distraiga la atención de las negociaciones multilaterales que el GATT (ahora OMC) utilizó desde 1947 para reducir las barreras al comercio internacional. Una segunda es que algunos acuerdos regionales de comercio pueden levantar

⁷⁸ *Ibid.*, p.10

⁷⁹ *Ibid.*, p.28

⁸⁰ *Ibid.*, p.30

⁸¹ *Ibid.*, p.30

obstáculos al comercio con países no miembros, lo que socavaría significativamente los logros del GATT. En tercer lugar, los obstáculos discriminatorios que incluyen algunos acuerdos para el comercio con países no miembros pueden tener el resultado indeseable de que se desvíen las importaciones desde terceros países más eficientes, con lo cual se estaría negando a los consumidores y los productores el beneficio de tener acceso a bienes de más bajo costo y de mejor calidad.⁸²

Ante ese desafío al criterio de las ventajas comparativas, sobre las cuales el Banco lanza el alerta utilizando al Mercosur como “estudio de caso”, Yeats considera que las conclusiones del documento deben tenerse como un insumo del examen que el GATT-OMC debe hacer de los acuerdos regionales de comercio a la luz del artículo XXIV del Acuerdo General. Dicho en otras palabras, las revisiones que se practiquen de los acuerdos deberán ser más estrictas a fin de evitar posibles “efectos perversos” para el multilateralismo. Y de paso para las exportaciones de algunos países sobreentendidos.

Tan determinantes conclusiones de alcance general y señalamientos específicos al Mercosur no se desprenden, sin embargo, de un análisis objetivo que permita extraer legítimamente conclusiones válidas, sino que se centra en un solo sector industrial (el sector de autos y autopartes) y descuida el tratamiento de importantes aspectos de la experiencia del Mercosur. De haberlos considerado las conclusiones hubieran sido diferentes. Se trata, en consecuencia, de un *informe clonado* para que alcanzara su finalidad *política* (“profundizar la apertura *hacia afuera del bloque*”, como precisó por aquellos días Guillermo Perry, economista-jefe del Banco Mundial para América Latina, en una conferencia pronunciada en el Instituto Torcuato di Tella en Buenos Aires.⁸³)

⁸²*Ibid.*, p.1

⁸³ “El Banco Mundial insistió en sus advertencias sobre el Mercosur”, *Sucesos*, Buenos Aires, Argentina.

Diversos altos funcionarios de organismos internacionales en sus comentarios al documento del Banco Mundial señalaron los “efectos perversos” de este tipo de análisis.⁸⁴ “Al estar enfocado casi exclusivamente sobre las exportaciones intra-Mercosur, el Sr Yeats nos ofrece un cuadro parcial del pacto comercial Ningún análisis se hace sobre la estructura de la protección en el Mercosur (que se ha reducido) y el programa de liberalización seguido en los últimos cinco años (que ha sido bastante acelerado). Ni se hace mención del impacto de la protección sobre las importaciones desde terceros países (que han aumentado considerablemente), un elemento que es crítico en el análisis de los efectos de los acuerdos regionales en el bienestar mundial ”⁸⁵ (Los paréntesis son nuestros)

Rodríguez Mendoza hace notar que en los pasados cinco años (al momento de escribir sus comentarios) el Mercosur había exportado a Estados Unidos 3,500 millones de dólares de autos y autopartes, lo que por ser bienes altamente intensivos en capital el Banco Mundial perjudicaba que el Mercosur no tendría capacidad de exportar a terceros países. Es esta una forma típica de razonamiento neoliberal. Lo que importa no es la realidad sino lo que *debe ser* de acuerdo a las profecías del credo liberal. Por tal motivo la explicación del dinamismo del comercio intrarregional se encuentra exclusivamente en las significativas preferencias intrarregionales que los países miembros del Tratado de Asunción se han concedido. Pero esto Yeats lo presenta como “la más convincente y perturbadora evidencia producida hasta ahora en lo que concierne a los efectos de los acuerdos regionales de comercio que reducen el bienestar.”⁸⁶

Es cierto que los bienes de más rápido crecimiento en el comercio intraMercosur no han tenido los mismos ritmos de expansión en las exportaciones extra-Mercosur, pero eso, como señala

⁸⁴ Miguel Rodríguez Mendoza, *Which Mercosur anyway?*, (Rodríguez Mendoza es Asesor Principal de Comercio en la Organización de Estados Americanos); Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales de la República Argentina, *El Mercosur, regionalismo abierto o “building block”?* Comentarios acerca de las conclusiones del trabajo de Alexander Yeats; Robert Devlin, *In defense of Mercosur* (Devlin es Jefe de la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos del Banco Interamericano de Desarrollo; Isaac Cohen, *Mercosur under Attack* (antes citado). Documentos obtenidos vía Internet.

⁸⁵ M Rodríguez Mendoza, *op cit*

Rodríguez Mendoza, es una buena noticia pues es algo que podía esperarse que sucediera al liberalizarse el comercio entre los países miembros del grupo, sobre todo entre Argentina y Brasil cuyas relaciones económicas en el pasado fueron refrenadas por circunstancias principalmente de orden político, por lo cual Rodríguez Mendoza agrega: "En el pasado los acuerdos de integración latinoamericanos fueron criticados por su fracaso en incrementar el comercio entre los países participantes Parece irónico que ahora sean cuestionados por obtener los resultados opuestos."⁸⁷

En cuanto a que "el consejo de los técnicos del banco es que el Mercosur debe profundizar la apertura *hacia afuera del bloque*", como indicamos ya que dijo Guillermo Perry, cabe preguntarse: ¿Ha llegado el momento de profundizar la apertura hacia fuera del Mercosur? ¿La consolidación progresiva del proceso de integración hace posible una mayor y más rápida apertura justo ahora y a qué ritmo debe operarse? *En general, he aquí la cuestión que se plantea a todo acuerdo de integración.* Si se tiene en cuenta la corta vida del Mercosur y la enorme tarea de construir un espacio regional debidamente integrado, y si ahora se suman las consecuencias de la crisis brasileña y los conflictos internos del Mercosur que esta coyuntura ha suscitado, hay que concluir que acometer la tarea de resolver las diferencias y los contratiempos tiene la más alta prioridad y que no concedérsela, a fin de consolidar el proceso, sacrificaría desde su propio inicio los objetivos de desarrollo que se persiguen con la integración, pues prevalecerían los intereses de otras potencias.

Se trata simplemente de asignar un orden de importancia a cada cosa (integración regional y apertura mundial) y elegir una secuencia, y para tal efecto en ambos casos *se requiere tener una clara idea de para qué integrarse regionalmente*; si como tránsito hacia el mundo plano de la homogeneización global; o como proceso para participar en el sistema mundial con una

⁸⁶ A. Yeats, *op.cit*

⁸⁷ M. Rodríguez Mendoza, *op.cit*

En relación a lo anterior conviene advertir que la Declaración de San Francisco y la Declaración Complementaria deben ser objeto de una lectura cuidadosa pues no es oro todo lo que brilla. Estados Unidos es una de las economías más protegidas de la OCDE. Japón ha sido hasta la fecha muy renuente a abrir su mercado al comercio y las inversiones extranjeras. Corea, el más exitoso de los dragones asiáticos, ha amparado su desarrollo industrial con elevadas tasas de protección arancelaria efectiva, cuyo papel en el desarrollo económico es mucho más importante que el de las tasas nominales pues la protección se aplica al valor agregado. Como es fácil de apreciar, la protección efectiva ha tenido tasas muy elevadas, que rivalizan con las que en el pasado tuvo América Latina: tabaco, 87 por ciento; textiles, 89 por ciento; productos químicos, 113 por ciento; aparatos eléctricos, 141 por ciento; material de transporte, que incluye la industria automovilística, 256 por ciento⁹⁰ Como nos lo recuerda Atilio Borón, “al revés de lo que aconteciera en América Latina, en Corea las ideas neoliberales siempre fueron consideradas como extravagancias ideológicas poco conducentes al buen manejo de la cosa pública.”⁹¹

En segundo lugar, para los países del este y sudeste asiático el regionalismo abierto *no constituye un punto de partida sino un punto de llegada*. En el punto de partida el desarrollo económico de Japón y los países del sudeste asiático fue promovido en abierta contraposición al libre funcionamiento del mercado, con políticas altamente selectivas y proteccionistas, desoyendo el postulado clásico de las ventajas comparativas y sin seguir políticas de integración económica regional. La red de vinculaciones e interdependencias regionales comenzó a construirse a partir del desplazamiento de inversiones japonesas a los países del sudeste asiático, las cuales crearon desde un principio una capacidad productiva eficiente y competitiva por estar orientada a las exportaciones

⁹⁰ Shad Yusuf y R. Kyle Peters, *Capital accumulation and economic growth. The Korean Paradigm*, World Bank Staff Working Papers, N°712, p. 26

⁹¹ Atilio Borón, “Pensamiento único y resignación política. Los límites de una falsa coartada”, *Nueva Sociedad*, n° 163, Caracas, 1999, p. 148

personalidad nacional y regional robustecida, gracias al aprovechamiento de los veneros históricos y culturales (economía, sociedad y política) de cada país y región.

El éxito, origen de un concepto: una digresión conveniente

Antes de seguir adelante conviene hacer una digresión que no resulta superflua pues permitirá precisar que, aparte de su ambigüedad conceptual, el regionalismo abierto tiene un lugar en la historia, *no antes sino después de ciertos desarrollos*. El concepto de "región abierta" fue enunciado en 1980 como una aspiración con motivo de la creación del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (CCEP) en Camberra, Australia. Sir John Crawford, Presidente de la reunión de Camberra, hizo notar más adelante que el concepto implicaba, ante todo, *"lo que una comunidad del Pacífico no debía ser: debía ser no militar, no política y no excluyente: esto es, debía abrazar el regionalismo abierto"*.⁸⁸

Doce años más tarde, al celebrarse la IX Reunión del CCEP, que aprobó la Declaración de San Francisco, *El regionalismo abierto: un modelo del Pacífico para la cooperación económica mundial*, y su *Declaración Complementaria*, los países participantes reconocieron que "difícilmente se podía decir que estuviera completo el proceso de crear una región abierta". Fueron, sin embargo, de opinión que se estaban aproximando a las condiciones económicas necesarias para crearla, a saber: el comercio y la inversión dentro de la región habían crecido más rápidamente que con el resto del mundo; el comercio internacional de bienes y servicios constituía una proporción creciente del producto nacional; las corrientes de inversión extranjera directa encontraban cada vez menos cortapisas y los flujos de información y de cooperación en ciencia y tecnología eran cada vez más intensos, entre otros señalamientos.⁸⁹

⁸⁸ *San Francisco Declaration and Accompanying Statement*, reproducida en "A Declaration on Open Regionalism in the Pacific", *California Management Review*, vol 35, Number 1, 1992.

⁸⁹ Ver *Accompanying Statement*. Las citas que siguen a ésta proceden de la misma fuente.

(estrategia opuesta a la seguida por las inversiones norteamericanas y europeas en América Latina, cuyo objetivo fueron los mercados latinoamericanos altamente protegidos).

A su vez, cuando Corea, Hong Kong, Taiwán y Singapur alcanzaron un nivel de desarrollo que les permitió desbordarse hacia sus vecinos de la Asociación de Naciones de Asia Suroriental (ASEAN), transfirieron a éstos recursos y tecnologías para concentrarse en otras de mayor complejidad. Esta sucesión de oleadas de capital y tecnología es comúnmente conocida como el modelo del "vuelo de los ánsares".

Al alcanzar el Extremo Oriente la posición de potencia industrial y exportadora, con Japón a la cabeza, la posibilidad de crecimiento ulterior requería del acceso libre y garantizado a los mercados para poder participar en el comercio de productos de alta tecnología. En esto residió el punto de convergencia con Estados Unidos y otros países desarrollados de la Cuenca del Pacífico, convergencia en que cada uno tenía varias cartas bajo la manga. La Declaración Complementaria reflejó la coincidencia al indicar que "en el mundo de la posguerra fría, a medida que la importancia del poder militar es desplazada por la del poder económico, aumenta la creencia en que el comercio y las inversiones son necesarias para proteger y promover los intereses nacionales, especialmente ante la emergencia de nuevas cuestiones." Con lo anterior en mente se consideró del caso llevar los acuerdos regionales a un nivel más alto "en la creencia de que los acuerdos regionales pueden ser necesarios para promover el comercio y la inversión".

Se temía además que en el nuevo contexto global "las estrategias defensivas tenderán a ser más atractivas" Tal perspectiva alentaba serios temores pues las exportaciones en la Cuenca del Pacífico estaban creciendo a razón de dos veces la tasa de incremento del producto interno bruto, por lo cual la necesidad de tener acceso al mercado de otras regiones crecía en forma paralela. Ante la posibilidad de un incremento del proteccionismo, era mejor presentarse ante la comunidad internacional con una rama de olivo. Por otra parte, la situación favorecía una idea de liderazgo. "La

oportunidad de la región para ponerse a la cabeza es única. *La liberalización del comercio y la inversión no es un resultado, es un proceso*" (Cursivas nuestras) . Había, pues, que negociar y la presentación como una región abierta podía favorecer la imagen de región dispuesta a la negociación.

Lo expuesto anteriormente exhibe las diferencias notables entre los antecedentes y las intenciones que encierra el concepto de regionalismo abierto en Asia y en América Latina. Más exactamente, las diferencias entre el *regionalismo abierto* antes perfilado y la opción de globalizar la regionalización. Pero puestos en este camino, para los países latinoamericanos se ha abierto el período de prueba por el que pasan históricamente todas las estrategias. La profunda discrepancia de los modelos de desarrollo en Asia y América Latina habrá de marcar los resultados.

Crítica de la versión latinoamericana de regionalismo abierto

En la versión oficial latinoamericana el regionalismo abierto es el proceso para conciliar *la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general.*⁹²

¿Cuál será la tendencia dominante en esta conciliación?... El elemento a tomar en consideración para responder es la distribución del poder en el mundo. La liberalización comercial general indiscriminada es claramente el objetivo que persiguen las empresas transnacionales, por razones que ya han sido discutidas, y de los Estados de los países centrales, particularmente los de la Tríada, íntimamente asociados a ellas. Por consiguiente, la conciliación perseguida por los actuales gobiernos latinoamericanos se resolverá en dirección al predominio de la "interdependencia" con el mundo, y no al revés; no en obsequio a que predomine la interdependencia entre los países latinoamericanos por efecto de los acuerdos de integración regional, sino todo lo contrario.

⁹² CEPAL, *El regionalismo abierto.... op.cit*

Ampliando lo anterior convendría hacer una distinción, que puede no ser sutil, entre la “conciliación” de políticas y la “conciliación” de resultados. Las políticas de los acuerdos de integración tienen necesariamente que tomar en cuenta el ambiente internacional dominante en cada época. La regionalización latinoamericana es parte de ese ambiente, subordinada en la definición de las tendencias globales pero con grados de autonomía en los procesos regionales y nacionales que sólo por sumisión ideológica pueden desestimarse o subestimarse. En el espacio de esta autonomía es donde pueden ponerse en primer plano el desarrollo regional y nacional en todos sus aspectos (económico, político, social, cultural, institucional). La subordinación y la dependencia no son situaciones estáticas que se dan de una vez y para siempre. En consonancia con el nivel de desarrollo y de organización alcanzado y de la dotación natural de recursos con que se cuente, los países o regiones estarán en capacidad de conseguir una redefinición de sus relaciones con el centro, colocándose en una posición internacional de jerarquía relativa superior.

Dentro del espacio de autonomía y por períodos de duración variable según sean los problemas específicos que presente el desarrollo, las políticas de integración pueden estar en desacuerdo con los lineamientos de organización mundial que persigan los poderes dominantes, pero la contraposición no necesariamente tiene una extensión indefinida. El recurso a la historia obviará mayores circunloquios. Noam Chomsky, nos lo recuerda Borón, ha señalado en varias de sus obras que Estados Unidos y Gran Bretaña tuvieron durante 150 años políticas intransigentemente proteccionistas, y no fue sino hasta que tuvieron una ventaja competitiva que sobrepasara la de otros países que decidieron predicar las ideas liberales. En tales condiciones la partida la tenían ganada con cartas marcadas.

Por el contrario, el librecomercio era desastroso para una Alemania fraccionada en 31 pequeños Estados independientes; los productos británicos, particularmente éstos, entraban a los mercados alemanes a precios extremadamente bajos. El Banco Mundial hubiera razonado diciendo

que eso era muy bueno para Alemania porque Gran Bretaña era el productor más eficiente. Desviar esas importaciones en obsequio a intercambiar entre los Estados alemanes productos que por su intensidad en capital eran extraños a la dotación alemana de factores, era una desviación perversa. Si los alemanes podían ser los productores más eficientes en el cultivo de patatas, ese era su destino manifiesto.

No ocurrió de esa manera. En los años treinta del siglo XIX un clamor se extendió por el espacio alemán pidiendo la unidad económica. La causa de la unión y del desarrollo industrial encontró en Federico List, dirigente de la Asociación General de Industriales y Comerciantes Alemanes al pensador y luchador enérgico y tenaz que hacía falta. "Para List el fin último de la actividad económica tiene que ser el desarrollo nacional y el aumento del poder económico."⁹³ Actuando en consecuencia, y apoyándose firmemente en la experiencia de Estados Unidos y en sus ideólogos, Hamilton y Carey, List fue un decidido defensor de la protección arancelaria *hasta que* el desarrollo alcanzado por las "industrias infantiles" o nacientes recomendara el libre comercio para evitar que se abusara de la protección con pérdida de eficiencia. "Por lo tanto, List recomendaba la introducción de la industria en los países subdesarrollados, *incluso a costa de una pérdida transitoria*."⁹⁴ (Subrayado nuestro)

Así, pues, el tipo o el grado de interdependencia que se establezca es un resultado de las políticas practicadas, y este resultado será necesariamente diferente si se alcanza entre las economías que se integran gracias a las políticas regionales de desarrollo o si la relación que se privilegia es con la economía mundial en el marco de la liberalización comercial sin discriminación, en cuyo caso difícilmente podrá hablarse en estricto sentido de interdependencia centro-periferia. A lo anterior cabe agregar que si el regionalismo y el multilateralismo no son recíprocamente excluyentes, como

⁹³ Robert B. Ekelund y Roberyt F. Hébert, *Historia de la teoría económica y de su método*, España, McGraw Hill/Interamericana de España, 1992, p.256

ha sido aceptado en la OCDE, no basta con aceptar la posibilidad de su coexistencia sino hay que ir al núcleo de la cuestión, que es *cómo y para qué practicar la integración en un ambiente de globalización*, asignando al Estado y al mercado el lugar que les corresponde, ajenos por completo al etichismo.

En la versión latinoamericana de regionalismo abierto la conciliación antes mencionada de las interdependencias perseguiría *que las políticas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen*.⁹⁵ ¿Por qué se considera que ambas políticas se contraponen y, en consecuencia, es necesario conciliarlas? Al parecer lo que se tiene en mente son los excesos proteccionistas del pasado, pero éste no fue un rasgo inherente de la integración regional. Los excesos son claramente imputables a la orientación seguida por los gobiernos bajo la presión de los empresarios y, sobre todo, de las empresas transnacionales. Una somera revisión de las propuestas de integración que la CEPAL formuló en los años cincuenta es suficiente para hacer luz sobre el asunto.⁹⁶

De acuerdo a nuestro entendimiento de la integración el ámbito de definición de las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional no es ajeno ni distinto del de la integración, y en consecuencia, no creemos que ésta se encuentre en una posición subsidiaria de aquellas políticas de tal modo que sea el caso de complementarlas. Veinte años atrás planteamos las cosas de la siguiente manera: “La integración no es un instrumento de desarrollo como suele decirse, sino es mucho más que eso: es una modalidad específica de desarrollo (...) La integración económica es una manera de establecer interdependencias entre países, entre sectores económicos y dentro de los propios

⁹⁴ *Ibid.*, p.257

⁹⁵ CEPAL., *El regionalismo abierto*. op.cit

⁹⁶ Véase J M Salazar. *El resurgimiento de la integración* . . . op.cit

sectores, a resultas de lo cual se logran tasas más altas de crecimiento y, en el mejor de los casos, un auténtico desarrollo de los países que se integran.”⁹⁷

Siendo, pues, la integración regional una variante específica *de la política de desarrollo* consistente en impulsarlo mediante el aprovechamiento conjunto y coordinado de los recursos de una región, para decirlo brevemente, tiene la finalidad primordial de ampliar la capacidad productiva regional, elevar su calidad, reducir los costos y elevar los rendimientos mediante el aprovechamiento de economías de escala y de una mejor organización de las empresas, negociar internacionalmente desde mejores posiciones, incorporar nuevas tecnologías, desarrollar la infraestructura de transporte y la base energética., *todo lo cual debe traducirse en la elevación de la calidad de vida de las poblaciones y de su nivel de ingreso, objetivo superior de la integración regional.* La competitividad internacional del sistema productivo regional es uno de los resultados importantes de ese desarrollo, complemento pero no objetivo de la transformación productiva. Antes que estar al servicio de las políticas para elevar la competitividad internacional, complementándolas, la integración abre la oportunidad de que desplieguen todo su potencial.

Reducida a su expresión como acuerdos de libre comercio, la integración no cumple con el programa de realizaciones y los objetivos antes indicados. No tiene una finalidad explícita y directa de transformación productiva. La que resulte de esos acuerdos será un efecto indirecto (e indeterminado en su dirección final) de la apertura comercial, en la que prevalecen los intereses extranjeros.

Llegamos aquí a tocar uno de los puntos más sensibles de la argumentación oficial. La liberalización y sus excesos y la desregulación y sus excesos se han venido justificando en nombre de la competitividad internacional, en aras de la cual se sacrifica y subordina hasta el bienestar

⁹⁷ Alfredo Guerra-Borges. *Mercado Común: ¿statu quo, disgregación o nuevo esquema?*, exposición en el seminario sobre “La participación de Guatemala en el proceso de integración económica centroamericana”, Colegio de

ocial. Para la generalidad de los gobiernos latinoamericanos y de los medios políticos y económicos adyacentes la competitividad internacional es una *peligrosa obsesión*.⁹⁸

Cabe preguntarse, ¿se debe renunciar a producir los bienes en que terceros países son los más eficientes, frente a quienes, al menos en un principio, no se tiene competitividad, o pueden introducirse industrias, actividades de tecnología más avanzada aunque ello implique una pérdida transitoria, como recomendaba List?... ¿Debe especializarse un acuerdo de integración en la producción y exportación de los bienes para los que tiene ventajas comparativas o puede elegir objetivos superiores para los cuales no existen, *pero pueden crearse*, las condiciones necesarias, cambiando en consecuencia el acento a favor de la creación de ventajas competitivas? Para ir al fondo de los dilemas planteados y *abordarlo en el marco de los conceptos generalmente aceptados*, evitando así la sindicación de que se trata de argumentos antojadizos sin base de sustentación, nos parece conveniente abrir enseguida un espacio a la teoría de la integración

Pensamiento exegetico y opción heterodoxa

El cuerpo teórico de la teoría tradicional u ortodoxa de las uniones aduaneras, conformado en los años cincuenta, tuvo dos vertientes claramente diferenciadas: la primera de ellas, centrada en los efectos del paso de un sistema de protección arancelaria a una unión aduanera correspondió a la contribución fundamental de Jacob Viner⁹⁹ y los aportes de quienes posteriormente reelaboraron algunas de sus hipótesis y conclusiones. La otra vertiente está representada por los autores que se interesaron primordialmente en los motivos racionales que se pueden invocar para constituir uniones aduaneras.

Según Viner, “El objetivo fundamental de una unión aduanera y su consecuencia principal, para bien o para mal, es el desplazamiento de las fuentes de abastecimiento, y el desplazamiento

Economistas de Guatemala, 6-7 de septiembre de 1979, p.11-12

⁹⁸ Paul Krugman, “Competitiveness, a dangerous obsession” *Foreign Affairs*, COMPLETAR LA CITA

puede ser hacia fuentes de costo más bajo o más alto, según las circunstancias. Si el movimiento se opera hacia una fuente de costo monetario menor, la unión aduanera constituye un movimiento hacia el libre comercio. En caso contrario, la unión aduanera resulta ser ‘un instrumento para lograr que la protección arancelaria resulte más eficaz’.¹⁰⁰ Se dice que hay *creación de comercio* si el movimiento se opera en el sentido de sustituir bienes producidos en el país miembro del acuerdo que tiene costos más altos por importaciones de menor costo desde el país miembro que es más eficiente. En tal caso, argumentaba Viner, “uno de los miembros, por lo menos, debe beneficiarse, ambos pueden beneficiarse; los dos juntos deben obtener un beneficio neto; y el mundo en su conjunto se beneficiará.”¹⁰¹

Se dice, por el contrario, que hay *desviación de comercio* cuando el movimiento se opera en el sentido de sustituir importaciones de bajo costo del resto del mundo por producción de más alto costo de miembros de la unión. En tal caso “por lo menos uno de los países miembros resultará inevitablemente perjudicado; ambos pueden salir perjudicados; los dos juntos pueden sufrir un perjuicio neto; al igual que el resto del mundo y el mundo en su conjunto.”¹⁰²

Desde Viner el análisis de la integración no ha prescindido de los conceptos de creación y desviación de comercio. Los ataques del Banco Mundial al Mercosur no los menciona pero los implica. Lo pernicioso del caso es que por influencia de la teoría neoliberal se les ha constituido en criterios inapelables para aceptar o impugnar los acuerdos de integración. La OCDE, al admitir que el regionalismo es compatible con el sistema multilateral, levanta, sin embargo, el dedo admonitor: “No debe olvidarse que, de acuerdo a la teoría económica, los acuerdos regionales de comercio son

⁹⁹Jacob Viner, *The customs issue*, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950

¹⁰⁰ J. Viner, “Teoría económica de las uniones aduaneras, una aproximación al libre comercio”, en S. Andic y S. Teitel (comp.) *Integración económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977

¹⁰¹ *Ibid.*, p.92

¹⁰² J. Viner, *op.cit*

istos como un “segundo mejor” en comparación con la liberalización multilateral”¹⁰³ ¿Hay relación posible? Ninguna. La fe no admite resquicios

La concepción heréticamente heterodoxa es que un acuerdo de integración regional tiene viabilidad y debe respetársele en conformidad con una interpretación menos puntillosa de los conceptos vinerianos y de una concepción dinámica de la integración que remita al futuro el *residerátum* de si se creó o se desvió comercio, de si la pérdida de bienestar mundial está justificada por el incremento del bienestar regional en tanto ambos pueden conciliarse. Comprendemos que en el ambiente ideológico actual estos razonamientos no puede esperarse de los atemorizados medios oficiales. Hoy día la libertad de pensamiento está seriamente comprometida por la agresividad de la ideología neoliberal dominante, cuya excomunión sigue siendo muy temida. Sin embargo, desde el refugio académico es posible disentir.

Vemos dos posibilidades de plantear la cuestión. En primer lugar, manteniéndonos dentro del esquema conceptual vineriano. En segundo lugar, situándonos en la vertiente de los autores que se interesaron primordialmente en los motivos racionales que se pueden invocar para constituir las uniones aduaneras.

Cuando en los años cincuenta se emprendió la integración regional centroamericana todo hacía suponer *a priori* que el acuerdo no tendría viabilidad, la desviación de comercio prevalecería sin lugar a dudas sobre el efecto de creación. A partir de los conceptos vinerianos Bulmer-Thomas argumenta, sin embargo, que “la meta de formar una unión aduanera que probablemente iba a desviar comercio no necesariamente debía considerarse irracional. En primer lugar, el supuesto de

¹⁰³ R. Safadi y V. Nicholas, *op cit*

que la creación neta de comercio mejora el bienestar social se fundamenta, principalmente, en las relaciones de intercambio fijas y externas y en el empleo total.”¹⁰⁴

¿De qué creación neta de comercio se habla? Según Bela Balassa la eficiencia en el intercambio de los miembros de la unión aduanera está relacionada con la sustitución entre bienes de *distinta especie*.¹⁰⁵ Cabría precisar que la hipótesis implícita en lo anterior es que los bienes de distinta especie de que se habla tienen tasas iguales de sustitución en el consumo; o sea, son bienes perfectamente sustituibles en el consumo. Al establecerse la unión aduanera la teoría ortodoxa de las uniones aduaneras supone que el país miembro menos eficiente (denominémosle A) importará del país miembro más eficiente (el país B), y dejará por completo de producir el bien respectivo. Los recursos que anteriormente utilizaba en su producción los empleará en lo sucesivo en la producción de un bien de distinta especie, que exportará al país B (lo que implícitamente admite que en esa producción será el país miembro más eficiente). De esta manera habrá creación neta de comercio y los dos países salen ganando.¹⁰⁶

Digamos de paso que ya en los años iniciales de la teoría de las uniones aduaneras, Melvin discrepó de la hipótesis de la sustitución perfecta. En su opinión no había ninguna razón para creer que el país A podría comerciar en los términos de intercambio del país B. A juicio de Melvin, “la posición de equilibrio (en el comercio) se determinará conjuntamente por las condiciones de demanda de los dos países.”¹⁰⁷ Asimismo, Melvin hizo notar que si en el país B la oferta es limitada, la demanda nueva que le hará al país A al constituirse la unión aduanera aumentará el precio de los bienes en B.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Víctor Bulmer-Thomas, “El Mercado Común Centroamericano, del regionalismo cerrado al regionalismo abierto”, en Víctor Bulmer-Thomas (ed.), *Centroamérica en reestructuración*, vol. II, Costa Rica, FLACSO, 1998

¹⁰⁵ Bela Balassa, *Teoría de la integración económica*, México. UTEHA. 1980, citado por A. Guerra-Borges, *La integración de...*, *op.cit*

¹⁰⁶ Ver el ejemplo numérico utilizado para explicar el punto en Guerra-Borges, *op.cit*, p.56

¹⁰⁷ J.R. Melvin, “Comentarios sobre la teoría de las uniones aduaneras”. en Andic y Teitel, *op.cit*

¹⁰⁸ *Ibid*

La segunda hipótesis subyacente en la argumentación anterior es que las tasas de transformación de los factores en la producción son iguales, lo que hace posible a A producir un nuevo bien, de distinta especie, que exportará a B. Pero, “si los recursos nacionales liberados por la creación de comercio no logran generar empleo o pueden hacerlo en el sector de exportaciones a expensas de un deterioro en las relaciones de intercambio, entonces la creación de comercio podría reducir el bienestar social.”¹⁰⁹ Obsérvese que la condición puesta por Bulmer-Thomas para que haya creación neta de comercio es la existencia de empleo total en los países miembros de la unión, condición que no se cumple si se supone que los recursos liberados por la creación de comercio “no logran generar empleo”. Podrá haber creación de comercio en el intercambio entre A y B del bien X, pero como la condición adicional de la creación neta de comercio es que las relaciones de intercambio externas sea fijas, el deterioro que ocasionen en los términos las exportaciones del bien Z dan por descontado que esa segunda condición no se da.

Bulmer-Thomas continúa: “...la desviación de comercio únicamente reduce el bienestar si los factores de producción son valorados en sus costos sociales de oportunidad.”¹¹⁰ Demos por caso que en el país A hay desempleo o subempleo, si los recursos liberados al importar del país B se invierten en industrias de alto costo (no eficientes) que generen empleo, la desviación de comercio podría mejorar el bienestar social (a menos que las nuevas industrias implicaran pérdidas de producción en otras partes).

“En tercer lugar, aun cuando la desviación de comercio conlleve una disminución en la producción en el sector de exportaciones (tradicional), esto no debe ser motivo de preocupación siempre y cuando haya una mejoría en las relaciones de intercambio externas”¹¹¹

¹⁰⁹ V. Bulmer-Thomas. *op cit*

¹¹⁰ V. Bulmer-Thomas. *op.cit*

¹¹¹ *Ibid*

Otra manera de ver las cosas es la inaugurada por Johnson¹¹² y por Cooper y Massel.¹¹³ El primero se preguntó explícitamente por qué los gobiernos aplican políticas comerciales proteccionistas si éstas, a la luz de la teoría ortodoxa, por definición debían tratarse como “irracionales” o “no económicas”. Cooper y Massell, por su parte, argumentaron que una política arancelaria no discriminatoria constituía un instrumento de liberalización del comercio exterior más eficiente que las uniones aduaneras. Por tanto, la razón para constituir las no podía ser la asignación más eficiente de recursos, la cual, según la teoría tradicional, era el motivo principal de la formación de uniones aduaneras. Planteadas de esta manera las cosas la teoría tradicional carecía de capacidad para aportar la explicación deseada.

Ante la impotencia de la teoría tradicional los autores mencionados introdujeron una innovación importante al incorporar los *bienes públicos* en la función de bienestar. Johnson los incorporó en su análisis del por qué de las políticas comerciales de los gobiernos, y Cooper y Massell en su aplicación de la teoría a los países en desarrollo.

Según Johnson puede admitirse la hipótesis de que existe una preferencia colectiva por la producción industrial, de acuerdo a la cual el electorado estaría dispuesto a que el gobierno destine recursos (subsidios directos, exoneraciones fiscales o de aranceles, etc.) para aumentar la producción y el empleo industriales más de lo que éstos podrían aumentar en un sistema de libre competencia internacional. La producción industrial pasa a ser entonces un *bien de consumo colectivo*, un bien público, sea por motivaciones nacionalistas o por demandas de los grupos de presión empresariales y de los trabajadores o por otras motivaciones. Johnson desarrolló una teoría del proteccionismo y de la negociación arancelaria y sus conclusiones las utilizó para discutir una teoría de las uniones

¹¹² Harry Johnson, “Teoría económica del proteccionismo, la negociación arancelaria y la formación de las uniones aduaneras”, en S. Andic y S. Teitel, *op.cit*

¹¹³ Charles Cooper y Benton Maseell, “A new look at Customs Union Theory”, *Economic Journal*, nº75, 1965. en S. Andic y S. Teitel, *op.cit*

aduaneras con propósitos de protección, en vez de constituir movimientos en dirección al libre comercio.

A juicio de Cooper y Masell, por su parte, la teoría tradicional de las uniones aduaneras plantea un dilema que los principales exponentes de la teoría habían dejado sin respuesta. Según la teoría ortodoxa la unión aduanera es “buena” cuando incrementa el ingreso mediante la creación de comercio (...) y es “mala” si hay desviación de comercio. ¿Por qué entonces un país elige pertenecer a una unión aduanera “buena” en vez de optar simplemente por el libre comercio, que en la perspectiva ortodoxa es lo que maximiza el bienestar? ¿Por qué si un país está dispuesto a renunciar a los beneficios del libre comercio prefiere ingresar a una unión aduanera en vez del procedimiento más sencillo de proteger sus industrias en forma unilateral?... Cooper y Massell consideraron que la industrialización de los países en desarrollo constituye un objetivo legítimo de la política económica; en otras palabras, es un bien público, una preferencia social por ese tipo de actividad económica. En palabras de ambos autores, “uno de los objetivos principales de la integración económica entre países menos desarrollados es el fomento del desarrollo industrial y la orientación de tal desarrollo de acuerdo a lineamientos más económicos”¹¹⁴

Es evidente que la elección por la industrialización puede originar desviación de comercio, y en los hechos así ha ocurrido. Los países hoy día desarrollados no fueron más eficientes que terceros países cuando emprendieron su industrialización. El paso de Suecia de país exportador de madera a nación industrialmente avanzada se consiguió gracias a una resuelta participación del Estado sueco y hasta tanto no alcanzó determinado nivel de especialización seguramente no fue más eficiente que la Gran Bretaña de aquellos tiempos.

En conclusión, al dilema de si debe renunciarse o no a producir los bienes en que terceros países son más eficientes, nuestra respuesta es que *no debe renunciarse*, hay que reconocer las

ventajas comparativas pero no utilizarlas como camisa de fuerza; a menos que objetivamente se trate de una elección irracional. En aras de llegar a producir nacional y regionalmente bienes tecnológicamente más avanzados de manera eficiente también; en aras de generar empleo, reducir la desocupación y elevar los ingresos con el paso de la población a sectores de mayor productividad; en aras de reducir la vulnerabilidad externa, etc. nuestra opción puede y debe defenderse sin rubor ante los argumentos del neoliberalismo y resistir a las presiones de sus depositarios institucionales. Para ello no es necesario abandonar los conceptos vinerianos, sino interpretarlos adecuadamente. Pero es necesario marcar claramente la diferencia con el neoliberalismo restableciendo en el centro de las preocupaciones de política económica *el desarrollo*, esta vez el desarrollo *multidimensional* (económico, político, social y cultural) de las sociedades latinoamericanas y del Caribe. Que vuelva el hombre a estar en el centro de las preocupaciones y no las mercancías.

En segundo lugar es conveniente volver sobre el pensamiento latinoamericano sobre desarrollo e integración de los años cincuenta y sesenta, y repensarlo. Hoy día esa herencia está muy postergada y hasta proscrita como pensamiento en desuso por los defensores de la fe neoliberal, pero repensarla a la luz de la experiencia y del entorno actual dará pie para reconstruir una alternativa teórica deliberadamente puesta al servicio de la política. Hasta ahora, en los últimos veinte años, la “izquierda” se ha limitado a sollozar protestas de comunidad vencida. Para decirlo a la manera de Marx en sus *Tesis sobre Feuerbach*, se ha limitado a interpretar el mundo de la globalización de corte neoliberal, pero lo que hace falta es transformarlo.

CAPITULO 7

¿TIENE FUTURO LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA EN UN AMBIENTE DE GLOBALIZACIÓN?

Segunda Parte: Regionalización de la Globalización, la Respuesta Positiva

*El arte de la profecía es muy difícil,
especialmente con respecto al futuro*
Mark Twain

A la inquietante pregunta que nos hemos formulado respondemos con plena convicción, sí, la integración latinoamericana tiene futuro. Puede estar en algún punto de las posibilidades que entrevemos, pero no es cualquier tipo de "sobrevivencia" (entre menoscabada y brillante) a lo que aspiramos, sino a una integración que despliegue todas sus potencialidades y sirva, en consecuencia, para el desarrollo económico, social y humano latinoamericano y la acentuación de la identidad latinoamericana. A tal efecto proponemos una estrategia alternativa de las opciones oficiales en curso. Nuestra posición de principio la definimos hace años de la siguiente manera:

"El autor se sitúa en el ángulo del escenario donde están todos aquellos que piensan que sólo una creciente cooperación intralatinoamericana podrá dar pie para una mejor defensa de los intereses de nuestros países, frente a un mundo que es hostil no tanto porque siempre agrede sino porque en ningún momento abandona sus propósitos de subordinación. Desde esta perspectiva la integración económica regional revela todas sus potencialidades: no vuelve la espalda al mundo sino se abre a éste para complementar un esfuerzo primordial que tiene por meta el máximo aprovechamiento del potencial interno de desarrollo de la América Latina. Se trata de una estrategia que apunta en las dos direcciones fundamentales del mundo moderno, pero en la cual el ser para sí mismo tiene más alta prelación que el ser para los otros."¹

¹ Alfredo Guerra-Borges, *Desarrollo e integración en Centroamérica: del pasado a las perspectivas*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1988, p.11

¿Es una utopía? "Ciertamente, pero es una utopía convocante acerca de la cual vale la pena reflexionar."² Si los que estamos "por el cambio" sumamos imaginación creativa y acción política y por los medios de que cada quien disponga incorporamos las iniciativas al imaginario social del "30 por ciento que recibe el 5 por ciento", a quien se dirige Bulmer-Thomas anunciando la esperanza, podemos esperar que el cambio se produzca. No hay que esperarlo nunca del "5 por ciento que recibe el 30 por ciento".

Primero las definiciones

La estrategia alternativa que proponemos la definimos como *regionalización de la globalización*, y consiste en *profundizar los procesos de integración regional a fin de que, como parte de un sostenido esfuerzo de cambio estructural, la cooperación de los países latinoamericanos haga posible el pleno desarrollo de los recursos internos de la región, se eleve la calidad de vida de la población y se aprovechen eficientemente las opciones que abren la economía mundial y la globalización, dentro de la cual América Latina participe con renovada personalidad nacional y regional en lo económico, lo político, lo social y lo cultura.*

Vamos por partes entonces. ¿Qué significa profundizar la integración regional?... En la teoría de la integración y la práctica institucional se reconoce como profundización del proceso el paso desde su forma más elemental (la zona de libre comercio) a niveles más elevados de integración que implican mayores grados de interdependencia de las economías y los Estados participantes como resultado de la armonización de las políticas económicas nacionales, de la integración física del espacio regional mediante infraestructuras modernas y la creación y fortalecimiento de instituciones propiamente regionales, es decir, más representativas del interés

² La frase la tomamos prestada de Mario Albornoz y Ricardo Ferrero, "Presentación", en Ricardo Petrella, *Los límites a la competitividad*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes y Editorial Sudamericana, 1996, quienes la utilizaron en referencia a la necesidad de establecer nuevos contratos sociales entre la sociedad civil y el Estado para la construcción de una sociedad más justa y responsable.

regional gracias a la transferencia gradual de poderes de los Estados a los órganos de la integración.³

Por su contenido político profundizar la integración regional significa que la orientación principal del esfuerzo de cambio es de adentro hacia fuera y no de afuera hacia adentro. Adentro están los recursos propios, las poblaciones, la cultura y la tradición, en suma, el destino de los pueblos como éstos lo perciben y a cuya realización aspiran. Afuera están los recursos y la cultura de otros pueblos, de los cuales no se puede prescindir sin causar grave daño a la causa común, y están los intereses extranjeros. Significa concebir la integración como una expresión especial de la política de desarrollo, una modalidad de ésta en la que ambos términos (integración y desarrollo) se funden en una unidad indisoluble apoyándose recíprocamente. Sin una política de desarrollo definida desde adentro se carece de un rumbo determinado y de un orden de prioridades. No hay causalidad sino casualidad.

Los pasos concretos

¿Cómo profundizar la integración regional, que acciones conducen a esa finalidad? De manera indicativa he aquí algunas de las áreas que menciona la bibliografía especializada que podrían inscribirse en la agenda de la integración regional. Su ejecución crearía entre los países fuertes vínculos de interdependencia; permitiría obtener de las políticas sectoriales la realización de todo su potencial de desarrollo, y en consecuencia, incrementaría los beneficios de la integración, con lo cual se podría despertar el interés de la sociedad civil, que hasta la fecha ha estado ausente de la integración, con la excepción de los empresarios. La profundización buscada comprendería, además del libre comercio y la unión aduanera (ambos con una cobertura que comprenda todo el espectro

³ El concepto de área de libre comercio al que nos referimos es el definido en el artículo XXIV del GATT (eliminación de aranceles para lo sustancial del comercio intrarregional). Hoy día se suscriben tratados de "libre comercio" (NAFTA, etc) que bajo esa denominación arbitraria tienen una cobertura temática mucho más amplia. Decir que son de "nueva generación" es no decir nada. ¿Serán "nuevos" también dentro de diez años?

arancelario), el libre comercio de los servicios, incluidos los de consultoría e ingeniería; la libre movilidad de la inversión regional y de la fuerza de trabajo, armonización de políticas macroeconómicas, integración física en todas sus modalidades, explotación conjunta y racional de los recursos naturales, política ambiental eficaz, desarrollo conjunto de proyectos energéticos, políticas regionales de desarrollo agrícola e industrial, de la ciencia y la tecnología, desarrollo de una infraestructura tecnológica y servicios regionales de capacitación y educación; financiamiento del desarrollo regional; negociaciones internacionales, entre otros.

El área tradicional en que más se ha trabajado es la del comercio. Hoy día se va más lejos que en el pasado incorporando a la integración cometidos que antes no tenía, como son los servicios, la inversión, la propiedad intelectual, las compras del sector público, etc. Avanzar en esta dirección es parte del objetivo general de la profundización del proceso, pero es altamente recomendable que los pasos estén en consonancia en tiempo y modalidad con las peculiaridades de los países, a su capacidad de adaptación. Aplicar pautas únicas causa heridas por las que sangra la cohesión. Si no se atienden estas razones se pierde de vista que la integración debe ser de tal naturaleza que los países o algunos de ellos abriguen la convicción de que participen en los acuerdos no porque no les queda más salida sino porque en la integración encuentran recursos y opciones para atender sus problemas, de los que obviamente carecen en lo individual y, particularmente, frente a extranjero.

La integración física contribuye de manera muy eficaz a afianzar los vínculos intraregionales, porque gradualmente integran el espacio regional (se consigue una real "proximidad geográfica") En este sentido es muy importante que los órganos de la integración promuevan la construcción de un adecuado sistema de distribución, transporte y comunicaciones, con los servicios de apoyo necesarios para hacerlos altamente operativos. Una experiencia interesante es la del Mercado Común Centroamericano. Cinco países que durante quinientos años (de los cuales trescientos como colonia española) no tenían entrelazadas con carreteras modernas ni siquiera las

principales ciudades de cada país, crearon un espacio regional gracias a la decisión de los Ministros del Transporte que en 1963 decidieron la construcción de la red vial centroamericana, que vinculó todos los municipios de más de cincuenta habitantes (es decir, donde se concentran la población y la producción). Toda la geografía centroamericana cambió.

De igual manera tiene una importancia singular la interconexión de los sistemas eléctricos. A partir de la instalación del sistema interconectado los planes de desarrollo eléctrico de cada país participante se elaboran a partir de los recursos de la región integrada en su conjunto y ya no más dentro de los límites de la capacidad nacional simplemente. La cooperación energética no es limita, como es lógico, al sector eléctrico. Posiblemente la cooperación energética sea uno de los campos en que la integración ofrezca resultados tangibles de beneficio general, lo mismo para las empresas que para el Estado y la población.

Un ejemplo de camino no recorrido por la integración hasta ahora es la seguridad alimentaria. Algunos países latinoamericanos son deficitarios en materia de alimentos e importan del mercado mundial los mismos productos en que otros países latinoamericanos son superavitarios y los exportan. Hacen falta, en consecuencia, entre otras cosas, sistemas de información y alerta que permitan a los países deficitarios obtener más rápidamente importaciones desde otros países latinoamericanos con excedentes. Además de lo anterior en este campo podría hacerse efectiva la posibilidad de mejorar las condiciones de negociación en el mercado mundial a través de las compras conjuntas.⁴

A este propósito podemos citar una experiencia interesante en el campo de los fertilizantes. Nos referimos a la Empresa Multinacional Latinoamericana de Fertilizantes creada con base en la propuesta presentada en 1979 por el Comité de Acción del SELA de Fertilizantes. Por aquellos años

⁴ Bernardo Kliksberg. *¿Cómo transformar al Estado?*, primera reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1993

los precios de los nutrientes agrícolas se habían ido a las nubes. El cometido de la empresa era, con base en las solicitudes de los países miembros, rastrear en el mercado mundial las distintas opciones de compra y presentarlas a los países solicitantes para que hicieran sus adquisiciones de fertilizantes con certera orientación de las condiciones en el mercado. La empresa se instaló en Panamá pero mezquinas rivalidades entre algunos países, más los cambios de orientación de los gobiernos en los años ochenta, impidieron que la empresa multinacional latinoamericana se desempeñara con la eficiencia que su flexibilidad institucional permitía.

Aunque ahora esté por completo ausente de la actuación de los gobiernos latinoamericanos, la integración regional sigue siendo el medio ideal para contar con una política industrial. No se está pensando en este caso en volver a esquemas de programación industrial para los cuales no estuvieron dadas las condiciones en otros tiempos y mucho menos lo están ahora. Esto no excluye que en algunos casos, en razón del interés regional, puede haber acciones determinadas de relocalización de capacidades productivas. Los países de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN) no practican la programación del desarrollo industrial, no obstante lo cual algunas actividades manufactureras se han canalizado hacia los países que se consideran más apropiados en el entendimiento de que esto beneficiará a todos los países de la región al evitar la concentración de la actividad en un solo país.⁵

La tesis básica de nuestro planteamiento es que *sólo mediante la integración* es posible instalar industrias que por sus economías de escala, su costo de instalación y su tecnología exceden por completo los recursos y el mercado de los países individualmente y requieren, en consecuencia, el mercado regional para su establecimiento. Para la mayor parte de la industria intermedia y metalmeccánica de los países pequeños y medianos esto es una verdad incontrastable. Para los países de mercado interno amplio como Argentina, México y, sobre todo, Brasil, la integración regional

crea oportunidades de industrialización avanzada y además la dimensión mayor de sus mercados brinda a las empresas un fuerte punto de apoyo para su proyección al mercado mundial. En ambos casos, con las diferencias respectivas, la integración favorece la modernización y especialización de las industrias de bienes de consumo, cuyo nivel tecnológico ha llegado a ser muy elevado.

Las industrias de proceso, como la de papel y la celulosa, el acero, el aluminio, otros metales básicos y algunos sectores de la química y la petroquímica, comparten la característica de la indivisibilidad de las inversiones debido a sus economías de escala muy elevadas, por lo que el financiamiento de las inversiones pasa a ser una cuestión de vital importancia pues por lo general la banca comercial no otorga créditos a proyectos de riesgo. La integración favorece la asociación de capitales en coinversiones, incluida la participación de capital extranjero, la cual es particularmente cuando aporta conocimientos tecnológicos esenciales. De igual manera, la integración facilita la creación de instituciones y de fondos especializados en financiar la creación de empresas.

El mercado regional brinda el espacio indispensable para la creación de industrias de mediana a relativamente elevada complejidad tecnológica que no en todos los casos tienen la posibilidad de exportar desde un principio al mercado mundial. Por lo general se requiere de un período "de aprendizaje". Tenemos en mente ante todo los proyectos puramente latinoamericanos, pues el argumento no siempre es aplicable a las empresas extranjeras. En este caso, en dependencia del papel que se les asigne dentro de la *planificación* de la firma transnacional, la firma podrá estar dotada desde un principio de los medios organizativos y tecnológicos y del conocimiento del mercado mundial para tener éxito. El arquetipo de lo anterior es la inversión japonesa en los países del sureste asiático.

La integración facilita la articulación de actividades industriales y recursos naturales. La elaboración de éstos ofrece a los países latinoamericanos oportunidades excepcionales para el

¹ Ver Smarmata, *op.cit*

desarrollo de industrias proveedoras de bienes y servicios especializados; entre los primeros se cuenta ante todo la fabricación de maquinaria y equipo para su empleo en la explotación de recursos naturales, y entre los segundos están los servicios de ingeniería. En Chile la minería del cobre constituye un mercado estable para la fabricación de equipos y repuestos de perforación y de equipos de servicios y maquinaria para la movilización del mineral. Al mismo tiempo se ha creado la demanda de servicios de ingeniería para proyectos mineros. Aunque esta interesante experiencia fue el resultado de diversas iniciativas relativamente dispersas y espontáneas, los estudios que se han llevado a cabo entre las empresas que participan en estas actividades indican que si se cuenta con los estímulos y el apoyo necesarios puede evitarse el paso por períodos difíciles y multiplicar los casos exitosos.⁶

La agricultura brinda también posibilidades de articulación con la industria no sólo en la producción agrícola moderna destinada a la exportación, un área en que hay espacios para la fabricación nacional y regional de equipos y maquinaria especializados y de servicios de asesoría, sino asimismo para vincular la agroindustria con la agricultura campesina. Las actividades agroindustriales tienen una mayor flexibilidad en cuanto a las escalas de producción eficiente y, en consecuencia, puede adaptarse a las condiciones propias de las áreas rurales. Sobre este particular la CEPAL ha puesto el ejemplo de la exitosa experiencia de articulación de la empresa Alimentos Congelados S:A., propiedad de la Hannover Brands Inc., con la Cooperativa Cuatro Pinos, especializada en la producción de verduras, que comprende 1,200 miembros de unas seis comunidades indígenas.⁷

⁶ Ver CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Chile, 1990, recuadro V.12. La CEPAL ofrece en este documento una serie de propuestas concretas de instrumentos para promover la articulación entre la industria y los sectores de recursos naturales, ver p.131 y 13

⁷ *Ibid*, Recuadro V.14

La integración permite hacer un ahorro considerable de recursos y propicia una mayor especialización en la investigación y desarrollo, la educación técnica, la creación de empresas y centros de servicios de asesoría e ingeniería, entre otros, si en vez de los esfuerzos dispersos de creación de facilidades para realizar estas actividades los países actúan coordinadamente para crearlas, aprovechar las facilidades con que ya cuenta la región y han evidenciado su calidad, compartir su financiamiento etc. En estos campos, como en muchos otros, hay una onerosa duplicación de esfuerzos, con menor rendimiento que el posible de alcanzar si se opera a una escala mucho mayor. De nuevo esta cooperación tendría un elevado rendimiento sobre todo en el caso de las economías pequeñas y medianas, pero lo anterior reza también para los países de mayor dimensión económica donde por el nivel de desarrollo industrial que han alcanzado se enfrentan directamente a la competencia de industrias de tecnología de punta de los países centrales. La cooperación en el campo de la energía atómica que inicialmente se acordó entre Argentina y Brasil, si no la hubiera frustrado el gobierno de Menem, hubiera colocado al Mercosur en una relevante posición internacional.

Quedan por considerar otras muchas posibilidades de desarrollo de la economía y del conocimiento que potencializan la integración, pero sirva lo anterior como una modesta ilustración del punto. Pasaremos ahora a la discusión de algunas cuestiones fundamentales de la estrategia de regionalizar la globalización. El orden de la exposición será el siguiente. Puesto que el objetivo de la estrategia es “el pleno desarrollo de los recursos internos” abriremos, en primer lugar, un espacio para la discusión teórica sobre la especialización productiva en el proceso de profundizar la integración. En segundo lugar, cerraremos lo anterior haciendo las consideraciones que juzgamos más pertinentes sobre la cuestión de la competitividad internacional de las economías que se integran; en tercer lugar, nos detendremos a considerar la cuestión del Estado y su relación con el mercado en la ejecución de la estrategia; finalmente, precisaremos cual es en nuestra opinión el

papel de la sociedad civil. Y en el Epílogo con que finalicemos, la desazón y la esperanza confundidas.

Discusion sobre la produccion posible

Cabe preguntarse, ¿se debe renunciar a producir los bienes en que terceros países en un determinado punto del tiempo son más eficientes y frente a quienes "en ese presente" no se tiene competitividad; o puede aprovecharse el mercado ampliado de la integración regional para introducir industrias y actividades de tecnología más avanzada aunque ello implique una pérdida transitoria, como recomendaba List?... ¿Debe especializarse un acuerdo de integración en la producción y exportación de los bienes para los que tiene ventajas comparativas o puede elegir objetivos superiores para los cuales no existen, *pero pueden crearse*, las condiciones necesarias, cambiando en consecuencia el acento a favor de la creación de ventajas competitivas? Para ir al fondo de los dilemas planteados teniendo en mente los argumentos neoliberales, abordaremos la cuestión en el marco de los conceptos generalmente utilizados de la teoría neoclásica de la integración, evitando así la sindicación de que nuestra argumentación es antojadiza y se aparta del saber convencional

Pensamiento exegetico y opción heterodoxa

El cuerpo teórico de la teoría tradicional u ortodoxa de las uniones aduaneras, conformado en los años cincuenta, tuvo dos vertientes claramente diferenciadas: la primera de ellas, centrada en los efectos del paso de un sistema de protección arancelaria a una unión aduanera correspondió a la contribución fundamental de Jacob Viner⁸ y los aportes de quienes posteriormente reelaboraron algunas de sus hipótesis y conclusiones. La otra vertiente, pero apuntando ya parcialmente a la disidencia, está representada por los autores que se interesaron primordialmente en los motivos racionales que se pueden invocar para constituir uniones aduaneras.

⁸Jacob Viner, *The customs issue*, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950

Según Viner, “El objetivo fundamental de una unión aduanera y su consecuencia principal, para bien o para mal, es el desplazamiento de las fuentes de abastecimiento, y el desplazamiento puede ser hacia fuentes de costo más bajo o más alto, según las circunstancias. Si el movimiento se opera hacia una fuente de costo monetario menor, la unión aduanera constituye un movimiento hacia el libre comercio. En caso contrario, la unión aduanera resulta ser ‘un instrumento para lograr que la protección arancelaria resulte más eficaz’.”⁹ Se dice que hay *creación de comercio* si el movimiento se opera en el sentido de sustituir bienes producidos en el país miembro del acuerdo que tiene costos más altos por importaciones de menor costo desde el país miembro que es más eficiente. En tal caso, argumentaba Viner, “uno de los miembros, por lo menos, debe beneficiarse; ambos pueden beneficiarse; los dos juntos deben obtener un beneficio neto; y el mundo en su conjunto se beneficiará.”¹⁰

Se dice, por el contrario, que hay *desviación de comercio* cuando el movimiento se opera en el sentido de sustituir importaciones de bajo costo del resto del mundo por producción de más alto costo de miembros de la unión. En tal caso “por lo menos uno de los países miembros resultará inevitablemente perjudicado; ambos pueden salir perjudicados; los dos juntos pueden sufrir un perjuicio neto; al igual que el resto del mundo y el mundo en su conjunto.”¹¹

Desde Viner el análisis de la integración no ha prescindido de los conceptos de creación y desviación de comercio. Los ataques del Banco Mundial al Mercosur no los menciona pero los implica. Lo pernicioso del caso es que por influencia de la teoría neoliberal se les ha constituido en criterios inapelables para aceptar o impugnar los acuerdos de integración. La OCDE, al admitir que el regionalismo es compatible con el sistema multilateral, levanta, sin embargo, el dedo admonitor:

⁹ J. Viner, “Teoría económica de las uniones aduaneras, una aproximación al libre comercio”, en S. Andic y S. Teitel (comp.) *Integración económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977

¹⁰ *Ibid.*, p 92

¹¹ J. Viner, *op.cit*

“No debe olvidarse que, de acuerdo a la teoría económica, los acuerdos regionales de comercio son vistos como un “segundo mejor” en comparación con la liberalización multilateral.”¹² ¿Hay apelación posible? Ninguna. La fe no admite resquicios.

La concepción heréticamente heterodoxa es que un acuerdo de integración regional tiene viabilidad y debe respetársele en conformidad con una interpretación menos puntillosa de los conceptos vinerianos y de una concepción dinámica de la integración que remita al futuro el desiderátum de si se creó o se desvió comercio y en caso de haber desviación si la pérdida de bienestar mundial está justificada por el incremento del bienestar regional en tanto ambos pueden conciliarse. Comprendemos que en el ambiente ideológico actual estos razonamientos no puede esperarse de los atemorizados medios oficiales. Hoy día la libertad de pensamiento está seriamente comprometida por la agresividad de la ideología neoliberal dominante, cuya excomunión sigue siendo muy temida. Sin embargo, desde el refugio académico es posible disentir.

Manteniéndonos dentro del esquema conceptual vineriano con el deliberado propósito de resaltar su indebida aplicación neoliberal, veremos enseguida que es posible y acertada una aplicación diferente. Cuando en los años cincuenta se emprendió la integración regional centroamericana todo hacía suponer *a priori* que el acuerdo no tendría viabilidad pues la desviación de comercio prevalecería sin lugar a dudas sobre el efecto de creación. A partir de los conceptos vinerianos Bulmer-Thomas argumenta, sin embargo, que “la meta de formar una unión aduanera que probablemente iba a desviar comercio no necesariamente debía considerarse irracional. En primer lugar, el supuesto de que la creación neta de comercio mejora el bienestar social se fundamenta, principalmente, en las relaciones de intercambio fijas y externas y en el empleo total.”¹³

¹² R. Safadi y V. Nicholas, *op.cit*

¹³ Víctor Bulmer-Thomas, CITA COMPLETA PENDIENTE

¿De qué creación neta de comercio se habla? Según Bela Balassa la eficiencia en el intercambio de los miembros de la unión aduanera está relacionada con la sustitución entre bienes de *distinta especie*.¹⁴ Cabe precisar que la hipótesis implícita en lo anterior es que los bienes de distinta especie de que se trata tienen tasas iguales de sustitución en el consumo; o sea, son bienes perfectamente sustituibles en el consumo. Al establecerse la unión aduanera la teoría ortodoxa de las uniones aduaneras supone que el país miembro menos eficiente (denominémosle A) importará del país miembro más eficiente (el país B), y dejará por completo de producir el bien respectivo. Los recursos que anteriormente utilizaba en su producción los empleará en lo sucesivo en la producción de un bien de distinta especie (el bien Z), que exportará al país B (lo que implícitamente admite que en esa producción el país B será el más eficiente). De esta manera habrá creación neta de comercio y los dos países salen ganando.¹⁵

Ya en los años iniciales de la teoría de las uniones aduaneras Melvin discrepó de la hipótesis de la sustitución perfecta. En su opinión no había ninguna razón para creer que el país A podría comerciar en los términos de intercambio del país B. A juicio de Melvin, “la posición de equilibrio (en el comercio) se determinará conjuntamente por las condiciones de demanda de los dos países.”¹⁶ Melvin hizo notar además que si en el país B la oferta es limitada, la demanda nueva que le hará al país A al constituirse la unión aduanera aumentará el precio de los bienes en B,¹⁷ lo que puede entenderse como la posibilidad de una pérdida de competitividad que pondría en riesgo la creación neta de comercio.

La segunda hipótesis subyacente es que las tasas de transformación de los factores en la producción son iguales, lo que hace posible que A produzca un nuevo bien, de distinta especie, que

¹⁴ Bela Balassa, *Teoría de la integración económica*, México, UTEHA, 1980, citado por A. Guerra-Borges, *La integración de...*, *op.cit*

¹⁵ Ver el ejemplo numérico utilizado para explicar el punto en Guerra-Borges, *op.cit*, p.56

¹⁶ J.R. Melvin, “Comentarios sobre la teoría de las uniones aduaneras”, en Andic y Teitel, *op.cit*

exportará a B. Pero, “si los recursos nacionales liberados por la creación de comercio no logran generar empleo o pueden hacerlo en el sector de exportaciones a expensas de un deterioro en las relaciones de intercambio, entonces la creación de comercio podría reducir el bienestar social.”¹⁸ Obsérvese que la condición puesta por Bulmer-Thomas para que haya creación neta de comercio es la existencia de empleo total en los países miembros de la unión, condición que no se cumple si se supone que los recursos liberados por la creación de comercio “no logran generar empleo”. Aun admitiendo que haya creación de comercio en el intercambio entre A y B del bien X, pero como la condición adicional de la creación neta de comercio es que las relaciones de intercambio externas sea fijas, el deterioro que ocasionen en los términos las exportaciones del bien Z dan por descontado que esa segunda condición no se da.

Bulmer-Thomas continúa: “...la desviación de comercio únicamente reduce el bienestar si los factores de producción son valorados en sus costos sociales de oportunidad.”¹⁹ Demos por caso que en el país A hay desempleo o subempleo, si los recursos liberados al importar del país B se invierten en industrias de alto costo (no eficientes) que generen empleo, la desviación de comercio podría mejorar el bienestar social (a menos que las nuevas industrias implicaran pérdidas de producción en otras partes).

“En tercer lugar, aun cuando la desviación de comercio conlleve una disminución en la producción en el sector de exportaciones (tradicional), esto no debe ser motivo de preocupación siempre y cuando haya una mejoría en las relaciones de intercambio externas.”²⁰

Otra manera de ver las cosas fue la inaugurada por Johnson²¹ y por Cooper y Massel.²² El primero se preguntó explícitamente por qué los gobiernos aplican políticas comerciales

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ V. Bulmer-Thomas, *op.cit*

¹⁹ V. Bulmer-Thomas, *op.cit.*

²⁰ *Ibid*

proteccionistas si éstas, a la luz de la teoría ortodoxa, por definición debían tratarse como “irracionales” o “no económicas” Cooper y Massell, por su parte, argumentaron que una política arancelaria no discriminatoria constituía un instrumento de liberalización del comercio exterior más eficiente que las uniones aduaneras, razón por la cual el motivo para constituir las no podía ser la asignación más eficiente de recursos, como argumenta la teoría neoclásica de las uniones aduaneras. Ante estos cuestionamientos la teoría tradicional carecía de capacidad para aportar la explicación deseada, y los autores mencionados introdujeron una innovación importante al incorporar los *bienes públicos* en la función de bienestar.

Según Johnson puede admitirse la hipótesis de que existe una preferencia colectiva por la producción industrial, de acuerdo a la cual el electorado estaría dispuesto a que el gobierno destine recursos (subsidios directos, exoneraciones fiscales o de aranceles, etc.) para aumentar la producción y el empleo industrial en mayor medida que lo que podrían crecer en un sistema de libre competencia internacional. La producción industrial pasa a ser entonces un *bien de consumo colectivo*, un bien público, sea por motivaciones nacionalistas o por demandas de los grupos de presión empresariales y de los trabajadores o por otras motivaciones. Con base en lo anterior, Johnson desarrolló una teoría del proteccionismo y de la negociación arancelaria y sus conclusiones las utilizó para discutir una teoría de las uniones aduaneras con propósitos de protección, en vez de constituir movimientos en dirección al libre comercio.

Por su parte, Cooper y Massell consideraron que la industrialización de los países en desarrollo constituye un objetivo legítimo de la política económica y que, por tanto, debe considerársele un bien público pues revela una preferencia social por la industrialización

²¹ Harry Johnson, “Teoría económica del proteccionismo, la negociación arancelaria y la formación de las uniones aduaneras”, en S. Andic y S. Teitel, *op.cit*

²² Charles Cooper y Benton Massell, “A new look at Customs Union Theory”, *Economic Journal*, n°75, 1965, en S. Andic y S. Teitel, *op.cit*

Admitidos los argumentos de los autores citados, es evidente que la elección por la industrialización puede originar desviación de comercio, y en los hechos así ha ocurrido. Los países hoy día desarrollados no fueron más eficientes que terceros países cuando emprendieron su industrialización. El paso de Suecia de país exportador de madera a nación industrialmente avanzada se consiguió gracias a una resuelta participación del Estado sueco y hasta tanto no alcanzó determinado nivel de especialización no fue más eficiente que la Gran Bretaña de aquellos tiempos.

En conclusión, en relación al dilema de si debe renunciarse o no a producir los bienes en que terceros países son más eficientes, nuestra respuesta es que *no debe renunciarse*, deben aprovecharse las ventajas comparativas de que se dispone pero no utilizarlas como camisa de fuerza. En aras de llegar a producir nacional y regionalmente bienes tecnológicamente más avanzados de manera eficiente también; en aras de generar empleo, de reducir la desocupación y elevar los ingresos con el paso de la población a sectores de mayor productividad; en aras de reducir la vulnerabilidad externa, etc. nuestra opción puede y debe defenderse sin rubor ante los argumentos del neoliberalismo y resistir a las presiones de sus depositarios institucionales. Para ello no es necesario abandonar los conceptos vinerianos, sino interpretarlos adecuadamente. Pero es necesario marcar claramente la diferencia con el neoliberalismo restableciendo en el centro de las preocupaciones de política económica *el desarrollo*, esta vez *el desarrollo multidimensional* (económico, político, social y cultural) de las sociedades latinoamericanas y del Caribe. Que vuelva el hombre a estar en el centro de las preocupaciones y no las mercancías.

En segundo lugar es conveniente volver sobre el pensamiento latinoamericano sobre desarrollo e integración de los años cincuenta y sesenta, y repensarlo. Hoy día esa herencia está muy postergada y hasta proscrita como pensamiento en desuso por los defensores de la fe neoliberal, pero repensarla a la luz de la experiencia y del entorno actual dará pie para reconstruir una alternativa teórica deliberadamente puesta al servicio de la política. Hasta ahora, en los últimos veinte años, la

“izquierda” se ha limitado a sollozar protestas de comunidad vencida. Para decirlo a la manera de Marx en sus *Tesis sobre Feuerbach*, se ha limitado a interpretar de diversos modos el mundo de la globalización de corte neoliberal, pero lo que hace falta es transformarlo.

La cuestión de la competitividad

El planteamiento hecho en la sección anterior podría inducir una interpretación errónea en el sentido de que no tenemos debidamente en cuenta el objetivo de la competitividad, particularmente de la competitividad internacional. No es así. Podrá admitirse en principio la desviación de comercio y no ser internacionalmente competitivo, pero la "pérdida transitoria" de que hablaba Lutz debe estar claramente delimitada en la decisión que se tome de desarrollo industrial (entendido el término como inclusivo de nuevas actividades económicas).

La competencia estimula la creatividad y la competitividad, la cual, si es bien entendida, está asociada al aprovechamiento más eficiente de los recursos en interés de la comunidad. Para situar la cuestión en el contexto de la estrategia propuesta hay que precisar claramente a qué competitividad nos referimos. En opinión de la CEPAL hay una forma *espúrea* de la competitividad y una forma *auténtica*. La primera se alcanza a expensas de los salarios y su efecto en la distribución del ingreso es regresivo. La *competitividad auténtica*, por su parte, proviene de la incorporación del progreso tecnológico. La primera forma es la más generalizada en América Latina, particularmente desde la apertura de las economías. El bajo nivel tecnológico, la organización deficiente, el uso de equipo y maquinaria obsoleta o cercana a la obsolescencia, elevan los costos de producción, por lo cual, para poder exportar a precios aceptables en los mercados del exterior, se recurre a la represión de los salarios. Lo anterior está profusamente documentado.

No hay que confundir. Un país subdesarrollado tiene bajo costo de la mano de obra en razón de su atraso, pero si se tiene un proyecto de desarrollo, la política de exportación apoyada en ese bajo costo tiene un carácter temporal pues lo que en definitiva se persigue es pasar a una nueva etapa

del desarrollo tecnológico y de la economía en general. "Para que sea eficaz una estrategia de desarrollo basada en las exportaciones intensivas en mano de obra con algún grado de calificación, se requerirá que la educación básica sea masiva y que mejoren las condiciones de salud y nutrición de la población."²³ Pero ante todo tener un proyecto bien definido y una firme voluntad de desarrollo. Lo anterior no es pura especulación teórica sino la forma como los países asiáticos evolucionaron de su atraso colonial a la condición de economías industriales avanzadas.

La competitividad auténtica proviene de la incorporación del progreso tecnológico, ciertamente, pero quizás no sea ocioso decir (aunque la CEPAL lo tiene implícito en su definición) que tal progreso debe correr parejas con el mejoramiento sustancial de los salarios y de las condiciones de trabajo. En América Latina indudablemente hay incorporación de progreso tecnológico en diversos sectores y numerosas empresas, no obstante lo cual los salarios se mantienen deprimidos, por debajo del nivel que podría esperarse del grado de progreso tecnológico alcanzado. En esto seguramente influyen varios factores entre los que se cuenta la convivencia estructural del rezago y el progreso en la producción, que sin duda presiona hacia abajo el nivel general de las remuneraciones; la elevada proporción de la subocupación rural y urbana, a lo que se ha venido a agregar la llamada "flexibilidad laboral", término eufemístico con el que se disimula el arriñonamiento del trabajador a una situación de inseguridad en el trabajo y de precariedad contractual, que lo induce a reducir el precio de su fuerza de trabajo por temor a perder su fuente de ingreso cuando detrás de él hay otros que están esperando la oportunidad de un empleo. Esto es particularmente angustioso en países que no cuentan con seguro de desempleo, que es la mayoría, si no la totalidad, de los países latinoamericanos. En algunos países perdura la mentalidad tradicional de emplear personal con poca preparación técnica pero que "no tiene mayores exigencias de remuneración", compensando su baja productividad y el manejo deficiente de la maquinaria con la

²³ CEPAL, *Transformación...*, p.80

generosa tasa de ganancia que permiten los bajos salarios y las imperfecciones del mercado. Conspira, finalmente, contra el mejoramiento de las remuneraciones la orientación ideológica neoliberal de los empresarios y gobernantes que relegan para el futuro "el derrame" de los beneficios del progreso; e indudablemente las políticas represivas de los gobiernos militares y los regímenes ultraconservadores que en los años setenta tomaron por asalto las organizaciones y los derechos sociales de los obreros y empleados. Su restablecimiento tomará todavía varios años más.

En lo que se lleva expuesto está implícito el esfuerzo que las empresas realizan para ser internacionalmente competitivas. Aunque el caso individual de las empresas no es el objeto principal de esta parte sino la competitividad que deriva del buen funcionamiento de las economías, no deseamos omitir un reconocimiento de tal esfuerzo. Por iniciativa propia numerosas empresas latinoamericanas han realizado un notable esfuerzo para ser competitivas, a veces apoyándose en un sistema institucional adecuado, y por lo general en un ambiente muy desalentador en que la "reconversión industrial" pasó de ser un tópico sin contenido del discurso oficial a su exclusión total. La reconversión industrial es tarea que se ha confiado ahora a la privatización de las empresas y su transferencia a capitales extranjeros. La contribución del Estado es venderlas a menor precio del que correspondería, y las inversiones que realiza para que sus nuevos dueños las reciban en buenas condiciones de operación, libres de pasivos además. Sería interesante establecer cual es el *ingreso neto* que han tenido los Estados latinoamericanos por la privatización y preguntarse además por qué los fondos dedicados a ponerlas en satisfactorias condiciones de operación no se destinaron antes para apoyar oportunamente su reconversión.

El buen funcionamiento de las economías que se integran y el despliegue de todas sus posibilidades, son condición necesaria para que los países "califiquen" para la competitividad internacional. Se trata, en consecuencia, de una competitividad *sistémica*, como se le conoce en algunos textos. Por nuestra parte, teniendo presente que en la definición de la estrategia propuesta

hicimos hincapié en que el pleno desarrollo de los recursos internos de la región debe ser parte de un sostenido esfuerzo de cambio estructural, definimos el objetivo como alcanzar una *competitividad estructural*. “La *competitividad estructural* es una aspiración estratégica entre las prioridades de las naciones industrializadas. ¿Por qué no habría de serlo, con mejores razones, para nuestros países, atrapados en la recurrencia de la crisis económica, y para nuestras sociedades acosadas por la pobreza y el desempleo crecientes?”²⁴

Al hablar de competitividad, y específicamente de competitividad internacional, no debe asociársele exclusivamente a las exportaciones. Como lo apuntan Assael y Kuwayama, a diferencia de lo que transcribe la teoría ortodoxa del libre comercio la transformación estructural no debe considerarse un resultado automático de la estrategia orientada hacia el exterior ni de la política macroeconómica.²⁵ A lo que cabe agregar, que el mercado interno también cuenta, *pero la ampliación del mercado interno no figura en los programas de gobierno en América Latina*.

En el pasado se concedió una atención preferente al mercado interno. Se han formulado numerosas críticas a la política de sustitución de importaciones, a veces juzgándola fuera de su contexto histórico, pero aunque objetivamente adoleció de muchos errores es indudable que “contribuyó poderosamente al surgimiento de una base empresarial e institucional.”²⁶ Al poner al centro de las políticas estatales el imperativo de servir la deuda externa, las cosas se han llevado al extremo de concentrar toda la atención en las exportaciones, de tal modo que lo que hemos presenciado desde los años ochenta es el achicamiento del mercado interno por la pérdida de poder de compra de la población y su empobrecimiento creciente. Atilio Borón hace una observación perspicaz y definitiva: “no existe un solo caso en la historia económica internacional que

²⁴ R. Petrella, *Los límites ... op.cit*, p. 12

²⁵ Héctor Assael y Mikio Kuwayama, *Políticas industriales y comerciales en el marco del nuevo sistema de comercio: hacia un estudio comparativo entre el Asia Oriental y América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 1997

²⁶ CEPAL, *Transformación... op.cit*, p.84

demuestre que el desarrollo haya sido alcanzado mediante la perversa combinación de auge exportador y mercados internos deprimidos, desempleo de masas y bajos salarios...”²⁷

La profundización de los procesos de integración no es incompatible con el perfeccionamiento del mercado. Una cosa es una economía *orientada* hacia el mercado y otra muy distinta una economía *coordinada* por el mercado. Por definición las economías capitalistas están orientadas hacia el mercado, pero en todas ellas el Estado tiene un importante papel de regulación. “Los mercados no funcionan en el vacío. Son instituciones que dependen de otras instituciones, particularmente de un Estado fuerte (aunque pequeño) y de un gobierno respetado.”²⁸ Fuerte, según lo entendemos, por descansar en un amplio consenso social, condición primordial para que se le respete “Pero el aspecto más importante es el *papel que el estado cumple dentro del proceso*, el papel político y el papel en la formulación de la política económica (y, en definitiva, quien lo dirige), si va a ser gobernado en función de los intereses de toda la sociedad o en función de intereses particulares.”²⁹

La cuestión del Estado

Principiamos por examinar un aspecto particular de lo anticipado (que los mercados dependen de otras instituciones), lo que nos lleva de nuevo a la cuestión de los costos de transacción que, desde otra perspectiva, fue discutida ya en el Capítulo 4. De acuerdo al decálogo de la reestructuración de las economías latinoamericanas, el llamado Consenso de Washington, para alcanzar la eficiencia económica es necesario que la intervención del Estado sea mínima. En la realidad las cosas son de otra manera. Como lo ponen en evidencia las economías desarrolladas el desarrollo de los mercados hace necesaria la intervención del Estado, si bien ésta es hoy día

²⁷ A Borón, *op cit*, p. 142

²⁸ Luis Carlos Bresser Pereira, “La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?”. *Pensamiento latinoamericano*, n°19, 1991, p.28

diferente de la gestión estatal de los años 1950 y 1960, y esta última, a su vez, difirió de la de períodos antecedentes.

Desde el punto de vista institucional, Gerard y Naíma Grellet definen “los costos de transacción como los costos de organización y de funcionamiento de una institución (...) consisten en costos directos para obtener información sobre las condiciones del intercambio, costos de negociación y costos de respeto de los derechos de propiedad intercambiados, así como costos indirectos por pérdidas por no respetar las cláusulas del contrato y por distorsiones económicas creadas por los términos del contrato.”³⁰ Según J. Wallis y D. North los costos de transacción representaron en 1979 el 40 por ciento del producto nacional bruto de Estados Unidos.³¹

Grellet menciona tres costos de transacción que tienden a ser cada vez más importantes: los relacionados con la información, con la organización de los mercados y con los derechos de propiedad. Los costos relacionados con la información tienen que ver con el hecho de que en la actualidad participan en el comercio millones de bienes y servicios, por lo cual conocer sus características y su disponibilidad tiene un costo elevado. Debido a lo anterior las sociedades modernas han creado fuera del mercado instituciones que establezcan normas y medidas que faciliten obtener ese conocimiento. La razón para que esas instituciones se encuentren fuera del mercado es que la información directa de los productores no es confiable, sobre todo la de la publicidad.

²⁹ Colin I. Bradford, “La experiencia del Este Asiático en la reforma económica: opciones y retos para las antiguas economías socialistas, *Pensamiento iberoamericano*, nº19, 1991, p.261

³⁰ Gerard y Naíma Grellet, “El desarrollo de los mercados y los costos de transacción. Una crítica de las políticas económicas liberales”, en Elvira Cocheiro (comp.), *El pensamiento único: fundamentos y política económica*, México, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1999

³¹ J. Wallis y D. North, *Measuring the transaction sector in the American economy*, citado por G. Y N. Grellet en E. Cocheiro, *op.cit*

En cuanto a los costos de organización de los mercados el papel de las instituciones es vigilar el respeto de las normas sobre competencia y la aplicación correcta del derecho, pues en caso contrario los mercados tienden a la anarquía. En los últimos años se han eliminado muchas regulaciones, pero es notorio el hecho de que al mismo tiempo se han creado otras nuevas, precisamente para que el “libre comercio” no se anarquice sino funcione en un ambiente de sana competencia.

El hecho más notable es que en la integración *de jure*, ante todo los casos de la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en los que el objetivo explícito es remover las barreras al comercio y la inversión entre los Estados miembros, al mismo tiempo creado una nueva constelación normativa de imperativo cumplimiento para éstos. Dicho de otra manera, la remoción de las barreras anteriores al comercio, la desregulación, impuesta por esos tratados es sustituida por un proceso de auténtica *re-regulación* en los términos que definen esos instrumentos.

En cuanto a los costos relacionados con los derechos de propiedad la cuestión adquiere creciente relevancia en proporción directa con la extensión de los mercados. El intercambio descansa en la certidumbre de que la adquisición y el uso pleno de los bienes y servicios está debidamente garantizada; pero las legislaciones varían de unos países a otros, el grado en que son respetadas es desigual también y las instituciones llamadas a penalizar su incumplimiento a veces no cumplen su cometido debido a la corrupción. Todo ello es fuente de incertidumbre. Además, no todos los países tienen sistemas bien establecidos de pesas y medidas, de registros de la propiedad, de la certificación de la calidad, etc., el establecimiento de todo lo cual implicaría un elevado costo para las entidades que participan en el comercio, a menos que ese costo lo absorba “un tercero” que tenga la autoridad necesaria y suficiente para hacer valer el derecho de propiedad a todas las partes. “Ese tercero no puede ser otro que el Estado.”

Grellet hace notar que en las versiones marshalliana y walrasiana de la teoría neoclásica no existen costos de transacción en los mercados. El establecimiento de los mercados no tiene costos específicos, no hay costos de transporte en la adquisición de los bienes ni tiene un costo la obtención de información. Por consiguiente, “en un mundo de este tipo las instituciones no representan ningún papel en el crecimiento a largo plazo de las naciones. Está claro entonces que el modelo walrasiano del intercambio puro puede existir sin el Estado.”³² Este sería el mundo ideal del *laissez-faire* que el historiador inglés Thomas Carlyle definió alguna vez como anarquía con policía.

Pasemos a la discusión de otros aspectos de la cuestión del Estado. Es bien conocida la tesis globalista de que el Estado se encuentra ahora en vías de extinción y, por tanto, que nos acercamos al reino de las “empresas sin Estado.” Evidentemente el Estado moderno pasa por un período de intensa mutación, no obstante lo cual, precisamente en los países centrales de donde irradian las señales para consumir la mutación en el resto del mundo, el Estado sigue teniendo una fuerte presencia en la economía y está lejos de haberse miniaturizado. En este aspecto, como en otros más, los países latinoamericanos han ido muy lejos. A principios de la década 1990 el empleo público como proporción del empleo total de la población constituía en Brasil 3.5 por ciento y en Argentina y Chile, 2.8 por ciento, mientras que en países altamente desarrollados la participación porcentual era mucho más alta: Estados Unidos, 7.2; Francia, 8.5 y Alemania, 9.7

El desmantelamiento de algunas, incluso muchas, normas de actuación e instituciones no debe inducir a conclusiones falsas. La globalización no tiene vocación anarquista, no está contra el Estado sino sólo y específicamente contra “el Estado actual,” es decir, el Estado de la posguerra. Por el contrario, la globalización necesita estabilidad política y seguridad económica, lo que sólo puede brindársela el Estado. Chomsky, en uno de sus escritos, hace referencia a una encuesta efectuada por la conocida revista de los medios empresariales *Fortune*, en la cual, sin excepción,

³² *Ibid*, p.85

las cien principales firmas transnacionales del mundo declararon haberse beneficiado de una u otra manera con las intervenciones que en su favor hicieron los gobiernos de "sus países" (Pese a los pronósticos de Ohmae y Reich sobre las desnacionalización de las empresas, la geografía todavía cuenta). Más interesante y conclusivo aún es que un 20 por ciento de las firmas transnacionales declarantes reconoció haber sido rescatado de la bancarrota gracias a subsidios y préstamos de diverso tipo que les concedieron los gobiernos.³³

La remodelación de la economía mundial contemporánea, de igual manera que en períodos anteriores, es un proceso interactivo entre empresas, mercados y Estados.³⁴ En el extremo, el mercado global implica normas globales para su mejor funcionamiento y el establecimiento de esas normas compete a los Estados. ¿Qué otra cosa son los acuerdos de la Ronda Uruguay? En el comercio internacional Estado y mercado trabajan estrechamente aliados; "...bajo ciertas condiciones las *firmas* y los *gobiernos* son los que realmente interesa en la determinación del comercio internacional. Cuando la competencia global fragmentada es desplazada por industrias globales relativamente concentradas, una nueva lógica emerge para explicar quien exporta qué a quien y quien hace qué en donde (...) Son las manos visibles de las corporaciones multinacionales y la política del gobierno los guías primarios de la localización de la producción y del patrón de exportaciones, y no la dotación de capital de un país, la competencia local o la demanda nacional."³⁵

Los Estados y no las fuerzas del mercado han sido determinantes de la liberalización del comercio internacional, reduciendo los aranceles desde los altos niveles que tenían a la raíz de la segunda guerra mundial hasta un promedio de 5 por ciento en 1990. También son los Estados y

³³ Citado por A. Borón, op.cit. p.145

³⁴ UNCTAD, *World Investment...*, 1994

³⁵ David Yoffie (ed.), *Beyond free trade: Firms, Government and Global Competition*, Cambridge, Massachusetts, Harvard Business School, 1993, p 1

no el mercado los que erigen barreras no arancelarias para restringir el comercio, tales como la restricción "voluntaria" de las exportaciones, la restricción para participar en las compras gubernamentales, los requisitos de certificación, etc.

Los Estados pueden crear, modificar e incluso destruir ventajas comparativas y competitivas. De ahí la creciente demanda de "políticas estratégicas" en países desarrollados cuando se trata de industrias con tecnologías de frontera. El otorgamiento de contratos de investigación por parte del Estado, práctica muy extendida sobre todo en Estados Unidos, imprime una determinada orientación a la investigación y las tecnologías que se consideran básicas para la competitividad y el liderazgo del país. Y para su seguridad. Siguiendo los lineamientos de investigación fijados por el Estado, las empresas y universidades concesionarias realizan investigación teórica de muy elevado costo y la aplican a proyectos específicos, después de lo cual hay un derrame de conocimientos avanzados hacia sus aplicaciones comerciales. Algunas industrias de alta tecnología en Estados Unidos han recibido financiamiento público por mucho tiempo. Desde el punto de vista de la seguridad del Estado algunas empresas que fabrican armamentos de alta tecnología reciben indefinidamente fondos públicos mediante contratos, pues se considera que sin ellos tendrían que desaparecer, lo cual sería inadmisibile por razón de Estado. Japón y los países del sureste asiático han basado su desarrollo industrial en la intervención del Estado, actuando éste en un proceso interactivo con las empresas y el mercado. Así lo reconoció el Banco Mundial en su estudio de 1993, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, cuyo sumario fue editado en Nueva York por la Oxford University Press. Gitli menciona también una reciente publicación del Fondo Monetario Internacional en que de igual manera reconoce el papel del Estado en el "milagro asiático." No obstante todo el dolor que seguramente

le causó hacer esta declaración, admite que “por lo tanto, la intervención gubernamental no inhibió el crecimiento.”³⁶

La posición neoliberal carece de sentido histórico en su planteamiento de que el crecimiento del tamaño del Estado ha sido siempre generador de crisis económicas y que solamente el mercado puede garantizar una correcta asignación de los recursos, y por ende, una tasa satisfactoria de crecimiento. Es obligado reconocer que las economías de la OCDE en la posguerra hasta los años 1970 crecieron a razón de una tasa promedio anual de 5 por ciento con un grado de intervención del Estado mayor que en cualquier época anterior. En cuanto a América Latina, la crítica neoliberal al Estado pasa por alto que durante mucho tiempo la ampliación de sus funciones se explica por la sucesión de períodos de grandes crisis, como la de los años treinta y sus prolongadas consecuencias. En segundo lugar, para su modernización los países latinoamericanos tenían un sector privado muy débil o prácticamente inexistente que no podía aspirar a incorporarse al mundo moderno sin el liderazgo del Estado.³⁷

Haciendo un balance general Yakius apunta que “ni la teoría del crecimiento ni los resultados históricos del desarrollo capitalista me convencen de que esas tasas de crecimiento hayan sido fruto del funcionamiento del mecanismo del mercado (...) Parece, pues, que el Estado no lo ha hecho tan mal...”³⁸ No obstante, es conveniente no perder el sentido de equilibrio cayendo en el extremo opuesto de idealizar la intervención estatal. Aun en los casos que se admita que sin la intervención reguladora del Estado no puede obtenerse una asignación eficiente de recursos a través del mercado, no puede tenerse la certeza de que tal intervención mejorará los resultados. Todo depende de quien y cómo se dirija el Estado. Viejos vicios políticos como la

³⁶ Eduardo Gitli, *Desarrollo y negociaciones comerciales*, hace referencia al estudio de Michael Sarel, *Growth in East Asia: What we can and What we Cannot Infer*, International Monetary Fund, Washington DC, 1996

³⁷ Ver, *inter alia*, Luciano Tomassini, “The IDB and the Modernization of the State”, en Colin I Bradford (ed.) *Redefining the State in Latin America*, París, OCDE, 1994

corrupción y el clientelismo pueden dañar profundamente la economía; lo mismo puede decirse de la gestión pública por los partidos políticos cuando por favorecer a sus afiliados hacen caso omiso de su incompetencia para el desempeño de los cargos para los que se les designa o cuando por ofuscación ideológica se sirve exclusivamente los intereses de un sector minoritario de la nación.

Esbozo de conclusiones

La adopción y seguimiento de una estrategia de regionalización de la globalización implica reivindicar para el Estado un papel que ahora no se admite siquiera discutir, pero esta propuesta no tiene como destinatarios a los irredimibles sino a quienes aspiran o están ya en la cruzada por el cambio. La correcta definición de ese papel demandará hacer una profunda reflexión sobre la relación del Estado y el mercado tanto en el contexto general de la globalización como en el contexto particular de la América Latina que nos legó su accidentado ingreso a la globalización. No es una reflexión fácil. La expresión "contexto general de la globalización" facilita la exposición pero no precisa el contenido. Se ha hecho de la "globalización" un concepto "todológico" por lo que habrá que conformarse al actuar con una definición casuística que compartan en lo fundamental todos los interlocutores. Además, para la acción inmediata y de mediano plazo no es mucho lo que hay que especular. Aquello que la generalidad acepta como globalización está allí, presente ante la comunidad para bien o para mal. No hace falta más que tener claridad de propósitos: dónde estamos, cuál es la meta y cuáles los medios que se van a utilizar.

En cuanto a los "traspies del ingreso" y las secuelas que han tenido los programas supuestamente correctivos de los "errores del pasado", no perder de vista que nos legaron un Estado parapléjico al que no podemos pedirle que haga cosas para las que lo dejaron bastante

³⁸ Pendiente la cita

inhabilitado. Afortunadamente no es caso perdido; lo que se requiere es tiempo y perseverancia como en toda rehabilitación.

La profundización de los procesos de integración sólo podrá alcanzarse con el liderazgo del Estado, en interacción con las empresas y el mercado. El Estado representa los intereses de la sociedad; por consiguiente, es el que aporta la perspectiva de largo plazo. Las empresas y el mercado tienen por naturaleza una visión de corto plazo. El avance tiene que lograrse conjugando las dos perspectivas.

El pleno desarrollo de los recursos internos de la región requiere también la interacción con liderazgo. La identificación de los recursos por desarrollar, la preparación del ordenamiento legal, la infraestructura y el financiamiento en condiciones más favorables que las del mercado, tiene que asumirla el Estado. Las empresas no pueden asumir costos que son irrecuperables en el horizonte de rentabilidad de sus inversiones.

El tercer elemento de la estrategia propuesta, que los procesos de integración sean “parte de un sostenido esfuerzo de cambio estructural”, es tarea que por definición sólo el Estado puede acometer. Pero no deberá emprenderla sin antes *hacerse acreedor del consenso* de la mayoría de la población, en cuyo beneficio se opera el cambio. Si se practica el arte del consenso los focos de resistencia quedarán aislados.

El cuarto componente de la estrategia, que "se aprovechen eficientemente las opciones que abren la economía mundial y la globalización," debe tener en el Estado el factor de cohesión de empresas, mercados e interés público. Y este interés, que incluye "elevar la calidad de vida de la población" y "participar (en la globalización) con renovada personalidad nacional y regional en lo económico, lo político, lo social y lo cultural", encuentra en las políticas públicas, concretamente en las sectoriales, el medio idóneo de materializarse.

Aquí se advierte uno de los daños más serios causados por las políticas neoliberales. El papel demiúrgico atribuido al mercado de asignador eficiente de los recursos de la nación ha engavetado las políticas sectoriales, por lo cual la coordinación de la política macroeconómica y la microeconómica ya no existe más.³⁹ Hay que restablecerla. Las políticas sectoriales concretan la voluntad de cambio y la dirección en que debe operarse. Quizás los párrafos anteriores hayan dejado la impresión de que sobreestimamos las posibilidades del Estado latinoamericano *deseable* para cumplir su cometido en la ejecución y seguimiento de la estrategia propuesta. Somos ajenos a toda ilusión sobre el particular. La globalización pone al alcance de la sociedad medios muy poderosos para expandir las posibilidades del común de las gentes de vivir una vida mejor, pero la forma como los medios dirigentes latinoamericanos han accedido a la globalización restringen las opciones para el aprovechamiento pleno de esas posibilidades.

Un ejemplo solamente. Como consecuencia del debilitamiento del Estado y además por los compromisos asumidos en las negociaciones multilaterales y bilaterales, América Latina ya no podrá tener una política industrial con el perfil de la aplicada en el Asia y, por consiguiente, no puede esperar que el resultado de la política industrial "posible" tenga el mismo éxito

³⁹ Ver Héctor Assael y Mikio Kuwayama, *Políticas industriales y comerciales en el marco del nuevo sistema de comercio: hacia un estudio comparativo entre Asia Oriental y América Latina*, Chile, CEPAL, 1997. El método de comparar las dos experiencias (Asia y América Latina) es sumamente ilustrativo. No basta con admirar a los asiáticos, en lo que no ha sido esquivada América Latina, pero sólo se les vio como exportadores.

alcanzado por los asiáticos. Ello, no obstante, no convocamos para el desaliento. En algún grado lo actual es perfectible. Y en segundo lugar, lo que cabe esperar de la aplicación perseverante de las políticas de desarrollo, para el caso la industrial, es mucho más en términos económicos y sociales que lo que es dable esperar de la indeterminada espontaneidad.

La sociedad civil, lo fundamental

Llegamos aquí a la cuestión crucial de la propuesta: cuál es el factor decisivo de su eventual concreción. ¿Qué es lo que cambia el carácter de la actuación del Estado; lo que imprime un sentido socialmente responsable a la interacción del Estado, el mercado y las empresas; lo que incluye el cambio estructural y el pleno desarrollo de los recursos internos a la demanda social (junto a la lucha contra la pobreza, el hambre, la discriminación, etc.); lo que puede filtrar en beneficio de la población las opciones que abren la economía mundial y la globalización?... Nuestra convicción, y por tanto nuestro argumento central, es que ese factor es la sociedad civil, y ya diremos cómo.

Mientras predomine la ideología determinista del mercado es muy difícil, para decirlo con circunspección, que pueda concretarse la profundización de la integración regional, pues la profundización del proceso *es un acto político*, por tanto, un acto que no es socialmente neutro, un acto consciente de sus objetivos y ajeno a la espontaneidad. En tanto que decisión política requiere una definición de la naturaleza y la profundidad de los nexos que se quieren forjar y en interés de quienes se forjan. Lo esencial no son los instrumentos, que si bien se ve ese carácter instrumental tienen ahora las llevadas y traídas políticas macroeconómicas. Los instrumentos deben adecuarse al objetivo, pero el potencial de los instrumentos de política económica permanece subutilizado cuando el objetivo al que se les asigna es exclusivamente “crear las condiciones”, “ordenar la economía”, para que después pase lo que tenga que pasar pero de lo cual se toma conocimiento hasta que ha sucedido. Es la economía de los hechos consumados.

Al hablar de integración y sociedad civil lo más elemental de la propuesta, no su aspecto fundamental, es incorporar la de cada país a la integración. Hasta ahora la integración se percibe como "asunto de empresarios". La población laboral, el pequeño empresario, el empleado y el técnico no perciben, y no tienen por qué percibir espontáneamente, que la integración tiene un mensaje para ellos. Hay, pues, una actividad que en cincuenta años de integración no se ha realizado y que ahora se debe emprender: hay que educar, explicar, convencer, hacer luz sobre lo que la sociedad civil debe demandar de la integración, qué integración, cómo la integración, cuál participación en sus beneficios.

Pero más allá de este ejercicio de didáctica popular, la cuestión fundamental es incorporar a los marginados de la integración a la organización y la *movilización real y actuante de la sociedad civil internacional*. La visión que usualmente tenemos de la globalización es unilateral. Perdemos de vista que los mismos medios que han favorecido la expansión del capital internacional y sus astronómicas fusiones, ha dado origen a una sociedad civil internacional. *"La sociedad civil mundial es el conjunto de todas aquellas organizaciones sociales e instituciones (asociaciones voluntarias, entidades sin ánimo de lucro, ONG, etc.) que actúan en el plano local, nacional y mundial en todas las esferas de la actividad, con el fin de mejorar las condiciones de vida social, tanto en el plano individual como en el colectivo."*⁴⁰ El papel histórico de esta sociedad se revela particularmente en tres dimensiones: asume el papel de nueva conciencia moral planetaria (...) es capaz de definir y expresar necesidades, aspiraciones y objetivos globales; esto es, la llamada demanda social mundial (democracia, identidad cultural, lucha contra el hambre, erradicación de la pobreza, preservación de

⁴⁰ Grupo de Lisboa, bajo la dirección de Ricardo Petrella, *Los límites a la competitividad*, Argentina, Editorial Sudamericana, 1996, p.40

los equilibrios ecológicos, etc.); y tiene la capacidad de representar una oferta mundial de conductas políticas innovadoras.”⁴¹

No obstante la diversidad de su composición, la sociedad civil internacional ha librado ya tres grandes batallas contra la globalización tal como ésta se manifiesta hasta ahora. La primera fue contra el Acuerdo Mundial de Inversiones. No habiéndose alcanzado en la Ronda Uruguay acuerdos sobre inversión a la medida de las aspiraciones de los países centrales, particularmente de Estados Unidos, a partir de 1995 la OCDE buscó la unificación internacional de las normas sobre inversión con el fin de alcanzar *el más alto grado de liberalización* y su extensión a otras áreas relacionadas. Los trabajos de la OCDE se llevaron a cabo con secretividad conspirativa, al punto que el Presidente de la Asamblea Nacional de Francia, al ser interrogado por la prensa, dijo en su oportunidad que “no sabía quién negociaba qué con quien.”

Sin más arma que Internet la sociedad civil internacional se puso en movimiento hasta conseguir la publicación del primer borrador del acuerdo. Trascendió entonces que en los términos en que éste estaba concebido los propios Estados quedarían sometidos a la voluntad, de hecho soberana, de las transnacionales. La presión internacional de centenares de organizaciones y movimientos sociales, que agrupan a millones de personas, impuso finalmente la suspensión de las negociaciones al retirarse Francia de éstas.

Tras esta experiencia la segunda gran batalla, con un grado de organización sumamente elevado, se libró en Seattle, Estados Unidos, a fines de noviembre de 1999, para cerrar el paso a la total liberalización del comercio de bienes y servicios, incluida una versión solapada del frustrado acuerdo sobre inversiones. El instrumento federalizador fue esta vez la lista de difusión *Stop WTO Round* (Parar la Ronda del Milenio de la OMC) que permitió estar en contacto con el movimiento en su totalidad. De nuevo la movilización incorporó a millones de personas. La

⁴¹ *Ibid.*, p 41-43

Asociación para la Tributación de las Transacciones Financieras para la Ayuda a los Ciudadanos reunió delegaciones de casi ochenta países; la Confederación para el Control Ciudadano de la OMC que agrupa a noventa organizaciones desplegó una gran actividad; lo mismo puede decirse de la Red del Tercer Mundo, que da seguimiento a las posiciones de los gobiernos del Sur y de todo lo que se trama en Ginebra; los Amigos de la Tierra coronaron con éxito su compromiso de centralizar la firma de unas 1,500 organizaciones de 89 países en demanda de una *moratoria de las negociaciones internacionales hasta tanto no se haga una evaluación completa del funcionamiento de la OMC con plena participación ciudadana*; la alianza de la central sindical AFL-CIO y los Verdes unió en un poderoso contingente dos organizaciones representativas de la sociedad estadounidense.

La tercera gran batalla se libró en Washington a principios del 2000 contra la reunión anual conjunta del FMI y el Banco Mundial, señalados por los manifestantes de todos los continentes de empobrecer a los países en desarrollo. La próxima batalla perseguirá el objetivo de impedir que la Convención Demócrata acuerde la concesión del trato de nación más favorecida a China, con lo que se abriría el acceso a la OMC a un país del tamaño de éste acusado por la sociedad civil internacional por su cruenta represión de los derechos humanos.

¿Qué mensaje nos manda esta multitudinaria movilización de la sociedad civil internacional?. La movilización de la sociedad civil internacional *nos muestra el camino para lograr una mejora sustancial de la inserción de nuestros países en la globalización*. Si se quiere introducir un cambio significativo en la trayectoria actual de inserción de América Latina en la globalización, nada cabe esperar de las actuales élites gobernantes latinoamericanas. De Fujimori a Lagos todos los gobiernos están resueltos a mantenerse apegados a la inserción basada en el decálogo neoclásico del Consenso de Washington. La única forma de influir sobre esas élites es desde la movilización de la sociedad civil latinoamericana, pero para ello hay que dotarla de

información precisa y conseguir que la sociedad civil latinoamericana rectifique su irrelevante presencia en las luchas libradas hasta ahora.

Nuestra comprensión del resultado de las acciones de la sociedad civil diferencia dos grados de intensidad. En el presente (los años inmediatos, sería mejor decir) y en el mediano plazo podríamos esperar que la acción de la sociedad civil influya sobre las conductas gubernativas provocando cambios parciales en las mismas. En esto lo que es determinante es el grado de organización y de movilización de la sociedad civil. Además, tienen una gran influencia los cambios que se operen en el entorno internacional, incluida la agenda de las negociaciones internacionales, cambios que no sería sensato excluir. Se trata, por decirlo de alguna manera, de aproximaciones a la ejecución de la estrategia deseable, la que hemos propuesto u otra de similar inspiración.

El otro resultado lo calificaríamos de óptimo: la ejecución en todos sus términos de la estrategia de regionalizar la globalización, pero ello requiere la formación de gobiernos distintos en su mentalidad que los actuales. Esto es tarea de la sociedad civil. No es una utopía. Si lo fuera no existiría la historia. Entre los dos extremos del espacio comprendido la sociedad lo llenará con inagotable imaginación. Las aproximaciones son ensayos para interpretar la obra final. Quien quiera llegar al final del camino, antes tiene que recorrerlo.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Agarwal, J.P., "Determinants of Foreign Direct Investment: A survey", *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol.16

ALADI, *Tendencias y opciones en la integración de América Latina y el Caribe*, 1997

Alfaro, José Miguel et al, *La integración como instrumento de desarrollo: sus perspectivas y desafíos para Centroamérica*, Guatemala, INCEP, 1996

Aliber, R. Z., "The multinational enterprise in a multiple currency world", en John Dunning (ed.) *The Multinational Enterprise*, Londres, George Allen & Unwin, 1971

Akyuz, Yilmaz, "Intervención del Estado y pensamiento económico", *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, n°22-23, tomo II, 1992-1993

Albornoz, Mario, y Ricardo Ferrero, "Presentación", en Ricardo Petrella,, *Los límites a la competitividad*", Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes y Editorial Sudamericana, 1996

Altvater, Elmar, "Capitalismo mundializado", trad. Thalía Iglesias y Massimo Modonesi, *La revista del manifiesto*, n°2, enero 2000, Roma (Fotocopia de la traducción del italiano)

Amin, Ash, *Post-Fordism. A reader*, Gran Bretaña, Blackwell Publishers, 1994

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO), *El significado de la maquila en Guatemala. Elementos para su comprensión*, Guatemala, 1994

Assael, Héctor, y Mikio Kuwayama, *Políticas industriales y comerciales en el marco del nuevo sistema de comercio: hacia un estudio comparativo entre el Asia Oriental y América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 1997

Balassa, Bela, *Teoría de la integración económica*, México, UTEHA, 1980

Bairoch, Paul, y Richard Kozul-Wright, *Globalization Myths: Some historical reflections on integration, industrialization and growth in the world economy*, Doc. 113, UNCTAD, 1996

Baldwin E, Richard, y Phillippe Martin, *Two waves of globalization: Superficial similarities, fundamental differences*, Working Paper 6904 National Bureau of Economic Research, 1999

Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso económico y social en América Latina. Informe, 1996*, Washington DC, 1997

-----, *Progreso Económico y Social en América Latina*, Washington, 1982

-----, *Regímenes de inversión extranjera en las Américas. Estudio comparativo*, (s.l.), 1988

-----, *De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos del ALCA*, 1996

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial en 1999*

Bassols, Angel, *México: formación de regiones económicas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, p.34.

Beviglia Zampetti, Americo, y Pierre Sauvé, "New dimensions of market access: an overview", *New dimensions of market access in a globalising economy*, París, OCDE, 1995

Bielchowski, Ricardo, y Giovanni Stumpo, "Empresas transnacionales y cambios estructurales en la industria de Argentina, Brasil, Chile y México", *Revista de la CEPAL*, N°55, Chile, 1995

Bitar, Sergio, "Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, n°34, Chile, 1988

Bobbio, Norberto et al, *Diccionario de Política*, 10ª ed., México, Siglo XXI Editores, 1997

Boddewyn, J.J., "Theories of foreign direct investment and divestment: A classificatory note", *Management International Review*, vol.25, p.56-65, 1985

Borón, Atilio, "Pensamiento único y resignación política. Los límites de una falsa coartada", *Nueva Sociedad*, n° 163, Caracas, 1999, p.148

Bosworth, Stephen W. "The United States and Asia", *Foreign Affairs*, vol.71, n°1, 1992

Boudeville, Jacques-R. *Los espacios económicos*, traduc. de Ana O'Neill, Buenos Aires, EUDEBA, 1965

Bradford, Colin I., "La experiencia del Este Asiático en la reforma económica: opciones y retos para las antiguas economías socialistas", *Pensamiento iberoamericano*, n°19, 1991, p.261

Branon, T.J., D. Dilmus y W.G.Lucker, "Generating and sustaining backward linkages between maquiladoras and local suppliers in Northern Mexico", *World Development*, vol 22, n°12, 1994

Bresser Pereira, Luis Carlos, "La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?", *Pensamiento latinoamericano*, n°19, 1991, p.28

Brotans, Antonio Ramiro, "Pelagatos y aristogatos de la Comunidad Europea ante el reino de la OMC", *Gaceta Jurídica de la Comisión Europea*, serie D-26, 1996, p.9

Bradford, Colin I., "La experiencia del Este Asiático en la reforma económica: opciones y retos para las antiguas economías socialistas", *Pensamiento iberoamericano*, n°19, 1991, p.261

Bresser Pereira, Luis Carlos, "La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?", *Pensamiento latinoamericano*, n°19, 1991, p.28

Bulmer-Thomas, Víctor, "La Unión Aduanera: un objetivo para la integración regional en América Central", en José Antonio Sanahuja y Jose Angel Sotillo, *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, Madrid, 1998

-----“El Mecado Común Centroamericano: del regionalismo cerrado al regionalismo abierto”, en Víctor Bulmer-Thomas, *Centroamérica en reestructuración*, vol. II, Costa Rica, FLACSO, 1998

Brzezinsky, Zbigniew, *El gran tablero mundial*, España, Paidós, 1998

Caldentey del Pozo, Pedro, y José Juan Romero Rodríguez, SJ, “Integración: agenda abierta con un dilema pendiente”, *Envío* 193, 1998, p.34

Carmack, Robert, (comp.), *Harvest of Violence. The Maya Indians and the Guatemala crisis*, University of Oklahoma, 1988. (*Guatemala, cosecha de violencias*, trad. Roberto Morales, San José, Costa Rica, FLACSO, 1991)

Cassen, Bernard, “De la crise financière a la guerre commercial”, *Le Monde Diplomatique*, París, enero 1999

Casson, M, “Transaction costs and the theory of the multinational enterprise”, en A. Rugman, *New theories of the multinational enterprise*, Londres, Croom Helm, 1982.

Chesnais, Francois, *La mondialisation du capital*, París, Syros, 1994

-----, "Science, technology and competitiveness", *STI Review*, nº1, 1986, citado en UNCTC,

Christoforou, Theofanis, *Regionalism and multilateral trade rules: An interactive relationship*

Cervera, Manuel, *Globalización japonesa. Lecciones para América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1996

Coase, R. H., “The nature of the firm”, *Economica*, nº4, 1937

Chapoy Bonifaz, Alma, , *Ruptura del sistema monetario internacional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, p.17

Ceceña, Ana Esther, “Sobre las diferentes modalidades de internacionalización del capital”, *Problemas del Desarrollo*, nº81, México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1990;

CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1948

-----, *Estudio económico de América Latina*, 1949

-----, *Estudio económico de América Latina*, 1971

-----, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 1998-1999

-----, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, 1951

-----, *Informe preliminar del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América latina sobre Integración y reciprocidad Económica en Centroamérica*, E/CN 12/AC.17/3, 1952

- , "El estímulo a la demanda, las intervenciones y la aceleración del ritmo de crecimiento", *Estudio económico de América Latina*, 1954
- , *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*, informe a la 4a reunión extraordinaria del Consejo Económico y Social de la OEA, 1954
- , "Informe de la Secretaría Ejecutiva", en *El Mercado Común Latinoamericano*, Naciones Unidas, 1959
- , *Contribución a la política de integración económica de América Latina*, citado en *El pensamiento de la CEPAL*, Chile, Editorial Universitaria, 1969
- , *Panorama de la inserción internacional de América Latina*, 1996
- , *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*", 1986
- , *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 1996
- , *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva*, 1994
- , *La conversión de deuda externa: antecedentes, evolución y perspectivas*, 1987
- , *Rescate y conversión de la deuda externa*, 1988;
- , *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). Proyectos de inversión y estrategias de las empresas transnacionales*, Chile, 1992, Estudios e Informes de la CEPAL N° 85
- , *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, Chile, 1992, Estudios e Informes de la CEPAL, n°86
- , *Inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 1970-1990*, Chile, 1992
- , *Inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Chile, 1997
- , *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, 1999
- , *Tendencias del mercado petrolero mundial y sus implicancias en la inversión extranjera de la industria petrolera de los países de América Latina y el Caribe*, 1996
- , *América Latina y el Caribe, políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, 1994
- , *Políticas comerciales y compromisos en la Organización Mundial del Comercio*, 1996
- , *México: la industria maquiladora*, México DF, 1994

-----*El regionalismo abierto en América Latina. La integración económica al servicio de la transformación*, 1994

Chesnais Francois, *La mondialisation du capital*, París, Syros, 1996, p.15

Clarkson, Stephen, "Los tratados de libre comercio: nueva constitución de Canadá", *Comercio Exterior*, N°1, México, 1994

Cohen, Isaac, *Mercosur under attack*, 1998

Comisión Mundial sobre el Entorno y el Desarrollo, Naciones Unidas, *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, 1987

Cooper, Charles, y Benton Maseell, "A new look at Customs Union Theory", *Economic Journal*, n°75, 1965, en en S.Andic y S. Teitel, *op.cit*

Cortés, Hernán, *Cartas y documentos*, editor Mario Hernández Sanchez-Barba, México, 1963, citado en Bethell, Leslie, editor, *Historia de América Latina*, título original *The Cambridge History of Latin America*, trad. Antonio Acosta, tomo 2, Barcelona, 1990

Cox, Robert y David Gordon, citados por Leo Panitch, *Globalization and the State*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1994, p.10

Declaración de Principios de la Primera Cumbre de las Américas, Miami, 1994

Dehousse, Universidad de Lieja, Bégca, octubre 1996

De Jonquieres, Guy, "WTO's blessing for trade groups", *Financial Times*, 27 de abril de 1994, citado por Byron, Jessica, "The Association of Caribbean States, Growing pains of a new regionalism?", *Pensamiento Propio*, n°7, mayo-agostot 1998

Devlin, Robert, *In defense of Mercosur*

Dunning, John H. "Toward an eclectic theory of international production", *Journal of International Business Studies*, vol.11, 1980

Dunning, John, *Globalization, economic restructuring and development*, Ginebra, UNCTAD, 1994

-----, "Reappraising the eclectic paradigm in an age of alliance capitalism", *Journal of International Business Studies*, vol 26, n°3, 1995

-----, *International production and the multinational enterprise*, Londres, George Allen and Unwin, 1981, citado por F. Chesnais, *op.cit*, p 65

Ekelund, Robert B, y Roberyt F Hébert, *Historia de la teoría económica y de su método*, España, McGraw Hill/Interamericana de España, 1992, p.256

- Esser, Josef, y Joachim Hirsch, *The crisis of Fordism and the dimensions of a Post-Fordism regional and urban structure*, en p.75-76
- Estay, Jaime, "La concepción inicial de Raúl Prebisch y sus transformaciones", Ruy Mauro Marini y Mária Millán (coord.), *La teoría social latinoamericana. Subdesarrollo*, tomo II, *Subdesarrollo y dependencia*, México, Ediciones El Caballito, 1994
- Estrategia*, Chile, 5 de julio de 1996
- Ferrer, Aldo, *Historia de la globalización*, México, Siglo XXI, 1996.
- Fishlow, Alberto, y Stephen Haggard, *The United States and the regionalization of the world economy*, OECD, Paris, 1992, p.12
- Fondo Monetario Internacional, *Las perspectivas de la economía mundial*, Washington, mayo 1997
- Forstner, Helmut, y Robert Ballance, *Competing in a global economy*, Londres, Unwin, 1990;
- Francais, Ariel, *El crepúsculo del Estado-nación: una interpretación histórica en el contexto de la globalización*, UNESCO, Gestión de las transformaciones sociales, documento de debate n°47
- Fuentes, Juan Alberto, "El regionalismo abierto y la integración económica", *Revista de la CEPAL*, n°53, 1994
- García Jiménez, Gonzalo, *L'Union Européenne et la relance du processus d'intégration de Amérique Latine: a la recherche d'une nouvelle stratégie commerciale face au dynamique nord-américain*. (manuscrito).
- Geller, Lucio, y Víctor Tokman, "Del ajuste recesivo al ajuste estructural", *Revista de la CEPAL*, n°30, 1986;
- Gestrin y Alan M. Rugman, Michael, "The North American Free Trade Agreement and foreign direct investment", *Transnational Corporations*, vol.3, n°1, 1994, p.80
- Gitli, Eduardo, *La industria de maquila en Centroamérica*, San José, Costa Rica, Oficina Internacional del Trabajo, 1997, p.3-4
- Gitli, Eduardo, *Desarrollo y negociaciones comerciales, 1999*
- Glyn, Andrew et al, "The rise and fall of the golden age" en Stephen Margking y Juliet Schor (eds.) *The Golden Age of capitalism*, Oxford, Clarendon Press, 1991;
- Graham, Edward M. "Investment and the New Multilateral Trade Context"
- Gratius, Susanne, "Las perspectivas de un acuerdo de libre comercio UE-Mercosur", *Revista Capítulos*, n°58, SELA, enero-abril 2000

Grellet, Gerard y Naíma, "El desarrollo de los mercados y los costos de transacción. Una crítica de las políticas económicas liberales", en Elvira Cocheiro (comp.), *El pensamiento único: fundamentos y política económica*, México, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1999

Ground, Richard L "Origen y magnitud del ajuste recesivo de América Latina, *Revista de la CEPAL*, n°30, 1986;

Guerra-Borges, Alfredo, *Mercado Común: ¿statu quo, disgregación o nuevo esquema?*, Guatemala, 1979

-----, "Tiempo de grandes configuraciones. Tendencias contemporáneas de la inversión extranjera directa", en Alfredo Guerra-Borges (coord.), *Nuevo orden mundial, reto para la inserción de América Latina*, primera reimpresión, México, 1996

-----, *La integración de América Latina y el Caribe*, 1ª reimp., México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1997

-----, *Desarrollo e integración en Centroamérica: del pasado a las perspectivas*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1988

-----, "La integración latinoamericana en el umbral del siglo XXI: una evaluación económica y política", *Nueva Sociedad*, n° 162, Caracas, 1999

-----, Globalización de la regionalización en América Latina, una propuesta alternativa, *Comercio Exterior*, 6, 1996

International Monetary Fund, *International Financial Statistics. Yearbook*, 1998

-----, *International capital markets. Developments, prospects and policy issues*, Washington DC, 1995

-----, *World Economic Outlook*, mayo 2000

-----, *Direction of Trade Statistics. Yearbook*, 1995.

Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *Diálogo Europa-Estados Unidos sobre América Latina* correspondiente a 1996.

-----, *Las perspectivas de un acuerdo de libre comercio UE-Mercosur y las opciones para la política de Estados Unidos*", Madrid, 1999

-----, *El Mercosur: perspectivas de un bloque emergente*, Madrid

-----, *Las negociaciones Unión Europea-Mercosur. El largo camino hacia la liberalización comercial*, Madrid, mayo 2000

INTAL-BID, *Evolución del proceso de integración en América Latina y el Caribe durante el período 1995-1996*, SELA, 1996

Jaguaribe, Helio *Mercosur y las alternativas del orden mundial*, Encuentro Internacional

Globalización, América Latina y la II Cumbre de las Américas, FLACSO-Chile y Latin American and Caribbean Center de la Universidad Internacional de Florida

Hirsch, Joachim, *Globalización, capital y Estado*, trad. Gabriela Contreras Pérez, Sandra Kuntz Ficker y Ulrich Schmiedel, México, Universidad Autónoma de México, 1996

Hirst, Paul y Graham Thompson, *Globalization in question*, London, Polity Press and Blackwell Publishers, 1996, p.2

Hirst, Mónica, "Condicionamiento y motivaciones del proceso de integración y fragmentación en América Latina", *Integración Latinoamericana*, num.175, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina, 1992

Hobsbawn, Eric, *The age of empire 1870-1914*, Londres, 1987;

Ianni, Octavio, *Teorías de la globalización*, 3a edición, México, Siglo XXI Editores, 1998
-----, *A era do globalismo*, Rio de Janeiro, Civilizacao Brasileira, 1996, p.11

Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericanas, *Las perspectivas de un acuerdo de libre comercio UE-MERCOSUR y las opciones para la política de EEUU*, Madrid, 1999, p.11
(Informe especial de IRELA: Informe del Proyecto de investigación financiado por la *Tinker Foundation*, Nueva York)

-----, *La inversión directa europea en América Latina: los réditos de la apertura y la privatización*, 2000, editado por el SELA, Documentos.

Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericanas y Banco Interamericano de Desarrollo, *Inversión extranjera directa en América Latina en los años 90*, Madrid, España, 1996

James, Harold, *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*, International Monetary Fund and Oxford University Press, 1996.

Jameson, Frederic, *Postmodernity of the cultural logic of late capitalism*, Duke University Press, 1992

Johnson, Harry, "Teoría económica del proteccionismo, la negociación arancelaria y la formación de las uniones aduaneras", en S. Andic y S. Teitel (comp.) *Integración económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977

Kebabdjian Gerard, *L'économie mundial. Enjeux nouveau, nouvelles theories*, Paris, Editions du seuil, 1994,

Kenwood , A.G., y A.L.Lougheed, *The growth of the international economy, 1820-1980*, Londres

Kliksberg, Bernardo *¿Cómo transformar al Estado?*, primera reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1993

Knickerbocker, F.T. *Oligopolistic Reaction and Multinational Enterprise*, Boston, Harvard University Graduate School of Business Administration, 1973

- Kobrin, Stephen, "Regional integration in a globally networked economy", *Transnational Corporations*, Vol.4,Nº2, 1995
- Kojima, K., "International trade and foreign investment", *Hitotsubashi Journal of Economics*, vol.16, 1975
- Krugman, Paul, *The return of depression economics*, W.W. Norton & Co, 1999. Hay versión al castellano, *El retorno de la economía mundial a la Gran Depresión*, México, 2000
- , "A global economy is not the wave of the future", *Financial Executive*, marzo-abril, 1992
- , "Growing world trade: Causes and consequences", *Brookings Papers on Economic Activity*, nº1, 1995
- , "Competitiveness, a dangerous obsession" *Foreign Affairs*,
- Kwan S. Kim, *Política industrial y desarrollo en Corea del Sur*, México, Nacional Financiera y ONUDI, 1985
- Kusnetz, Simon, *Modern economic growth-rate, structure and spread*, Yale University, New Haven, 1969
- Lawrence, Fernand, Robert, "Emerging regional arrangements: building blocs o stumbling blocs?", en Jeffrey A. Frieden y Davis Lake, eds, *International Political Economy*, New York, St Martin's Press, 1995
- Lenin, V.I., *El imperialismo, fase superior del capitalismo*, Tomo I, Obras Escogidas, Moscú, Editorial Progreso, (s.f)
- Lewis, Sir Arthur, "The Industrialization of the British West Indies", *Caribbean Economic Review*, vol.2, 1950
- , "The slowing down of the engine of growth", *American Economic Review*, 70, 1980
- Lipietz, Alain *Le monde de l'après-fordisme*, 1995
- Lizondo, Saúl, *Foreign Direct Investment*, International Monetary Fund, IMF Working Paper, WP/90/63, 1990 Low, Patrick, "Market access through market presence: a look at the issues", en OECD, *New dimensions of market access in a globalising world economy*, Paris, 1995, p.49.
- Maddison, Augus, *The world economy in the 20th century*, Paris, OCDE, 1989
- , *Las fases del desarrollo capitalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- "Growth and slow-down in advanced capitalist economies: Techniques in quantitative assesments, *Journal of economic Literature*, vol XXV, Nº2, cuadro A-21

MacEwan, Arthur, "Technological options and free trade agreements", *Science and Society*, vol.59, nº1, 1995.

Marino, Roberto, "Entradas de capital en los países en desarrollo", *Boletín del CEMLA*, noviembre-diciembre

Marx, Carlos, carta a Federico Engels, de fecha 8 de octubre de 1858

-----, y Federico Engels, *Manifiesto del Partido Comunista*, Tomo I, Obras escogidas, Moscú, Editorial Progreso, 1981, p.114. El *Manifiesto* fue publicado por primera vez en febrero de 1848.

-----, *El Capital. Crítica de la economía política*, trad. de Wenceslao Roces, Libro I, Tomo I, México, Fondo de Cultura Económica, 1946

Mathieson D. y L. Rojas-Suárez, *Liberalization of the capital account*, serie Occasional Papers, nº103

McLuhan, Marshall, "A imagen, o som e a furia", en Bernard Rosemberg y David Manning White (comp.), *Cultura de massa*, Sao Paulo, Cultrix, 1973, citado por O. Ianni, *Ibid*, p.6.

-----, y Bruce R. Powers, *The global village*, Nueva York, Oxford University Press, 1989, p.95.

Meller, Patricio, "En torno a la doble condicionalidad del FMI y el Banco Mundial", *Revista de la CEPAL*, nº37, 1989; SELA, *La experiencia de ajuste externo durante la década de los ochenta en Latinoamérica, sus consecuencias distributivas y el diseño de políticas sociales, 1995*

Melvin, J.R., "Comentarios sobre la teoría de las uniones aduaneras", en Andic y Teitel, *op.cit*

Michalet, C.A. *Le capitalisme mondial*, 2ª edición, París, Presses Universitaires de France, 1985

Mortimore, Michael, "La conversión de la deuda externa en capital", *Revista de la CEPAL*, 44, Chile, 1991

-----, "¿Contribuye la inversión extranjera directa al crecimiento económico?", *Notas de la CEPAL*, nº5, Naciones Unidas, julio 1999, citado en SELA, *Las inversiones en la agenda comercial internacional*, octubre 1999

Modelsky George, *Principles of world politics*, Nueva York, Free Press, 1972

Morrison, Allen J., and Kendall Roth, "The regional solution: an alternative to globalization", *Transnational Corporations*, vol 1, nº2, 1992

-----, y David Risks, "Globalization versus Regionalization: Which way for the multinationals?", *Organizational Dynamics*, Vol.20 N°3, Invierno 1991

Mortimore, Michael, "La conversión de la deuda interna en capital", *Revista de la CEPAL*, nº44, Chile, 1991

Mortimore, Michael,

Osorio, Jaime, "Fuentes y tendencias de la teoría de la dependencia" y Ruy Mauro Marini, "La crisis del desarrollismo", ambos trabajos en Ruy Mauro Marini y Mária Millán (coord.), *La teoría social latinoamericana*, tomo II, Subdesarrollo y dependencia, México, Ediciones El Caballito, 1994

Romero Rodríguez, José J., Pedro Caldentey del Pozo y María Luz Ortega Carpio, *Siete claves para comprender el proceso de construcción europea*, (Versión no tipográfica), 6-7-2000

Sarel, Michael *Growth in East Asia: What we can and What we Cannot Infer*, International Monetary Fund, Washington DC, 1996

Nájera, Rubén, *Políticas culturales y futuro*, texto de una conferencia

Naisbitt, John, y Patricia Aburdene, *Megatendencias 2000*, Bogotá, Ediciones Norma, 2000

OCDE, *La technologie et la économie: les relations déterminantes*, París, 1992

-----, *Definition de référence détaillé de investissements direct internationaux*, 2a edición, París

-----, "Global and regional development trends in foreign direct investment in the OECD área, Asia and Latin América", *Foreign direct investment*

-----, *OECD countries and dynamic economies of Asia and Latin America*, París, en OECD, *Privatisation in Asia, Europe and Latin America*, París, 1996., el recuadro 5.2

-----, *Market access after the Uruguay Round*, París, 1996; SELA, *Los nuevos temas del comercio: desafíos para América Latina y el Caribe*, 1995

Oman, Charles, *Globalization and regionalization. The challenge for the developing countries*, París, OECD, 1994, p.16

Ohmae, Kenichi, The global of strategic alliances, *Harvard Business Review*, vol.89, n°2, 1989, citado por

Ornelas Raúl, "Las empresas transnacionales como agentes de la dominación capitalista", en Ana Esther Ceceña y Andrés Barrera Marín, *Producción estratégica y hegemonía mundial*, México, Instituto de Investigaciones Económicas y Siglo XXI Editores, 1995;

Ostry, Sylvia, "New dimensions of market access: challenges for the trading system", *New dimensions of market access in a globalising world economy*, París, OECD, 1995, p.25

Nederveen Pierse, Jan, *Going global futures of the capitalism, Development and Change*, vol 28, Institute of Social Studies, 1997

Petrella, Ricardo, Grupo de Lisboa, *Los límites a la competitividad*, Argentina, Universidad Nacional de Quilmes y Editorial Sudamericana, 1996, p 40

- Pires de Souza, F.E., "Conversión de la deuda externa en inversión directa: una evaluación de la experiencia brasileña reciente", en R. Bouzas y F. French-Davis (comp.), *Conversión de deuda y financiamiento del desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Argentina, 1990
- Polanyi, Karl, *La gran transformación*, 2a edición, México, Juan Pablos Editor, 1992, p.197
- President Bush, *Enterprise for the Americas*, Departamento de Estado. Oficina de Asuntos Públicos, Washington, DC, (Current policy N°1288)
- Rodríguez Mendoza, Miguel, *Which Mercosur anyway?*,
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre el Desarrollo Humano, 1998*
- Ramonet, Ignacio, "Un nuevo totalitarismo", en el debate sobre la globalización con Thomas Friedman convocado por la revista *Foreign Policy*, ver "La globalización a debate", *Le Monde Diplomatique*, edición mexicana, enero-febrero 2000
- Reichman, J.H., "Implications of the Draft TRIPs Agreement for Developing Countries As Competitors in an Integrated World Market", UNCTAD, *Discussion Papers*, n°73, 1993
- Rosemberg, Mark, *Regional integration and globalization: from NAFTA to FTAA*", 1998
- Rosenthal, Gert, "La integración en los noventa", *Revista de la CEPAL*, n°50, 1993
- , "La integración regional en los noventa", *Revista de la CEPAL*, n°50, Chile, 1993
- Rowthorn, Robert, y Richard Kozul-Wright, *Globalization and economic convergence: an assesment*, Doc. 131, UNCTAD, 1998
- Salazar, José Manuel, "El resurgimiento de la integración y el legado teórico de Prebisch", *Revista de la CEPAL*, N°50, 1993.
- Sanahuja, José Antonio, y José Angel Sotillo (coord), *Integración y Desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, Madrid, Libros de la Catarata, 1998
- San Francisco Declaration and Accompanying Statement*, reproducida en "A Declaration on Open Regionalism in the Pacific", *California Management Review*, vol 35, Number 1, 1992.
- Saxe-Fernández John, *Globalización: crítica a un paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Económicas y Plaza Jarnés, 1999, p.15
- , "Globalización e imperialismo", en John Saxe-Fernández, *Globalización: crítica a un paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Económicas y Plaza Jarnés, 1999, p.9
- Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales de la República Argentina, *El Mercosur, regionalismo abierto o "building block"? Comentarios acerca de las conclusiones del trabajo de Alexander Yeats*
- Schiller, Robert, *Irrational Exuberance*, Princeton University Press, 2000

Schvarzer, Jorge, "Un bloque exitoso en crisis. El Mercosur y un socio demasiado grande", *Nueva Sociedad*, 163, Caracas, 1999

SELA, *La Iniciativa Bush para las Américas: análisis preliminar de la Secretaría Permanente del SELA*, 1990

-----*La Iniciativa para las Américas en el contexto de las relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos*, Reunión de Consulta sobre las relaciones de América Latina y el Caribe con Estados Unidos de América, 1991

-----, *Objetivos de negociación de Estados Unidos en la Iniciativa para las Américas*, 1992; *Situación y perspectivas de la Iniciativa para las Américas*, SP/CL/XVIII:O/ Dt nº13, Caracas, septiembre 1992.

-----*La apuesta privatizadora de América Latina y el Caribe*, (SP/CL/XXI:O/Di nº 5), 1995,
-----, *El manejo de las políticas de privatización: reflexiones, dilemas, recomendaciones* (SP/CL/XXI.O/DT nº16), 1995

-----, *Inversiones extranjeras directas en América Latina y el Caribe*, 1999

-----, *Inversiones extranjeras directas en América Latina y el Caribe*, enero 2000

-----, *Apertura económica e integración regional. Mecanismos financieros de apoyo al comercio e inversión en América Latina y el Caribe*, 1995

-----, *Financiamiento externo y deuda externa en América Latina y el Caribe en 1997*, Octubre 1998.

-----, *Tendencias y opciones en la integración de América Latina y el Caribe*, 1996

-----, *Financiamiento, flujo de inversiones intrarregionales y deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1996

-----, *Más allá de la Cumbre de las Américas*, 1995

----, *La situación de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1995

-----, *Tendencias globales de la inversión extranjera directa en la década de los ochenta: implicaciones para América Latina*, 1990

-----, *Las inversiones en la agenda comercial internacional*, 1999

Singer, Hans H., "The distribución of gains between investing and borrowing countries", *American Economic Review, Papers and proceedings*, 1950.

Sonntag, Heinz R., y Nelly Arenas, *Lo global, lo local y lo híbrido*, UNESCO, Gestión de las transformaciones sociales, doc N°6

- Stiglitz, Joseph, "Lo que aprendí de la crisis económica mundial", trad. Anjanette Dayanira Zebadúa Soto, *Momento Económico*, n°108, marzo-abril 2000, México, Instituto de Investigaciones Económicas, 2000
- Tomassini, Luciano, "The IDB and the Modernization of the State", en Colin I. Bradford (ed.) *Redefining the State in Latin América*, París, OCDE, 1994
- Taniguchi, Makoto, "Opening Address", OCDE, *Multilateralism and its place in the Multinational Trading System*, París, 1992, p.15
- The New Palgrave dictionary of economics*
- Thurow, Lester, "An American Common Market", *The Guardian Weekly/The Washington Post*, November 21, 1993, citado por Leo Panitch, *Globalization and the State*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México, 1994.
- , *La guerra del siglo XXI*, Argentina, Vergara Editores, 1992, p.292
- , *The future of capitalism*, Nueva York, Peguin Group, 1996, p.136
- Tussie, Diana, "Globalization and World Trade: From Multilateralism to Regionalism", *Oxford Development Studies*, vol.26, n°1, 1998
- Tortora, Manuela, *ALCA: expectativas y realidades*, SELA, 1998
- , *El sistema de comercio mundial y las implicaciones de las crisis financieras internacionales*, 1998
- Turner, Phillip, *Capital flows in the 1980s: a survey of major trends*, Bank of International Settlements, 1991
- Thurow, Lester, *The future of capitalism*, Nueva York, Penguin Book, 1996, 136
- UNCTAD, *Trade and development report, 1997*, Ginebra, 1997, p.70
- , *World Investment Report* ediciones de 1991 a 1998
- , Press realese, TAD/INF/2826, 23 de septiembre de 1999
- , "The world economy: fragil recovery with downside risks", *Trade and Development Report, 1999. Overview*
- , *Trade and Development...Overview*, 1999,
- UNCTC, *Transnional corporations in world development: Trends and prospects. Executive summary, 1988*
- United Nations Research Institute for Social Development *Anthony Giddens on globalization*, UNSRISD News n°15, , 1998.

Vacchino, Juan Mario "Conflictos y perspectivas en el proceso de integración de América Latina", *Comercio Exterior*, n°2, 1988.

VanGrassteck, Craig, "La vía rápida. un largo y tortuoso camino", *Capítulos*, n°53, SELA, 1998

Vilas, Carlos, "Seis ideas falsas sobre globalización", en J. Saxe-Fernández, *op.cit.*, p.69-101

Viner, Jacob, *The customs issue*, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950

-----, "Teoría económica de las uniones aduaneras, una aproximación al libre comercio", en Wallis, J, y D. North, *Measuring the transaction sector in the American economy*, citado por G. Y N. Grellet, en Elvira Concheiro, *El pensamiento único. Fundamentos y política económica*, México, 1999

Weber, Max, "La objetividad del conocimiento en la ciencia y la política sociales", *Sobre la teoría de las ciencias sociales*, Argentina, Futura, 1976, p.65

Williamson, Jeffrey G, *Globalization and inequality. Then and now: The late 19th and late 20th centuries compared*, Working Paper 549, I. National Bureau of Econom UNESCO, *Cultural Policy. A preliminary study*, París, 1969

Wolf, Martin, "¿Por qué ese odio a los mercados?", *Le Monde Diplomatique*, 1997

World Bank, *Trade liberalization and economic integration in Central America*, 1989, p.iv.

----- *Global Development Finance*, 1998

----- *Private capital flows to developing countries. The road to financial integration*, Oxford University Press, New York, 1997

Yeats, Alexander, *Does Mercosur's trade performance raise concerns about the effects of regional trade arrangements?*, Policy Research Working Paper, n° 1729, Washington, The World Bank, 1997

Yoffie, David (editor), *Beyond free trade: Firms, Governments and global competition*, Boston, Massachusetts, Harvard Business School Press, 1993, p.1

Yusuf, Shaid, y R. Kyle Peters, *Capital accumulation and economic growth. The Korean Paradigm*, World Bank Staff Working Papers, N°712, p.26