

CAPITULOS

Globalización

y relaciones externas de América Latina y el Caribe

Sistema Económico
Latinoamericano

Latin American Economic
System

Sistema Económico
Latino-Americano

Système Économique
Latinoaméricain



53

ENERO
JUNIO
1998



Sistema Económico
Latinoamericano

Latin American
Economic System

Sistema Económico
Latino-Americano

Système Economique
Latinoaméricain

CAPITULOS

**Globalización y relaciones
externas de América
Latina y el Caribe**

53

ENERO
JUNIO
1998

Comité Editorial

Emb. Carlos J. Moneta
Secretario Permanente

Dr. Luis Alberto Rodríguez
Secretario Permanente Adjunto

Dr. Mario Vacchino
Director de Desarrollo

Dra. Manuela Tortora
Directora de Relaciones
Económicas

Dr. Eduardo Mayobre
Asesor

Emb. Allan Wagner
Consultor Asesor

Lic. Gerardo Noto
Jefe de Proyectos

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) es un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, integrado por 28 Estados Miembros.

Portada:
Julio Pacheco Rivas (1953)
Venezolano
«Área de los protocolos
inconfesables»
(Detalle)
1989
Acrílico sobre tela
280 x 840 cm.
Colección de Arte Latinoamericano
del Museo de Bellas Artes
Caracas, Venezuela

Capítulos del SELA

Susana Pezzano
Directora

Zenaida Lugo
Asistente

Publicación trimestral de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)

Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los propios funcionarios de la Secretaría Permanente del SELA, son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vistas del foro regional.

Capítulos del SELA puede obtenerse por Internet en la WWW del SELA: <http://lanic.utexas.edu/~sela> o solicitarse a la Oficina de Difusión y Comunicación.

Av. Francisco de Miranda
Centro Empresarial del Este (CEPE)
Piso 1
Urbanización La Carlota
Caracas, Venezuela
Teléfono: (582) 238.2134
Fax: (582) 238.2134 / 238.8534
Apartado de Correo 17035
Caracas 1010-A Venezuela

Suscripción

América Latina y el Caribe US\$ 50
Resto del Mundo US\$ 60
En Venezuela:
4 Números Bs. 8.000
(incluye envío por correo)

Diseño: Cograf
Arte Final: Cecilia Zuvic
Impresión: Gráficas Franco, s.r.l.

Depósito Legal 83-0198

Editorial	5
ENFOQUES	
Helio Jaguaribe	7
MERCOSUR y las alternativas de ordenamiento mundial	
ANALISIS	
Diana Tussie	33
Nuevo enfoque del multilateralismo en una economía globalizada	
Eduardo Mayobre	57
Las reglas del juego mundial y la política externa de América Latina	
Craig VanGrassteck	75
La vía rápida: un largo y tortuoso camino	
Manuela Tortora	97
Política social y ALCA	
Umberto Mazzei	111
Qué puede esperar Centroamérica de las negociaciones hemisféricas	
Juan Mario Vacchino - Telasco Pulgar	129
Articulación de acuerdos de Integración y la Comunidad Latinoamericana de Naciones	
DOCUMENTOS	
Declaración de Santiago. II Cumbre de las Américas	150
DEBATES	
Aldo Ferrer	157
Hechos y ficciones de la globalización	
TRIBUNA	
Eduardo Stein	175
América Central, por un renovado ejercicio de integración regional	

ACTUALIDAD

Secretaría Permanente del SELA	187
Impacto de la crisis asiática en América Latina	

NOTAS ESTRATEGICAS

Secretaría Permanente del SELA	207
Reencuentro de dos mundos: la Cumbre Europa-América Latina de 1999	

Al hablar de la globalización se corre el riesgo de caer en lugares comunes. Desde endilgarle la culpa de todas las miserias humanas hasta suponer que es un proceso inmodificable. Un reciente artículo de la revista Brecha citaba al profesor británico Anthony McGrew, quien resume las posiciones de los analistas del tema a tres categorías: los "hiperglobalizantes", entusiastas defensores que definen el proceso como el nacimiento de una nueva época de la humanidad; los "escépticos" que consideran los flujos actuales de comercio, inversiones y mano de obra tan extraordinarios como los del siglo pasado; y los "transformalistas", a mitad de camino entre ambos extremos, que reconocen el carácter sin precedentes del fenómeno, pero abogan por un nuevo patrón de inclusión en la economía mundial.

Más allá de las diferentes interpretaciones sobre las causas y efectos de la globalización, todos los argumentos coinciden en reconocer la naturaleza irreversible del proceso.

Consciente de la importancia que adquiere el proceso de globalización para los países de América Latina y el Caribe, la Secretaría Permanente del SELA dedica el actual número de Capítulos a examinar el impacto del tema en las relaciones externas de la región, particularmente en lo que respecta a la compleja construcción del área de libre comercio hemisférica. El artículo de VanGrassteck plantea las diversas opciones que puede adoptar Estados Unidos en caso que el Congreso no le apruebe al presidente Bill Clinton la "vía rápida" para negociar acuerdos comerciales. Manuela Tortora examina los necesarios, pero aún incipientes, vínculos entre la política social y el ALCA, en tanto que Umberto Mazzei presenta una serie de planteamientos que Centroamérica debería tomar en cuenta a la hora de negociar un tratado de libre comercio hemisférico. A su vez, en la sección Documentos se reproduce el texto de la Declaración de Santiago aprobado en la II Cumbre de las Américas.

Cuatro artículos enfocan las tendencias de la mundialización desde una perspectiva global. El experto brasileño Helio Jaguaribe analiza las posibles alternativas que adoptará el orden internacional del próximo siglo, Diana Tussie reflexiona sobre las nuevas características del multilateralismo en una economía globalizada, el ex ministro Aldo Ferrer desenmascara los hechos y ficciones de la globalización, y Eduardo Mayobre desarrolla las encrucijadas y desafíos de las políticas externas de la región. Dos informes de la Secretaría Permanente del SELA —uno sobre las repercusiones de la crisis asiática y otro sobre la Cumbre Europa-América Latina— y un artículo de Telasco Pulgar y Mario Vacchino sobre la Comunidad Latinoamericana de Naciones complementan la visión de conjunto del tema tratado.

En ese marco, destaca la exposición del Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, Eduardo Stein, quien se refirió a las enseñanzas y perspectivas de la integración centroamericana.

Debido al incendio en la sede del SELA, en febrero de 1998, el presente número de Capítulos abarca dos períodos (enero-marzo y abril-junio). Hasta normalizar completamente la situación, se publicará primero en las páginas web del SELA en Internet, en sus dos idiomas tradicionales, y luego se distribuirá la edición impresa sólo en español. Pedimos a nuestros suscriptores nos disculpen por este inesperado inconveniente y aspiramos a retomar la periodicidad trimestral de la revista a la brevedad.

MERCOSUR y las alternativas de ordenamiento mundial

Las más probables tendencias del orden mundial que regirá, al menos en el primer tercio del siglo XXI, y el papel que en estos escenarios pueden desempeñar grupos de países de América Latina, como el MERCOSUR, es el objeto principal de este "ejercicio de prospectiva" como lo califica su autor.

MERCOSUR and alternative world orders

The most probable world order trends that will prevail, at least during the first third of the 21st century, and the role that groups of Latin American countries, like MERCOSUR, can play in these scenarios is the principal objective of this "prospective exercise", as the author calls it.

MERCOSUR et les options quant à l'ordre mondial

Cet "exercice de prospective", comme le qualifie son auteur, porte essentiellement sur les tendances probables de l'ordre mondial qui régnera, tout au moins pendant le premier tiers du XXI^e siècle, et sur le rôle que peuvent jouer dans ces scénarios des groupes de pays d'Amérique latine comme le MERCOSUR.

MERCOSUL e as alternativas de ordenamento mundial

As tendências mais prováveis da ordem mundial, que regirá pelo menos o primeiro terço do século XXI e, o papel que nestes cenários podem desempenhar grupos de países da América Latina, como o MERCOSUL, é o objeto principal deste "exercício de prospectiva", como o qualifica seu autor.

MERCOSUR y las alternativas de ordenamiento mundial

❖ **Helio Jaguaribe**

Decano del Instituto de Estudios Políticos y Sociales de Brasil.

I. Introducción

Este breve estudio tiene por finalidad discutir las alternativas más probables de ordenamiento mundial desde finales del presente siglo hasta el primer tercio del siglo XXI, así como presentar, dentro de este contexto, un análisis sucinto de las posibilidades que enfrenta el MERCOSUR, incluida la hipótesis de la incorporación a este grupo, inicialmente formado por cuatro países, de otros países de América del Sur.

El presente estudio pretende ser un ejercicio de prospectiva, entendida como la disciplina que intenta prever, para universos sociales de cierta magnitud, de forma racional y aplicando la metodología científica disponible, las probables tendencias estructurales de períodos futuros. La posibilidad de realizar ejercicios de prospectiva depende de la comprensión del proceso histórico-social como fenómeno condicionado por cuatro tipos de factores: factores reales, factores ideales, la libertad humana y el azar.

Los factores reales son los que condicionan los aspectos materiales de la vida, desde los recursos naturales disponibles para la sociedad o sociedades que se investiga, en determinados territorios y períodos históricos, hasta las fuerzas y modos de producción existentes, incluida su demografía.

Los factores ideales son los que se refieren a la cultura -entendida en su amplio sentido socio-antropológico- de esa(s) sociedad(es), en ese mismo período histórico, incluyendo, si fuera el caso, las condiciones culturales circundantes que influyen en el sistema estudiado.

La libertad humana se refiere a la manera en que las personas, que producen efectos significativos en el sistema estudiado, podrían comportarse en el período contemplado.

El azar se refiere a la forma aleatoria mediante la cual, en cada momento del período contemplado, puedan combinarse los factores anteriormente mencionados.

Dentro de esta concepción del proceso histórico-social, los

“

Con la caída del muro de Berlín y el desmembramiento de la Unión Soviética, los Estados Unidos han quedado como única superpotencia mundial de finales del presente siglo.

”

ejercicios de prospectiva son sólo válidos con relación a las tendencias estructurales de origen general; es decir, las tendencias que resulten de la forma mediante la cual, para un determinado período, se pueda prever razonablemente el comportamiento de las variables principales condicionadas por los factores reales e ideales. Las previsiones razonablemente posibles son necesariamente de orden general, nunca de carácter específico. Son susceptibles de previsión las principales condiciones reales e ideales dentro de las cuales, en un determinado período futuro, tenderán a actuar los agentes históricos. Nunca se puede prever un hecho o una situación específicos, ni siquiera a corto plazo, en virtud de la imprevisibilidad de la forma por la cual, dentro de las circunstancias generales que en principio pueden ser previstas, actuarán los agentes históricos y la forma específica mediante la cual se le presentarán a dichos agentes (el azar) las circunstancias concretas dentro de las que actuarán.

Otra limitación importante de la prospectiva tiene que ver con los plazos dentro de los cuales las previsiones estructurales puedan mantener un coeficiente de probabilidad satisfactorio. Todas las tendencias estructurales, a más largo o menos largo plazo, son sometidas a modificaciones parametrales que alteran su dirección o intensidad. Ninguna variable estructural mantiene indefinidamente el mismo coeficiente de crecimiento o de decrecimiento o las características cualitativas y direccionadas de su trayecto inicial. Los plazos dentro de los cuales las previsiones estructurales mantienen un satisfactorio coeficiente de probabilidad varían conforme a los casos estudiados. Para no profundizar mayormente en este punto, baste con señalar que estos plazos difícilmente se extienden más allá del período correspondientes a dos o tres generaciones, en el sentido dado por Ortega y Gasset (15 años por generación). En el caso del presente estudio, el período futuro contemplado se extiende hasta el primer tercio del siglo XXI.

II. Escenarios alternativos

Con la caída del muro de Berlín y el desmembramiento de la Unión Soviética, los Estados Unidos han quedado como única superpotencia mundial de finales del presente siglo. Por otro lado, la Europa surgida del Tratado de Roma ha aumentado significativamente su grado de integración socioeconómica y ampliado el número de países integrantes del sistema -actualmente denominado Unión Europea-, con lo que ha cobrado, desde el punto de vista económico, una importancia igual o aun mayor que la de Estados Unidos.

Además de la integración de la Unión Europea, el mundo de la posguerra fría presenta nuevas situaciones importantes. Japón -que si bien transita en la presente década por un período de relativo estancamiento económico y, más recientemente, se ha visto afectado por una importante crisis financiera- mantiene su posición como segunda economía nacional más importante del mundo. Rusia, el sistema nacional más importante surgido de la desintegración de la Unión Soviética, a pesar de la gravísima crisis que padece en todas las dimensiones de su vida colectiva en su caótica transición del socialismo comunista a un régimen capitalista democrático, aún dispone -aunque por ahora de manera desorganizada- de factores de poder inigualados por ningún otro país, con la excepción de Estados Unidos.

Es importante destacar dentro de este contexto la trayectoria emergente de China, que ha superado, a partir de Deng Xiaoping, el irresponsable dogmatismo de Mao Zedong y ha registrado en los últimos veinte años una tasa continua de crecimiento del PIB superior en promedio al 8% anual. Con una población por el orden de los 1.200 millones de habitantes y un importante nivel de capacitación científico-tecnológica, China está gobernada por un régimen que, a despecho de las limitaciones que conserva de su pasado totalitario, tiende a adquirir características neoconfucianas y se revela como capaz de ejercer una administración racional de los factores de que dispone. Dentro de este contexto también es necesario tomar en cuenta el importante potencial de la India, el dinamismo -actualmente contenido por la grave crisis coyuntural- de los países del sureste asiático y el surgimiento del MERCOSUR como sistema de integración de cuatro países representativos del potencial más importante de América del Sur, que tiende a expandirse con la incorporación de otros países de la región.

Dentro de este marco se vislumbra para este fin de siglo, y con toda probabilidad de mantenerse a principios del siglo XXI, una clara alternativa para el orden mundial ulterior a la guerra fría: la consolidación y ampliación de las condiciones de hegemonía mundial de Estados Unidos, tendientes -independientemente de un propósito deliberado del pueblo estadounidense- a configurar un imperio estadounidense mundial.¹ Otra opción sería la consolidación y ampliación de las condiciones tendientes a la configuración de la Unión Europea -más allá de su carácter de sistema económico integrado- como sistema dotado, en términos satisfactoriamente aglutinados, de un proyecto político internacional común, que disponga de las condiciones necesarias para asegurar su puesta en práctica. Cabe añadir que esta opción implica, de manera complementaria, las posibilidades de

una recuperación del poder internacional de Rusia, de una consolidación de China como gran potencia internacional, del incremento del peso internacional de la India y, entre otras, de la consolidación y expansión de MERCOSUR.

Si se configurara la primera alternativa, Estados Unidos detentaría, como nación imperial, un poder político-militar mundialmente hegemónico; lo que no significa necesariamente un poder arbitrario. Si se configurara la segunda alternativa, el orden mundial adquiriría un carácter multipolar que implicaría niveles de influencia fuertemente diferenciados y haría extremadamente relevante y significativamente más independiente el papel internacional de las Naciones Unidas.

III. El imperio estadounidense

La opción según la cual el orden mundial, actualmente en proceso de configuración, pudiera caracterizarse por la consolidación y ampliación de las condiciones de hegemonía mundial de Estados Unidos tiene a su favor el hecho de que ya se encuentra en un estado avanzado. La posibilidad de un orden mundial determinado por una *Pax Americana* depende esencialmente de distintas condiciones que pueden clasificarse con arreglo a tres tipos de factores: (1) factores de índole interna capaces de sustentar un proyecto imperial, (2) la existencia de condiciones internacionales que no impidan la puesta en marcha de un proyecto imperial y (3) la disponibilidad de condiciones operativas suficientes como para asegurar la puesta en marcha de un proyecto imperial en términos compatibles con los condicionamientos internos e internacionales.

1. Condiciones internas

En Estados Unidos no hay un régimen sociopolítico que favorezca un proyecto imperial. Los imperios que en el transcurso de la historia se han formado y sustentado exitosamente durante períodos más prolongados, lo han hecho bajo regímenes de monarquías divinas, en el Antiguo Oriente; de dictadura del Ejecutivo institucionalmente disfrazada de republicana, como el Imperio Romano de Augusto a Marco Aurelio; o de forma asumida ostensiblemente como condición necesaria para preservar las ventajas de un imperio ya constituido, como el Imperio Romano Tardío; bajo el régimen de monarquías por derecho divino, como el Sagrado Imperio Romano-germánico, o el Imperio de los Habsburgo en sus versiones austríaca y española; o

bajo la forma de democracias oligárquicas, como el Imperio Británico.

Estados Unidos es una democracia de masas que contó, hasta Kennedy inclusive, con una orquestación oligárquica (aunque no un dominio oligárquico) ejercida a través del Senado y de otras agencias por una minoría ilustrada de WASP [siglas en inglés para el grupo caracterizado por ser blanco, anglosajón y protestante] de la costa Este. La Guerra de Vietnam rompió con el consenso nacional y, con ello, surgió la posibilidad de que los liberales de la costa Este pudieran ejercer una orquestación ilustrada, a través del Senado y de otros organismos. Se erosionó considerablemente la condición del ciudadano predominantemente preocupado por lo que consideraba el «interés nacional». En su lugar surgieron distintas formas de ciudadanía: la ciudadanía basada en la pertenencia a una minoría étnica, la ciudadanía regionalizada o la ciudadanía corporativa. Dentro de la primera forma de ciudadanía, que se torna cada vez más importante, podemos hablar del «negro-estadounidense» del «hispano-estadounidense», del «italo-estadounidense», etc. La ciudadanía regionalizada o localista es la del californiano, del «Sunny Belt», del «New Yorker», etc. La ciudadanía corporativa es propia de los que intervienen en la vida pública para preservar intereses corporativos, sean sindicales o de los productores de determinados bienes o servicios. Estas múltiples formas de ciudadanía se caracterizan por la prioridad conferida a sus intereses grupales, por la reivindicación, independientemente de otras consideraciones, de políticas y servicios públicos correspondientes a tales intereses y por el rechazo a cualquier sacrificio, ya sea en términos fiscales o de riesgos personales, que se les pueda solicitar en aras del interés nacional y no en provecho de sus respectivos particularismos. Estados Unidos se convirtió predominantemente en una confederación de intereses grupales, en relativo detrimento de su integración nacional, aunque sin dejar de mantener condiciones satisfactorias de gestión nacional.

Cabe agregar, por otro lado, que la cultura estadounidense conserva, de sus tradiciones cívico-religiosas, valores como la preservación de la vida humana, la libertad, la igualdad básica entre los hombres (el *fair play*) y el rechazo a la arbitrariedad, entre otros componentes tradicionales de la variante anglosajona de la cultura occidental. El rechazo popular a la Guerra de Vietnam se dio por el hecho de que la televisión transmitía en tiempo real las masacres de niños y mujeres perpetradas con bombas de napalm y, al mismo tiempo, por la pesada carga

“
Estados Unidos
se convirtió
predominan-
temente en una
confederación de
intereses
grupales, en
relativo
detrimento de su
integración
nacional, aunque
sin dejar de
mantener
condiciones
satisfactorias de
gestión nacional.
”

“

En la actualidad, cabría suponer que Estados Unidos no dispone de condiciones internas para ejecutar un proyecto imperial. Pero ello no impide que el proyecto sea formulado ni, aunque de manera imperfecta, parcialmente ejecutado.

”

personal impuesta a los reclutas estadounidenses en la selva vietnamita. A diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos de hoy, los romanos no se apiadaban ante el espectáculo (narrado, no transmitido en vivo) de los galos exterminados por César, ni por el contingente de un millón de cautivos traídos de la Galia para servir como esclavos en Roma.

Cabe señalar, finalmente, que las democracias de masas, por estar volcadas hacia sus particularismos internos, tienen poco interés por el resto del mundo mientras no se sientan amenazadas, y no presentan condiciones satisfactorias de continuidad en materia de política exterior, la cual es visualizada casi exclusivamente en función de representaciones estereotipadas del mundo y de correlaciones superficiales entre intereses inmediatistas y los acontecimientos externos.

En condiciones sociopolíticas semejantes cabría suponer que Estados Unidos no dispone de condiciones internas para ejecutar un proyecto imperial. En realidad, como se indicará brevemente más adelante, las condiciones internas de Estados Unidos afectan de varias formas negativas sus posibilidades de ejercer una hegemonía mundial coherente. Pero ello no impide que el proyecto sea formulado ni, aunque de manera imperfecta, parcialmente ejecutado.

Son dos las principales razones que, a despecho de las condiciones internas desfavorables, hacen viable la ejecución de un proyecto imperial estadounidense. La primera es el hecho de que el proceso de globalización corresponde al ejercicio de una hegemonía mundial de Estados Unidos por la vía económico-tecnológica (de lo que los integrantes del centro de poder estadounidense se han dado cuenta en años recientes). La segunda de estas razones, que quedó patente con la Guerra del Golfo, es el hecho de que la imposición de la voluntad política estadounidense a nivel internacional puede lograrse mediante agresiones militares irresistibles, a un bajo costo financiero, a un costo irrisorio en términos de vidas estadounidenses y prácticamente sin riesgos externos.

Para entender estas dos condiciones que harían viable la instauración de un imperio estadounidense, a pesar de las condiciones internas desfavorables, es necesario tener en cuenta la distinción entre el pueblo estadounidense y las élites de poder de ese país. Las condiciones inherentes a la complejidad de las sociedades contemporáneas han hecho surgir dos modalidades distintas de élites de poder, que tienden a acentuar sus diferencias mientras más desarrollada tecnológicamente es la sociedad en cuestión.

Una de las modalidades de élite de poder característica de las

sociedades democráticas es la que resulta del voto popular y, en menor escala, del voto sindical. Los titulares formales del poder son elegidos por el pueblo o, en el caso de los sindicatos, por los agremiados. Esta élite de poder es relevante principalmente en lo tocante a la Presidencia de la República y el Senado Federal. Tiende a expresar las características predominantes de la sociedad y, en este sentido, las condiciones internas desfavorables a un proyecto imperial se transfieren a la élite de poder de procedencia electoral. Sucede, sin embargo, que a nivel de la Presidencia de la República -en menor grado- y del Senado Federal -en amplia medida- la élite de poder de procedencia electoral depende para su propia elección de otra élite de poder, tanto más cuanto más altos se van haciendo los costos de las campañas electorales. Por otro lado, la élite de poder de procedencia electoral depende totalmente para gobernar de un consenso mínimo por parte de la otra élite de poder, tanto en lo tocante a las informaciones que necesita, como en lo referente a los instrumentos de aplicación de los que carece.

La otra élite de poder -de procedencia tecnocrática, que forma, con la asociación selectiva de miembros de la élite del poder electoral, el centro del poder estadounidense- está compuesta por hombres que rigen el sistema productivo en el sentido más amplio del término, que controlan los medios de información, que comandan las Fuerzas Armadas y controlan el aparato burocrático, y que cuentan con la participación de las figuras más eminentes de los sectores académicos (v. gr. Henry Kissinger) que dominan las competencias necesarias para la formulación y ejecución de decisiones públicas.

Esta segunda modalidad de élite de poder fue la que comprendió en años recientes que el proceso de globalización correspondería, casi linealmente, al de la hegemonía económico-tecnológica de Estados Unidos en el mundo, siempre y cuando las empresas estadounidenses superaran el déficit de competitividad que mantenían con respecto a Japón en los años 80. Escapa a la naturaleza sucinta del presente estudio analizar cómo se superó este déficit de competitividad. Baste señalar que esta superación se dio en el curso de los años 90 y se vio reforzada por la circunstancia de que, en parte como resultado del incremento de la competitividad de Estados Unidos, Japón entró en una fase de relativo estancamiento.

La segunda condición necesaria para el ejercicio de un proyecto imperial es la capacidad de ejercer internacionalmente, por la vía militar si fuera necesario, un irresistible poder coercitivo. Esta capacidad se reveló insuficiente para Estados Unidos en la Guerra de Vietnam. Por las razones antes referidas, el

“

El proyecto de una hegemonía mundial de Estados Unidos, que dista mucho de haberse consolidado, deberá hacer frente a obstáculos internos y externos que podrían hacerlo inviable, lo que conduciría al mundo hacia la alternativa multipolar.

”

pueblo estadounidense no está preparado para asumir los sacrificios económicos y de vidas humanas necesarios en intervenciones militares convencionales, ni acepta exponerse por períodos prolongados al espectáculo transmitido por la televisión en tiempo real de la masacre de poblaciones civiles. La Guerra del Golfo le demostró a la élite tecnocrática del poder que Estados Unidos dispone de una capacidad irresistible de destrucción de sistemas vitales de otras sociedades, a bajo costo financiero, con un número irrisorio de bajas del lado estadounidense y prácticamente sin riesgos externos. Lo que se necesita para lograr este propósito es la previa demonización del adversario ante la opinión pública estadounidense, de modo que ésta tolere una cierta tasa de víctimas civiles en las sociedades atacadas. Resulta extremadamente conveniente para ese fin, aunque no estrictamente indispensable, disponer también, para ese tipo de ataque, del consenso del Primer Mundo o del apoyo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

2. Limitaciones del imperio estadounidense

El proyecto de una incontrastable hegemonía mundial de Estados Unidos dista mucho de haberse consolidado, aunque se está ejecutando parcialmente. Constituye una de las alternativas de ordenamiento mundial susceptible de configurarse entre el momento actual y principios del siglo XXI. Sin embargo, deberá hacer frente a obstáculos internos y externos que podrían hacerlo inviable, lo que conduciría al mundo hacia la alternativa multipolar.

Más adelante en este breve estudio tendremos la ocasión de analizar la alternativa multipolar y sus posibilidades de lograr el predominio. Lo que nos interesa en este momento es indicar sucintamente los obstáculos internos y externos que puede enfrentar el proyecto imperial estadounidense.

Ya mencionamos los aspectos desfavorables para el proyecto imperial que resultan de las condiciones internas de Estados Unidos. Sería preciso analizar en qué medida este proyecto imperial puede superar esas condiciones desfavorables en virtud de las otras dos condiciones antes referidas, como son, por un lado, los efectos que obran automáticamente en favor de la instauración de un imperio estadounidense que se desprenden del proceso de globalización y, por el otro, la capacidad de infligir impunemente, mediante la guerra aero-electrónica, daños devastadores a otras sociedades, a bajo costo financiero y con una tasa irrisoria de bajas estadounidenses.

La cuestión implica diversos aspectos, tales como la necesi-

dad, para un sólido proyecto imperial, de un firme apoyo de la opinión pública nacional, de la continuidad de las políticas en la ejecución del proyecto, de un satisfactorio respaldo internacional -por lo menos por parte de los países importantes del Primer Mundo-, de la connivencia de las Naciones Unidas y, por último, pero no menos importante, del inherente atractivo internacional del proyecto imperial.

La enumeración de las condiciones referidas en el párrafo precedente evidencia, desde luego, las múltiples dificultades que se plantean para el proyecto imperial estadounidense. En aras de la brevedad, consideraremos única y sucintamente el último de los aspectos mencionados: el inherente atractivo internacional del proyecto imperial.

El proyecto imperial que más éxito ha tenido en la historia fue el Imperio Romano. Fueron muchas las condiciones internas y externas que favorecieron su formación y consolidación. Las condiciones internas en Roma, independientemente de las consideraciones de la época histórica, eran completamente diferentes a las que prevalecen en los Estados Unidos de hoy. Por otro lado, en el contexto internacional en que se desarrolló el Imperio Romano -vencida finalmente una Cartago que casi ganó la Segunda Guerra Púnica- sólo había una civilización comparable a la de Roma -en verdad, superior a la romana-, la de los Imperios Helénicos. Éstos, por ese trágico divisionismo que caracterizaba a la cultura helénica, no tuvieron la capacidad de unirse contra Roma. Muy por el contrario, la Grecia continental apoyó a Roma contra Macedonia, y los reinos de Rodas y Pérgamo apoyaron a Roma contra los Seléucidas.

Independientemente del hecho de que las condiciones internas de Roma favorecieran su proyecto imperial y de que el contexto internacional, después de la destrucción de Cartago y de la derrota de los Reinos Helénicos, no presentaba otros contendores -con excepción de Persia, que nunca fue conquistada- que pudieran resistirse contra Roma, lo importante es tener en cuenta el hecho de que el Imperio Romano fue coercitivo sólo marginalmente. Es cierto que las legiones de César derrotaron a las fuerzas galas, posibilitando la incorporación de la Galia como provincia del Imperio. Lo mismo puede decirse de la intervención de las huestes romanas en la Península Ibérica, en Egipto, en la Dacia, en los territorios asiáticos contiguos al Mediterráneo, así como en Britania. Lo que importa, empero, no es ese primer momento de conquista militar, sino el hecho de que, una vez consolidado el dominio romano en esas provincias éste pasó a contar con la aceptación y activa colaboración de las élites nativas, con las naturales excepciones que constituyen

“
 Estados Unidos
 ve en el sistema
 de dominación
 que está
 formando –y que
 no está
 concebido como
 un imperio– una
 oportunidad de
 obtener ventajas
 económicas para
 la metrópoli
 estadounidense,
 independiente-
 mente de los
 intereses de las
 regiones
 dominadas.

”

casos extremadamente minoritarios, como el de los judíos. ¿Por qué se dio este hecho? Porque la *Pax Romana* era sumamente ventajosa para las élites nativas de las provincias. La *Pax Romana* implicaba, por un lado, una eficaz protección contra los bárbaros externos y, por el otro, un sistema de equitativo e ilustrado ordenamiento jurídico de las sociedades integrantes de las provincias, que les proporcionaba un régimen legal del que no disfrutaban anteriormente, seguridad personal, igualdad de todos ante la ley, garantía de los contratos, expansión del comercio, desarrollo de la capacidad productiva de cada región, acceso a la educación y a la alta cultura y un trato desprovisto de prejuicios raciales conforme al cual el acceso a los niveles superiores de la sociedad estaba abierto a todos los que adquiriesen por voluntad propia la cultura greco-romana. La *Pax Romana* reposaba en la equitatividad del *Jus Gentium* y en la imparcialidad y objetividad legal de *Praetor Peregrinus*. Roma cayó sólo cuando, por razones que no cabe abordar en este breve estudio, la *Pax Romana* se convirtió en *Oppressio Romana*, en las condiciones decadentes de los siglos III y IV d.C. El Imperio Romano cayó cuando dejó de ser atractivo para las élites provinciales.

Lo que más perjudica el proyecto imperial estadounidense, por razones inherentes al mismo, es el hecho de que, a diferencia de lo que ocurría en el caso del proyecto imperial de Roma, no es atractivo para las provincias. Roma experimentó en tiempos de César una profunda transformación interna determinada, precisamente, por la existencia del imperio que se venía formando a partir de la Segunda Guerra Púnica. Roma dejó de ser una ciudad-estado, para la que el imperio era objeto de botín, para convertirse, operativamente con César e institucionalizadamente con Augusto, en centro administrador de un sistema imperial, en beneficio del conjunto del sistema, aunque Roma usufructuase ciertas ventajas como administradora del imperio.

Estados Unidos, por el contrario, ve en el sistema de dominación que está formando –y que no está concebido como un imperio– una oportunidad de obtener ventajas económicas para la metrópoli estadounidense, independientemente de los intereses de las regiones dominadas. No existe en el sistema jurídico estadounidense el equivalente del *Jus Gentium*. Muy por el contrario, lo que existe es la arbitraria imposición de las leyes estadounidenses al mundo exterior, mediante una mezcla de intimidación coercitiva y abusivas exclusiones del mercado estadounidense. En vez de desarrollar, como hizo Roma con sus provincias, la capacidad productiva local y asegurarles mercado en todo el Imperio, el proceso de globalización patrocinado por

Estados Unidos produce, en nombre de las ventajas reales y supuestas de la libertad de comercio, la inutilización de las industrias subcompetitivas del Tercer Mundo -y muchas de la propia Europa- conduciendo a esos países de vuelta al subdesarrollo de la producción de materias primas y de la importación de productos terminados.

IV. Sistema multipolar

La segunda forma alternativa posible de organización del orden mundial hasta principios del siglo XXI es, como hemos indicado, la consolidación de un sistema multipolar de poder mundial. En el horizonte temporal que se extiende hasta el primer tercio del siglo entrante, el sistema multipolar que se configure tenderá a caracterizarse por las grandes diferencias de nivel entre los países miembros de la comunidad internacional. A grandes rasgos, cabe prever la formación de tres niveles: en el superior figuran los países que, aisladamente y/o mediante los sistemas de integración que logren consolidar, ejerzan un papel determinante en el ordenamiento económico-político del mundo, constituyendo informal o formalmente un Directorio Mundial,² que funcione directamente o a través de las Naciones Unidas. En el intermedio figuran los países que, aisladamente y/o mediante los sistemas de integración que logren consolidar, ejerzan en lo económico-político un papel importante en la regulación de los intereses de sus respectivas regiones y, como tal, tengan un peso no desdeñable como coadyuvantes del Directorio Mundial. El tercer nivel comprenderá a la gran mayoría de los miembros de la comunidad internacional que estén privados de las condiciones para desempeñar un papel internacional de importancia.

Dentro de este sistema multipolar, la Organización de las Naciones Unidas tenderá a ejercer un papel mucho más relevante e independiente que el que desempeña actualmente. La multipolaridad requiere, mucho más que en la hipótesis de la hegemonía de un país imperial, formas institucionales de procedimiento. La forma mediante la cual se configure la geometría del poder dentro de este posible sistema multipolar futuro, actualmente imprevisible, determinará igualmente la forma mediante la cual las Naciones Unidas puedan desempeñar su papel como instrumento institucional del futuro orden mundial y el grado de autonomía institucional de que puedan disponer.

En las actuales condiciones del mundo cabe prever que determinados países o sistemas internacionales de integración deberán, casi seguramente o muy probablemente, integrar ese posible Directorio Mundial futuro, mientras que otros países se

“

La segunda forma alternativa posible de organización del orden mundial hasta principios del siglo XXI es, como hemos indicado, la consolidación de un sistema multipolar de poder mundial.

”

presentan como posibles candidatos a detentar esa condición. Entre los primeros figuran sin duda Estados Unidos y la Unión Europea. Entre los más probables candidatos para integrar ese posible Directorio futuro figuran Japón, China y Rusia. Son posibles candidatos la India y MERCOSUR, y más remotamente Indonesia y un sistema islámico (si se logra una integración satisfactoria).

En aras de la brevedad no se analizarán en el presente estudio los aspectos relacionados con los integrantes más probables del segundo nivel. Baste señalar que MERCOSUR, además de la posibilidad de llegar a adquirir las condiciones para el ingreso al Directorio Mundial, tiene las más altas probabilidades de constituirse en uno de los miembros del grupo de países dotados de una relevante importancia regional.

Las principales características asumidas por el sistema multipolar, de llegar esta alternativa a prevalecer en el horizonte temporal del presente estudio, dependerán esencialmente, por un lado, del perfil político que asuma la Unión Europea y, por otro, del papel que desempeñen Rusia y China. Será igualmente relevante la forma en que Estados Unidos -actualmente orientado, aunque sin la intención expresa o consciente del pueblo estadounidense, hacia el ejercicio de un proyecto imperial- se ajuste al sistema multipolar, en el supuesto de que prevalezca esta alternativa.

1. La Unión Europea

A mediano plazo, la alternativa multipolar depende de la medida en que la Unión Europea logre instituir un sistema interno de consenso que permita, de forma coherente, la formulación y aplicación satisfactorias de una política internacional común. A más largo plazo, es probable que las condiciones determinantes de un sistema multipolar dependan de la evolución de Rusia y China.

En los últimos años de la década de los 90 se ha vuelto evidente el hecho, ilustrado por el caso de la Unión Europea, de que la mera macro-racionalidad económica es insuficiente para impulsar las etapas finales de una integración económico-política. El grado de integración económico-social logrado por la Unión Europea en la década de los 90 ha sido extremadamente elevado y es altamente probable que se llegue a adoptar el euro como moneda común de la mayoría de los miembros de la Unión Europea en la fecha prevista o con una pequeña prórroga. Este hecho, a su vez, deberá estrechar aún más el grado de integración entre los países que adopten el euro, con el correlativo

“

mediano plazo, la alternativa multipolar depende de la medida en que la Unión Europea logre instituir un sistema interno de consenso que permita, de forma coherente, la formulación y aplicación satisfactorias de una política internacional común.

”

debilitamiento de los vínculos entre estos países y los miembros de la Unión Europea que no lo adopten. Lo que interesa señalar, sin embargo, es el intervalo que separa la macro-racionalidad económica del conjunto de la Unión Europea con, por un lado, las necesidades económico-sociales de cada país y, por otro, la posibilidad de formulación de una política internacional común.

El problema de la compatibilización entre la macro-racionalidad económica del conjunto y las necesidades económico-sociales de cada país miembro se presenta en todos los sistemas de más profunda integración económica. Escaparía a las sucintas dimensiones previstas para el presente estudio una discusión de este asunto. Baste mencionar el hecho de que, en relación con la Unión Europea, este problema presenta fuertes indicios de que será resuelto. En parte, porque las dificultades de ajuste derivadas de razones económicas son más grandes en los países menores, en los que los mecanismos compensatorios de la Unión Europea han demostrado ser eficaces. El problema se hace más difícil en el caso del Reino Unido, por sus ingredientes socioculturales. Pero en este caso, el análisis del asunto puede emprenderse en el plano político, como se abordará a continuación.

El problema político que confronta la Unión Europea se deriva del hecho de que, a diferencia de lo que pensaban quienes preconizaban una visión economicista de la sociedad, las opciones políticas no son determinadas primariamente por motivaciones económicas pero sí por motivaciones socioculturales. Las motivaciones económicas son, sin duda, extremadamente relevantes ya que actúan como propulsoras de muchas decisiones políticas y ejercen, por otra parte, un decisivo efecto inhibitorio en muchos otros casos. La opción política, por su parte, es una proyección para un momento futuro de lo que «nosotros» queremos que ocurra. Ese «nosotros» tiene un carácter sociocultural. Abarca a los agrupamientos humanos que experimentan vínculos de solidaridad, determinados por factores socioculturales.

El problema de las solidaridades socioculturales en la Unión Europea presenta tres diferentes niveles de profundidad. El primero y más general es el que separa la visión insular del Continente, por parte de Inglaterra, y, en grado menor pero no irrelevante, el que separa la visión continental de la insularidad británica. El segundo nivel tiene que ver con los cuatro grandes grupos étnico-culturales en que se inscriben los países de la Unión Europea, grupos estos que serán cinco cuando ingresen los eslavos. Estos cuatro grupos originales son el latino, el germánico, el anglosajón y el nórdico. El tercer nivel es el que

contiene las individuales nacionales, tanto más fuertes cuanto más antigua la individualización histórica de los países.

Cuando se observa la conducta de los países integrantes de la Unión Europea, en relación con cuestiones políticas, se constata que la superación de los parroquialismos nacionales ha alcanzado en la presente década un nivel bastante elevado. Se nota, por otro lado, que la formación de consensos políticos entre latinos y germánicos ha experimentado un extraordinario progreso. Por otra parte, el consenso entre germánicos y nórdicos es fácil y espontáneo, lo que, por la vía germánica, abre un espacio de consenso con los latinos. Las dificultades son bastante considerables, sin embargo, en cuanto a la relación entre la cosmovisión insular y la continental y, en su conjunto, entre la latino-germánica y la anglosajona.

Dadas estas características, que difícilmente experimentarán modificaciones substanciales dentro de los próximos diez o veinte años, cabe preguntarnos en qué medida la Unión Europea -que tiende, además, a incorporar naciones eslavas- logrará condiciones que le permitan formular y ejecutar razonablemente una política internacional común. Las posibilidades de que llegue a prevalecer, desde nuestros días al primer tercio del siglo XXI, un ordenamiento mundial fundado en un sistema multipolar depende íntegramente de la medida en que una política externa común logre ser objeto de consenso por parte de los miembros de la Unión Europea.

Planteado este asunto en términos globales la respuesta difícilmente podrá ser positiva, como lo comprueba la historia transcurrida de la Unión Europea, incluso la más reciente. Del mismo modo en que el mundo helénico, que disponía de un nivel civilizatorio y de un potencial económico-militar superior al romano, fue dominado por éste a causa de su divisionismo, la Unión Europea, cuyo nivel civilizatorio y potencial económico son superiores a los de Estados Unidos, tenderá a ser dominada por éste si no logra encontrar fórmulas que superen los obstáculos socioculturales que la privan de la posibilidad de una política externa común, lo que actualmente no parece viable.

La cuestión de la viabilidad de una política europea externa común no se agota, sin embargo, en los términos que hemos enunciado. Dentro de este marco dos tipos de consideraciones introducen importantes modificaciones. Por un lado, está el hecho de que diversas circunstancias, particularmente de índole económica, están introduciendo, aunque de manera no deliberada, importantes diferenciaciones en el nivel de integración de los miembros de la Unión Europea. La adhesión o no al euro constituye un decisivo factor de diferenciación. Otras circuns-

tancias operan en el sentido de llevar a los miembros de la Unión Europea a lo que se denomina «geometrías variables». El nivel de integración ya alcanzado, probablemente con cierto debilitamiento, parece tener condiciones de perduración para el conjunto. Por sobre ese círculo más amplio, sin embargo, se encuentra en proceso de formación un círculo más restringido, el de la adhesión al euro. Ese círculo más restringido, como tal o mediante la generación de un tercer círculo aún más restringido, presenta indicios de que permitirá la formación de un consenso en materia de política externa común. Francia y los países latinos, por un lado, y Alemania, por el otro, dan claras indicaciones de que aspiran a una política externa común e independiente de Estados Unidos. Para los fines de la formación de un sistema multipolar, una política externa común de Europa continental, con o sin los nórdicos, es plenamente suficiente.

El segundo tipo de consideraciones que cabe tener en cuenta se refiere al hecho de que Rusia y China ya han definido su propósito de perseguir, a largo plazo, una política externa independiente de Estados Unidos. Esa posición ruso-china tendrá una influencia decisiva en el fortalecimiento de la posición latino-germánica en pro de una política externa independiente de Estados Unidos. Resta saber en qué medida Rusia y la Europa de gravitación latino-germánica tenderán a objetivos internacionales comunes. Lo que se puede afirmar desde ya es que se ha trazado claramente un objetivo común: la independencia con respecto a Estados Unidos. Otra incógnita aún por despejar es cuál será la orientación a más largo plazo de la política externa china. Sin embargo, como en el caso de Rusia, el propósito de la independencia con respecto a Estados Unidos ya ha sido también claramente definido.

La alternativa de un orden mundial fundado en un sistema multipolar no depende, sin embargo, únicamente de que Europa continental, Rusia y China logren configurar de manera estable una política externa independiente de Estados Unidos. Depende igualmente de la medida en que estos países logren una propuesta de ordenamiento mundial alternativa a la estadounidense -lo que no se deriva únicamente de políticas externas independientes- y de que dicha propuesta resulte más atractiva para el mundo que el proyecto de la *Pax Americana*.

Este asunto, como muchos otros abordados en este breve estudio, permanece aún en un plano hipotético. Las condiciones económico-culturales propias de Europa continental la conducen a una política internacional más cooperativa y menos satelizante que la de Estados Unidos. Éste, en compensación, dispone de condiciones inmediatas de favorecimiento y coerci-

tividad internacionales significativamente superiores a las europeas. Esta cuestión, justamente por las interrogantes planteadas sobre aspectos decisivos de la misma, tenderá a ser patentemente influenciada, entre otros factores, por las decisiones sobre política externa que llegue a adoptar MERCOSUR, a despecho del relativamente modesto peso internacional de este sistema.

V. MERCOSUR

El Tratado de Asunción, de 1991, mediante el cual se instituye un mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay -el MERCOSUR- dio inicio a un proceso de integración que se ha acelerado en cuanto al alcance de las metas, se ha profundizado en lo que se refiere al grado de integración pactada y se está ampliando con la perspectiva de participación a corto plazo de Chile, Bolivia, Venezuela y, más a largo plazo, de todos los países de América del Sur. De un modesto nivel de intercambio, las exportaciones de los miembros hacia otros miembros de MERCOSUR aumentaron a US\$20.339 millones en 1997, sobre un total de US\$82.267 millones por concepto de las exportaciones de MERCOSUR para todo el mundo, lo que representa cerca de 25% de ese total.

Este breve estudio no pretende ofrecer una descripción ni siquiera resumida de las características de MERCOSUR; tampoco un análisis cuantitativo de los resultados alcanzados hasta la fecha. Sólo pretende discutir la importancia de MERCOSUR como sistema regional y para los países que lo integran, en el escenario internacional, frente a las dos alternativas de regulación del orden mundial con mayores posibilidades de concretarse en los próximos decenios previamente enunciadas. El asunto reviste particular importancia y urgencia ante la propuesta de Estados Unidos de constituir a corto plazo un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que incluya a todos los países del continente.

Los países de MERCOSUR, especialmente Brasil, ante la obvia existencia de elementos de conflicto entre el proyecto MERCOSUR y el proyecto ALCA, han intervenido en las negociaciones relacionadas con la creación del ALCA con propuestas dilatorias, intentando transferir para fechas futuras, por ejemplo el año 2005, el momento de decisión, mientras que Estados Unidos, contrariamente, propone el año 2005 o incluso el 2002 como plazo para que el ALCA se encuentre plenamente constituido. La constitución del ALCA implica prácticamente la desaparición del MERCOSUR, por cuanto conducirá a la eliminación

de fronteras aduaneras entre todos los países de las Américas, eliminando de este modo el arancel externo común, característica fundamental de MERCOSUR.

Ante el hecho evidente de que el proyecto ALCA constituye una alternativa excluyente de MERCOSUR se hace igualmente evidente que la posición de los países de MERCOSUR no puede ser sólo la de darle largas a la firma del convenio constitutivo del ALCA sino la de considerar el propio mérito del asunto. ¿Qué representa MERCOSUR para sus miembros? ¿Qué representaría el ALCA para los países miembros de MERCOSUR y en qué medida les convendría participar en ese sistema? ¿Qué tipo de inserción internacional conviene a los miembros de MERCOSUR ante las alternativas de ordenamiento mundial discutidas anteriormente?

A objeto de mantener este breve estudio dentro de los restringidos límites propuestos, plantearemos sólo tres interrogantes: (1) entre las dos alternativas de ordenamiento del mundo ¿cuál es la que le conviene a los países de MERCOSUR? (2) Definida la alternativa más conveniente ¿qué instrumentos institucionales son más favorables para tal fin, MERCOSUR, el ALCA o alguna otra alternativa? (3) ¿Dentro de qué condiciones los países miembros de MERCOSUR podrían encaminar mejor sus intereses, en el supuesto de que el tipo de orden mundial que se configure no sea el que más les convenga?

1. Subcompetitividad y ALCA

La cuestión relacionada con las alternativas de ordenamiento del sistema internacional discutida anteriormente no requiere de mayor elaboración para poder determinar la modalidad que más conviene a los países de MERCOSUR. Es evidente que lo que más les conviene es que prevalezca un sistema multipolar en el que puedan tener una capacidad de intervención razonable.

Sin embargo, de la obvia procedencia de la afirmación anterior importa tener en cuenta que el proyecto imperial estadounidense no se presenta como tal y, en realidad, si exceptuamos algunas personalidades más lúcidas, como Kissinger o Huntington, no es concebido como tal por el centro de poder de Estados Unidos. El proyecto ALCA es sintomático de ello. El proyecto no constituye un cínico intento de atraer a los países latinoamericanos a un régimen de libre comercio en el que se encuentren, de entrada, condenados a ser los socios perdedores del juego. Los estadounidenses creen en la teoría neoliberal, conforme a la cual un amplio mercado internacional abierto es una opción optimizante para todos, porque la distribución de factores se

“

lo que más le conviene a los países del MERCOSUR es que prevalezca un sistema multipolar en el que puedan tener una capacidad de intervención razonable.

”

establecerá en función de los criterios de maximización de las ventajas. Si determinados países tuvieran que cerrar sus industrias ello significa que no son competitivas y que esos países deben producir otros bienes o servicios, exactamente los que el libre juego del mercado les dé la oportunidad de producir.

Excedería las dimensiones de este sucinto estudio intentar una elaborada crítica de las tesis neoliberales. Baste mencionar el hecho de que partió del propio Estados Unidos, en el período histórico en que era manifiestamente subcompetitivo con relación a Europa, la adopción del arancel de Hamilton, gracias al cual, además de otros factores, lograron, un siglo después, convertirse en la economía más competitiva del mundo.

Confrontados con objeciones de esa naturaleza, los neoliberales oponen dos órdenes de argumentos. Observan, por un lado, que el régimen de la libre distribución de factores, en función de criterios de competitividad, conduce a los centros acumuladores de capitales y tecnología a invertir en los países carentes de dichos factores, lo que les proporcionará mayor lucro y, a través de este proceso, permitirá el reequilibrio de los niveles de competitividad. Observan, por otro lado, que en las actuales condiciones de globalización de la economía, los aranceles neohamiltonianos agravan la obsolescencia tecnológica y conducen al empobrecimiento de los países proteccionistas. De allí, según esa teoría, derivan las ventajas del ALCA para América Latina, porque abastecería sus mercados de productos estadounidenses buenos y baratos, por un lado, y, por el otro, atraería un inmenso flujo de inversiones estadounidenses que recuperarían a mediano plazo la competitividad industrial de esos países sin sacrificar a sus poblaciones.

Sin pretender dar una mayor elaboración a estas cuestiones, baste con señalar que la improcedencia de los argumentos en favor del ALCA provienen de dos circunstancias. La primera es que las condiciones derivadas del proceso de globalización afectarán la procedencia de los proteccionismos tradicionales cuando se aplican con propósitos autarquizantes a países aislados. Las modernas formas eficaces de proteccionismo, a diferencia del proteccionismo tradicional, no pretenden la autarquía, no se aplican de forma permanente ni son utilizados en pequeños países aislados sino en amplios sistemas de integración, como la Unión Europea (proteccionismo agrícola y cripto-proteccionismo de determinadas industrias), o como también podría ser el caso de MERCOSUR y de países continentales como China. El neoproteccionismo pretende sobre todo asegurar condiciones que permitan elevar la competitividad de sectores que, si fueran protegidos durante un cierto lapso y debida-

mente modernizados, pudieran adquirir una competitividad futura.

Resulta improcedente, por otra parte, la tesis según la cual el ALCA atraería grandes inversiones estadounidenses hacia los demás países miembros. Muy por el contrario, la supresión de barreras aduaneras eliminaría los estímulos para las inversiones estadounidenses. Para vender sus productos en esos países las empresas estadounidenses ya no necesitarían hacer grandes inversiones en ellos -con lo que reducen la oferta de empleos en Estados Unidos- sino simplemente pasarían a vender sus productos sin ninguna carga aduanera. Lo que atrae la inversión extranjera es la existencia de un gran mercado, protegido aduanalmente, en el que la inversión extranjera tenga un tratamiento favorable o no discriminatorio. MERCOSUR ofrece esas condiciones -lo que explica el inmenso flujo anual de dólares hacia un país como Brasil-, las cuales justamente dejarían de existir si el ALCA llega a prevalecer sobre MERCOSUR.

Las consideraciones hasta ahora expuestas evidencian claramente la necesidad económica de preservar, consolidar y ampliar el MERCOSUR. Demuestran igualmente la necesidad por parte de los países miembros de MERCOSUR de abandonar inmediatamente su política de darle largas a la fecha de suscripción del convenio constitutivo del ALCA y sustituirla por un franco y nítido rechazo a ingresar al ALCA mientras el nivel promedio de competitividad de la economía suramericana siga siendo nítidamente inferior al de Estados Unidos.

2. MERCOSUR en el escenario mundial

MERCOSUR no es para sus países miembros únicamente un sistema que les proporciona una ampliación de mercado -ampliación esta de proporciones extraordinarias para todos salvo Brasil, para el que sin embargo presenta proporciones significativas- sino también un instrumento fundamental de política externa.

La importancia internacional de MERCOSUR depende, por un lado, de la medida en que logre formular una política externa común y ejecutarla satisfactoriamente; por el otro, esta importancia dependerá de la alternativa de orden mundial que llegue a prevalecer.

Al igual que en el caso de la Unión Europea, la importancia internacional de MERCOSUR depende de la medida en que logre un consenso interno en materia de política exterior. MERCOSUR cuenta, para tal efecto, con condiciones más favorables que la Unión Europea. Con dos idiomas que permiten un entendimiento

“

MERCOSUR no es para sus países miembros únicamente un sistema que les proporciona una ampliación de mercado, sino también un instrumento fundamental de política externa.

”

recíproco directo y sin intereses externos conflictivos, MERCOSUR reúne todas las condiciones para formular y ejecutar una política externa común. Sin embargo, hay sectores relativamente importantes, en los países de MERCOSUR y en América del Sur en general, que consideran que se puede obtener más ventajas para sus respectivos países con una política de inserción dentro del proyecto imperial estadounidense que con una posición de independencia. El satelitismo cultural lleva a algunos a buscar el aplauso estadounidense y a considerar que las concesiones honoríficas otorgadas por Estados Unidos engrandecen el prestigio internacional de quien las recibe. Otros consideran que el respaldo a la política externa estadounidense estimula la transferencia de capitales y tecnología hacia su respectivo país. Hay quienes, por último, piensan que el apoyo estadounidense es necesario para contener los riesgos de un imperialismo brasileño en América del Sur.

Las preferencias debidas a motivaciones psicológicas escapan al ámbito del análisis racional, y obviamente no conducen a opciones racionales. Lo que importa destacar, en relación con la materia en discusión, es la improcedencia de las dos suposiciones invocadas. Suponer que un apoyo a la política externa estadounidense traiga como contrapartida importantes transferencias de capitales y de tecnología equivale a ignorar los hechos condicionantes de las inversiones extranjeras, especialmente de la estadounidense. Es cierto que una política de hostilidad contra Estados Unidos no estimulará el ingreso de capitales estadounidenses y, en caso extremo, tendería a suscitar un embargo económico del gobierno estadounidense, como el de Cuba. Lo que quizás estimule las inversiones extranjeras, incluso las estadounidenses, es la conjugación, ya señalada, de un amplio mercado protegido por aranceles aduaneros razonables, con condiciones favorables o no discriminatorias para los inversionistas.

Por otra parte, entender que un alineamiento previo con Estados Unidos constituya una condición necesaria para evitar los riesgos de un imperialismo brasileño dentro del ámbito de MERCOSUR o de la América Latina en general representa un error de análisis de los factores. Mencionemos de entrada el hecho no irrelevante de que la cultura brasileña es lírica, no épica y, por lo mismo, no propensa a imperialismos. Lo que, sin embargo, objetivamente importa tener en cuenta es que un país como Brasil, aun cuando quisiera ser imperialista, no dispone de condiciones para ello dentro del ámbito de asociaciones libres como MERCOSUR, tanto en el restringido sistema existente como en lo que respecta a la posible (y deseable) incorporación

a este sistema por parte de los demás países de América del Sur. Es así por el simple hecho de que cualquier país integrante de MERCOSUR que llegase a ser objeto de actos imperialistas por parte de Brasil dispondría de condiciones para salirse del sistema e insertarse en la órbita estadounidense. No puede ejercerse miniimperialismos en ámbitos sujetos, a solicitud de los interesados, a la automática intervención macroimperialista de la potencia hegemónica.

Si todo contribuye a facilitar una política externa común por parte de MERCOSUR y nada impide, en términos objetivos, la adopción de semejante política ¿qué beneficios podrán obtenerse de ella? En las condiciones internacionales discutidas en el presente estudio una política externa común aplicada por MERCOSUR, si se orienta adecuadamente, tendería a producir un beneficio triple, a saber: (1) contribuir significativamente en la construcción de un orden mundial multipolar, (2) proporcionar a los países de MERCOSUR importantes beneficios económicos y políticos, tanto durante el proceso de formación de este sistema como en el ámbito del sistema multipolar que llegue a constituirse y (3) optimizar la posición relativa de los países de MERCOSUR en la hipótesis de que, contrariamente, llegue a constituirse un sistema imperial estadounidense.

La contribución de MERCOSUR en la formación de un orden mundial multipolar puede ser extremadamente relevante a despecho del modesto peso relativo de MERCOSUR en el escenario internacional. Ello se desprende de la circunstancia, anteriormente analizada, de que un orden mundial multipolar depende de la adopción, por parte de la Europa de orientación latino-germánica, de una política externa común. Una apropiada política externa de MERCOSUR puede ser el factor de ruptura del presente estado de indefinición en Europa, lo que generaría atractivos adicionales que favorezcan, para los sectores proclives a una política externa europea independiente, las condiciones necesarias para prevalecer.

Otros beneficios podrían derivarse de una articulación más estrecha de MERCOSUR con la Unión Europea. A corto y mediano plazos, en vista de que el nivel promedio de competitividad europea se aproxima al de MERCOSUR -con las ventajas de ciertos sectores productivos de MERCOSUR compensando a las de los europeos en otros sectores- el fortalecimiento de la cooperación económica entre los dos sistemas será extremadamente beneficioso para ambos. Más a largo plazo, si llegara a constituirse un orden mundial multipolar, la contribución de MERCOSUR para ese logro habrá generado condiciones que

“

Una política externa común aplicada por MERCOSUR, si se orienta adecuadamente, podría contribuir significativamente en la construcción de un orden mundial multipolar.

”

asegurarán la relevancia de la participación de MERCOSUR en un probable Directorio Mundial futuro.

Si, por el contrario, llegara a prevalecer un ordenamiento mundial bajo la hegemonía de Estados Unidos, la posición de estrecha articulación de MERCOSUR con la Unión Europea le asegurará las condiciones más favorables posibles. En esa hipótesis, la adhesión de MERCOSUR al sistema imperial estadounidense podrá ser negociada de forma más ventajosa de lo que ocurriría si MERCOSUR ya fuera un sistema satélite de Estados Unidos, como ocurriría en el caso de la inserción de los países del Sur dentro del ALCA.

“

Tanto la alternativa de una Pax Americana o de un ordenamiento mundial multipolar plantean la cuestión de cómo someter el sistema internacional a una regulación equitativa, racional, estable y empíricamente viable.

”

VI. Nuevo ordenamiento mundial

Ante la alternativa de una *Pax Americana* o de un ordenamiento mundial multipolar, y en ambos casos, los regímenes regulatorios del sistema internacional que se fundamenten en una de esas bases de poder se enfrentarían a la cuestión -ya planteada por los estoicos romanos y reformulada por Kant en su propuesta de la paz perpetua- de cómo someter el sistema internacional a una regulación equitativa, racional, estable y empíricamente viable. Suponiendo que dicho objetivo tenderá a ser más viable en la hipótesis de una regulación multipolar del orden mundial, se plantea la interrogante de si el mundo puede ser mejor de lo que es. La respuesta afirmativa más coherente a esta pregunta fue dada por Kant, al sostener la tesis de que la universalización de la institución del Estado de Derecho conduciría, por vía de consecuencia, a un sistema confederativo que universalizaría, para todo el mundo, el régimen que los Estados de Derecho lograban regular a nivel interno.

La impecable coherencia analítica de Kant lo condujo, en esta como en las otras cuestiones que trató, a una formulación formalmente correcta. El problema, como siempre lo sustentó el propio Kant, estriba en las condiciones empíricas de las que depende la posibilidad de ese ecuacionamiento analíticamente correcto. Es decir, en este caso, en las condiciones de poder en que se funde un posible ordenamiento del mundo: si se fundara con base en la hegemonía de una nación imperial, como Estados Unidos, la cuestión depende de la medida en que las condiciones que conduzcan, en la nación hegemónica, a la formación de su centro de poder conduzcan inherentemente a un ordenamiento mundial equitativo, racional y estable. Las consideraciones anteriormente presentadas en este estudio permiten afirmar que difícilmente se podría alcanzar un ordenamiento equitativo y racional del mundo a partir de una incontrastable hegemonía

mundial estadounidense, y menos aún asegurar la estabilidad de semejante ordenamiento.

¿El objetivo deseable de un ordenamiento equitativo, racional y estable del mundo sería alcanzable en el supuesto de que se instaurara un sistema multipolar? Como en lo referente a otras cuestiones, los restringidos límites de este breve estudio no incluyen una discusión más elaborada de esta interrogante. Se puede, sin embargo, simplificando una cuestión tan compleja, observar que es posible avanzar una respuesta relativa y moderadamente positiva. El mundo puede ser establemente mejor de lo que es. El mundo no podrá alcanzar en términos de calidad social y humana un nivel mejor del nivel promedio de calidad social y humana existente en las sociedades que lo integran, en general, y de quienes lo dirigen, en particular. Pero puede alcanzar, de manera estable, un nivel de razonabilidad social y humana significativamente superior al actual.

La regulación multipolar del mundo tenderá a ser ejercida, formal o informalmente, por un Directorio Mundial, como ya se ha mencionado en este estudio, que tenderá a su vez a apoyarse para ese fin en la maquinaria institucional de las Naciones Unidas, dentro de un margen de autonomía e independencia por parte de esta organización. Este régimen de ordenamiento sólo podrá funcionar fundamentado en normas jurídicas internacionales estables, racionales y razonablemente equitativas, a objeto de minimizar la necesidad de intervenciones coercitivas, siempre costosas y tendencialmente desequilibradoras. Los países dotados de mayor o menor interferencia en las deliberaciones de este probable Directorio Mundial futuro tenderán a darse cuenta rápidamente de que la forma más eficaz y menos costosa de asegurar sus intereses internacionalmente es haciéndolos compatibles básicamente con los intereses generales de la comunidad internacional. Se llegaría así, como preveía Kant, a un ordenamiento jurídico del mundo razonable y sancionable. Lo que faltaba en el esquema de Kant era un desarrollo del sistema internacional, para su época fragmentado entre muchos centros de poder, que condujese, por la concentración del poder de decisión en un pequeño número de países, a la posibilidad de la constitución, formal o informal, de un Directorio Mundial.

En el plano internacional, al igual que en el nacional, la posibilidad de un ordenamiento estable, racional y equitativo de los intereses en juego depende de un ajuste de tipo hobbesiano. Los súbditos delegan en el soberano, o reconocen en él, el derecho a ordenar la sociedad, a cambio y bajo la condición de que lo haga en forma institucional y que se respeten y protejan los intereses fundamentales de los súbditos. La gobernabilidad,

“

La regulación multipolar del mundo tenderá a ser ejercida, formal o informalmente, por un Directorio Mundial.

”

tanto a nivel nacional como internacional, requiere un equilibrio entre el privilegio de ejercer el poder por parte del soberano y la aceptabilidad, por parte de los súbditos, de las normas adoptadas por éste. La coercitividad del príncipe a largo plazo sólo es eficaz si es marginal. Lo esencial es la aceptabilidad de la norma.

Cabe pues, para concluir este breve estudio, observar que, en la medida en que la evolución actual de las naciones las esté encaminando, aunque informalmente, hacia regímenes de tipo social-liberal, combinando la competitividad con la preservación de intereses sociales esenciales, un sistema multipolar de ordenamiento del mundo tenderá, aunque más moderadamente, a un social-liberalismo internacional. Se elevarán las condiciones que generalizan entre las naciones su acceso a niveles razonables de igualdad de oportunidades, pero persistirán, por otro lado, formas crecientes de competitividad económica, política y cultural, que diferenciarán a las sociedades colocándolas en distintos niveles de importancia y de poder mundiales.

Notas

1. A diferencia de los imperios convencionales, el imperio estadounidense preserva la independencia formal de los países sometidos a su

hegemonía, así como su autonomía administrativa, pero les impone las políticas económicas y la política exterior que convenga a la metrópoli.

2. El Grupo de los Siete constituye actualmente un ejemplo rudimentario y parcial de lo que en futuro podría ser, con una composición distinta, un Directorio Mundial

Nuevo enfoque del multilateralismo en una economía globalizada
 Globalización y multilateralismo no necesariamente van unidos de la mano y, de hecho, podrían incluso estar divergiendo, en lugar de reforzarse mutuamente. En el presente ensayo, la autora expone la paradoja planteada por la globalización a las interpretaciones institucionalistas de las relaciones comerciales internacionales. Sin embargo, destaca la proliferación de acuerdos comerciales regionales como fórmulas "benignas" a partir de las cuales surja un nuevo tipo de multilateralismo.

Multilateralism's new approach in the global economy

Globalization and multilateralism do not always come across as compatible; at times they seem to be drifting further and further apart with no point of union to support one another. In her essay, the author points out the paradox set forth by globalization vis-a-vis institutional interpretations of international trade relations. She does, however, concede that the proliferation of regional trade agreements is a "benign" formula from which a new type of multilateralism can be shaped.

Nouvelle approche du multilatéralisme dans une économie mondialisée

Mondialisation et multilatéralisme ne vont pas nécessairement de pair, et peuvent même s'opposer au lieu de se renforcer mutuellement. Dans le présent essai, l'auteur signale que les interprétations institutionnalistes des relations commerciales internationales se heurtent au paradoxe créé par la mondialisation. Elle insiste toutefois sur le fait que la prolifération d'accords commerciaux régionaux peuvent constituer des formules "bénignes" d'où peut surgir un nouveau type de multilatéralisme.

Novo enfoque do multilateralismo numa economia globalizada

Globalização e multilateralismo não necessariamente vão unidos e, de fato, poderiam estar em divergência, em lugar de reforçar-se mutuamente. No presente ensaio, a autora expõe o paradoxo oferecido pela globalização às interpretações institucionalistas das relações comerciais internacionais. No entanto, destaca a proliferação de acordos comerciais regionais como fórmulas "benignas", a partir das quais pode surgir um novo tipo de multilateralismo.

Nuevo enfoque del multilateralismo en una economía globalizada

✦ Diana Tussie

Investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

I. Introducción

La integración de los países en desarrollo a los mercados mundiales -en particular los de América Latina, durante largo tiempo excluidos y auto-excluidos- representa un ejemplo evidente de la transformación de las relaciones económicas internacionales. La nueva "apertura" económica, con un número cada vez mayor de países convertidos en mercados abiertos, no por la fuerza, sino por la atracción de los mercados, plantea un enorme reto a la gobernabilidad internacional establecida en el marco del GATT para reglamentar las relaciones de comercio internacional a raíz de la post-guerra. Los países en desarrollo siempre sintieron que las normas y los procedimientos del GATT los discriminaban, mientras los países desarrollados sostenían que ya que aquéllos adelantaban una política de sustitución de importaciones quedaban excluidos de los beneficios del multilateralismo.

Quienes estuvieron influenciados por el institucionalismo liberal pensaban que la apertura económica en expansión debería constituir un ambiente propicio para impulsar el multilateralismo, el cual ahora incluiría a quienes fueron segregados en el pasado. La apertura y el multilateralismo siempre se han visto como parte integral de este mismo proceso (Ruggie, 1993). Tomado a priori y si no es axiomático, el proceso de globalización y la convergencia precipitada de los mercados mundiales, que en forma progresiva incorporan a países otrora en la periferia, debería haber generado el fortalecimiento y la profundización de las relaciones comerciales multilaterales. Ya que el multilateralismo también expresa un impulso y una aspiración a la universalidad (Kahler, 1993), el proceso de globalización

“
La apertura y el multilateralismo siempre se han visto como parte integral de un mismo proceso.
”

debería haber surgido en forma natural como parte del auge del multilateralismo.

Sin embargo, el multilateralismo parece estar perdiendo su preponderancia, precisamente en un momento en el cual más países participan en las relaciones comerciales globales. En la práctica, la globalización y el multilateralismo podrían incluso estar divergiendo, en lugar de reforzarse mutuamente. Durante la presente década, la globalización no aceleró sino más bien frenó el ritmo del sistema multilateral de comercio. La respuesta a esta contradicción yace en los cimientos del sistema multilateralista de gobernabilidad, así como en los retos enfrentados por dicho sistema debido a la adopción generalizada de políticas comerciales liberales.

Este ensayo es producto de la paradoja planteada por la globalización a las interpretaciones institucionalistas de las relaciones comerciales internacionales: ¿por qué la apertura y la liberalización comercial que tiene lugar en los países en desarrollo no está apoyando al sistema multilateralista? Aunque el análisis está inspirado en gran medida en los cambios aparecidos en América Latina, también intenta alcanzar una mayor generalidad conceptual.

Después de la introducción, siguen cuatro partes. En primer lugar, la descripción de las tendencias comerciales que sirvieron de plataforma para el GATT. La segunda sección resalta los cambios más importantes surgidos a raíz del proceso de globalización en un número cada vez mayor de países. Seguidamente se intenta aclarar y analizar algunas de las implicaciones institucionales producto de la globalización. Aclara asimismo los desafíos enfrentados por las relaciones comerciales multilaterales a causa de la globalización y por qué a medida que ésta avanza, representa una fuente de tensión para el multilateralismo, tal como lo conocemos, y por qué no existe convergencia entre la globalización y el multilateralismo. La dependencia de la trayectoria (es decir, la idea según la cual sólo puede comprenderse la lógica contemporánea si nos remontamos a su progreso), juega un papel primordial en este análisis. La última sección intenta reunir todos los argumentos para presentar una discusión general de las perspectivas.

II. La naturaleza del comercio mundial a raíz de la post-guerra

Es bien conocido que después de la guerra mundial, a medida que se desintegró el régimen colonial, surgió una marcada reorientación en las tendencias y composición del comercio

internacional. Apareció un sistema comercial centrípeto, con una tendencia exclusionista en contra de los países en desarrollo. Desde los años sesenta, aproximadamente dos terceras partes del comercio mundial de productos manufacturados han estado conformadas por productos químicos y técnicos, es decir, bienes con un bajo nivel de insumos laborales o de materias primas, en comparación con el capital. En otras palabras, el comercio prosperó sobre todo en bienes de uso intensivo de capital.

Cuatro tendencias estrechamente relacionadas entre sí apuntalaron la orientación y composición del comercio. En primer término, el mercado se concentró progresivamente en la red de inversiones internacionales producto de la movilidad del capital entre los países. El capital y el comercio han estado íntimamente vinculados: las exportaciones de capital no reemplazaron la exportación de bienes; más bien existió una estrecha armonía entre ambos.

Segundo, tres cuartas partes de las inversiones internacionales se concentraron en los países en desarrollo.

Tercero, el predominio del comercio intra-industrias entre los países en desarrollo se caracterizó por una especialización *parcial* por país en los respectivos sectores industriales, y no por una especialización completa o absoluta. El progresivo desarrollo tecnológico de productos que conllevó a la diferenciación de los productos y al deterioro de la competencia de precios en cuanto a calidad o competencia de modelos facilitó este proceso. Tanto las empresas como los países lograron crear nichos en el mercado, debido cada vez más al tipo de producto generado, y no a su precio.

Por último, a medida que las empresas se internacionalizaron, pudieron dedicarse al comercio inter-empresas, con lo cual obtuvieron beneficios de la especialización internacional, convertida en parte del negocio a medida que internalizaban las ganancias.

En la intersección de estas cuatro tendencias encontramos la corporación multinacional, que después de haber organizado e internacionalizado la producción, logró ordenar y galvanizar el comercio. La inversión extranjera directa (IED) no sólo sirvió para generar comercio, también propició el orden en el cual funcionaron los patrones comerciales y las inversiones. No existen cifras sistemáticas en cuanto al valor del comercio mundial en manufacturas atribuibles a la totalidad de compañías multinacionales (CMN), pero la mayoría de los estimados concuerdan que aproximadamente dos terceras partes del comercio internacional es atribuible a las CMN.

En aquellos sectores y países en los cuales no hubo estas transformaciones, las políticas impusieron numerosos obstáculos al comercio (Tussie, 1987). Las fricciones comerciales fueron recurrentes, sobre todo entre los países desarrollados y los de reciente industrialización, los cuales no estaban vinculados por inversiones cruzadas, mientras que el patrón de especialización era inter y no intra-industrial. Los éxitos alcanzados por la liberalización y expansión comercial no surgieron a través

de la competencia de precios sino en sectores y países en los cuales las empresas dejaron de influir en los precios internacionales y donde otras formas de competencia prevalecieron sobre la competencia de precios. Aunque las inversiones internacionales fluyeron hacia los países en desarrollo, permanecieron al margen de las tendencias citadas. Exceptuando los recursos naturales, la mayor parte de las IED se beneficiaron de las rentas producto de la protección, generando una segmentación aún mayor del mercado.

Buena parte de las IED se destinaron al sector industrial de los países en desarrollo, independientemente de su eficiencia, por lo

cual la producción no llegó en forma natural al comercio internacional, sino que requirió una participación activa por parte del Estado a través de subsidios directos, exenciones fiscales, etc. Estas instalaciones de alto costo no podían volcarse hacia la exportación en forma fácil. Lo que es más importante, el comercio entre los países desarrollados y en desarrollo, así como entre los países en desarrollo, se basó sobre todo en la especialización industrial; sus economías continuaron compitiendo entre sí, en lugar de volverse interdependientes a través del comercio intra-industria.

El sistema comercial en el marco del GATT nunca fue un terreno verdaderamente global. El comercio liberalizado fue sobre todo el comercio bilateral de productos, en el cual ambos países contaban con capacidad de producción y posibilidades de especialización intra y no inter-industria. En cambio, las exportaciones en un solo sentido desde el Norte hacia el Sur y desde el Sur hacia el Norte estuvieron sujetas a elevados aranceles y barreras no arancelarias. Los flujos con mayores restricciones en el comercio internacional fueron los que iban del Norte al Sur y vice versa. Los países en desarrollo intentaron derogar las normas del GATT para imponer la sustitución de importaciones o programas de planificación económica; por su

“

*El sistema comercial
en el marco del
GATT nunca fue un
terreno
verdaderamente
global.*

”

parte, los países desarrollados mantuvieron una protección mayor al promedio sobre bienes en los cuales los países en desarrollo eran competitivos o podrían llegar a serlo (Tussie, 1987; de Castro, 1989).

Al no invertir, los países en desarrollo no estaban en capacidad de utilizar sus exportaciones de capital a fin de sobreponerse a las barreras (es decir, no podían utilizar las inversiones como una alternativa a la exportación de bienes cuando éstos enfrentaban impedimentos en los mercados foráneos). Las compañías multinacionales solían superar las barreras. La internacionalización del capital jugó un papel primordial en generar afinidades entre empresas y gobiernos; por ejemplo, empresas mixtas que desvanecieron aún más los límites de su rivalidad.

Existen varias facetas de esta integración y subsiguiente creación de intereses mutuos. Una de éstas es el caso de la filial británica de la empresa japonesa Sony, la cual recibió el Premio de la Reina a las Exportaciones, y su gerente japonés fue merecedor de la Orden del Imperio Británico. Existe una etapa más avanzada de intereses mutuos, en la forma en la cual redujeron recíprocamente los aranceles en algunos sectores, método utilizado por primera vez en la Ronda Kennedy y posteriormente de uso más frecuente. Un ejemplo notable fue el acuerdo suscrito entre Japón y los Estados Unidos en 1986 en el campo de los semiconductores, después de sus inversiones recíprocas. Los países en desarrollo no contaban con esta posibilidad de convertirse en receptores de movimientos de capital.

El mercado internacional siguió el patrón sustentado en una combinación de liberalización y protección, patrón caracterizado por el rumbo de los flujos de capital y la mayor movilidad del capital con respecto a otros factores de producción. Aunque los bienes de uso intensivo de capital experimentaron mayor dinamismo y disfrutaron de más reducciones arancelarias, el intercambio de bienes de uso intensivo de mano de obra continuó estando relativamente protegido, con reducciones arancelarias menores al promedio, así como una mayor incidencia de normas no arancelarias. Entre finales de los cuarenta y comienzos de los ochenta, los niveles arancelarios de los países de la OCDE cayeron de 40 por ciento a 5 por ciento, es decir, a apenas una octava parte de su nivel inicial, antes de la Ronda Uruguay. Desde entonces la liberalización comercial en países en desarrollo parece haber alcanzado el nivel máximo e incluso aumentó en algunos casos. A pesar de haber sido proclamada como un logro importante, la Ronda Uruguay no mejoró significativamente el acceso al mercado de los países desarrollados.

El proceso más importante de reducción de las barreras ocurrido en la última década fue tomado unilateralmente por los países en desarrollo.¹ Esta tendencia hacia un comercio más libre generó un incremento tanto de las exportaciones como de las importaciones en los países en desarrollo.² Dicha tendencia no sólo aumentó el comercio con países desarrollados, sino lo que es más importante, también entre países en desarrollo (Krugman, 1995). Estos países se están convirtiendo en mercados mutuamente importantes. En muchos países en desarrollo (sobre todo en el hemisferio occidental, donde la sustitución de importaciones fue llevada a niveles extremos), la liberalización unilateral revolucionó todas las premisas que sirvieron de marco a sus relaciones comerciales a raíz de la post-guerra.

“
*La Ronda Uruguay no
 mejoró
 significativamente el
 acceso al mercado de
 los países
 desarrollados.*
 ”

Desde comienzos de la presente década, y conjuntamente con la liberalización, el incremento de la movilidad de capital internacional (fenómeno conocido en la actualidad como globalización) ha alterado -sutil pero profundamente- las bases sobre las cuales se apoyó la exclusión de los países en desarrollo. La exclusión y el rechazo se han convertido en atracción.

III. El proceso de globalización: una visión panorámica

En general, la globalización ha sido descrita como la fuerza inexorable de los noventa, aunque es necesario analizarla detalladamente a objeto de interpretarla y estudiarla. Cuando utilizo el concepto de globalización, no me refiero únicamente al hecho de que el capitalismo se ha convertido en un sistema mundial; en otras palabras, no es lo mismo que globalismo. Al utilizar este concepto, me refiero al enorme salto que ha dado la internacionalización de la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios. El progreso organizacional que permitió la globalización consiste en la capacidad para dispersar las actividades económicas geográficamente, mientras se reúnen en forma electrónica, y viceversa.

Los escépticos han presentado pruebas según las cuales hubo más comercio e inversiones antes de la Primera Guerra Mundial que en la actualidad (Krugman, 1997). Sin embargo, los vínculos contemporáneos son más orgánicos que los surgidos a principios de este siglo, y tienen que ver con un nivel sin

precedentes de integración funcional de las actividades desmembradas a nivel internacional.

Para efectos del análisis, también resulta útil distinguir entre los asuntos relacionados con la inversión directa, los flujos del patrimonio en cartera y la deuda internacional. Me concentraré en el ámbito del nuevo patrón de inversiones directas, a fin de describir las características específicas de la globalización.

El primer elemento notable de la globalización actual es el flujo libre y sumamente veloz de formas tangibles e intangibles de capital, las cuales constituyen el vínculo transfronterizo más significativo hoy en día. Los flujos de capital tienen una nueva envergadura y un renovado dinamismo. Los flujos de inversiones extranjeras directas prácticamente se cuadruplicaron, alcanzando \$315.000 millones durante los diez años transcurridos desde 1985. Desde otra perspectiva, estos flujos aumentaron el doble del comercio mundial. Una segunda característica de la globalización, una que es más importante para mi punto de vista de una nueva inclusión, es la reciente distribución de las IED a medida que más países se integran a la red.

El viraje se caracteriza por los altibajos de capital hacia los países en desarrollo. En la actualidad más de una tercera parte de las IED fluyen hacia países en desarrollo, comparado con una cuarta parte en el prolongado período desde los años sesenta a los noventa. En 1995, los países en desarrollo como grupo recibieron casi \$100.000 millones, cifra que ha aumentado sostenidamente desde comienzos de la presente década. Esto es cierto aunque excluyamos a China, país que desde 1992 ocupa el primer lugar entre los países receptores en desarrollo (UNCTAD, 1996).

El crecimiento incontenible de los flujos de capital ha conscientizado a los gobiernos acerca de los mercados internacionales; éstos han modificado sustancialmente sus políticas y hoy en día compiten como imanes por atraer capital extranjero. Es cierto que la privatización de las empresas públicas ha contribuido enormemente a aumentar los flujos de IED.

Aunque en principio se supone que debía ser una transacción no repetible, continúan surgiendo nuevas empresas mixtas en gran variedad de sectores, conformadas por compañías extranjeras, nacionales y aquellas anteriormente en poder del Estado. En otras palabras, a medida que se crean nuevas alianzas

“
El primer elemento notable de la globalización actual es el flujo libre y veloz de capital.
”

estratégicas con empresas nacionales, los países anfitriones forman parte de la red de inversiones multinacionales.

Las empresas ya no invierten en los países anfitriones sólo para superar las barreras comerciales o para abastecer los mercados locales. Su objetivo principal consiste en operar con más eficiencia. La lógica anterior de segmentación del mercado se está orientando hacia una lógica de integración del mercado. A su vez, grandes empresas de países en desarrollo han sabido aprovechar la situación y también están adoptando una estrategia acelerada de internacionalización.

“
La integración económica se está acelerando en los países en desarrollo. Este es el elemento más resaltante de la globalización.
 ”

En 1995, aproximadamente 15% de los flujos globales de IED (\$33.000 millones) se originaron en países en desarrollo. La necesidad de imponer economías de escala, así como un entorno financiero más benigno, llevaron a las empresas a buscar nuevos mercados en el exterior, como forma de hacerse competitivas. Encabezando este nuevo grupo está Cemex de México, seguida de cerca por la ahora privatizada Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Argentina, Endesa y Luksic de Chile, etc. En su conjunto, las inversiones transfron-

terizas aumentaron considerablemente, y con ellas el comercio en diversos servicios.

Estas características representan un punto de transición; la integración económica se está acelerando en los países en desarrollo. Este es el elemento más resaltante de la globalización. En las cuatro décadas transcurridas desde 1945 a 1985, la integración económica internacional se fortaleció en el Norte. Los primeros veinte años marcaron la época del Atlántico Norte, y el motor de crecimiento se centró sobre todo en esa zona. Posteriormente el eje de crecimiento se amplió hacia una zona Estados Unidos-Japón, y una zona intra-europea, con efectos sobre las regiones circundantes. El centro de la gravedad económica comenzó a expandirse (Mistry, 1995). Gran parte de la expansión surgida durante los años setenta y ochenta se vinculó a la internacionalización de la economía japonesa, la cual se aceleró rápidamente a raíz del desmantelamiento del sistema de Bretton Woods y la primera revaluación del yen, y alcanzó niveles sin precedentes nuevamente después del Acuerdo del Plaza. Aunque posteriormente se frenó la salida de capitales de Japón, continuó el flujo global, atizado por tasas de interés más bajas en los Estados Unidos. La integración económica internacional continuó expandiéndose. Los vínculos Norte-

Sur y Sur-Sur son más activos en la actualidad que en cualquier otro momento desde los cincuenta.

Por otra parte, surgieron nuevas dinámicas del crecimiento. El flujo de inversiones hacia algunas de las áreas periféricas del mundo generó un crecimiento mayor al promedio mundial. Entre 1989 y 1996 hubo un crecimiento sólido no sólo en América Latina, sino también en Europa Oriental y Asia Oriental, a pesar del crecimiento anual promedio lento de 2,5% registrado en los países desarrollados, y se prevé que dicho promedio continuará constante, con escasos altibajos.

Como resultado de la revolución en las políticas comerciales, la tasa de crecimiento de las importaciones hacia América Latina y Asia Oriental alcanzó la asombrosa cifra de 14 por ciento anual desde 1990, con lo cual casi se duplicaron los promedios mundiales. En otras palabras, hasta cierto punto la tasa de crecimiento de muchos países está distanciándose del crecimiento en las economías centrales. Los motores de crecimiento se han multiplicado.

Las relaciones económicas mundiales se tornaron relativamente más descentralizadas y proliferan nuevas iniciativas comerciales a lo largo del hemisferio Sur entre países que antes prácticamente no tenían vínculos. Muchos países han sido ayudados por la liberalización unilateral de países vecinos y los compromisos contraídos en el contexto de los acuerdos comerciales regionales.

En el hemisferio Occidental este proceso es notable sobre todo en el caso del TLCAN y Mercosur, pero es un fenómeno en el cual participan en mayor o menor grado todos los países. En el caso de Mercosur, desde la entrada en vigencia del Tratado de Asunción en 1991, el intra-comercio (tanto exportaciones como importaciones) ha aumentado notablemente, al igual que el comercio con el resto del mundo, aunque a un ritmo más lento.

Entre 1992 y 1995 las exportaciones intra-Mercosur aumentaron a una tasa anual promedio de 30%, mientras el total de exportaciones subió a una tasa anual promedio de 11%. Brasil se convirtió en el principal socio comercial de Argentina, y representa aproximadamente 30% de sus exportaciones, desplazando así a los Estados Unidos de su posición histórica (BID, 1997).

Lo mismo puede decirse de Chile: las exportaciones a países vecinos aumentan en forma vigorosa. Japón se convirtió en el segundo mercado de Chile y Perú. El comercio y las inversiones

“

A lo largo del hemisferio sur están proliferando nuevas iniciativas comerciales, incluso entre países que antes prácticamente no tenían vínculos.

”

también se expanden a una tasa sin precedentes entre los países asiáticos, sobre todo entre Japón y Asia Oriental y entre Asia Oriental y Asia del Sur.

La globalización logró derribar muchas barreras económicas. El comercio global de bienes no ha tenido el mismo ritmo que la movilidad de capitales, pero mejoró con respecto a las tasas desalentadoras y más bien erráticas registradas a comienzos de los ochenta. Entre 1990 y 1996 el comercio mundial de bienes aumentó en 8%, a pesar de una contracción en 1993. El comercio de servicios ha tenido esta misma tendencia, al registrar un crecimiento de aproximadamente 7%.

“
El comercio global de bienes no ha tenido el mismo ritmo que la movilidad de capitales.
 ”

No contamos con las herramientas ni los conocimientos necesarios para predecir el futuro, por lo que la extrapolación nunca ha sido un ejercicio seguro. Sin embargo, sí nos permite comprender la magnitud de los cambios que estamos presenciando y también ponerlos en perspectiva. Si continúan las actuales tendencias, sobre todo las tasas de crecimiento registradas en Brasil, China, India e Indonesia, países con una elevada población, el mundo en desarrollo (que representó

una quinta parte de la producción global real en 1950 y 40% en 1980), probablemente representará más de la mitad de la producción global para el año 2005 (FMI, 1995).

En su conjunto, se espera que Asia contribuya la mitad del crecimiento en el comercio mundial durante el período que culminará en 2000. Dicho esto, el escenario podría frenarse e incluso retroceder bruscamente, con lo cual no se mantendrían las relaciones relativamente pacíficas ni la aceptación de los costos y beneficios derivados de la interdependencia económica. Las sacudidas negativas de la economía mundial en forma de tasas de interés cada vez más altas no están muy recónditas en la imaginación humana, aunque la interrelación de los mercados, la influencia cada vez mayor de inversiones internacionales y lo que está juego por la interdependencia global, representan poderosos antidotos a un retroceso brusco y grave.

1. Multilateralismo: pérdida de la supremacía

En general, a pesar de la exitosa culminación de la Ronda Uruguay y la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el proceso del multilateralismo ha decaído, mientras el eje principal de actividad se orienta hacia las unidades regiona-

les. La década de los noventa fue testigo del cambio en las negociaciones comerciales globales hacia agrupaciones regionales, así como de un número cada vez mayor de países que adoptaron la liberalización comercial y una integración creciente de los mercados. Prácticamente todos los países en desarrollo están consolidando algún tipo de iniciativa de integración regional. Es en este contexto que se afianzó la liberalización unilateral de comienzos de los noventa.

Es probable que la OMC tenga más influencia sobre el panorama mundial que su antecesor, el GATT, aunque no es el eje central de las relaciones comerciales, ni está dotada adecuadamente para aumentar su fuerza entre los países miembros. Existe una importante excepción a esta pérdida de supremacía, y es el revuelo con el cual los países recurren al nuevo mecanismo de solución de diferencias previsto en el marco de la OMC (Lafer, 1996), fenómeno acertadamente descrito como "el salto hacia la legalidad" (Stiles, 1996).

Existen aproximadamente sesenta diferencias a la espera de su solución, y una tercera parte de las mismas fueron iniciadas por los más pequeños y débiles. Sin embargo, debe tenerse presente que este "salto hacia la legalidad" es tan sólo un mecanismo defensivo. En sí misma la solución de las diferencias no profundiza la integración económica, sino que ofrece un mecanismo de último recurso, con lo cual se evita que un contratiempo arbitrario no sea sancionado.

Debemos preguntarnos por qué la globalización ha debilitado el impulso del multilateralismo. ¿Por qué la globalización surgió en una forma que parece desvinculada del multilateralismo? En parte, la respuesta debe buscarse en las definiciones. Aunque ambos conceptos expresan un impulso hacia la universalidad, la globalización tiene que ver con los mercados, mientras el multilateralismo se relaciona con la gobernabilidad: es imprescindible que el gobierno tenga un fuerte sentido de propósito. La globalización, para bien o para mal, no es un fenómeno voluntario; mientras que el multilateralismo está relacionado con la escogencia deliberada de políticas. Son los gobiernos (tanto individual como colectivamente) los que pautan la magnitud, velocidad y orientación del proceso de globalización. Sin embargo, estos límites conceptuales no explican el motivo por el cual los gobiernos no parecen seguir el ritmo y la orientación de los mercados globalizantes hacia el terreno del multilateralismo.

“

*Debemos
preguntarnos por qué
la globalización ha
debilitado el impulso
del multilateralismo.*

”

El debilitamiento del multilateralismo, o por lo menos el surgimiento de modos de asociación que compiten entre sí, puede ser atribuido en primer lugar a la metamorfosis de los Estados Unidos. En efecto, las políticas estadounidenses han dado un vuelco total al dejar atrás una ideología multilateral con una sola orientación, para adoptar el regionalismo como estrategia intermedia. Comenzando con las negociaciones de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos (CUSFA) y posteriormente con el

Tratado de Libre Comercio de América del Norte, las políticas estadounidenses han propiciado reacomodaciones en otras partes del mundo. Ahora existe suficiente espacio de maniobra, algo que a menudo faltaba. Debe recordarse que antes de este vuelco en las políticas, el regionalismo y la integración existentes en todas partes (con excepción de Europa), eran, cuando mucho, un espejismo a la luz de la sobrecogedora oposición militar y económica de Estados Unidos. Como líder del multilateralismo durante los sesenta y setenta, Estados Unidos se opuso denodadamente a cualquier intento de crear vínculos regionales más estrechos, sobre todo en América

Latina y Asia, regiones que a menudo eran vistas como desafíos potenciales al predominio estadounidense.³ Desde un punto de vista crítico, el multilateralismo se ha opuesto a una forma específica de ejercicio del poder.⁴

Estados Unidos es el único país que cuenta con un conjunto de doctrinas y prácticas que favorecen la aplicación extraterritorial de su legislación, fundamentado en su fuerte sentimiento de objetivos y destino. Tradicionalmente, la extraterritorialidad de Estados Unidos tenía que ver con casos antimonopolio y controles de exportación, en el contexto de la seguridad nacional. Sin embargo, también podría utilizarse para asegurar la protección a la propiedad intelectual que desea, al dejar a un lado las normas y procedimientos acordados en forma multilateral en el marco de la OMC.

En efecto, las autoridades estadounidenses todavía parecen estar dispuestas a determinar cuáles son prácticas ilícitas y cuáles son los países al margen de la ley (Hart, 1994). En el caso de los Estados Unidos, un orden basado en normativas a menudo significó la aplicación de las normas y procedimientos de Estados Unidos al resto del mundo. Si este fue el resultado natural de la hegemonía disfrutada por dicho país durante los años de post-guerra, hoy en día, en un mundo en el cual el poder

“
Estados Unidos es el
único país que cuenta
con un conjunto de
doctrinas y prácticas
que favorecen la
aplicación extraterritorial
de su legislación.
”

está más ampliamente disperso, el unilateralismo cuestiona la totalidad del sistema.

En el caso del multilateralismo, el mayor potencial de erosión consistía precisamente en esto: en la capacidad genuina de los poderosos a imponer su voluntad y no en la imagen de supuestos aprovechadores entre los países más pequeños y débiles.

Desde la desaparición de los acuerdos de Bretton Woods, surgieron intentos de crear una nueva comprensión estadounidense del multilateralismo en el actual mundo post-hegemónico. Los institucionalistas neoliberales generaron una renovada fe en las estructuras internacionales para evolucionar y madurar "después de la hegemonía" (Keohane, 1984). El desvanecimiento de esta hegemonía fue percibido como una forma de sentar las bases de un nuevo entorno, posiblemente más propicio para alcanzar un multilateralismo genuino, uno en el cual los Estados más pequeños y débiles tenían esperanzas de conseguir un antídoto ante el poderío de los dominantes. Sin embargo, esta imagen no toma en cuenta cómo las instituciones pueden ser utilizadas por países poderosos para crear y hacer cumplir sus valores y normas. Susan Strange presentó acertadamente este punto de vista en su clásico *Cave! hic Dragones* (1982).

Por otra parte, la prueba de fuego de un sistema de gobernabilidad depende sobre todo de la disposición de los Estados Unidos a acatar el imperio de la ley, una ley que no siempre puede controlar. Si el multilateralismo va a ser apropiado para los países pequeños, es necesario asegurar que Estados Unidos lo acepte. Dicho país debe estar de acuerdo en probar su propia medicina. En esta situación, también se convierte en un principio oneroso para la gran potencia.

La sostenida descentralización del poder económico y la liberalización comercial en tantos países en desarrollo plantea varias interrogantes nuevas. En primer lugar, una pregunta matemática. La conversión masiva hacia una posición no autárquica ocurre en gran cantidad de países con la misma velocidad y fascinación. En 1950 existían aproximadamente treinta miembros (o "partes contratantes", como se les conoció en aquel entonces) del GATT. En la actualidad dicha cifra se cuadruplicó. Continúa creciendo la cantidad de candidatos que aguardan su admisión.

Los conflictos planteados por un multilateralismo de grandes

“
Si el multilateralismo
va a ser apropiado
para los países
pequeños, es
necesario asegurar
que Estados Unidos lo
acepte.
”

proporciones fue descrito y analizado por Miles Kahler (1993), quien demostró cómo el sistema valora una reducción en las cifras y cómo ha intentado imponer dispositivos minilaterales para permitir la toma colectiva de decisiones cuando se dispersa la influencia. Sin embargo, la interrogante no es meramente mecánica ni de cantidades, aunque las cantidades sí presentan problemas de procesos.

La necesidad de incluirlo todo es un fenómeno reciente desde el punto de vista cualitativo y enfrenta importantes desafíos. En el pasado, la insatisfacción con la situación económica internacional era expresado en primer lugar retirándose de una participación activa. El desacoplamiento, la eliminación de vínculos, la planificación industrial, el comercio entre estados, la cuasi autarquía o elevada sustitución de importaciones, servían para expresar descontento con el orden internacional, así como la búsqueda de distintos grados de inmunidad ante sus efectos. Mientras estas iniciativas no variaron, el equilibrio de poder de retirada durante la Guerra Fría resultó incluso funcional, de conformidad con la lógica de la segmentación del mercado. En realidad no fue motivo de preocupación.

Posteriormente, con el advenimiento de la Ronda Uruguay, cuando se hizo evidente que ya no era posible alcanzar la inmunidad, ni era algo deseable, una coalición muy variada de países en desarrollo encabezada por Brasil e India impuso una política de obstruccionismo (Kumar, 1993). El desvanecimiento posterior de la brecha entre el Norte y el Sur y entre Oriente y Occidente contribuyó a socavar esta posibilidad y hoy en día la participación activa parece ser la opción preferida. En lugar de tratar de alcanzar la utopía o de obstaculizar el funcionamiento del sistema, los países parecen desear que funcione, lo cual conllevará la adaptación institucional.

Desde el punto de vista filosófico, el sistema multilateral fue creado a semejanza del proceso de formulación de políticas en Estados Unidos. Desde el punto de vista organizacional, estuvo marcado por dos series de dicotomías: por una parte, el enfrentamiento Oriente-Occidente y por la otra, la brecha Norte-Sur, que constantemente trataban de atraerse. El multilateralismo económico fue forjado por estas dicotomías. Por su parte, el mundo comunista fue en gran parte autoexcluido, mientras los países en desarrollo fueron invitados con desgano, no porque sus mercados tenían importancia en la práctica, sino porque eran peones en una competencia estratégica.

No es una coincidencia que al finalizar la Guerra Fría hayan perdido terreno tanto el tercermundismo como el argumento de seguridad nacional para la liberalización económica en los

Estados Unidos. Al desaparecer "el monstruo", perdió su impacto la imagen de intereses comunes. Los intereses comunes sentaron las bases para las relaciones comerciales, pero tanto dichos intereses como una perspectiva benigna de la hegemonía estuvo limitada a la zona del Atlántico Norte (Deutsch y otros, 1957). Ni siquiera Japón se convirtió en un participante pleno; su especialización comercial fue más inter-industria en la práctica, mientras que su filosofía (percibida o genuina) estuvo fundamentada más en el intervencionismo y manejo económico que en el *laissez-faire*.

La desaparición de estos principios organizacionales colectivos permitió la eliminación de las ideologías en los acuerdos comerciales. El objetivo estadounidense también se ha debilitado, como se hizo evidente en la contienda entre el Gobierno y el Congreso acerca de la autoridad para negociar por la vía rápida, requisito previo indispensable para las negociaciones comerciales, tal como fuera previsto en el Área de Libre Comercio de las Américas.

Por lo tanto, la globalización ha alterado fundamentalmente el contexto en el cual los gobiernos y las instituciones deben funcionar. Nos ha obligado a centrarnos en las oxidadas ruedas ideológicas del multilateralismo. ¿Cuán flexible es el multilateralismo creado en el marco de la hegemonía estadounidense ante la descentralización de las relaciones comerciales? ¿Cuánta reorganización institucional puede soportar? ¿Puede darse por descontada la deserción de una gran potencia?

En realidad, posiblemente desde la perspectiva de los Estados Unidos existe un elemento defensivo en el regionalismo. En la actualidad, muchas partes de lo que ayer eran el tercer y segundo mundo han pasado de ser testigos a convertirse en participantes comerciales activos. Uno de los desafíos principales será contar con China, un rompecabezas amedrentador. Pero si esto se observa desde la perspectiva de países que otrora fueron excluidos, la tendencia hacia el regionalismo parece ser más progresista. Para muchos de los recién convertidos, pertenecer a una agrupación regional representa una oportunidad para tener acceso al mercado, algo que siempre desearon pero nunca lograron a través de las negociaciones en el GATT. El mercado regional no es un sustituto del mercado mundial, en modo alguno; sin embargo, tiene efectos sumamente dinámicos tanto a nivel agregado como en términos de la

“

La globalización ha alterado fundamentalmente el contexto en el cual los gobiernos y las instituciones deben funcionar.

”

composición de las exportaciones. Ya que la globalización implica una lógica de multipolaridad, el aspecto primordial de la liberalización consiste en las unidades regionales a las cuales los países han precomprometido sus políticas comerciales. En este sentido, lo importante es cuestionar cuáles serán los acuerdos institucionales que conjugarán el regionalismo y la globalización, tema que se analiza a continuación.

2. Reinención del multilateralismo

El proceso político de gestionar un acuerdo institucional para la globalización no será fácil, sobre todo en ausencia de antecedentes de soluciones cooperativas, tanto *entre* los bloques regionales como *dentro* de éstos. De hecho, los antecedentes históricos asocian las unidades regionales de comercio con un corte de raíz de la prosperidad y la paz.

Puede percibirse que si no se toman en cuenta estas connotaciones negativas, la búsqueda de nuevos caminos hacia el multilateralismo puede tomar una vía de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba, a fin de incluir las nuevas unidades regionales en proceso de formación. El proceso de arriba hacia abajo se basa en ideas anteriores (compárese con Curzon y Curzon Price, 1986); fue sugerido por el Secretario General de la OMC y recibió el apoyo de otras personas influyentes en los Estados Unidos (Bergsten, 1996).

La propuesta consiste en contar con un objetivo espectacular y orientar a la OMC en dicha dirección dentro de un marco de tiempo específico: es decir, la creación de un área de libre comercio global, que eliminaría todas las barreras impuestas en las fronteras, posiblemente para el año 2020, fecha seleccionada porque es la fecha prevista para concretar todos los pactos regionales, y el momento en el cual la APEC espera contar con libre comercio entre todos sus miembros. La idea es que esta meta de libre comercio global debe ser indefinida en cuanto a cobertura y membresía. En última instancia, esta área de libre comercio indefinida se asemejaría al GATT de conformidad a su concepción original, pero además incluiría el auténtico objetivo de libre comercio entre los países participantes, algo que el GATT original no previó.

Al proponer alcanzar este objetivo, obligaría a todos los pactos regionales a conceder el trato de País Más Favorecido para una fecha específica. Ya que se espera que en el futuro cercano el Este de Asia y América Latina serán las regiones de más rápido crecimiento en la economía mundial, un área de libre comercio global básicamente se fundamentaría en un "gran

trato" entre estos dos grupos de países, y América del Norte, Europa Occidental y Japón, los cuales pueden ofrecer acceso pleno a sus mercados. Sin embargo, en la actualidad resulta difícil prever la materialización de este gran trato como una consecuencia natural de la expansión institucional de la OMC. En este caso también se requiere liderazgo y energía institucional, elementos que parecen estar faltando. Hoy en día, a pesar del "salto hacia la legalidad" y las discusiones acerca de una nueva ronda en el año 2000, la OMC no parece haber sido dotada de combustible suficiente para hacer algo más que servir de mediadora a través de su mecanismo de solución de diferencias.

En el Hemisferio Occidental, un escenario más realista a corto plazo es la continuación del proceso de abajo hacia arriba, con el Mercosur gradualmente tejiendo una red más o menos flexible de asociaciones regionales en el sur de las Américas, con lo cual tendría suficiente fuerza para estimular a los Estados Unidos a hacer realidad su compromiso de un Área de Libre Comercio de las Américas.

Por su parte, América Latina escogió el rumbo del "regionalismo abierto"; regionalismo en el contexto de la revolución de políticas comerciales en curso. Aunque los recursos políticos e intelectuales parecen haberse destinado sobre todo al proceso regional, ningún país puede darse el lujo de asumir el regionalismo como única alternativa. La mayoría continúa teniendo una porción importante (y en algunos casos creciente), de comercio con otras partes del mundo. Con la excepción de México en América Latina, la mayoría de las exportaciones de estos países todavía están sumamente dispersas. Todos los países desean contar con la mayor cantidad de alternativas posibles. Hasta los más pequeños, con su comercio más concentrado en la región, desearían suscribir acuerdos globales que funcionen adecuadamente, para contrarrestar el predominio hegemónico por parte de las potencias regionales y subregionales. Por lo tanto, el obstruccionismo del pasado cede terreno a la creencia en el papel que deben jugar los acuerdos globales en suministrar un anclaje externo idóneo para sus relaciones mutuas. Esta posición podría no sólo ser propicia para construir un multilateralismo más efectivo en el futuro, sino que podría llegar a ser un requisito indispensable para contar con un nuevo multilateralismo, un multilateralismo que refleje más fielmente la multipola-

“

Se espera que en el futuro cercano el Este de Asia y América Latina serán las regiones de más rápido crecimiento en la economía mundial.

”

ridad, por una parte, y por la otra, que deje atrás las tácticas obstruccionistas adelantadas por los países en desarrollo.

Existen por lo menos cuatro motivos por los cuales se justifica una visión benigna del regionalismo. En primer término, el nuevo tipo de regionalismo no es un vino viejo en botellas nuevas. Está impulsado más por los mercados y menos por políticas, decretos arbitrarios o incluso burócratas liberales. Con la excepción de Europa, son pocas las nuevas asociaciones que conforman bloques en realidad (si es que las hay). El nuevo regionalismo del

cual somos testigos en la actualidad es, de hecho, producto de la expansión del comercio y de las inversiones transfronterizas entre países vecinos después de la liberalización unilateral.

En segundo lugar, en algunos casos las negociaciones regionales parecen tener la capacidad de acabar con la dicotomía clásica entre países industrializados y en desarrollo, algo que caracterizó al GATT. Esta dicotomía fue expresada por exportaciones unilaterales (en dirección Norte-Sur o Sur-Norte), repletas de barreras de todo tipo: por otra parte, en un intento poco elegante de compensar el sesgo

“
El nuevo tipo de regionalismo no es un vino viejo en botellas nuevas.
”

existente, a los países en desarrollo se les concedió excepciones legales, en el marco del “trato especial y diferenciado”, es decir, no se esperaba que brindaran un acceso pleno y recíproco a sus mercados, pero se les dio un acceso preferencial. El trato especial y diferenciado demostró no ser la solución; por el contrario, generó continuas fricciones. Por una parte, los países en desarrollo seguían insatisfechos con el acceso al mercado que habían obtenido, mientras por la otra, los países desarrollados continuamente se quejaban de aprovechamiento y la falta de contribuciones al sistema. En cambio, los acuerdos de libre comercio regional tendían a no distinguir entre los tipos de países o su nivel de desarrollo. En el marco del TLCAN, México prácticamente eliminó todas las restricciones en la frontera, impuestas a 70 por ciento de las importaciones agrícolas e industriales provenientes de los Estados Unidos y Canadá. Se espera que la inclusión de Chile en el TLCAN y las negociaciones para el Área de Libre Comercio de las Américas continuarán con este patrón, es decir, muy poco trato especial y diferenciado, si acaso lo hubiere.

Tercero, el poder de negociación. Este ha dependido básicamente del tamaño del mercado. Una unidad comercial regional tenderá a poseer mayor poder de mercado que cualquiera de sus

miembros por sí solo. Al descentralizar la toma de decisiones y fortalecer los procesos *plurilaterales*, en un marco que concede algo de voz y voto a los países más débiles, el nuevo regionalismo generará el tipo de multilateralismo en el cual las unidades regionales tendrán mayor poder de negociación. Un puñado de unidades dedicadas a las negociaciones entre los bloques tendería a facilitar las soluciones cooperativas. Tal como lo expresara el Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso al referirse al Mercosur, "en última instancia, si el objetivo es la reciprocidad, es necesario tener algo que ofrecer, y el tamaño del mercado es el primer premio" (citado en Hurell, 1996).

Cuarto, el excesivo alcance de las negociaciones comerciales. Estas solían limitarse a negociaciones acerca de productos, rubro por rubro. La liberalización del comercio fue adelantada al tratar los asuntos tal como se reflejaban en las fronteras. Durante la Ronda Uruguay, se trató que el GATT abarcara más allá de las fronteras, al incluir políticas sobre propiedad intelectual, normas de inversión y gran cantidad de asuntos. En la actualidad, se considera que los derechos laborales, las políticas fiscales y de competencia, así como el trato dado al medio ambiente, forman parte integral de los asuntos comerciales. La puerta comercial es utilizada cada vez más para negociar *políticas*. Esto implica pasar de una integración somera a una más profunda (Lawrence, 1993). Una integración profunda conduce hacia, o da por sentada la armonización o convergencia de políticas. Exige entregar una parte cada vez mayor de soberanía, ejercicio éste que no puede abordarse con otros 120 países sentados a la misma mesa. Este es otro aspecto de primordial importancia en los acuerdos de libre comercio regional. Hoy en día la mayoría abarca la integración o armonización de diversas políticas relacionadas con el comercio.

Todo esto apoya la visión de la "piedra angular" en el debate acerca de las consecuencias futuras del regionalismo actual (Lawrence, 1993). Ninguna unidad regional parece ser autárquica, y ninguna unidad regional puede darse el lujo de serlo, de crecer aislada de los demás. Los mercados están tan estrechamente vinculados que ninguna unidad puede sacrificar el comercio intraregional *a expensas* del comercio interregional. Ninguna unidad tiene interés en sustituir el comercio regional por el global. Los países sólo deciden seguir adelante en forma más rápida o en llegar más allá de lo previsto en la vía de las negociaciones

“

Una unidad comercial regional tenderá a poseer mayor poder de mercado que cualquiera de sus miembros por sí solo.

”

multilaterales. Por ello, es posible que el comercio entre las unidades no aumente tan rápidamente como en el interior de las mismas, pero no necesariamente se deteriorará.

El dilema planteado por la orientación regional hacia los acuerdos institucionales globales exige, en primer lugar, permanecer al margen de las analogías históricas y en segundo término, no estar atados en el contexto actual. La principal interrogante es si continuará adelante la integración económica global. Esto *no* dependerá de hasta que punto se multipliquen los acuerdos de integración regional, *por sí mismos*, sino más bien en *cuán abiertos son*. El grado de apertura representará el vehículo para gran parte de la producción y el intercambio a nivel internacional. Puede surgir un nuevo multilateralismo de las unidades regionales, y los países tendrán la primera palabra directa a nivel regional y no multilateral, como ocurre en la actualidad, ya que las asimetrías del poder son amplias y las afinidades son limitadas. Estas nuevas unidades pueden suministrar ciertas oportunidades para revisar el comportamiento monopolista y el predominio de algunos países. Las políticas acertadas pueden encontrarse en los procesos acertados. No se trata de un nuevo mundo feliz, sino en uno distinto, y seguramente será uno menos amenazador.

Bibliografía

Bergsten, F. (1996) *Globalising Free Trade, Foreign Affairs*, vol. 75, No. 3, pp. 105-120.

Bloomfield R and Lowenthal A. (1990) *Inter-American Institutions in a Time of Change, International Journal*, Vol. 45, Autumn, pp. 867-888.

Curzon, G. and Curzon, Price V. (1986) *The GATT Regime: Issues and Prospects*, in: Rode R. (Ed.) *GATT and Conflict Management: A Transatlantic Strategy for a Stronger Regime* (Boulder, Westview Press).

De Castro; J. (1989) *Determinants of Protection and Evolving Forms of North-South Trade, UNCTAD Discussion Papers*, 26.

Deutsch, K. et al. (1957) *Political Community and the North Atlantic Area*. (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Escudé C. (1995) *El realismo de los estados débiles* (Buenos Aires, GEL)

Hart, M. (1994) *Cooperation: Social Policy and Future Trade Negotiations*, *Canada-US Law Journal*, vol. 20.

Hirst M. (1996) *Democracia, Seguridad e Integración. América Latina en un mundo en transición* (Buenos Aires, FLACSO, Grupo Editor Norma Ensayo).

Hurrell, A. (1996) *Progressive Enmeshment, Hegemonic Imposition or Coercive Socialisation? Understanding Policy Change in Brazil* (mimeo).

Inter-American Development Bank (IDB) (1997) *Informe Mercosur*, No. 1.

International Monetary Fund (IMF) (1995) *World Economic Outlook*, October.

Kahler, M. (1993) *Multilateralism with Small and Large Numbers*, in: Ruggie (Ed.) *Multilateralism Matters: The Theory and Practice of an Institutional Form* (New York, Columbia University Press).

Keohane, R. (1984) *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, (Princeton, NJ, Princeton University Press).

Kumar, R. (1993) *Developing Country-Coalitions in International Trade Negotiations*, in: Tussie D. and Glover D. (Eds.) *The Developing Countries in World Trade: Policies and Bargaining Strategies* (Boulder, Colorado, Lynne Rienner).

Krugman, P. (1995) *Growing World Trade: Causes and Consequences*, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, pp. 5-25.

Krugman, P. (1997) *Pop Internationalism* (Cambridge, Massachusetts, The MIT Press).

Lafer, C. (1996) *O Sistema de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio*, *Documentos, Debates, Estudos*. Instituto Roberto Simonsen, No. 3.

Lawrence, R. (1993) *Futures for the World Trading System: Implications for Developing Countries*, in: Agosin M. and Tussie, D. (Eds.) *Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy* (London, Macmillan).

Mistry, P. (1995) *Open Regionalism: Stepping Stone or Milestone Toward and Improved Multilateral System?*, in: Teunissen. J.J. (Ed.) *Regionalism and the Global Economy: The Case of Latin America* (The Hague, FONDAD).

Pempel, T. J. (1995) *Transpacific Torii: Japan and the Emerging Asian Regionalism, unprocessed* (Seattle, Jackson School of International Studies, University of Washington).

Ruggie, J. (1993) *The Anatomy of an Institution*, in: Ruggie, J. (Ed.) *Multilateralism Matters: The Theory and Practice of an Institutional Form* (New York, Columbia University Press).

Stiles, K. (1996) *Negotiating Institutional Reform: The Uruguay Round, the GATT and the WTO*, *Global Governance*, Vol. 2, No. 1, pp. 119-148.

Strange S. (1982) *Cave! hic dragones: a critique of regime analysis*, *International Organization*, Vol. 36, No. 2, pp. 479-496.

Tussie, D. (1987) *Developing Countries and the World Trading System: A Challenge to the GATT* (London, Frances Pinter).

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (1996) *World Investment Report*.

Notas

1. Los logros sistemáticos más importantes de la Ronda Uruguay consisten en la creación de un régimen de propiedad intelectual y la adopción de un mecanismo de solución de diferencias que, por una parte, no permite al acusado vetar el proceso o el resultado, y por la otra, se espera produzca resoluciones obligantes, lo cual representa el fortalecimiento del multilateralismo. La solución de las diferencias a través de la negociación podría convertirse en el servicio más importante ofrecido

por la Organización Mundial del Comercio (OMC).

2. Las exportaciones de América Latina crecieron en promedio 9% anual entre 1990 y 1995. Mientras las importaciones globales durante este mismo período aumentaron en 8%, las importaciones de América Latina se incrementaron en 14% a pesar del descalabro provocado por el tequilazo mexicano. Las importaciones hacia Asia Oriental alcanzaron 15% anual durante este mismo período.

3. Los esfuerzos regionales

adelantados durante los años sesenta fueron en realidad indicios del descontento con una economía mundial "multilateralista" dominada por Estados Unidos. Para análisis recientes acerca del caso de América Latina, léase Bloomfield y Lowenthal (1990) y Hirst (1996); y de Asia, a Pempel (1995).

4. En otras palabras, el multilateralismo ha tenido una impronta cultural: un indicio del sesgo cultural que rodea tanto la práctica como el concepto del multilateralismo es el torrente de producción

académica que ha generado en Estados Unidos, en comparación con otras partes del mundo. Ni los europeos ni los japoneses se han preocupado tanto por su definición, mientras que los países en desarrollo no se interesaron mucho (léase Escude, 1995) en un

concepto tan plagado de excepciones. Hasta hace poco el multilateralismo era un proceso con el cual soñaban, pero en la práctica no habían podido concebir al GATT como una entidad en la cual sus derechos eran siquiera concebibles. Basta con ver los escasos casos en los cuales

países en desarrollo acudieron al GATT para utilizar el mecanismo de solución de diferencias. Sólo después de su conversión y el inicio de un mecanismo menos cargado políticamente en el marco de la OMC es que hay indicios de mayor fe en este proceso.

Las reglas del juego mundial y la política externa de América Latina

El autor plantea que las características de la evolución política y económica mundial de finales de siglo exigen la conformación de una política externa de América Latina y el Caribe para que la región pueda cumplir con su propia agenda de desarrollo. Tras examinar las áreas de influencia y en disputa en el escenario mundial, analiza el papel de los agentes económicos transnacionales y sus implicaciones sobre los países en desarrollo.

The rules of the world game and Latin America's external policy

The author says that the characteristics of the world's economic and political evolution at the end of the century demand the shaping of an external policy for Latin America and the Caribbean so that the region can carry out its own development agenda. After examining the areas of influence and those in dispute in the world scenario, he analyzes the role of the transnational economic agents and its implications for the developing countries.

Les règles du jeu mondial et la politique extérieure de l'Amérique latine

L'auteur estime que les caractéristiques de l'évolution politique et économique du monde en cette fin de siècle exigent la définition d'une politique extérieure de l'Amérique Latine et des Caraïbes qui permette à la région de respecter son propre agenda de développement. Après avoir passé en revue les zones d'influence et les zones en conflit sur la scène mondiale, il analyse le rôle des agents économiques transnationaux et leur incidence sur les pays en développement.

As regras do jogo mundial e a política externa da América Latina

O autor afirma que as características da evolução política e econômica mundial de finais de século exigem a conformação de uma política externa da América Latina e do Caribe para que a região possa cumprir com sua própria agenda de desenvolvimento. Após examinar as áreas de influência e em disputa no cenário mundial, analisa o papel dos agentes econômicos multinacionais e suas implicações sobre os países em desenvolvimento.

Las reglas del juego mundial y la política externa de América Latina

➔ **Eduardo Mayobre**

Asesor de la Secretaría Permanente del SELA

Las características de la evolución política y económica mundial de finales del siglo veinte y principios del siglo veintiuno exigen la conformación de una política externa de América Latina y el Caribe, para que la región pueda cumplir con su propia agenda de desarrollo económico e institucional.

Esta tarea resulta particularmente compleja debido a que no se cuenta con una definición clara de objetivos comunes, a la dispersión de centros de decisión y a la falta de cohesión entre los países del continente y dentro de cada uno de ellos.

La identidad de América Latina y el Caribe, no obstante, tiende a fortalecerse. La conformación de un mapa mundial político, económico y cultural basado latamente en regiones geográficas, conduce a que el subcontinente latinoamericano sea considerado como una unidad, tanto por los propios latinoamericanos como desde fuera de la región.

Partiendo de esta base, se presenta el problema sobre los factores que determinarían tal unidad. Si acaso van a ser definidos por la región misma - si provendrán desde dentro de ella- o si serán determinados desde fuera, por el juego de fuerzas extrarregionales.

Otro dilema es si acaso América Latina y el Caribe, al conformarse como región, logrará una inserción fructífera en la vida política y económica internacional o tenderá hacia la marginación.

En ambos casos, la determinación de una agenda latinoamericana común y la coordinación de sus políticas externas e internas serán decisivas para que se obtenga uno u otro resultado. En su formulación, sin embargo, es preciso tomar cuenta las reglas de juego internacional predominantes y la posible evolución del entorno internacional durante la primera década del siglo veintiuno.

La situación actual de distribución del poder político y económico, así como su evolución en el mediano plazo, está determinada por el fin de la llamada guerra fría a finales de la década de

los ochenta. La guerra fría constituyó un orden internacional basado en el equilibrio de las fuerzas de destrucción, pero orden al fin. Terminado ese orden, subsisten muchas de sus prácticas e instituciones. Sin embargo, el contexto que les daba sentido ha desaparecido.

El predominio militar de una sola potencia —los Estados Unidos de América— permite pronosticar que en el mediano plazo no se producirán conflictos bélicos entre los grandes protagonistas

de la vida política internacional. La ausencia de fuerzas ideológicas organizadas que representen un peligro para las instituciones establecidas lleva a la dispersión y localización del conflicto político. Lo que en conjunto con la tendencia a la globalización de las actividades económicas y financieras conduce a que sea en el área económica en donde se diriman las diferencias de intereses y las posibilidades de influencia.

La tensión entre la necesidad de dotar de un orden a las relaciones económicas internacionales (con el objeto de canalizar las diferencias) y la de asegurar un ambiente favorable para el desarrollo de los diversos poderes nacionales y sus agentes económicos ha determinado que la tendencia a la globalización vaya acompañada de una tendencia a la regionalización.

“
El predominio militar de una sola potencia —los Estados Unidos de América— permite pronosticar que en el mediano plazo no se producirán conflictos bélicos entre los grandes protagonistas de la vida política internacional.
”

I. Áreas de influencia y áreas en disputa

La regionalización se expresa en la formación de áreas de influencia, dominadas por uno o unos pocos centros de poder. Las de mayor gravitación y más fácilmente identificables son las de Norteamérica, Europa y Asia-Pacífico. Estas tres áreas de influencia tienen diversos grados de institucionalización y de concentración de poder.

Junto a estas áreas de influencia se encuentran áreas económicas no totalmente integradas a ellas. En concreto, las antiguas repúblicas socialistas, el sur de Asia, China, el Medio Oriente, África y América Latina y el Caribe. Estas pudieran considerarse como «áreas en disputa» entre los círculos de influencia antes mencionados.

La competencia entre Norteamérica, Europa y Asia-Pacífico por expandir su área de influencia en las «áreas en disputa» tiene varias consecuencias. En primer lugar, el acuerdo tácito de llevar a cabo dicha competencia a través de instrumentos económicos, evitando de esta manera la confrontación militar o

la presión política abierta. En segundo lugar, el intento de regular y regularizar dicha competencia a través de normativas internacionales tales como las referidas al comercio (OMC) y a las políticas monetarias (FMI). En tercer lugar, la posibilidad de que dicha competencia conduzca a un punto neutro (falta de interés o acuerdo de no agresión) en alguna de las áreas en disputa, lo que pudiera llevar a su marginación del proceso de globalización. En cuarto lugar, la constitución de los tres polos de influencia señalados en los principales interlocutores económicos y políticos de las diversas «áreas en disputa».

En atención a lo anterior, la agenda externa de América Latina y el Caribe puede dividirse –y de hecho, se divide– en tres agendas, de acuerdo al interlocutor de que se trate: Norteamérica, Europa o Asia-Pacífico. A lo que habría que añadir la agenda relativa a las negociaciones multilaterales en las cuales participa la región.

Estas agendas, si no están basadas en una agenda propia que las englobe y establezca la relación entre ellas, tenderían a ser la agenda de cada uno de los polos de influencia con respecto a la región. En tal caso, la actitud de los países (en este caso de América Latina y el Caribe) sería pasiva o «reactiva» frente a lo que propongan los centros de poder o a los intereses que resulten predominantes en las relaciones entre ellos.

Las relaciones entre los polos de poder y las áreas en disputa no son simétricas. En la mayoría de éstas últimas, uno de los polos de poder existentes tiene una «opción preferente», por razones de proximidad geográfica, tradición histórica, composición del comercio o equilibrio general del poder.

Sin entrar a considerar otros casos, tenemos que en el de América Latina y el Caribe, la «opción preferente» de influencia la tienen los Estados Unidos de América. Esto es particularmente cierto en la parte norte del continente (su hemisferio Norte), en la cual se cumple con todas las razones mencionadas. Pero no está ausente en el caso de América del Sur.

Lo anterior crea una posibilidad de fractura en la posición y la política externa de las diferentes partes de América Latina y el Caribe. Dependiendo del interés que puedan mostrar por la región los otros polos de poder, se pudiera dar el caso de que ante el reconocimiento por parte de ellas de la «opción preferente» de

“

La agenda externa de América Latina y el Caribe puede dividirse –y de hecho, se divide– en tres agendas, de acuerdo al interlocutor de que se trate: Norteamérica, Europa o Asia-Pacífico. A lo que habría que añadir la agenda relativa a las negociaciones multilaterales en las cuales participa la región.

”

Norteamérica por la parte norte del subcontinente, la competencia de áreas de influencia se localizara en América del Sur. En ella, la «segunda opción» sería su inclusión en el área de influencia Europea, debido a que las razones de preferencia se dividen en partes similares entre la Unión Europea y Norteamérica. En este escenario no es descartable que, ante la competencia entre esos dos polos de poder en relación con su influencia en la parte Atlántica de América del Sur (actualmente los países miembros de MERCOSUR), el polo de poder Asia-Pacífico se extienda en los países de América del Sur con costa en el Océano Pacífico, lo que representaría otra posible «línea de fractura» en la unidad y la presencia latinoamericana en la vida internacional. También, en dichas condiciones, pudiera vislumbrarse una creciente marginación de los países del Caribe (particularmente los anglófonos) de la economía mundial, pues probablemente pasarían a ser «tierra de nadie».

Este u otros escenarios dependen en un plazo bastante inmediato, en el caso de Estados Unidos, del avance que pueda tener el proyecto de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En el caso de Europa, de la atención que demanden la consolidación y expansión de la Unión Europea. Y, en el caso de Asia-Pacífico, del desarrollo que tenga su actual crisis financiera.

Además de los diferentes polos de poder, es necesario considerar los instrumentos con los que estos cuentan para extender sus posibles áreas de influencia. Como se desprende del caso de ALCA, uno de ellos es el comercio. Importante, pero no único. La protección (o autoprotección) militar puede ser otro, particularmente notable en el caso de la expansión de la Unión Europea. Pero quizás uno de los de mayor importancia en el futuro próximo sea la utilización de los instrumentos financieros, en sus modalidades de inversión directa y de inversión de cartera. La gravitación de este último factor se incrementa por el hecho de su movilidad y la ausencia de regulaciones multilaterales al respecto.

De hecho, tal como lo muestra la reciente crisis asiática, y lo mostró en América Latina la crisis financiera de 1995, la movilidad de capitales se ha convertido en un factor primordial de influencia en las economías nacionales, particularmente en los mercados emergentes.

II. Agentes económicos transnacionales

Cabe destacar al respecto que los movimientos de capital (y la mayoría de los intercambios comerciales concretos) no

responden a decisiones de los centros de poder político, aunque puedan ser influenciados por éstos. Por ello un análisis circunscrito a las relaciones con los centros de poder político sería insuficiente para dar una idea de la evolución del entorno internacional en los próximos años.

Como se mencionó anteriormente, el proceso de regionalización tiene lugar paralelamente con un proceso de globalización. En el primero, son fundamentales los centros de poder político y la institucionalización de las relaciones económicas. En el segundo, las decisiones de los agentes económicos transnacionales, tanto en el área de producción y el comercio como en la de las finanzas.

Ambos procesos, si bien pueden separarse conceptualmente, no son independientes entre sí. Las decisiones de los grandes centros de poder político tienen influencia sobre (y son influenciadas por) las decisiones de los agentes económicos transnacionales. Las políticas macroeconómicas emprendidas por cada uno de los centros de poder político, así como la posible coordinación entre ellas, crean el marco de referencia para la actuación de los agentes transnacionales. Además, las acciones de los organismos multilaterales controlados por los centros de poder político crean las condiciones necesarias para extender la acción de estos últimos en los territorios que no están directamente bajo el control de alguna de las áreas de influencia.

Las fuerzas de la globalización, por su parte, crean límites a la formulación de las políticas macroeconómicas que realizan los centros de poder político. En el área de la producción y el comercio, en la medida en que son capaces (o tienen la necesidad) de trasladar la actividad económica fuera de las áreas de influencia dominadas por estos últimos. En el área financiera, en cuanto les es posible crear desequilibrios que alteren la estabilidad económica que dichas políticas tienen como objetivo.

La creación de desequilibrios financieros no es un subproducto indeseado de la globalización al cual aún no se le encuentra remedio, tal como se le ha querido presentar en los foros internacionales. Más bien, es parte integrante del proceso de globalización, en la medida en que son tales desequilibrios los que crean las oportunidades de ganancias extraordinarias que son la motivación primaria de los movimientos de capital financiero.

“

La creación de desequilibrios financieros no es un subproducto indeseado de la globalización, si no parte integrante del proceso de mundialización en la medida que generan las oportunidades de ganancias extraordinarias.

”

La actual crisis asiática, en la cual coinciden los desequilibrios financieros con la fortaleza de los indicadores económicos básicos, muestra que no se trata de un caso de mal manejo de las economías de acuerdo a los principios ortodoxos - como pudo pretenderse en la crisis mexicana de 1994- sino de fuerzas y propósitos encontrados entre los centros de poder político y los agentes económicos transnacionales.

Al respecto, parece necesario distinguir entre las motivaciones de los agentes financieros y los agentes productivos transnacionales. Mientras para los primeros el desequilibrio es el ambiente más propicio para su actividad (la ganancia propia, como en la lotería, es fruto de la pérdida de otros y, como en la lotería, no tendría sentido entrar a jugar si las ganancias fueran repartidas proporcional o equilibradamente), para los segundos la estabilidad es la base necesaria para el desarrollo de sus actividades.

La diferencia de motivaciones entre los centros de poder político y los agentes económicos transnacionales (y dentro de éstos últimos, entre los financieros y los productivos) no anula la similitud de intereses básicos que los anima. En cada caso se trata del fortalecimiento de las economías de los centros de poder político y sus áreas de influencia. Aunque - en principio- los agentes económicos transnacionales no reconocen fronteras y actúan de acuerdo a sus propios cálculos

e independientemente de los centros de poder político, la interrelación de intereses entre los agentes económicos que actúan en un mismo ámbito los lleva a procurar una «competitividad sistémica» favorable al conjunto de actores económicos y políticos de una determinada área de influencia.

Esta relación entre la comunidad de intereses y la diferencia de motivaciones es la que ha conducido a que el proceso de globalización sea también un proceso de regionalización y de extensión de áreas de influencia.

En la contraposición de fuerzas (y unidad de intereses) entre los centros de poder político y los agentes económicos transnacionales, las decisiones que puedan adoptar los centros políticos periféricos son un factor de perturbación. Por ello, además de las restricciones que crea de por sí la globalización para la formulación de políticas económicas autónomas de parte de los países periféricos, tanto los centros de poder político como los

“

La relación entre la comunidad de intereses y la diferencia de motivaciones de los agentes económicos transnacionales y los centros de poder político ha conducido a que la globalización sea también un proceso de regionalización y extensión de áreas de influencia.

”

agentes económicos transnacionales procuran crear restricciones adicionales para su formulación.

Tales restricciones adicionales presentan dos formas. Por una parte, el establecimiento de disciplinas multilaterales que deben adoptar los países periféricos bajo pena de marginación de la vida económica internacional, en caso de no hacerlo. Lo que también se refleja en la mayor injerencia y los ámbitos de acción cada vez más amplios por parte de los organismos económicos multilaterales (justicia, descentralización, sectorización, gobernabilidad, corrupción y transparencia). Por otro lado, en la presión política directa para el desmantelamiento o debilitamiento de los aparatos de gobierno central, lo que se da en la forma de estímulos a la descentralización, sectorialización, desregulación, privatización y transformación de las fuerzas armadas en fuerzas policiales.

El fortalecimiento de los agentes económicos transnacionales como «nuevos actores» en el ámbito económico internacional y su incidencia cada vez mayor en el desarrollo de las economías de los países periféricos, lleva a que ellos y los respectivos centros de poder político sean los principales protagonistas de la vida económica y política mundial, con la consecuente marginación de los centros políticos periféricos.

A lo anterior se añade que el conjunto «centro de poder político-agentes transnacionales» que se da en cada una de las áreas de influencia se contraponga con el mismo conjunto que se produce en las otras áreas de influencia. Esto, a su vez, conduce a que en la extensión de sus áreas de influencia estos poderes lleguen a ser determinantes en el diseño de las políticas económicas y el desenvolvimiento político de las áreas en disputa o países periféricos.

De esta manera, así como durante la época de la guerra fría los conflictos bélicos localizados en los países en desarrollo eran la expresión del enfrentamiento entre las grandes potencias políticas y condicionaban el desarrollo político y económico de las áreas en las cuales tenían lugar, así mismo la confrontación económica entre las grandes áreas de influencia predetermina y trastoca el desarrollo de las áreas en disputa durante los años posteriores al fin de la guerra fría. De manera análoga, los países que no son parte de dicho enfrentamiento corren el riesgo de permanecer marginados. Tal pudiera ser el caso, por ejemplo, de los países del Caribe.

La composición de fuerzas anteriormente descrita no nace solamente de simples ansias de expansión de las áreas de poder, sino que responde al desarrollo de las fuerzas productivas y los avances tecnológicos. La competencia entre las diferentes

áreas de influencia y dentro de cada una de ellas lleva a la necesidad de expandir los mercados, de localizar las industrias en lugares (o complejos de lugares) de bajos costos y de incrementar los beneficios financieros fuera de del ámbito económico propio.

En esta necesidad de expansión coinciden, pero a la vez se contraponen, las diferentes áreas de influencia económica. Así se explica que la rivalidad vaya a menudo acompañada de «alianzas estratégicas» e intereses compartidos. La creación de códigos multilaterales de conducta de aplicación general sería el reconocimiento de esta unidad de situación dentro de una diferencia de intereses. Recurriendo de nuevo a analogías con la guerra fría, de la misma manera como los conflictos bélicos localizados eran el resultado de un acuerdo de «distensión» a nivel global.

El área en la cual no existe aún un código de conducta multilateral, al menos en proyecto, es la inversión financiera. Si a esto se añade su carácter de corto plazo y su extrema movilidad se explica que se haya convertido en el ámbito preferente de enfrentamiento entre los agentes económicos internacionales y de ellos con los centros de poder político.

“
El nivel de actividad económica resulta determinante tanto para la expansión de las áreas de influencia como para las relaciones que éstas mantengan entre sí y para las situaciones internas de cada una de ellas.
”

III. La actividad económica y las fuerzas internas

El nivel de actividad económica resulta determinante tanto para la expansión de las áreas de influencia como para las relaciones que éstas mantengan entre sí y para las situaciones internas de cada una de ellas. Las tasas de crecimiento de los países desarrollados son decisivas para el mantenimiento de la actividad económica a nivel mundial y en consecuencia para las posibilidades de desarrollo de países tales como los de América Latina y el Caribe.

Aunque sea difícil predecir las tasas de crecimiento tanto del producto como del comercio mundial para los próximos años, puede afirmarse que no está asegurado un ritmo de crecimiento necesario para impulsar a las economías en desarrollo. No son desdeñables las posibilidades de un estancamiento o de niveles de actividad insatisfactorios en las economías más fuertes.

A pesar de que desde el punto de vista de las potencialidades productivas estarían dadas las condiciones para una vigorización de la actividad económica, varios factores obligan a

mantener cautela respecto a su realización. En primer lugar, la posibilidad de que el crecimiento del comercio mundial —sumamente dinámico en los últimos años— pierda fuerza debido a los desequilibrios externos que pudiera crear en algunas economías importantes. En segundo lugar, a una falta de demanda determinada por políticas de estabilización a nivel nacional o general y por el incremento de las asimetrías entre naciones y al interior de éstas últimas.

Se presenta, además, el problema de la continuidad de las tasas de crecimiento. Aún en el caso de que se tuvieran tasas de crecimiento promedio adecuadas, es muy posible que estas sean el resultado de la sucesión de períodos de alto crecimiento y de otros de crecimiento insatisfactorio. Esto es, que resurgieran los ciclos económicos que se creyeron relativamente controlados durante las tres décadas posteriores a la segunda guerra mundial.

Más aún, el crecimiento pudiera concentrarse no sólo en el tiempo, sino geográficamente. De tal manera que se oscilara entre períodos de prosperidad en un área de influencia acompañados de estancamiento o recesión en otras. Tal es actualmente el caso, cuando Estados Unidos muestra una actividad económica vigorosa, mientras Europa y los países de Asia-Pacífico enfrentan dificultades. Al respecto cabe recordar que hasta hace pocos años la situación era la inversa.

El desfase entre las tasas de crecimiento de las diferentes áreas de influencia pudiera conducir a un círculo vicioso de pérdida de dinamismo de la economía mundial debido a las mayores interrelaciones que ha creado el proceso de globalización productiva. O, lo que es igualmente grave, a la recurrencia de situaciones de crisis en algunos de los centros económicos más importantes producto de la situación anterior y de la volatilidad que vienen mostrando los capitales financieros.

Las fuerzas de la globalización han conducido a que el nivel de actividad no sea determinado autónomamente aún en el caso de las economías más poderosas. La influencia del comercio internacional y de los movimientos de capital, así como una mayor libertad para la localización de las actividades productivas, hacen que el crecimiento y la estabilidad económica de cada una de las áreas de influencia dependan en buena medida de lo que suceda en las otras.

Más aún, el carácter mismo de la estabilidad y el crecimiento ha sido modificado por el incremento de las relaciones económicas internacionales. La importancia de las relaciones comerciales hace de la capacidad de importación y exportación de cada una de ellas una de las variables más importantes para su

expansión. Asimismo la posibilidad de disponer de fondos invertibles, tanto financieros como para capital productivo, se ha transformado en uno de los principales instrumentos de interrelación, de influencia y de penetración de mercados.

La necesidad de incrementar la capacidad de exportación e importación y la disponibilidad de fondos invertibles condicionan las modalidades de funcionamiento de las economías desarrolladas. Por esta razón, la estabilidad y el crecimiento han tendido a orientarse hacia la generación de exportaciones y de fondos líquidos de inversión, lo que ha provocado modificaciones importantes en la distribución de los beneficios dentro de ellas.

La imposibilidad material de que los niveles de actividad de todas las grandes economías se basen en la actividad exportadora, y la renuencia a transformar los excedentes disponibles en capacidad de importación, se ha transformado en una fuente generadora de desequilibrios externos e internos, cuya corrección se ha intentado enfrentar generalmente con políticas que afectan el nivel de actividad económica.

Tanto los desequilibrios externos como las políticas que se emprendan para evitar una pérdida de competitividad internacional pudieran llevar a una reducción de los niveles de actividad de los países desarrollados. De hecho, sus tasas de crecimiento han sido menores durante las últimas dos décadas de lo que fueron en el resto de la segunda mitad del presente siglo. A esto se debe añadir el muy mencionado carácter desplazador de mano de obra de las tecnologías modernas, que tiende a reducir el empleo y los ingresos de los sectores y regiones cuya principal oferta es la fuerza de trabajo.

En cada caso, una disminución del nivel de actividad afectaría las posibilidades de exportación del resto del mundo, incluyendo la de los países en desarrollo.

Desde el punto de vista interno, las transformaciones acaecidas se han traducido en una mayor concentración de la riqueza y mayores índices de desempleo. Particularmente en un descenso o estancamiento de los salarios reales. Las presiones que genera esta situación no han sido enfrentadas mediante una reanimación de la demanda interna, debido a los temores de que ello pudiera suscitar fuerzas inflacionarias o reducir la competitividad internacional.

No obstante, la situación social y sus posibles derivaciones políticas pudieran conducir a un aumento del proteccionismo de cada una de las áreas de influencia, en relación a las otras y a los países periféricos. Esta sería una manera relativamente fácil de aumentar el empleo y reanimar los niveles de actividad.

Es poco probable que el proteccionismo adopte la forma

tradicional de establecimiento de cuotas o de aumento del nivel de aranceles. Pero pudiera avanzarse hacia nuevas formas de proteccionismo, en muchos casos bajo la forma de disciplinas acordadas multilateralmente. De hecho, las restricciones actualmente existentes respecto a la movilidad de fuerza de trabajo son una forma de proteccionismo (al menos dentro de un modelo de libre mercado), sancionada por omisión en los acuerdos multilaterales.

La adopción de normas multilaterales con respecto a las condiciones de trabajo (el llamado «dumping social»), el ambiente, la propiedad intelectual e incluso el comercio de servicios pudieran ser campos propicios para un nuevo proteccionismo en el que se marginaría, por exclusión, a quienes no estuvieran en capacidad de cumplir con las nuevas disciplinas acordadas.

El reforzamiento del regionalismo, esto es el establecimiento de disciplinas y normas que acentúen los niveles de protección —y como contraparte los de preferencia— regionales es otra de las reacciones posibles, particularmente si los códigos multilaterales no llenan las expectativas de los centros de poder más importantes.

En este último caso, la expansión de las áreas de influencia se daría mediante la incorporación de economías y mercados de las áreas en disputa a la normativa de cada una de las grandes regiones en que se dividiría la economía mundial. El regionalismo abierto —un concepto que de por sí aúna términos antitéticos— pasaría a ser abierto solamente de manera nominal o se convertiría en el escudo para introducir formas novedosas de protección. Tal pudiera ser el caso de ALCA, de acuerdo a las modalidades que se acuerden y desarrollen.

Se trataría de un proteccionismo que no estaría basado en los Estados Nacionales sino en espacios económicos más amplios, probablemente dominados por centros de poder establecidos.

Los códigos multilaterales de conducta afectan las posibilidades de desarrollo de políticas económicas autónomas no solo en los países periféricos sino también en los propios centros de poder. Esto crea una tensión interna en cada uno de ellos. Por una parte, la necesidad de crear empleos y de evitar una erosión de los ingresos de los trabajadores genera fuerzas favorables a una mayor protección de la competencia externa y al estímulo a la actividad económica mediante la reanimación de la deman-

“

*El regionalismo abierto
—un concepto que de por
sí aúna términos
antitéticos— pasaría a
ser abierto solamente de
manera nominal o se
convertiría en el escudo
para introducir formas
novedosas de
protección.*

”

da. Por la otra, la necesidad de aumentar la competitividad internacional y las exigencias de la globalización generan fuerzas favorables a la apertura y el libre comercio en las relaciones internacionales.

La regionalización de las áreas de influencia pudiera ser una forma de atender ambas exigencias, pues crea nuevos mercados para los centros industriales sin afectar exageradamente a sus industrias nacionales, debido a que consolida una división del trabajo dentro de la región o área de influencia que pudiera ser controlada por los centros de poder político.

Este nuevo regionalismo diferiría del tradicional en el sentido de que agruparía economías y países de grado de desarrollo disímil en contraposición a los esfuerzos de integración entre países de desarrollo relativamente similar que predominó durante la segunda mitad del siglo veinte.

En este escenario se puede vislumbrar la formación de tres regiones en torno a los centros de poder de las áreas de influencia anteriormente mencionadas y la incorporación a alguna de ellas de las actuales áreas en disputa (por ejemplo, Europa del Este y buena parte de la antigua Unión Soviética a la Unión Europea) o su marginación de la economía mundial (por ejemplo, en el caso de África sub-

sahariana). Para analizar esas posibilidades habría que tomar en consideración los diferentes grados de cohesión que existen en las distintas áreas de influencia.

IV. Los países en desarrollo y la evolución de la economía mundial en los próximos años

Las regiones o áreas de influencia que interesan a los centros de poder no coinciden necesariamente con las que son de interés para los agentes económicos transnacionales, aún en los casos en los cuales existe coordinación entre ambos. Tomando ejemplos extremos, Haití es de interés para los centros de poder pero es indiferente para los agentes económicos transnacionales, mientras que el interés de unos y otros por China es de carácter diverso.

Para que los países en desarrollo puedan beneficiarse de las tendencias actuales de la economía mundial, en la mayoría de

“
Para que los países en desarrollo puedan beneficiarse de las tendencias actuales de la economía mundial, en la mayoría de los casos sería necesario que coincidieran el interés en ellos de los grandes centros de poder y el de los agentes económicos transnacionales.
 ”

los casos sería necesario que coincidieran el interés en ellos de los grandes centros de poder y el de los agentes económicos transnacionales. Las excepciones a esta observación serían las economías en desarrollo de mayor tamaño que por su mercado o por sus potencialidades productivas serían en todo caso de interés para los agentes transnacionales. Por ejemplo, Brasil, China y México, a las que quizás se pudiera añadir India.

Como las posibilidades de desarrollo y de una inserción plena en la economía globalizada dependerían, para casi todos los países de desarrollo, de que se diera tal coincidencia de intereses, sería en buena medida contingente. Esto, por una parte, porque es prácticamente imposible que dicha coincidencia se diera para todos los países en desarrollo y, por otra, porque la movilidad y el nerviosismo de los capitales pudiera afectar negativamente aún a aquellos países o economías que cumplirían con las condiciones macroeconómicas básicas que exigen tanto los centros de poder como los agentes económicos transnacionales para materializar el interés que puedan, en principio, tener en ellos. De hecho, las dos crisis económicas y financieras en países en desarrollo más notables de los últimos años han afectado a países que habían sido considerados como modelos de buen manejo económico hasta el advenimiento de ellas.

Si bien los centros de poder y de los agentes económicos transnacionales no siempre coinciden con respecto a cuáles países en desarrollo pueden considerarse de interés, existen ciertas condiciones básicas que ambos le exigen a todos ellos. Estas se refieren a la estabilidad económica, a la apertura de mercados y a la posibilidad de realizar inversiones en términos favorables.

Los organismos financieros multilaterales son quienes han expresado cuales son tales condiciones de manera más coherente. También quienes las han impuesto a los países que han requerido de su asistencia. Las agencias nacionales (o comunitarias, en el caso de la Unión Europea) exigen condiciones relativamente similares. Mientras que el sector privado ha desarrollado, a través de las empresas calificadoras de riesgo y otros mecanismos, sus propios instrumentos para definir e imponer las condiciones que considera indispensables.

Tales condiciones son necesarias pero no suficientes para suscitar el interés de los agentes económicos o políticos internacionales en un determinado país o región. Para que el interés se concrete debe añadirse la posibilidad de hacer negocios relativamente más rentables que los que pudieran

realizarse en cualquier otro sitio (excepto cuando por razones de rivalidades oligopólicas la presencia en un determinado mercado se considera en todo caso conveniente).

En primer lugar, las posibilidades de negocios deben ser más atractivas que las existentes en los países de origen o en su área de influencia restringida. Esto, por la simple razón de que la familiaridad que tienen los agentes económicos con éstos últimos elimina factores de riesgo. Por ello, en igualdad de condiciones, el agente económico prefiere su mercado nacional. Esto se vio claramente durante la crisis mexicana de 1994, cuando un alza relativamente menor en las tasas de interés en el mercado norteamericano estimuló el retorno masivo de capitales a los Estados Unidos.

Este criterio no es necesariamente compartido por las autoridades políticas, para las cuales la expansión de su área de influencia u otras consideraciones pueden ser más importantes que el beneficio inmediato. El ejemplo de México puede ser relevante también en este caso. El rescate financiero extraordinario que acordaron las autoridades norteamericanas en 1995 obedecía a razones tales como la estabilidad del sistema financiero internacional, evitar el fracaso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte o la posibilidad de que una situación de mayor gravedad en México provocara presiones inmigratorias difíciles de controlar. También es pertinente el ejemplo de la reunificación de Alemania.

En segundo lugar, el carácter relativo de la rentabilidad de las inversiones determina su volatilidad respecto a cualquier país en particular. La aparición de nuevas oportunidades de negocio en otras latitudes provoca una tendencia al abandono de la economía en la cual están radicados los capitales. Esto, a su vez, estimula el mantenimiento de estos en la forma más líquida posible, pues confiere una ventaja adicional a la liquidez. En la reciente crisis asiática pudo apreciarse la importancia de este tipo de consideraciones.

Adicionalmente, las condiciones exigidas para materializar el interés que pueda despertar algún país en desarrollo han tendido a hacerse más exigentes y a abarcar campos de acción cada vez más amplios. Así, el respeto a los derechos humanos, la lucha contra el narcotráfico, la idoneidad del sistema judicial, la reducción de la corrupción, la disponibilidad de infraestructura, la agilidad de la administración pública, la flexibilidad de los mercados de trabajo, la existencia de servicios eficientes (financieros, de telecomunicaciones etc.) y una baja carga tributaria –entre otros- han sido áreas en las cuales se han

exigido condiciones para la materialización de nuevas inversiones.

Las combinaciones de las condiciones requeridas tampoco son estables. Dependiendo de las características de la inversión o del país se exigen condiciones diferentes. Así, por ejemplo, el tamaño del mercado y las características de la fuerza de trabajo determinan un conjunto de condiciones para China muy diferente del que se da en otros países. Mientras que en el caso de las inversiones petroleras, las condiciones distintas a la estabilidad del negocio tienen poca gravitación.

Dentro del marco descrito, los países en desarrollo se encuentran en una situación en la cual deben cumplir con un marco mínimo tanto en el contenido como en el resultado de sus políticas macroeconómicas, lo que predetermina sus capacidades de actuación al respecto. Este marco mínimo consiste en la estabilidad macroeconómica, la libertad cambiaria, la apertura al comercio y la seguridad de la inversión. El logro del mismo no asegura las inversiones por medio de las cuales se materializan los beneficios de la globalización. Más aún, se da la paradoja de que a medida que un mayor número de países en desarrollo alcanza la estabilidad macroeconómica la ventaja de tenerla se hace más relativa. Quizás sea ésta una de las razones para la multiplicación de las condiciones que ha ocurrido a medida que el modelo de estabilización se ha generalizado.

En este contexto, los países en desarrollo deben extremar sus esfuerzos por atraer las inversiones provenientes de los países desarrollados, incluyendo el logro del acceso de sus productos a los mercados de esos países. Lo anterior se hace aún más importante porque en la mayoría de los países en desarrollo se ha intentado alcanzar la estabilidad mediante un equilibrio de las finanzas públicas que ha limitado la capacidad de inversión del Estado y porque la globalización de los mercados financieros ha determinado que los fondos invertibles que generan sus propias economías tienen también la posibilidad de emigrar de acuerdo a las diferentes alternativas que se presentan a nivel mundial.

Se crea así una competencia entre los países en desarrollo por atraer inversiones. Con las siguientes consecuencias: a) Los

“
Los países en desarrollo se encuentran en una situación en la cual deben cumplir con un marco mínimo tanto en el contenido como en el resultado de sus políticas macroeconómicas, lo que predetermina sus capacidades de actuación al respecto.
 ”

instrumentos con que se cuenta para dinamizar el crecimiento económico son indirectos, pues el efecto de las acciones que se emprendan depende de la percepción que de ellas puedan tener los inversionistas, en particular los internacionales. Esto es, que logren suscitar lo que se ha denominado la "confianza de la comunidad internacional". b) El aumento del atractivo de un país puede significar la disminución relativa del atractivo de otros. Esto significa que muchas de las medidas que se adopten para

la atracción de inversiones pueden perder eficacia por acciones sobre las cuales no puede ejercer control quien las adopte. c) La disminución del atractivo de un país puede contribuir a que disminuya el interés en países que se consideran de características similares. Esto es lo que se conoce como el "efecto dominó", el cual se puso de relieve tanto en la crisis latinoamericana de la deuda en los años ochenta como en la actual crisis asiática. d) Se pudiera dar el caso de una competencia mutuamente dañina. Por ejemplo, en el caso de incrementos exagerados de tasas de interés o mantenimiento artificial de bajos niveles

salariales. e) Es probable la concentración de las inversiones producto de la globalización en unos pocos países o regiones. A este resultado podrían contribuir las economías que crea tal concentración.

La coincidencia de intereses por parte de los centros de poder político y de los agentes económicos internacionales puede constituir un impulso importante al desarrollo en algunos países. Así ha sucedido en buena parte de las ocasiones en el caso de los llamados "mercados emergentes". El número de mercados emergentes, sin embargo, es bastante limitado y varios de los países que han sido calificados como tales tienen poca población. De tal manera que la transformación de algunos países en desarrollo en "mercados emergentes" difícilmente pueda constituir una vía para el conjunto de países en desarrollo. Incluso, visto desde otra perspectiva, la aparición de mercados emergentes puede servir para destacar la marginación del proceso de globalización de una mayoría de los países en desarrollo.

La condición de mercado emergente no ha constituido hasta la fecha una garantía de crecimiento o de estabilidad. Ha sido particularmente en las economías calificadas como tales en donde, después de etapas de crecimiento pronunciado, se han presentado los episodios más destacados de volatilidad y las crisis de mayor impacto. Hasta ahora, tales episodios no se han

“
*La condición de
 mercado emergente no
 ha constituido hasta la
 fecha una garantía de
 crecimiento o de
 estabilidad.*
 ”

transformado en conflictos sociales de gran alcance pero, de darse ese caso, el daño que la volatilidad le ha inferido a la estabilidad y al crecimiento en el corto plazo, pudiera afectar también las perspectivas de desarrollo de mediano y largo plazo de esos países.

En resumen, cuando se analiza desde la perspectiva de los centros de poder y de los agentes económicos transnacionales el papel que le corresponde jugar a los países en desarrollo en la economía mundial durante la primera década del siglo veintiuno, parece claro que a éstos últimos se les asigna un papel pasivo que consiste en crear las condiciones para que quienes se consideran a sí mismos los protagonistas de la economía global puedan actuar.

A dichos protagonistas les correspondería elegir cuales serían los territorios o países más propicios para desarrollar sus actividades. Desde el punto de vista de los centros de poder político, estos serían aquellos que les permitieran expandir su área de influencia y asegurar mercados. Desde el punto de vista de los agentes económicos transnacionales, los que ofrecieran mejores condiciones para la rentabilidad de sus operaciones globales.

En estas circunstancias, la definición de políticas orientadas específicamente a promover los intereses de los países en desarrollo—bien sea conjuntamente, por grupos de países o por país individual—resultarían irrelevantes, e incluso impertinentes. Esta situación crea limitaciones para la formulación de las políticas externas de países tales como los de América Latina y el Caribe y más aún para la coordinación entre ellos o para la definición de una política externa conjunta.

La competencia entre los grandes protagonistas de la vida económica mundial, sin embargo, pudiera abrir un margen de maniobra para los países que pertenecen a las "áreas en disputa", mientras permanezcan indefinidas las fronteras entre las diferentes áreas de influencia. Para que puedan ser aprovechadas dichas posibilidades de formulación de una política externa de manera eficiente, se requiere que los países en desarrollo identifiquen sus propios intereses y el contenido de su propia agenda, dentro del entorno internacional en el cual les corresponderá actuar en los próximos años.

La vía rápida: un largo y tortuoso camino

El autor analiza el procedimiento de vía rápida (fast track), solicitado por Clinton al Congreso para negociar los acuerdos comerciales, examina los motivos por los cuales fracasó la iniciativa y presenta dos escenarios probables en relación con las implicaciones que tendrá sobre el proceso de conformación del ALCA, dejando en claro que la falta de fast track no implica la parálisis de la política comercial estadounidense.

Fast Track: a long and arduous trek

The object of the author's study is the fast track procedure sought by Clinton from Congress for the negotiation of trade agreements. He takes an in-depth look at the reasons that led to the failure of this initiative and sketches two possible scenarios including the implications of building the FTAA all the while emphatically asserting that the absence of fast track will not paralyze US trade policy.

La voie rapide: un chemin long et tortueux

L'auteur analyse la procédure de la voie rapide (fast track) que Clinton a demandé au Congrès pour négocier les accords commerciaux, examine les raisons de l'échec de cette initiative, et présente deux scénarios possibles quant à ses répercussions sur le processus de création de la Zone de libre-échange des Amériques, montrant clairement que l'absence de fast track n'implique pas la paralysie de la politique commerciale des Etats-Unis.

A via rápida: um longo e tortuoso caminho

O autor analisa o procedimento de via rápida (fast track), solicitado pelo Presidente Clinton ao Congresso para negociar os acordos comerciais, examina os motivos pelos quais fracassou a iniciativa e apresenta dois cenários prováveis em relação com as implicações que terá sobre o processo de conformação do ALCA, deixando em claro que a falta de fast track, não implica a paralise da política comercial dos Estados Unidos.

La vía rápida: un largo y tortuoso camino

→ **Craig VanGrassteck**

Presidente de VanGrassteck Communications y Conferencista de la American University of International Service, Washington, D.C.

I. Introducción

A finales de 1997 el Congreso de Estados Unidos asestó un duro golpe a la política comercial del gobierno de Clinton y a los planes de integración económica de la región, cuando concluyó el período de sesiones sin haber sometido a votación el proyecto de ley para renovar al presidente la autorización de negociación por la vía rápida. El Presidente Bill Clinton solicitó que la votación fuese pospuesta hasta 1998.

Si bien es posible persuadir al Congreso para que otorgue una nueva concesión de autoridad de vía rápida a tiempo para dar un inicio favorable a las negociaciones de la ALCA, lo más recomendable sería que los dirigentes económicos de la región planificaran otros escenarios. La ausencia de una autoridad de vía rápida no impedirá que Estados Unidos participe en las negociaciones de la ALCA, pero se registrará cierta incertidumbre en estas y otras iniciativas, a menos que las Cámaras Ejecutiva y Legislativa del gobierno estadounidense logren un entendimiento en torno a la dirección futura de las políticas de su país.

II. Objetivo y procedimientos de la vía rápida

La autoridad de negociar por la vía rápida establece normas especiales para la consideración por parte del Congreso de los acuerdos comerciales. La misma permite al presidente someter al Congreso el decreto de promulgación (es decir, el proyecto de ley que estipula todas las modificaciones que deben efectuarse a las leyes estadounidenses existentes) para ciertos acuerdos, que luego se considerarían bajo procedimientos expeditos. La vía rápida contempla dos normas especiales para la consideración de estos proyectos: los mismos deben ser sometidos a votación en ambas cámaras del Congreso en el lapso de noventa días legislativos y no se pueden enmendar. De no existir tales normas, sería mucho más fácil para quienes se oponen a un determinado acuerdo comercial evitar que se lleve a cabo la

votación sobre el mismo o examinar minuciosamente y discutir cada uno de los puntos del acuerdo mediante las llamadas "enmiendas asesinas". En los últimos veinte años, la autoridad de la vía rápida ha sido utilizada para aprobar cinco acuerdos comerciales, incluidos los acuerdos de la Ronda de Tokio y la Ronda Uruguay, los acuerdos de libre comercio con Israel y Canadá, así como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

El propósito que subyace en el acuerdo de vía rápida es lograr un entendimiento entre ambas Cámaras sobre la política comercial de Estados Unidos: el Ejecutivo ha prometido realizar consultas con el Congreso sobre las metas y la conducción de las negociaciones comerciales, mientras que el Congreso, por su parte, promete que cualquier acuerdo que resulte de esas negociaciones será elegible para recibir una consideración privilegiada. La vía rápida representa más que un compromiso legal entre ambas Cámaras y presupone un alto grado de acuerdos políticos entre el poder Ejecutivo y el Legislativo.

“
*La vía rápida representa
 más que un compromiso
 legal entre ambas
 Cámaras y presupone
 un alto grado de
 acuerdos políticos entre
 el poder Ejecutivo y el
 Legislativo.*
 ”

No existen limitaciones a qué puede negociar el presidente con otros países. Desde un punto de vista técnico, no es necesario obtener la autorización de la vía rápida antes de iniciar las negociaciones. Por ejemplo, las Rondas de Tokio y de Uruguay se iniciaron

mucho antes de que el Congreso otorgara la autoridad de la vía rápida para estas discusiones. Sin embargo, en cada uno de estos casos el Congreso había dado su consentimiento a los objetivos esenciales de la negociación. Aunque es importante que ambos poderes gubernamentales concuerden sobre los términos según los cuales se aprobará e instrumentará un acuerdo comercial, reviste aún mayor importancia que logren un consenso en torno a las metas de los negociadores estadounidenses. El gobierno de Clinton había iniciado estas conversaciones con la esperanza de poder convencer al Congreso de otorgar la autoridad de la vía rápida mientras se realizaban las negociaciones. Al hacerlo, el gobierno subestimó significativamente el grado de desacuerdo existente en torno a los controvertidos temas de los derechos laborales y el medio ambiente. Ya que los demócratas insistían en que las conversaciones sobre el ingreso de Chile al TLCAN debían ampliar las materias incluidas en este tratado, mientras los republicanos solicitaban excluir por completo dichos temas de las discusiones, los legisladores no

podieron ponerse de acuerdo sobre los términos en los cuales se concedería una nueva autorización de la vía rápida.

La disputa en torno a los objetivos de la negociación provocó cambios no sólo en las metas manifiestas de la política comercial estadounidense, sino también en la forma como funciona la vía rápida. El H.R. 2621 se apartó significativamente de la forma anterior de ejercer la autoridad de la vía rápida y, de promulgarse la versión de 1997, podría inhibir la introducción de nuevos temas en las negociaciones. En todas las concesiones anteriores de la vía rápida, los negociadores estadounidenses tenían la obligación general de seguir las directrices señaladas por el Congreso. Sin embargo, no existía un requerimiento explícito de que los negociadores debían alcanzar alguno de los objetivos estipulados, ni limitarse exclusivamente a los asuntos identificados por esos objetivos.

El H.R.2621 establecería límites más estrictos sobre el uso de la autoridad por parte del Presidente. En la Sección 103 (b)(3) del proyecto de ley se estipulaba que las protecciones especiales de vía rápida no se aplicarían a ninguna disposición que pretendiera establecer compromisos asumidos por negociadores estadounidenses sobre asuntos que no hubieran sido aprobados por el Congreso como objetivos de negociación elegibles. Aunque en la sección 102(b) se incluían asuntos laborales y ambientales entre los "principales objetivos de negociación comerciales" aprobados, lo hacía de una forma mucho más limitada de lo que hubieran deseado los demócratas.

III. Motivos del fracaso de la vía rápida en 1997

Existen diversos motivos por los cuales fracasó la iniciativa de la vía rápida en 1997. En orden descendiente de importancia, pueden mencionarse los siguientes: las dificultades inherentes para resolver las diferencias partidistas en torno a temas tan delicados como los derechos laborales y el medio ambiente; la incapacidad de los líderes republicanos en el Congreso para reconocer la importancia de hacer concesiones políticas sobre el contenido del proyecto legislativo comercial y las numerosas equivocaciones cometidas por el gobierno de Clinton y el Congreso. A continuación analizaremos cada uno de estos motivos.

1. Posiciones insuperables acerca de los temas más recientes

El problema fundamental continúa siendo el callejón sin salida

que representan los derechos laborales y el medio ambiente. Los temas más recientes adquirieron una alta relevancia política durante los debates que se realizaron antes y después de las negociaciones del TLCAN. Los gobiernos de Bush y Clinton no se esforzaron por conseguir el apoyo de los sindicatos y los grupos ecologistas más estridentes. Los demócratas centristas fueron el blanco de ambas iniciativas. Los formuladores de políticas públicas esperaban que las concesiones sobre estos

temas les brindaría cierto "resguardo político" a los legisladores indecisos. En 1991 el Presidente Bush solicitó al Congreso una prórroga de dos años de la autoridad de la vía rápida a fin de completar la Ronda Uruguay e iniciar las negociaciones del TLCAN. Los demócratas en la Cámara de Representantes insistieron en que dicha prórroga estuviera condicionada a la inclusión de los temas laborales y ambientales en la agenda de negociación. La garantía del gobierno de Bush obtuvo el apoyo de Richard Gephardt (demócrata, Missouri), en aquel entonces Líder de la Mayoría en la Cámara de Representantes, así como de otros liberales. El enfrentamiento entre los partidos

“
*El problema
 fundamental en la
 autorización de la vía
 rápida continúa siendo
 el callejón sin salida que
 representan los
 derechos laborales y el
 medio ambiente.*
 ”

volvió a surgir en 1992, cuando la fase final de las negociaciones del TLCAN coincidió con la elección presidencial. Existía la preocupación de que el entonces gobernador Clinton podría convertir al TLCAN en uno de los temas de su campaña, siguiendo el ejemplo del candidato independiente Ross Perot. Clinton asumió una posición intermedia al declarar que estaba a favor de la ratificación del TLCAN sólo si éste iba acompañado de "acuerdos complementarios" que incluyeran disposiciones ambientales y laborales. A pesar de los recelos en México y Canadá, las negociaciones sobre estos acuerdos complementarios comenzaron poco después de que Clinton asumiera la presidencia en 1993. El Representante Gephardt y varios de sus colegas se sintieron defraudados ante los resultados y votaron en contra del TLCAN, pero al perder esta batalla podrían haber ganado la guerra. Lograron redefinir los términos de los debates comerciales internos.

En 1994, el Presidente Clinton propuso que estos temas fueran formulados durante las negociaciones para el ingreso de Chile al TLCAN y en otras negociaciones propuestas. Este planteamiento encontró una firme resistencia por parte de los Republicanos, cuyos aliados políticos naturales son los mismos intereses empresariales que frecuentemente chocan con los

sindicatos y los ambientalistas. La oposición republicana fue suficiente para evitar que se produjera el otorgamiento de la autoridad de vía rápida, incluso cuando este partido constituía una minoría. A mediados de 1994, todos los cuarenta y cuatro senadores republicanos enviaron una carta a la administración Clinton resaltando el hecho de que “la autoridad de negociación de la vía rápida era una concesión extraordinaria” que no debía ser otorgada sin que se diera “un consenso amplio y bipartidista sobre la forma cómo debía utilizarse exactamente esa autoridad”. En ese entonces el Senado se negó a permitir la inclusión de una renovación del acuerdo de vía rápida en la ley de implementación de los acuerdos de la Ronda Uruguay. Las discusiones sobre los aspectos laborales y ambientales se profundizaron a finales de ese año, cuando los votantes le dieron nuevamente a los republicanos la mayoría en ambas Cámaras del Congreso.

En 1997, le tocó el turno a los demócratas decir “no”. Respondiendo a las demandas formuladas por la mayoría republicana, el gobierno respaldó un proyecto de ley que restringía el tratamiento de vía rápida a aquellas materias que el Congreso hubiese aprobado de manera explícita; evidentemente, los temas laborales y ambientales no estaban entre los objetivos aprobados. Los sindicatos y los grupos ecologistas hicieron una vigorosa campaña contra el proyecto de ley, aparentemente con gran éxito. La Casa Blanca creía contar con el apoyo de una mayoría de republicanos, pero menos de uno de cada cuatro demócratas de la Cámara de Representantes votaría a favor de la medida.

2. Fallidos intentos de asociación

El gobierno de Clinton esperaba recurrir al mismo enfoque que han utilizado todos los presidentes desde Richard Nixon para decretar los proyectos legislativos comerciales. Los presidentes que buscan bien sea la concesión de la nueva autoridad de negociación o la aprobación de los acuerdos que han negociado, se dan cuenta que estas propuestas pueden ser fácilmente torpedeadas si avanzan a través del proceso legislativo en forma independiente. Es más seguro conformar un “convoy” de propuestas legislativas, donde cada una de ellas cuente con el respaldo de legisladores clave o de grupos de legisladores.

Este fue el enfoque utilizado para promulgar cada una de las leyes generales de comercio durante los años setenta y ochenta. Entre ellas están la Ley de Comercio de 1994 (que incluyó la primera concesión de la autoridad de la vía rápida), la Ley de

Acuerdos Comerciales de 1979 (el decreto de promulgación para los acuerdos de la Ronda Uruguay), la Ley de Comercio y Aranceles de 1989 (mediante la cual se concedió la autoridad de la vía rápida para los acuerdos de libre comercio con Israel y Canadá), y la Ley General de Comercio y Competencia de 1988 (con la cual se extendió la autoridad de la vía rápida para la Ronda Uruguay y el TLCAN). Cada uno de estos paquetes comenzó con una solicitud presidencial ya fuese para conceder la autoridad de la vía rápida o para aprobar un acuerdo comercial, pero pronto se toparon con las demandas planteadas por una amplia gama de legisladores con intereses individuales. Algunos querían promulgar propuestas para limitar las importaciones, otros promover las exportaciones y otro grupo más deseaba tratar temas más arcanos en materia de medidas públicas, pero en cada caso ponían un precio a su respaldo. Al aceptar incluir tales disposiciones en la ley comercial o al hacer otras concesiones, los presidentes y sus aliados en el Congreso lograban garantizar una cantidad suficiente de votos para promulgar dichas leyes comerciales.

Al igual que varios proyectos legislativos anteriores, el H.R. 2621 podría haber sido el barco principal de un convoy. El presidente del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes, Bill Archer (republicano por el estado de Texas), optó por no utilizar este enfoque, insistiendo en que se redactase una ley "limpia" que no estuviera recargada con lo que él consideraba asuntos ajenos. La decisión de Archer quizás haya significado el fracaso de la propuesta sobre la vía rápida. Era sumamente difícil lograr que el proyecto legislativo fuese aprobado tal y como se introdujo, en vista de la férrea negativa de Archer y otros líderes republicanos a permitir que se realizaran negociaciones en torno a temas laborales y ambientales. Sin embargo, tal vez habría habido algunos demócratas dispuestos a votar por el proyecto de ley si éste hubiese contenido asuntos de interés para ellos.

Uno de estos grupos de legisladores era el Cónclave de Congresistas Negros (Congressional Black Caucus o CBC), en el cual varios de sus treinta y nueve miembros apoyaban los planes del gobierno de Clinton de promover el intercambio comercial con África. En 1997, el gobierno de Clinton propuso un proyecto de ley que habría alentado a Estados Unidos a buscar acuerdos de libre comercio con los países del África sub Sahariana, con la meta de establecer algún tipo de acuerdo de libre comercio para el año 2020.

El gobierno de Clinton esperaba que esta propuesta le ayudaría a conseguir el respaldo necesario para el proyecto legislativo

de la vía rápida. Pero el plan fue desbaratado por dos decisiones de Archer: su negativa a convertir el H.R. 2621 en una ley general y el enfoque partidista que éste asumió hacia los temas laborales y ambientales. Aunque Archer hubiese estado dispuesto a que se anexara la iniciativa comercial africana al proyecto de la vía rápida, los miembros del CBC estaban tan desilusionados con las disposiciones laborales y ambientales contenidas en el proyecto legislativo que perdieron todo interés en negociar.

El presidente del Comité también habría podido conseguir más apoyo para el proyecto legislativo de la vía rápida si hubiese anexado su propio proyecto de ley (H.R. 2644) para otorgar catorce meses de "trato paritario con el TLCAN" a los países beneficiarios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC). Según la "Ley de Asociación Comercial entre Estados Unidos y el Caribe", a los países de la ICC se les habría concedido un tratamiento similar al del TLCAN en materia de exención arancelaria para los textiles y prendas de vestir, artículos de calzado, productos petroleros y otros productos que siempre han estado excluidos de las preferencias de la ICC. El H.R. 2644 habría estado en vigencia desde el 15 de mayo de 1998 hasta el 15 de julio de 1999. Durante ese tiempo, los países de la ICC podían prepararse para negociar su ingreso al TLCAN o a cualquier otro acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Esta es otra propuesta respaldada por los miembros del CBC, así como por los numerosos miembros del Congreso de origen hispanoamericano. A los demócratas de origen hispanoamericano también les preocupaba que el TLCAN no haya beneficiado a la comunidad hispanoamericana residente en Estados Unidos. Es posible que algunos de estos legisladores se hubiesen podido ganar para la causa de la vía rápida mediante promesas de responder a sus preocupaciones, por ejemplo aumentando el financiamiento para el Banco Norteamericano de Desarrollo o cumpliendo otras de sus demandas.

Como el presidente del Comité de Medios se negó a permitir la anexión de estas u otras iniciativas al proyecto legislativo comercial, el gobierno de Clinton se vio obligado a realizar por sí solo todo el proceso de negociación. Aunque sin la garantía de una ley general de comercio, el ejecutivo sólo podía hacer promesas condicionales. Pudiera haber prometido, por ejemplo, decretar como ley un proyecto legislativo si éste era aprobado de manera separada por el Congreso. Algunas de estas promesas habrían garantizado el respaldo de importantes legisladores. Por ejemplo, la promesa de apoyar la "Ley de Acceso al Mercado para los Productos Agrícolas con Valor Agregado de 1997" (S. 219) convenció al senador Tom Daschle (demócrata por Dakota

del Sur). Este proyecto legislativo aplicaría la autoridad "301 Especial" a las importaciones de productos agrícolas e instruiría al Representante Comercial de Estados Unidos a realizar una investigación anual sobre las violaciones internacionales del comercio en productos agrícolas con valor agregado. Sin embargo, incluso esta victoria resulta muy reveladora, porque es de esperarse que como líder de la minoría en el Senado, Daschele brinde su apoyo de manera casi automática a importantes iniciativas del gobierno.

“
A pesar que la Casa Blanca propuso muchas concesiones para lograr los votos necesarios que aseguraran la aprobación de la vía rápida, no contó con suficiente poder para vencer la oposición a este proyecto.
 ”

El gobierno también trató de conseguir votos al presentar el 3 de noviembre una "Declaración de Iniciativas Ejecutivas" en materia de los objetivos laborales y ambientales que el gobierno trataría en las negociaciones comerciales internacionales. Esta declaración constituye una innovación. La administración anteriormente había propuesto que este documento se llamara "declaración de acción administrativa", una frase que se utiliza para describir un documento que debe presentarse al Congreso cuando se busca la aprobación de un acuerdo comercial por la vía rápida. En dicha declaración se identifican todos los cambios que se harán a las regulaciones estadounidenses, así como cualquier otra modificación en

materia de medidas públicas, como parte de la instrumentación del acuerdo. En este caso, el gobierno dio el paso sin precedentes de emitir una declaración similar antes de iniciar las negociaciones.

La Casa Blanca elaboró o propuso muchas otras concesiones para lograr los votos necesarios que aseguraran la aprobación del H.R. 2621. En última instancia, el gobierno sencillamente no contó con suficiente poder para vencer la oposición existente a este proyecto de ley.

3. Obstáculos en el Congreso y las equivocaciones del gobierno de Clinton

El Congreso norteamericano tiene mucha mayor autoridad en la formulación de la política económica internacional que sus colegas de muchos otros países. El problema es más relevante cuando la Cámara Legislativa está controlada por un partido diferente al que ocupa la Casa Blanca, y más grave aún cuando el Presidente enfrenta una oposición política dentro de su propio partido. Los únicos logros importantes del presidente Clinton en

el ámbito comercial, a saber la aprobación de las leyes de implementación del TLCAN (1993) y de la Ronda Uruguay (1994), se dieron cuando sus compañeros demócratas aún eran mayoría en el Congreso. Los republicanos tomaron el control de la Cámara de Representantes y del Senado en las elecciones del Congreso de 1994, y mantuvieron el control del Congreso en las elecciones de 1996. Desde entonces, un gobierno escindido y un Partido Democrático internamente dividido han obstaculizado la posibilidad de que se logre un mayor progreso.

El presidente de la Cámara de Representantes, Newt Gingrich (republicano por Georgia) es el líder más poderoso de los republicanos en el Congreso. Aunque Gingrich se presenta a sí mismo como un defensor del libre comercio, demostró en el debate de 1993 sobre la ratificación del TLCAN que por lo menos estaba igualmente interesado en las oportunidades políticas que representaban estos debates sobre comercio. En apariencia, Gingrich cooperó con la Casa Blanca para conseguir votos republicanos a favor del TLCAN, pero a algunos observadores opinan que había contenido sus esfuerzos a fin de exacerbar las divisiones internas de los demócratas. A medida que el Presidente Clinton dependía más de los votos demócratas para aprobar el acuerdo, se veía más obligado a ejercer una inoportuna presión sobre los miembros renuentes de su partido. Cuando se realizó la votación final, quedó en evidencia que Gingrich tenía "en su bolsillo" muchos más votos republicanos de los que había manifestado. Igualmente, en 1997 el apoyo de Gingrich a los esfuerzos del gobierno se vio mitigado por su parcialidad política. Aunque el presidente de la Cámara de Representantes manifestó en varias ocasiones que respaldaba la concesión de una nueva autoridad de la vía rápida, siempre insistió en que dicha concesión estuviera restringida a asuntos "relacionados directamente con el comercio". Junto con otros líderes republicanos, Gingrich no estaba dispuesto a buscar un avenimiento sobre los controvertidos temas de los derechos laborales y el medio ambiente.

Irónicamente, el Presidente Clinton ha enfrentado mayor oposición de parte del Líder de la Minoría en la Cámara de Representantes, Richard Gephardt (demócrata por Missouri), que de parte de Gingrich. La condición de líder demócrata en la Cámara de Representantes que detenta Gephardt no evitó que éste se opusiera al presidente sobre la ratificación del TLCAN en 1993, mientras que en 1997 solicitó que en las nuevas negociaciones comerciales se diera especial prioridad a los asuntos laborales y ambientales. En ambos casos sus posiciones parecían diseñadas para favorecer sus ambiciones presidencia-

les. Toda la carrera política de Gephardt se ha centrado en una estrecha alianza con los sindicatos y durante los años ochenta fue el principal vocero del ala proteccionista del partido. Se postuló sin éxito para la candidatura presidencial demócrata en 1988, cuando hizo de la oposición a la liberalización comercial un punto clave de su plataforma. En el primer periodo del gobierno de Clinton, pareció que Gephardt estaba considerando la posibilidad de enfrentarse al Presidente Clinton para obtener la postulación de su partido en 1996, y su oposición al TLCAN se adaptaba muy bien a la estrategia de diferenciarse del mandatario. Aparentemente Gephardt estimó que en el año 2000 tendría más posibilidades de éxito que en 1996 y en la actualidad se prepara para competir con el vicepresidente Al Gore por la candidatura presidencial. Una vez más, oponerse a los planes del gobierno le brinda una oportunidad de situarse como el candidato defensor de los derechos laborales dentro del Partido Demócrata.

A pesar de contar con un respaldo poco entusiasta por parte de Gingrich y la abierta hostilidad de Gephardt, es posible que el gobierno de Clinton hubiese podido ganar la batalla por la vía rápida en 1997. No obstante, para lograrlo, habría tenido que negociar numerosos acuerdos con los miembros del Congreso y llevar a cabo una hábil campaña de relaciones públicas. Como señalamos anteriormente, la negociación fue acaparada por los líderes republicanos. La propia Casa Blanca es la culpable de no haber montado una efectiva campaña para defender su iniciativa.

A principios de 1997 parecía que la administración pensaba utilizar el tiempo a su favor. En las elecciones de 1996, el presidente obtuvo una victoria decisiva aunque no abrumadora y asumió su segundo mandato a finales de enero. A este momento importante en la carrera política del mandatario seguirían una serie de visitas oficiales de alto perfil del Presidente Clinton a la región, así como de los líderes regionales a Washington. Entre ellas se incluirían la visita del presidente chileno Eduardo Frei a Washington en febrero, la primera visita oficial del primer ministro canadiense Chretien a Washington en abril y las visitas del Presidente Clinton a México, Barbados, Costa Rica, Brasil y Argentina durante abril y mayo. El viaje del presidente estadounidense a América Latina tendría lugar justo antes de una reunión de los ministros de comercio del hemisferio y un foro empresarial de las Américas en Belo Horizonte.

Este plan se vino abajo a mediados de marzo, cuando el Presidente Clinton tropezó en una escalera, quedando temporal y dolorosamente inválido. El presidente se vio obligado por un

tiempo a desplazarse en silla de ruedas, por lo cual el viaje al exterior resultaba poco práctico y nada fotogénico. Este incidente provocó una reducción significativa de las visitas presidenciales previstas a la región, perdiendo así parte del ímpetu anticipado para adelantar la campaña por la vía rápida.

A partir de ese momento, el gobierno de Clinton adoptó una posición más bien displicente. En varias ocasiones la Casa Blanca y la Representante Comercial estadounidense fijaron y luego incumplieron plazos para una presentación formal de la propuesta sobre la vía rápida, que durante meses parecía estar a dos o tres semanas de distancia.

El último desliz ocurrió con los torpes manejos del gobierno al someter a consideración el proyecto de ley. El presidente tenía previsto presentar la propuesta del gobierno durante una ceremonia el 10 de septiembre en la Casa Blanca, pero este acontecimiento se convirtió en un verdadero desastre de relaciones públicas. Las negociaciones entre el gobierno y los congresistas republicanos no había concluido para el día que tuvo lugar la ceremonia, el presidente y otros dignatarios allí presentes tuvieron que hablar acerca de un proyecto legislativo que ni siquiera existía aún. El texto de la "Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1997" no se conoció hasta el 16 de septiembre. Para ese momento el proyecto legislativo del gobierno era prácticamente irrelevante: aunque no satisfizo a la mayoría de los demócratas, quienes consideraron que no concedía la importancia necesaria a los temas laborales y ambientales, tampoco complació a los republicanos, quienes por el contrario estimaron que se orientaba demasiado en esta dirección. El proyecto legislativo del presidente pronto fue desplazado por la "Ley de Autoridades sobre Acuerdos Comerciales de 1997" (H.R. 2621), que el presidente del Comité de Medios y Arbitrios Bill Archer (republicano por Texas) introdujo el 7 de octubre. Este proyecto de ley, enmendado y aprobado por el Comité de Medios y Arbitrios el 23 de octubre, se convirtió en el verdadero foco de la atención. Aunque el H.R. 2621 asumía una posición sobre los asuntos laborales y ambientales mucho más restrictiva de lo que le hubiese gustado a la administración, a la Casa Blanca no le quedó otra alternativa que respaldarlo.

Al no haber podido generar una opinión pública sólida a favor de su proyecto legislativo durante el año, el gobierno trató de comprimir el trabajo de muchos meses en los esfuerzos de unas cuantas semanas. Esto resultó sumamente difícil, especialmente ante los denodados esfuerzos adelantados por sus opositores durante el transcurso del año. Cuando el gobierno comenzó una campaña bien organizada para defender el H.R.

2621, eran escasos los legisladores no comprometidos a quienes podía tratar de persuadir.

IV. Implicaciones para el proceso del ALCA

¿Cómo influye todo esto en el proceso de crear un Área de Libre Comercio de las Américas? ¿Pueden Estados Unidos participar activamente en la negociación de un acuerdo que ese país propuso en un principio? Durante 1998 pueden surgir dos escenarios distintos. Uno de ellos es que en realidad se pueda convencer al Congreso de concederle al presidente una nueva concesión de autoridad para negociar por la vía rápida. El otro escenario requerirá que los negociadores estadounidenses y sus homólogos en la región se adapten a las dificultades que implica negociar sin la autoridad de la vía rápida.

“
Respecto del ALCA, un
escenario probable es
que Estados Unidos y
los países de América
Latina y el Caribe se
adapten a las
dificultades que implica
negociar sin la autoridad
de la vía rápida.”

Por supuesto es posible —aunque no probable— que el Congreso realmente promulgue un nuevo proyecto legislativo comercial que contemple la concesión de la autoridad para negociar por la vía rápida al presidente. La administración Clinton probablemente utilizará la II

Cumbre de las Américas como un “hecho que obligue a la acción”.

Existen buenas razones para dudar que la administración Clinton tenga un poco más de éxito en 1998 del que alcanzó en 1997. El inminente inicio de la Cumbre de Santiago, convocada para abril, quizás no estimule a muchos legisladores a la acción. En Washington tales acontecimientos siempre son vistos con menos admiración de la que reciben en el resto del mundo. Por otra parte, algunos legisladores escépticos podrían preguntarse “¿Por qué se nos pide que tomemos una decisión hoy con respecto a un acuerdo que quizás no entre en vigencia hasta el año 2005?”. Los legisladores están plenamente conscientes de que 1998 es un año electoral y de que habrá tres elecciones parlamentarias más y dos consultas presidenciales entre los actuales momentos y el año 2005.

Para salir adelante en 1998, el debate sobre la vía rápida tendrá que superar todos los problemas descritos anteriormente. Algunos de ellos están dentro del alcance de los funcionarios encargados de formular las políticas en Washington, tales como la disposición de los legisladores a permitir que se considere una ley general de comercio (con las consiguientes negociaciones

en busca de votos). En otros aspectos, 1998 pudiera resultar, sin embargo, mucho más difícil de lo que fue 1997. Esta aseveración es particularmente cierta en lo que concierne a los problemas partidistas, tanto dentro del Partido Demócrata como entre demócratas y republicanos. Ya comenzó la campaña para las elecciones parlamentarias de 1998 y la lucha por la nominación presidencial demócrata en el año 2000 esta cada vez más cerca.

Es posible que los debates económicos en 1998 también se vean eclipsados por la ansiedad surgida en torno a la crisis económica asiática. Los legisladores y sus correspondientes grupos de electores consideran inquietante el hecho de que el caos de las economías asiáticas ya esté causando bajas en los precios de las acciones estadounidenses. Los problemas probablemente se multipliquen cuando las economías asiáticas disminuyan sus importaciones de artículos estadounidenses y las bruscas caídas de sus monedas conduzcan a un incremento en las exportaciones hacia Estados Unidos. Circunstancias similares sucedidas durante la crisis de la deuda latinoamericana en los años 80 fomentaron un drástico incremento de las peticiones proteccionistas en Estados Unidos. Algunos defensores de que se estrechen los lazos estadounidenses con América Latina pudieran utilizar estos hechos para abogar por las negociaciones del ALCA, pero aquellos legisladores que se muestran nerviosos al respecto quizás estén renuentes a respaldar cualquier propuesta que amenace la vulnerabilidad de Estados Unidos ante los acontecimientos económicos globales. Además, la administración Clinton tal vez se vea obligada a invertir un considerable capital político en la propuesta de un nuevo financiamiento para que el Fondo Monetario Internacional (FMI) "rescate" las economías asiáticas. El tiempo y los recursos dedicados a conseguir el respaldo parlamentario para el financiamiento el FMI tal vez agote los medios que en caso contrario se utilizarían en una nueva batalla por la renovación de la vía rápida.

El hecho de que no se otorgue una nueva concesión de la autoridad para negociar por la vía rápida no significaría la paralización total de la política comercial estadounidense. Para ser más específicos, la ausencia de una autoridad de la vía rápida *no* evitará que Estados Unidos participe en el inicio de las negociaciones del ALCA en la Cumbre de las Américas. Por el contrario, esto quiere decir que el presidente tendrá que utilizar

“

El hecho de que no se otorgue una nueva concesión de la autoridad para negociar por la vía rápida no significaría la paralización total de la política comercial estadounidense.

”

otros instrumentos de política comercial. Para esto sería necesario que el presidente recurra a otras autoridades aparte de la vía rápida o inicie negociaciones con la esperanza de obtener una concesión de dicha autoridad en algún momento futuro. Simplificando, hay cuatro tipos de negociaciones que pudieran realizarse al no contar con una autoridad de la vía rápida. Como planteamos a continuación, algunas de estas opciones se están utilizando activamente hoy en día.

1. Acuerdos que no requieren de modificaciones a las leyes estadounidenses

La opción más sencilla ante la ausencia de la vía rápida es negociar acuerdos que no requieran de modificación alguna en las leyes estadounidenses vigentes. Dichos acuerdos pueden entrar en vigor sin la consiguiente acción del Congreso. Aunque en algunas instancias el ejecutivo pudiera buscar la aprobación parlamentaria del acuerdo básico, no es necesario que se promulgue el decreto de ejecución en sí.

Uno de estos acuerdos es la Convención para Combatir el Soborno de Empleados Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, negociada bajo los auspicios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Estados Unidos originalmente propuso este acuerdo hace cuatro años. Se firmó en París el pasado 17 de diciembre y los 29 países miembros de la OCDE lo suscribieron, al igual que los cinco Estados que no son miembros (incluyendo a Argentina, Brasil y Chile). Mediante dicho acuerdo los signatarios se comprometen a introducir la promulgación de la ley en sus respectivas legislaturas para el 1 de abril de 1998, con la meta de promulgar estas leyes antes de que finalice el año. El decreto de ejecución debe estipular como delito los sobornos relacionados con transacciones comerciales cuyo objetivo sea corromper a funcionarios públicos extranjeros. Dicho decreto de ejecución no se necesitaría en Estados Unidos, ya que tales actividades han sido ilegales desde la promulgación de la Ley de Prácticas Extranjeras Corruptas hace veinte años.

Los mismos elementos son válidos para los acuerdos negociados en la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre servicios de telecomunicaciones (completados en febrero de 1997) y sobre servicios financieros (culminados en diciembre de 1997). En cada uno de estos casos, los Estados Unidos adaptaron sus ofertas para garantizar que no sea necesario hacer cambios para que las actuales leyes estadounidenses en esas materias estén en conformidad con el acuerdo multilateral.

El reciente acuerdo entre Estados Unidos y Nicaragua sobre derechos de propiedad intelectual constituye otro ejemplo más de este enfoque. Suscrito en diciembre de 1997, este pacto bilateral es un acuerdo ejecutivo que no requiere de ninguna acción por parte del Congreso. Para todos los fines prácticos, el acuerdo impone nuevas obligaciones únicamente a Nicaragua, país que conviene en ofrecer una protección a los derechos de propiedad intelectual que es más completa que la estipulada en el Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). La Representante Comercial de Estados Unidos espera negociar acuerdos similares con otros países de la región.

Esta opción no sirve de mucho en las negociaciones del ALCA. Sería difícil que los países de América Latina y el Caribe acepten ofertas en las cuales ellos hacen concesiones a los Estados Unidos que no son correspondidas. Pese a ello, este enfoque pudiera ser propuesto por los negociadores estadounidenses para temas específicos.

2. Acuerdos que no imponen obligaciones a Estados Unidos

Esta categoría de acuerdos es similar a la primera desde el punto de vista de la ley constitucional, pero encierra numerosas diferencias desde la perspectiva de los socios comerciales de Estados Unidos. Los acuerdos de la primera categoría son recíprocos por naturaleza, pero no imponen nuevas obligaciones a Estados Unidos; los acuerdos incluidos en esta categoría son unilaterales. Algunos analistas ni siquiera los llaman "acuerdos" sino que los identifican como ejercicios en la política del poder.

Cuando se busca concretar tales acuerdos hay dos opciones principales. Por una parte, se encuentran las leyes de "reciprocidad", mediante las cuales Estados Unidos pudiera amenazar o imponer sanciones a aquellos países que no modifiquen o eliminen prácticas que (según Estados Unidos) violan los derechos comerciales de Estados Unidos. Estas leyes incluyen la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974, la 301 Super, la 301 Especial y otras. Las leyes de reciprocidad fueron una importante fuente de fricciones entre Estados Unidos y sus socios comerciales en los años 80 y a principios de los años 90, pero actualmente se invocan con menos frecuencia. Esto se debe principalmente a que la Ronda Uruguay generó una enorme ventaja: la OMC cubre una gama de temas más amplia que el GATT y cuenta con un mecanismo de ejecución más fuerte, pero

las medidas de instrumentación unilaterales ahora están prácticamente proscritas.

Otra opción consiste en utilizar los programas comerciales preferenciales como medio de influencia. Según las leyes estadounidenses, a los beneficiarios del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y de otros programas comerciales preferenciales se les puede amenazar con reducir o eliminar sus privilegios de exención arancelaria si lleva a cabo ciertas prácticas (como por ejemplo, violación de los derechos de propiedad intelectual, incapacidad para proteger los derechos laborales, etc.). Desde el punto de vista estadounidense, recurrir al SGP para la imposición de sanciones presenta una sola ventaja: Aunque las acciones emprendidas según lo estipulado en la Sección 301 y otras leyes de reciprocidad están sujetas a la revisión y disciplina de la OMC, los beneficios del SGP no están igualmente protegidos. Por el contrario, se trata de un privilegio concedido a discreción del país que lo otorga, en vez de ser un derecho contemplado legalmente.

Estados Unidos ha reforzado el uso de las preferencias comerciales como instrumento de influencia. En enero de 1997, la Representante Comercial de Estados Unidos anunció que Argentina perdería la mitad de los beneficios SGP debido a las fallas de su régimen de propiedad intelectual; estas sanciones entraron en vigencia en el mes de abril. En mayo, la Representante Comercial de Estados Unidos determinó que tres de las estaciones de televisión más importantes de Honduras habían retransmitido programas estadounidenses que habían sido captados vía satélite. El otro acto de piratería en Honduras afecta las industrias discográfica y editorial de Estados Unidos. La Representante Comercial de Estados Unidos recomendó al presidente que le retirara a Honduras beneficios por un valor de 5 millones de dólares de acuerdo a lo estipulado en el SGP y la ICC. También se están realizando investigaciones sobre las prácticas de Panamá y Paraguay en materia de propiedad intelectual.

Estas opciones podrían ser utilizadas por los funcionarios estadounidenses encargados de formular las políticas, pero —uno así lo desea— no serán un elemento importante en las relaciones comerciales con la región. Por el contrario, estos instrumentos deberían utilizarse con más frecuencia en las disputas que surgen entre Estados Unidos y sus socios comerciales en Europa y Asia. El amenazar con medidas de represalia a los países de América Latina y el Caribe marcaría un tono muy negativo para el comienzo de las negociaciones del ALCA.

3. Acuerdos en los cuales el Presidente ya tiene autoridad

Se pueden lograr ciertos progresos utilizando la autoridad residual que el Congreso le había otorgado previamente al Presidente. Aunque hay límites al ámbito de aplicación de este poder, que hasta ahora ha sido utilizado en las negociaciones con Asia en vez de ser utilizados en las conversaciones con las Américas.

El más importante de estos poderes es la autoridad residual que el Congreso otorgó en 1994. La Sección 311 de la Ley sobre los Acuerdos de la Ronda Uruguay le confiere al Presidente el poder de hacer cambios en los aranceles de ciertos productos si entre otras cosas "Estados Unidos conviene en tal modificación o reducción arancelaria gradual en una negociación multilateral bajo los auspicios de la OMC". La autoridad es válida únicamente para ciertos sectores de productos.

La autoridad también está sujeta al requerimiento de que el Presidente cuente con el consejo de los comités asesores del sector privado y la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos y a que presente un informe a los comités parlamentarios de comercio sobre las modificaciones propuestas. Estos comités tienen sesenta días para revisar el informe y pueden presentar cualquier tipo de objeciones que tengan sobre el acuerdo en ese período. La Administración Clinton utilizó esta autoridad para ejecutar el Acuerdo de Tecnología Informática (ATI). Por su parte las reducciones arancelarias estadounidenses entraron en vigencia el 1 de julio de 1997, y el gobierno piensa utilizarlas ahora para acuerdos sectoriales adicionales.

Esta autoridad residual de negociación se está utilizando actualmente en las negociaciones realizadas bajo los auspicios del foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC). Durante la reunión celebrada en Vancouver, Columbia Británica, el 24 de noviembre de 1997, los ministros del APEC respaldaron un programa de liberalización comercial voluntaria en quince sectores. Estados Unidos es uno de los dieciocho países que conforman el APEC, al igual que otros tres países de las Américas (Chile, México y Canadá; Perú se incorporará al grupo dentro de poco). La autoridad residual de la Ronda Uruguay se puede utilizar para negociar e instrumentar acuerdos que reduzcan o eliminen los aranceles en algunos de estos quince sectores. La autoridad rige únicamente en aquellos sectores en los cuales Estados Unidos había propuesto acuerdos de aranceles "cero por cero" en la Ronda Uruguay. Estos incluyen algunos o todos los productos en cuatro sectores que están siendo objeto

de negociación en el APEC: juguetes, productos forestales, semillas y productos de oleaginosas, equipos e instrumentos médicos. Se necesitará de otro tipo de autoridad de negociación en las once áreas restantes, que incluyen sectores como la energía y la pesca. La Representante Comercial de Estados Unidos espera que dicha autoridad sea concedida mediante una nueva extensión de la vía rápida en 1998.

Como sucedió en las conversaciones del ATI, Estados Unidos espera que las negociaciones del APEC tengan un carácter multilateral en la OMC. Estados Unidos y otros participantes llegarán a un acuerdo final sobre estos sectores sólo si una "masa crítica" de países (tanto miembros como no miembro del APEC) presenta ofertas. Los resultados se extenderán según un esquema de NMF a todos los socios comerciales. Chile y México no presentaron ofertas de reducción arancelaria en el ATI, tampoco favorecen las negociaciones sectoriales adicionales que se están realizando en el APEC. Sin embargo, el ATI se aplicará más allá del ámbito del APEC. En total, 43 países se han comprometido a reducir o eliminar los aranceles a los productos cubiertos por este acuerdo (es decir, computadoras, software, semiconductores, etc.) Los funcionarios de la Oficina de la Representante Comercial de Estados Unidos esperan utilizar la autoridad residual para negociar un acuerdo complementario (conocido como ATI-2).

Existe la posibilidad de que Estados Unidos pueda utilizar la autoridad residual de negociación en ciertas conversaciones con los Países Miembros del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Aunque estas negociaciones serían muy limitadas, porque sólo podrían tratar aquellas categorías de productos que sean elegibles para dicho tratamiento, y además estarían circunscritas a las áreas donde las Américas representan una "masa crítica" de la producción global. Por otra parte, cualquier oferta planteada en el marco de esta autoridad tendría carácter multilateral y por ello no conferiría acceso especial al mercado estadounidense para los países de América Latina y el Caribe.

4. Acuerdos aprobados como tratados o como proyectos legislativos ordinarios

La cuarta opción es recurrir a las autoridades originales previstas en la Constitución de Estados Unidos. Los acuerdos pueden ser considerados como tratados formales, los cuales requieren de la aprobación de las dos terceras partes del Senado y—si se necesita hacer algún cambio a las leyes estadouniden-

ses— requieren además de la promulgación del decreto de ejecución por ambas cámaras del Congreso. También es posible en algunos casos aprobar los acuerdos exclusivamente a través de la promulgación de proyectos legislativos ordinarios.

Ninguna de estas opciones disfruta de las protecciones especiales que contempla la vía rápida. Tanto los tratados como los proyectos legislativos están sujetos a enmiendas, y (lo que quizás sea más importante aún) se pueden demorar indefinidamente debido a las maniobras parlamentarias. El Senado tiene un largo historial de rechazo de los acuerdos internacionales que los presidentes presentan para su aprobación, ya sea en forma de tratados o de proyectos legislativos, y la manera más común de acabar con estos pactos es simplemente evitando que se vote sobre ese asunto. Las reglas del Senado ofrecen varias tácticas dilatorias, tales como mantener paralizado un proyecto de ley en un comité y el obstruccionismo (es decir, los debates interminables). Estas maniobras no existen en la vía rápida, la cual establece que se debe realizar una votación en el lapso de noventa días legislativos.

Otros acuerdos que se están negociando actualmente podrían ser presentados al Congreso ya sea como tratados formales o como proyectos legislativos ordinarios. Uno de ellos, el Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI), el cual se está negociando bajo los auspicios de la OCDE. La administración Clinton tenía la esperanza de que este pacto pudiera tratarse como un acuerdo ejecutivo y que por consiguiente no requeriría de la acción formal del Congreso, pero se multiplican las exigencias de que sea presentado al Senado como un tratado. Los mismos grupos que se oponían a una extensión de la autoridad de la vía rápida ahora apuntan sus esfuerzos contra el AMI. Si fracasan y Estados Unidos adopta el AMI, el acuerdo podría ser suscrito por países que no son miembros de la OCDE. Esto pudiera realizarse al incluir el acuerdo dentro de la estructura legal de la OMC.

Los Países Miembros del SELA también tienen la opción de negociar tratados bilaterales de inversión (TBI) con Estados Unidos. El propósito de un TBI es establecer un régimen legal más seguro para el tratamiento de las inversiones extranjeras, incluyendo normas para la solución de controversias. Estos acuerdos son considerados como tratados formales por Estados Unidos, lo cual significa que deben ser aprobados por las dos terceras partes del Senado. Aunque el Senado ha dado su aprobación a los TBI con diversos socios comerciales estadounidenses en los últimos años (a saber, Argentina, Ecuador,

Jamaica, Panamá y Trinidad y Tobago), todavía quedan algunos tratados pendientes con otros países (Haití, Honduras y Nicaragua).

Las negociaciones de acuerdos con Estados Unidos bajo un régimen bilateral y a la carta es una de las opciones que tienen los Países Miembros del SELA por separado. Tales acuerdos no requieren de la autoridad de la vía rápida, pero tampoco necesitan pasar por los procedimientos de aprobación en Estados Unidos.

V. Observaciones finales

El proceso del ALCA se encuentra en una coyuntura difícil e inusual. Por una parte, los países de la región ahora parecen estar listos para aprobar el lanzamiento formal de estas negociaciones. Por la otra, la economía individual más grande de las Américas tiene, en el mejor de los casos, un ambiguo mandato interno para participar en estas negociaciones.

Estados Unidos tiene una desafortunada historia de proponer y luego abandonar las principales iniciativas en las relaciones económicas internacionales. Algunas veces se le puede echar la culpa de ello al Congreso estadounidense, que se niega a ratificar los acuerdos que negocia el presidente. Esta fue la suerte que corrió el Tratado de Versalles, que el Senado se negó a aprobar después de la Primera Guerra Mundial (impidiendo así la participación estadounidense en la Liga de Naciones), y de la Carta de La Habana, que el

Congreso no quiso aprobar mediante resolución conjunta tras terminar la Segunda Guerra Mundial (acabando de esta manera con la Organización Internacional de Comercio). Otras veces la responsabilidad se puede atribuir al cambiante interés regional de los mandatarios estadounidenses. La Política del Buen Vecino de Franklin Roosevelt cayó en el olvido cuando la atención de Estados Unidos se concentró en la guerra en Europa y el Pacífico, por ejemplo; así como la Alianza para el Progreso de John Kennedy declinó a medida que la atención de Estados Unidos se dirigía al Sudeste Asiático.

Con esto no queremos sugerir que las autoridades de la región deberían ser fatalistas con respecto a las perspectivas del

“
El proceso del ALCA se encuentra en una coyuntura difícil e inusual: los países latinoamericanos y caribeños están listos para aprobar el lanzamiento formal de las negociaciones pero Estados Unidos tiene un ambiguo mandato interno para participar en esas negociaciones.
”

ALCA. El hecho de no haber conseguido una renovación de la autoridad para negociar por la vía rápida en 1997 no significa que Estados Unidos no podrá participar en el inicio de estas negociaciones. Existe la posibilidad de que se pueda convencer al Congreso de conceder dicha autorización en algún momento entre 1998 y el año 2005. Aunque la vía rápida en sí jamás vuelva a ser renovada, este mecanismo no agota los posibles medios a través de los cuales se pudieran negociar y promulgar los acuerdos comerciales. Las negociaciones del ALCA pudieran demandar paciencia y voluntad para improvisar. También requerirán que los funcionarios encargados de formular las políticas de los Países Miembros del SELA estén muy atentos a la situación política interna de la política comercial estadounidense en los próximos meses y en los años venideros.

Política social y ALCA

La autora destaca la importancia del impacto social que tendrá la instrumentación del ALCA, partiendo de la base que el proyecto hemisférico no debiera circunscribirse a "una simple apertura de mercados". A su vez, en los dos últimos capítulos plantea una serie de propuestas que llevarían a la práctica el hasta ahora teórico vínculo entre la política social y el ALCA.

Social policy and FTAA

The author makes special emphasis on the social impact that FTAA implementation will spark. The basis for the argument she presents in her paper is precisely that the hemispheric project should not be limited to being "simply market liberalization." In the last two chapters a number of proposals are made that could effectively put into practice what until now has only been the theoretical communion of social policy and FTAA.

Politique sociale et Zone de libre-échange des Amériques

L'auteur souligne l'importance des répercussions sociales de l'instauration de la Zone de libre-échange des Amériques, partant du principe que le projet continental ne devrait pas se limiter à une "simple ouverture de marchés". Dans les deux derniers chapitres, elle soumet une série de propositions qui permettraient de donner une forme concrète au lien, jusqu'à présent théorique, entre politique sociale et Zone de libre échange des Amériques.

Política social e ALCA

A autora destaca a importância do impacto social que terá a instrumentação do ALCA, partindo da base de que o projeto hemisférico não deveria circunscrever-se a "uma simples abertura de mercados". Por sua vez, nos dois últimos capítulos oferece uma série de propostas que levariam à prática, o até hoje teórico vínculo entre a política social e o ALCA.

Política social y ALCA

❖ Manuela Tortora

Directora de Relaciones Económicas de la Secretaría Permanente del SELA

Ponencia presentada en el Coloquio Académico de las Américas, San José de Costa Rica, 12 de marzo de 1998.

Desde la Cumbre de Miami de 1994, la sigla "ALCA" se asocia con términos eminentemente económicos: libre comercio y acceso a mercados, protección y promoción de inversiones, competencia, comercio de servicios, etc. Se asocia también con el proyecto más novedoso y más ambicioso jamás formulado en el ámbito de las relaciones hemisféricas, destinado a conformar un "bloque" económico de gran importancia en el sistema mundial.

En menos de cuatro años, el proceso de formación del ALCA ha ocupado una posición cada vez más significativa en la agenda de los gobiernos de América Latina y el Caribe, tanto en lo que respecta a su política económica exterior como en la definición de varias políticas internas: aun cuando la negociación propiamente dicha no ha empezado, se han invertido muchos esfuerzos en los grupos de trabajo hemisféricos, y ya se ha iniciado la tarea de identificación de las normas y políticas nacionales que necesitarían ajustes o cambios sustanciales para ser compatibles con el ALCA.

En síntesis, las expectativas generadas por el ALCA han adquirido un peso específico determinante, proporcional al alcance del proyecto y al impacto que tendría su realización para el desarrollo de América Latina y el Caribe. Pero si bien en la región hay plena conciencia de las implicaciones políticas, económicas y sociales de un proyecto de esta naturaleza, los trabajos preparatorios de los gobiernos y organismos involucrados tienden a concentrarse en su contenido "economicista" (algunos dirían "mercantilista"). Se está estudiando el efecto del ALCA sobre las corrientes de comercio e inversión intra y extrahemisféricas, pero parece dejarse de lado como algo poco urgente el análisis de los aspectos políticos y sociales —y habría que incluir los culturales también— de esa iniciativa.

Las reflexiones siguientes, preliminares y sin otra pretensión

“

Las expectativas generadas por el ALCA han adquirido un peso específico determinante, proporcional al alcance del proyecto y al impacto que tendría su realización para el desarrollo de América Latina y el Caribe.

”

que la de estimular estudios sobre el tema, se inspiran en la necesidad urgente de darle una base precisa y operativa al vínculo entre el ALCA y el desarrollo social de América Latina y el Caribe.

I. La importancia del tema

Es prematuro pronunciarse sobre el impacto de un acuerdo de libre comercio cuyo contenido aún no ha sido definido. Ciertamente, los trabajos técnicos realizados por los grupos hemisféricos desde 1995 brindan una fotografía amplia y actualizada de las políticas y normas existentes en el hemisferio en los temas económicos relacionados con el libre comercio hemisférico, aunque el alcance de los compromisos que se pudieran contraer mediante la negociación sigue siendo una incógnita.

Pero desde el punto de vista del desarrollo de América Latina y el Caribe, la incógnita más importante es la que se deriva del impacto social que pudiera tener el ALCA a lo largo de su instrumentación.

El término "impacto social" debe ser entendido en su más amplia acepción, abarcando las implicaciones directas e indirectas, positivas y negativas, de corto y largo plazo, que podrían derivarse del área de libre comercio, en la medida en que puedan ser identificadas y analizadas.

Esto significa, por ejemplo, en lo que se refiere al impacto social más inmediato y visible, evaluar la generación de empleo producto de un eventual aumento de las exportaciones hemisféricas, así como la pérdida de puestos de trabajo debido a la competitividad de las importaciones. Significa también estudiar la capacidad de los países latinoamericanos y caribeños de atraer nuevas inversiones productivas, tanto nacionales como extranjeras, como resultado de las potencialidades económicas que brinda el ALCA.

Desde el punto de vista del largo plazo, tomando en cuenta períodos más largos de puesta en práctica del ALCA, el impacto social es importante porque debería haber una relación entre el crecimiento cuantitativo del comercio y de la inversión en los países involucrados en el ALCA por una parte, y por la otra, la evolución cualitativa del nivel de vida de sus poblaciones. Obviamente, son muchas las variables que inciden sobre el desarrollo social (o el "desarrollo humano", usando la terminolo-

“

Desde el punto de vista del desarrollo de América Latina y el Caribe, la incógnita más importante es la que se deriva del impacto social que pudiera tener el ALCA a lo largo de su instrumentación.

”

gía del PNUD), y resulta difícil establecer una distinción entre las variables derivadas directamente del ALCA y las que se deriven de muchos otros procesos y fenómenos locales, regionales o internacionales. Intervienen también, en este ámbito, la calidad y eficiencia de las políticas sociales nacionales, que pudieran ser estimuladas y apoyadas por el proceso del ALCA.

En el mismo orden de ideas, el impacto social puede ser en cierta medida "previsto" *a priori*, antes de que el ALCA entre en vigencia, de tal manera que los pronósticos sobre las implicaciones a nivel del empleo, por ejemplo, o de la competitividad de las exportaciones, deberían ser utilizados como información en apoyo a los negociadores. Por supuesto, son muchas las dificultades de hacer pronósticos confiables en este terreno, pero la mera introducción, en las labores de preparación de la negociación, de la dimensión social, puede incidir sobre el diseño de los compromisos a asumir.

El hecho de que el impacto social del ALCA, sobre todo en el largo plazo, seguirá siendo una incógnita por más que se dediquen esfuerzos al tema no disminuye en nada su importancia. La dimensión social de un proyecto de esta naturaleza es clave tanto para la evaluación como para la credibilidad de la iniciativa en sí.

En efecto, a medida que el ALCA vaya generando resultados, el éxito y el costo de este proceso económico se medirán mediante indicadores de desarrollo social más que indicadores de comercio e inversión, mediante mejoras en la calidad de vida de las poblaciones de América Latina y el Caribe más que mediante la eliminación de barreras arancelarias y para-arancelarias. Y es la medición de los resultados del ALCA en términos sociales la que determinará en gran parte la viabilidad y duración del proyecto. Es por ello que conviene reflexionar sobre el contexto político en el que se inserta la propuesta área de libre comercio hemisférica.

II. El tema en su contexto

La nueva relación hemisférica planteada por el ALCA, donde por primera vez participarán como socios países de distintos grados de desarrollo y de distintas culturas, surge como uno de los resultados del proceso de apertura de las economías de América Latina y el Caribe, resultado, a su vez, de un importante cambio en el modelo de desarrollo de la región.

Los Estados Unidos no hubieran podido lanzar el proyecto del ALCA si no hubiese existido, en los países de América Latina y el Caribe, un contexto de estrategias económicas basadas en la

inserción internacional y en la competitividad, que justifican y sustentan la idea de una zona de libre comercio de esa naturaleza. Por parte de América Latina y el Caribe, el ALCA materializa la aspiración de completar los esfuerzos realizados en los procesos nacionales de apertura con el logro de una nueva relación económica entre los países del hemisferio. Esta aspiración no es únicamente comercial, ya que trasciende la necesidad de buscar nuevos mercados y más inversiones extranjeras;

es, sobre todo, una aspiración política, en el sentido en que confirma el interés de los Estados Unidos y la voluntad de América Latina y el Caribe de mantener el modelo de apertura económica y de "ponerle un candado" ("lock in") mediante compromisos internacionales que impedirían retrocesos.

Desde una perspectiva histórica, la década de los 90 y el proyecto del ALCA representan un nuevo ciclo en las relaciones hemisféricas, que desde la doctrina Monroe hasta la fecha, han conocido "altibajos" y fases tan disímiles como las del "buen vecino", del "stick and carrot", de la Alianza para el Progreso¹, del apoyo de los Estados Unidos a los regímenes militares, de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, de la Iniciativa Bush, de las tensiones generadas por la deuda externa durante la

"década perdida", del proteccionismo de los años 80, de las recientes "certificaciones" vinculadas al narcotráfico, etc.

Por consiguiente, el ALCA se inserta en el proceso de profundas transformaciones de alcance político y económico —e incluso ideológico— que están cambiando aceleradamente la fisonomía de la región así como su ubicación en el escenario mundial. Es un proyecto que, independientemente de su futuro éxito o fracaso, simboliza el deseo de iniciar una nueva etapa tanto en las políticas económicas individuales de los países participantes, como en la relación hemisférica en su conjunto. Queda por ver si mediante las eventuales negociaciones a ser lanzadas en la Cumbre de Santiago de Chile, y más tarde mediante la puesta en práctica de los compromisos, el ALCA seguirá siendo un factor de cambio a nivel interno y hemisférico o si, por el contrario, correrá la suerte efímera de otros proyectos análogos lanzados en las fases anteriores de las relaciones de Estados Unidos con América Latina y Caribe.

El ALCA es una apuesta de mayor envergadura y de mayor riesgo para los gobiernos de América Latina y el Caribe que para

“
El ALCA se inserta en el
proceso de profundas
transformaciones de
alcance político y
económico —e incluso
ideológico— que están
cambiando
aceleradamente la
fisonomía de la región
así como su ubicación
en el escenario mundial.
”

los de Estados Unidos y Canadá: un eventual fracaso del ALCA sería un elemento adicional para los que cuestionan la validez de las políticas de apertura como instrumento de desarrollo; un eventual éxito del ALCA, en cambio, equivaldría a una confirmación de que el camino emprendido es, pese a los sacrificios sociales, el correcto gracias a sus resultados positivos de largo plazo en pro del bienestar de las poblaciones.

En este contexto de cambios, y desde el punto de vista de las necesidades de desarrollo —en particular, las del desarrollo social de América Latina y el Caribe—, la “apuesta ALCA” debería ser complementada por elementos estratégicos tales como los siguientes:

- Un proyecto de *cooperación hemisférica* y no únicamente de libre comercio, o de cooperación energética como ha sido planteado recientemente². En este sentido, la Declaración de la Cumbre de Miami de diciembre 1994 constituye un marco referencial amplio, que incluye la zona de libre comercio como un elemento—importante pero no exclusivo—dentro de un plan de nuevas relaciones hemisféricas globales; por ende, la concepción del texto de Miami trasciende la liberalización de los flujos de comercio e inversión planteada en el ALCA, y constituye un punto de partida válido para lanzar una nueva fase de cooperación hemisférica integral. Faltaría precisar, en el marco de los principios y objetivos generales acordados por los Presidentes en Miami, el contenido operativo de esa cooperación hemisférica en lo que respecta al desarrollo social al que aspira la región.

- En corolario a lo anterior, el ALCA y el conjunto de los instrumentos complementarios al libre comercio deberían representar un proyecto de *tratamiento de las asimetrías* en el hemisferio: el grupo de trabajo hemisférico sobre las economías más pequeñas ha abonado un importante terreno en este sentido. Falta ahora abordar la tarea más importante, es decir pasar del reconocimiento político de que existen asimetrías entre los 34 países involucrados a la traducción en términos operativos de las implicaciones de esas asimetrías en cada uno de los compromisos que se contraigan en el ALCA. En otros términos, esto equivale a introducir la variable desarrollo social en cada una de las áreas de la negociación, ya que las asimetrías se manifiestan, en definitiva, mediante niveles de vida distintos. Como se señaló más arriba, una iniciativa de gran alcance como el ALCA tiene implicaciones sociales innegables, y una manera de abordarlas es precisamente partiendo del reconocimiento de las asimetrías en cada uno de los temas objeto de negociación.

- Por último, la nueva relación hemisférica debería basarse en un proyecto de *articulación viable y sustentable entre los*

compromisos que se deriven del ALCA y los avances de los esquemas de integración entre países de América Latina y el Caribe. Desde 1994, las Declaraciones de Presidentes y Ministros del hemisferio han incluido el reconocimiento de que el ALCA no sustituirá la integración intraregional, pero es sólo en las mesas de negociación específicas que se podrá determinar cómo preservar el patrimonio político y económico que se está capitalizando en esquemas de naturaleza distinta y más avanzada que el ALCA como es el caso del MERCOSUR, por ejemplo. En este sentido, en función del reconocimiento de que estos procesos intralatinoamericanos tienen vida propia e independiente del ALCA, los temas sociales deberían insertarse, con contenido operativo, en el ámbito de la articulación entre los compromisos hemisféricos y los de la integración regional: sería el caso, por ejemplo, de la libre circulación de mano de obra y de servicios profesionales³.

“

El contexto en el cual se inscribe el ALCA es, en síntesis, el contexto de una nueva relación hemisférica que no puede reducirse a una simple apertura de mercados.

”

El contexto en el cual se inscribe el ALCA es, en síntesis, el contexto de una nueva relación hemisférica que no puede reducirse a una simple apertura de mercados. La definición de una política social “del ALCA y para el ALCA”, adecuada a este nuevo contexto, tendría que tomar en cuenta todos los elementos que lo caracterizan: el impacto a la vez positivo y negativo de la globalización, las asimetrías existentes en los niveles de desarrollo, el compromiso político que representan los esquemas de integración y –habría que añadir– los cambios ideológicos y geopolíticos derivados del fin de la guerra fría.

El contexto en el cual se inscribe el ALCA es, en síntesis, el contexto de una nueva relación hemisférica que no puede reducirse a una simple apertura de mercados. La definición de una política social “del ALCA y para el ALCA”, adecuada a este nuevo contexto, tendría que tomar en cuenta todos los elementos que lo caracterizan: el impacto a la vez positivo y negativo de la globalización, las asimetrías existentes en los niveles de desarrollo, el compromiso político que representan los esquemas de integración y –habría que añadir– los cambios ideológicos y geopolíticos derivados del fin de la guerra fría.

La definición de una política social “del ALCA y para el ALCA”, adecuada a este nuevo contexto, tendría que tomar en cuenta todos los elementos que lo caracterizan: el impacto a la vez positivo y negativo de la globalización, las asimetrías existentes en los niveles de desarrollo, el compromiso político que representan los esquemas de integración y –habría que añadir– los cambios ideológicos y geopolíticos derivados del fin de la guerra fría.

III. Las características del tema social en el ámbito hemisférico

Desde hace varias décadas y particularmente desde la consolidación de regímenes democráticos, el tema del diseño e instrumentación de políticas sociales es recurrente en la agenda de los gobiernos latinoamericanos y caribeños, bien sea mediante iniciativas “populistas” o como compensación a las recientes decisiones de apertura y “ajuste estructural”. Pero en este terreno más que en otros, es largo el trecho entre el discurso y el resultado, entre la retórica y la medida concreta.

Por definición, en cualquier situación nacional, la política social es sumamente compleja, de resultados lentos y poco perceptibles en el corto plazo, y más difícil de diseñar e

instrumentar en forma eficiente que la política comercial, por ejemplo. Pero a las dificultades intrínsecas se añaden, en el caso de los países de América Latina y el Caribe, estructuras sociales inequitativas desde hace muchas décadas, indicadores de distribución de la riqueza que revelan más desigualdad que en los países menos adelantados del planeta⁴, e instituciones estatales ineficientes, insuficientes y mal dotadas.

El impacto de la apertura y de la globalización de las economías se superpone a estas fallas estructurales, evidenciándolas y profundizándolas. Las estadísticas están demostrando que los beneficios que generan las reformas económicas de los últimos años no se traducen en una mejor distribución de la riqueza: la repartición hacia abajo ("*trickle down*"), en el mejor de los casos, tarda en concretarse. Y aún los países con tasas de crecimiento sostenidas y estables no logran garantizar un "crecimiento con equidad", según la terminología de la CEPAL.

En este sentido, las expectativas generadas por el ALCA se enfrentan a una doble paradoja: a nivel interno, las democracias de América Latina y el Caribe deben aportar respuestas visibles en términos de desarrollo social, so pena de socavar su credibilidad y poner en peligro la gobernabilidad; pero hasta la fecha, son muy pocas las políticas sociales de la región que pueden calificarse de exitosas. A nivel de las relaciones hemisféricas, el ALCA sintetiza la esperanza de que los cambios económicos y comerciales que plantea se traducirán en un desarrollo social más equitativo; pero para ello, debe trascender su alcance limitado a la apertura de mercados y abarcar instrumentos de cooperación en materia de política social que aún no se han planteado, ni siquiera en teoría.

La mencionada política social "del ALCA y para el ALCA" debería caracterizarse por elementos operativos que permitan enfrentar esas paradojas, tanto las que se plantean en el plano nacional de los países participantes como las que se ubican en el plano de las relaciones hemisféricas.

Antes de reflexionar sobre algunos de los elementos que pudieran darle contenido práctico al deseable (pero hipotético) vínculo ALCA/ desarrollo social, cabe recordar que aquí estamos en un terreno difícilmente negociable según los patrones tradicionales del "dar algo a cambio de" que rigen la negociación comercial: puesto que las asimetrías son particularmente evidentes en cuanto a desarrollo social, ¿qué pudieran ofrecer los países de la región a cambio de instrumentos de cooperación para la micro empresa, por ejemplo? Al ser difícil negociar dentro del mismo campo, sólo cabrían "concesiones cruzadas" con otras materias de la negociación hemisférica. Pero en realidad,

la naturaleza asimétrica del desarrollo social impide la reciprocidad e impone la cooperación por encima de la negociación.

Por otra parte, la agenda social de América Latina y el Caribe contiene prioridades no forzosamente compatibles con la agenda social de los Estados Unidos: la primera es esencialmente "positiva" y centrada en la búsqueda de la equidad social (erradicación de la pobreza extrema, generación de empleo⁵, preocupación por la economía informal⁶, educación y salud, integración de grupos sociales marginales, etc.); la segunda, en cambio, es principalmente "negativa" ya que enfatiza el control del narcotráfico, de las migraciones y del "dumping social" (término que indica la supuesta competencia, en el mercado de los Estados Unidos, de productos más baratos que los nacionales debido a normas laborales más laxas y salarios más bajos). Aquí la asimetría entre América Latina y Estados Unidos radica no en los datos estadísticos sino en las prioridades y en el enfoque.

“
*La asimetría entre
 América Latina y
 Estados Unidos radica
 no en los datos
 estadísticos sino en las
 prioridades y en el
 enfoque.*
 ”

IV. El vínculo política social/ALCA: de la teoría a la práctica

Obviamente, cualquier sugerencia práctica que se pueda plantear en relación con este tema pierde validez si no hay, en primer lugar, un marco conceptual que permita ampliar el ámbito exclusivamente económico y comercial del ALCA, donde la dimensión social tenga cabida desde un principio. Sin embargo, las reflexiones anteriores pudieran ser complementadas con algunas sugerencias prácticas sobre cómo introducir la preocupación por el desarrollo social en el proceso de formación de una zona de libre comercio hemisférica:

- Como metodología general, todos los grupos de negociación que se constituyan deberían prever, en lo que se refiere a su mandato sectorial, la consideración de las implicaciones sociales de los compromisos que se definan. De esta forma, el tratamiento de la dimensión social del ALCA se haría en forma "horizontal", en todas las áreas temáticas del proyecto, lo cual no eximiría, sin embargo, de un tratamiento "ad hoc" y lineal de este tema, además del enfoque sectorial en cada grupo de negociación. La colaboración de los organismos económicos regionales e internacionales puede ser clave en este sentido, en apoyo a los diagnósticos nacionales que debería adelantar cada país individualmente.

- Paralelamente a la negociación del ALCA propiamente dicha, se deberían establecer mecanismos de negociación para definir instrumentos de cooperación hemisférica en temas tales como la educación y la salud, el desarrollo científico y tecnológico, la erradicación de la pobreza extrema, cuya importancia, para América Latina y el Caribe, es al menos equivalente a la del comercio.

Se deberían acordar mecanismos de evaluación de la nueva relación hemisférica derivada del ALCA y de otros instrumentos colaterales que se suscriban en el contexto de la Declaración de Miami en términos no sólo de flujos de comercio e inversión, sino también de impacto sobre el desarrollo social, mediante indicadores que midan, por ejemplo: la relación entre la captación de inversión extranjera y la generación de empleo; la apertura de las economías y el aumento del valor agregado de las exportaciones; la instalación de empresas extranjeras y la transferencia de tecnología; la creación de comercio y la reducción de la economía informal; la protección de la propiedad intelectual y el apoyo a la investigación nacional; la apertura a la competencia extranjera y el aumento de la productividad de los países de América Latina y el Caribe.

- Se podrían definir acciones de cooperación hemisférica en apoyo a las instituciones gubernamentales encargadas de las políticas sociales (ministerios de educación, salud, centros de investigación, etc.), en el marco del objetivo general de fortalecer la capacidad del Estado de distribuir los beneficios económicos derivados del ALCA. En este sentido, sería importante enfatizar que es el Estado (y sus instituciones) el que requiere ser más eficiente en la articulación de políticas económicas y sociales: el creciente papel de las organizaciones no gubernamentales, en materia de políticas sociales, puede ser un complemento pero no un sustituto de la acción estatal. Estas acciones corresponderían al apoyo al "buen gobierno" que los Estados Unidos y otros países industrializados están impulsando en las políticas de ayuda al desarrollo bilateral y multilateral.⁷

- Por último, se pudiera estudiar la factibilidad de financiar, en los países más pobres del hemisferio y para los sectores sociales que menos recibirán los beneficios del ALCA, programas de desarrollo social con los recursos derivados de la iniciativa hemisférica: por ejemplo, se podría establecer un

“

Se pudiera estudiar la factibilidad de financiar, en los países más pobres del hemisferio y para los sectores sociales que menos recibirán los beneficios del ALCA, programas de desarrollo social con los recursos derivados de la iniciativa hemisférica.

”

"impuesto de solidaridad hemisférica" correspondiente a un pequeño porcentaje de los dividendos generados por las inversiones extranjeras o por las exportaciones que se realicen gracias al ALCA.

V. A modo de conclusión

Las propuestas señaladas implican tareas adicionales a las que viene planteando el proceso de preparación del ALCA, y que ya representan una carga importante para los gobiernos de América Latina y el Caribe. Pero no cabe duda de que, si el ALCA (o cualquier otra iniciativa hemisférica) se materializa, se hará cada vez más evidente la necesidad de pensar en las implicaciones sociales y de diseñar las acciones correspondientes. Por "implicaciones sociales", como se señaló, hay que entender las positivas y las negativas: la distribución de los beneficios del ALCA así como las medidas necesarias para corregir sus costos.

Como es obvio, las primeras tareas deberían ser las de índole nacional: dentro de cada país habría que proceder a una evaluación de la política social existente y definir lo que se necesitaría hacer en el contexto de una zona de libre comercio hemisférico. En segundo lugar, la definición de una política social "del ALCA y para el ALCA" se basaría en la articulación entre las necesidades de cada país y las potencialidades de una nueva cooperación hemisférica. Las primeras tareas no eximen de las segundas, ni *vice-versa*.

Si la II Cumbre de las Américas decide lanzar las negociaciones, cabe pensar que, en el mediano plazo, las dificultades de fondo no surgirán de la ausencia del "*fast-track*" para la Administración Clinton, sino de la ausencia de estudios sobre los beneficios sociales del ALCA para los países en desarrollo del hemisferio, y por ende, la ausencia de diagnósticos sobre las implicaciones sociales de los compromisos que los negociadores pudieran contraer.

Como se mencionó más arriba, la "apuesta ALCA"—que es en definitiva la apuesta sobre una nueva relación hemisférica— es política y económicamente más arriesgada para los países de América Latina y el Caribe que para los Estados Unidos y Canadá. La actitud del Congreso de los Estados Unidos al rechazar la solicitud de "*fast-track*" es reveladora de que la inversión política de ese país en esta iniciativa hemisférica está sujeta a los vaivenes electoralistas y no se corresponde con el alcance estratégico del proyecto⁹. En síntesis, el ALCA genera muchas más expectativas en América Latina y el Caribe que en

los Estados Unidos, lo cual se traduce en un nivel de compromiso y en esfuerzos de preparación proporcionalmente mayores en nuestra región.

La introducción del tema de la política social en una iniciativa de apertura de mercados como el ALCA requiere mucho más que propuestas puntuales como las que se han señalado. Requiere, por parte de todos los países participantes, ampliar su visión de los objetivos del ALCA, pensar en términos de desarrollo de largo plazo, revisar la relación hemisférica. Requiere introducir, en la concepción misma del proyecto, principios e instrumentos de cooperación, solidaridad, y co-responsabilidad. Requiere darle al capital humano la ubicación que le corresponde en un proyecto que, si bien es originalmente comercial, no dejará de tener implicaciones políticas y sociales importantes. Requiere ver a la apertura económica como un proceso estrechamente dependiente de un contexto de estabilidad democrática y de equidad sin el cual no es sostenible. Requiere concebir al ALCA como un instrumento de desarrollo integral y no sólo como una respuesta a la globalización de la economía mundial. Requiere, en definitiva, audacia en los planteamientos, porque la globalización también es audaz en sus impactos.

NOTAS

1. La Alianza para el Progreso era un programa de cooperación y de redefinición de la relación hemisférica con base en un enfoque "integral", más amplio que el ámbito únicamente comercial del ALCA, e incluía varios elementos de política social.

2. A raíz del fracasado intento de la Administración Clinton de obtener la autorización de negociar "por la vía rápida" (fast track), los Estados Unidos parecen inclinados a enfatizar temas económicos de su interés que no pertenecen al terreno del libre comercio, como por ejemplo la

energía.

3. Aquí cabe recordar que en el lenguaje de esquemas tales como el MERCOSUR o la Comunidad Andina, el término "integración" se usa, stricto sensu, para referirse a procesos que van más allá del libre comercio e incluyen el establecimiento de una zona aduanera

(con arancel externo común), la coordinación macroeconómica y de políticas sectoriales, hasta la coordinación de la política exterior, mediante una delegación gradual y concertada de soberanía en favor de instituciones comunitarias. Tal como se vislumbra el ALCA por los momentos, la "integración" prevista en este proyecto incluiría, además del libre comercio, algunas áreas "paracomerciales" tales como la propiedad intelectual, los regímenes de inversión, los servicios, las normas de competencia, las compras gubernamentales, es decir, áreas básicamente coincidentes con las prioridades comerciales de los

Estados Unidos. Pero no se trataría de un proyecto de "integración" con elementos de supranacionalidad como en el caso de la Unión Europea o de los esquemas subregionales en América Latina y el Caribe.

4. América Latina y el Caribe es la región que registra la peor distribución de riqueza en el mundo: la clase media representa menos del 20% de la población, mientras que en los países industrializados representa el 50 o 60%. Ver PNUD, *Informes sobre el Desarrollo Humano*. (Varios años), Naciones Unidas, Nueva York.

5. En 1996, el desempleo urbano en América Latina y el Caribe ha alcanzado

el nivel más alto de los 10 años anteriores.

6. La economía informal representa, en muchos países de la región, más del 40% de las fuentes de empleo.

7. Ver SELA, *El "buen gobierno" y el Fortalecimiento de la Sociedad Civil: Notas desde la Perspectiva de América Latina y el Caribe*. Reunión del Comité Técnico del Grupo de los 24. SP/DRE/DT N° 1-97, marzo 1997.

8. Ver SELA, *"Las Opciones de Política comercial de los Estados Unidos ante la Cumbre de Santiago"*. DRE, DI. N° 19-98, Caracas, febrero 1998. Ver también los boletines mensuales Antena del SELA en los Estados Unidos.

Nueva dirección de la Secretaría Permanente del SELA

La Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) informa que, a raíz del incendio producido en sus instalaciones los días 5 y 6 de febrero de 1998, la nueva dirección de la sede es la siguiente:

Sistema Económico Latinoamericano (SELA)

Av. Francisco de Miranda,
Edificio "Centro Empresarial Parque del Este" (CEPE), Piso 1,
La Carlota, Caracas, Venezuela

Teléfonos (provisionales)

Recepción:	238.2134
Secretario Permanente:	238.2071
Secretario Permanente Adjunto:	232.2945
Dirección de Relaciones Económicas:	232.9081
Dirección de Desarrollo:	232.8841
Fax:	238.8923 238.8534

Debido a los daños en el servidor propio, ha sido momentáneamente suspendida la dirección <http://www.sela.org> y se mantiene en Estados Unidos el web site, en español e inglés:
<http://lanic.utexas.edu/~sela>

Próximamente informaremos la nueva dirección del webmaster del SELA

Lo invitamos a visitar la Red Latinoamericana y Caribeña sobre Privatización, desde el home y la sección Novedades donde encontrará las más recientes actividades, publicaciones y documentos del SELA.

¿Qué puede esperar Centroamérica de las negociaciones hemisféricas?

El autor presenta una serie de recomendaciones que podrían ser tomadas en cuenta por los países de economías pequeñas, como los de América Central, para obtener mayores beneficios en las negociaciones de los tratados de libre comercio regionales y hemisféricos.

Hemispheric negotiations, what's in it for Central America?

The author spells out recommendations for smaller economies, such as those in Central America, to ensure that they reap greater benefits from regional and hemispheric free trade agreements.

¿Que peut attendre l'Amérique Centrale des négociations à l'échelon continental?

L'auteur présente une série de recommandations dont les pays aux économies les plus faibles, tels que ceux d'Amérique Centrale, pourraient tenir compte pour tirer un profit accru des traités de libre-échange régional et continental.

¿Que pode esperar Centroamérica das negociações hemisféricas?

O autor apresenta um série de recomendações que poderiam ser tomadas em consideração pelos países de economias pequenas, como os da América Central, para obter maiores benefícios nas negociações dos tratados de livre comercio regionais e hemisféricos.

Qué puede esperar Centroamérica de las negociaciones hemisféricas

↪ **Umberto Mazzei**

Presidente del Instituto de Relaciones Económicas Internacionales, con sede en Guatemala.

I. La regionalización del comercio

La teoría económica dice que los efectos de los tratados de libre comercio regionales (TLCR) son ambiguos. El primer análisis crítico sobre el tema fue hecho por el economista canadiense Jacob Viner en un reporte elaborado en 1950. La preocupación principal, desde entonces, son los efectos distorsionantes del trato preferencial, que se otorgan los socios, en la distribución eficiente de la producción a través del comercio. La sustitución de fuentes de aprovisionamiento eficientes por otras menos eficientes, pero ubicadas en los países que gozan del trato preferencial, provoca pérdidas de oportunidades en la competitividad de los productores y disminuye la recaudación fiscal aduanera, sin recibir contrapartida. Otra preocupación importante es la pérdida del potencial de ampliación del comercio en los propios TLCR mediante reglas de origen, normas técnicas o requisitos sanitarios que constituyen una segunda barrera restrictiva que puede anular las concesiones arancelarias, refuerza los efectos distorsionantes en el comercio y crea complicaciones administrativas que facilitan los abusos. Los efectos de los TLCR pueden ser negativos en los países que mantienen tarifas altas para las importaciones de terceros países. Es probable que la apertura hacia los socios no produzca un abaratamiento general de los precios. En ese caso la merma en los ingresos tarifarios son rentas fiscales que se transfieren a las empresas exportadoras de los otros socios del TLCR, sin beneficio para los consumidores o el aparato productivo del país.

“
Lo preocupante de los TLCR es que se fundamentan en un trato discriminatorio, por lo que deberían ser llamados *Tratados de Comercio Preferencial*, en lugar de *Libre Comercio*.
”

La proliferación de tratados de libre comercio se ha convertido

en una moda en el sistema mundial de comercio; sobre todo en América y Europa. Lo preocupante es su fundamento en un trato discriminatorio, por lo que repetidamente se dice que deberían ser llamados Tratados de Comercio Preferencial, en lugar de Libre Comercio. Las promesas de ser un regionalismo abierto a la adhesión y por lo tanto una vía más rápida hacia la liberación del comercio que la multilateral, han demostrado ser falsas. La demora en la admisión de Chile en NAFTA, a pesar de su apertura económica, es un ejemplo elocuente; sin mencionar la larga lista de países aspirantes descartados a priori, como Centroamérica.

“
*Es conveniente
 recordar el intento de
 incluir en los TLCRs
 temas
 intrínsecamente
 ajenos al comercio
 internacional*
 ”

El énfasis en TLCRs tiene la desventaja de erosionar los beneficios del sistema multilateral para los propios países involucrados. Al negar oportunidades comerciales a terceros más eficientes para favorecer a los productores de los países miembros, se está desviando el comercio de fuentes eficientes a fuentes ineficientes, ocasionando pérdida de competitividad y por lo tanto de creación de comercio. Esa ayuda a los ineficientes es un motivo plausible para el apoyo que suelen tener los

TLCRs por parte de sectores con intereses especiales.

Otro aspecto preocupante de los TLCRs son la creación de distintos criterios para asignar la nacionalidad (origen) a los productos, en una época de globalización productiva. Las normas sobre contenido, transformación o agendas de desgravación varían no sólo entre los acuerdos, sino dentro de los mismos tratados (ver NAFTA); lo que crea un caótico “plato de spaghetti” normativo, según la acertada metáfora del Prof. Bhagwati de la Universidad de Columbia.

Por último, es conveniente recordar el intento de incluir en los TLCRs temas intrínsecamente ajenos al comercio internacional. El condicionamiento de las concesiones, por Estados Unidos, al cumplimiento de patrones sobre medidas ambientales, políticas laborales, combate al tráfico de drogas o trato a las poblaciones indígenas son imposiciones que, además de manipular la soberanía, son susceptibles de convertirse en barreras unilaterales al comercio. En general, tienen el efecto de anular las ventajas comparativas e incrementar los costos de producción en los países en desarrollo, con temas pertinentes al ámbito político que deberían ser tratados en otro contexto.

El desarrollo de las negociaciones en ALCA puede ser beneficioso y fructífero si se le orienta como un regionalismo verdaderamente abierto, que evite las tendencias a la discrimi-

nación de terceros países y se le dota de una normativa coherente y homogénea, que se relacione sólo con los temas pertinentes al comercio internacional.

II. La integración en Centroamérica

La integración entre los países centroamericanos ha sido lenta pero relativamente exitosa. Obedeciendo a los conceptos sobre integración de la época en que se inició el proceso, quedan algunos temas que no fueron ni previstos ni tratados. De estas omisiones la más relevante es la de los servicios, que conforman más del 50 por ciento del PIB en todos los países del área, sin tomar en cuenta la economía informal.

El camino hacia un Arancel Externo Común está aún en marcha. Existe coincidencia en la mayoría de los bienes y se busca la unificación de criterios sobre el resto. Algunos productos fueron excluidos del libre comercio regional: tabaco, azúcar, petróleo y harina de trigo. Esta lista es curiosa, pues incluye productos que se exportan a terceros países, como el azúcar, y otros que no se producen en cantidad relevante, como petróleo. Están aún pendientes de negociación: calzado, textiles, confección, algunos productos de interés fiscal y los productos agrícolas sometidos a cuotas que fueron arancelizados para cumplir compromisos de la Ronda Uruguay.

El programa de desgravación arancelaria, destinado a uniformar criterios, busca llegar a un arancel de 0 por ciento para materias primas y 15 por ciento para productos terminados; con niveles intermedios de 5 por ciento y 10 por ciento para materias primas y productos intermedios producidos en la región. Mientras tanto, cada país ha anunciado un programa de desgravación individual, para alcanzar las metas arancelarias de acuerdo con las respectivas posibilidades fiscales. A continuación presentamos los calendarios originales acordados:

GUATEMALA

Tipo de bien	Enero 1997	Enero 1998	Enero 1999
Materias primas	0%	0%	0%
Bienes intermedios con 10%	9%	7%	5%
Bienes intermedios con 15% y bienes de capital centroamericanos	14%	12%	10%
Bienes finales con 20%	19%	17%	15%

ANALISIS

NICARAGUA

Tipo de bien	Enero 1997	Julio 1999
Bienes de capital producidos en la región	5%	0%
Bienes de capital no producidos en la región	0%	0%
Materias primas producidas en la región	5%	0%
Materias primas no producidas en la región	0%	0%
Bienes intermedios producidos en la región	10%	5%
Materias intermedios no producidos en la región	0%	0%
Bienes de consumo final	15%	10%

Nota: Ley de Justicia Tributaria y Económica De 1997 modifica provisionalmente los techos Acordados con sus socios centroamericanos.

COSTA RICA

Tipo de bien	Enero 1998	Julio 1998	Enero 1999	Julio 1999	Enero 2000
Bienes de capital	2%	1%	0%	0%	0%
Materias primas	0%	0%	0%	0%	0%
Bienes intermedios con 10%	9%	8%	7%	6%	5%
Bienes intermedios con 15%	14%	13%	12%	11%	10%
Bienes finales con 20%	19%	18%	17%	16%	15%

Nota: para algunos productos Agropecuarios la Desgravación se hará en el Año 2005 .

EL SALVADOR

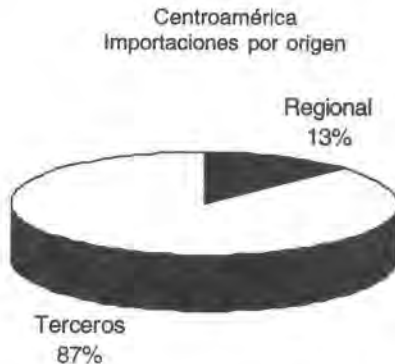
Tipo de bien	Enero 1998	Julio 1998	Enero 1999	Julio 1999
Materias primas	0%	0%	0%	0%
Bienes de capital	0%	0%	0%	0%
Bienes intermedios con 10%	8%	7%	6%	5%
Bienes intermedios con 15%	13%	12%	11%	10%
Bienes finales con 20%	18%	17%	16%	15%

HONDURAS

Tipo de bien	Enero 1998	Julio 1998	Enero 1999	Julio 1999
Bienes de capital	0%	0%	0%	0%
Materias primas para agro-Químicos y medicinas	0%	0%	0%	0%
Otras materias primas	0%	1%	0%	0%
Bienes intermedios con 10%	8%	7%	6%	5%
Bienes intermedios con 15%	13%	12%	11%	10%
Bienes finales con 20%	18%	17%	16%	15%

En junio de 1997, los Viceministros a cargo de la integración acordaron postergar la inclusión de los llamados "productos sensibles" (algunos agropecuarios) hasta el año 2005 y los que comenzaron el calendario de desgravación con aranceles superiores al 20 por ciento serán desgravados linealmente para el año 2000.

III. El comercio en el mercado Común Centroamericano



Fuente: SIECA, Boletín Estadístico 6.1, Enero 1998

Los efectos de la integración en el comercio regional han comenzado a sentirse más intensamente a partir de 1992, cuando se inició la tendencia a la apertura con la adhesión al GATT y nuevos enfoques en la integración. Los efectos distan mucho de ser homogéneos. Llama la atención que las exportaciones conjuntas hacia terceros países tenga una tasa de crecimiento más alta (76 por ciento) que el comercio intrarregional (66 por ciento). La tasa de crecimiento en cuanto al origen de las importaciones es más equilibrada: las de terceros países han crecido un 66 por ciento en los últimos cinco años, que es ligeramente inferior al 69 por ciento de crecimiento en las importaciones intrarregionales. Lo que sí existe es un vasto desequilibrio; mientras en 1997 las exportaciones entre los socios de la región fueron un 21.6 por ciento del total de exportaciones, las importaciones provenientes de la región fueron apenas el 13 por ciento.

Las cifras sobre el destino de las exportaciones de Centroamérica, según la SIECA, demuestran que las ventas al resto del

mundo crecen de manera más pronunciada que el comercio entre los países de la subregión.

Con respecto a las exportaciones intrarregionales se aprecian unas dimensiones y un crecimiento individual que tampoco es homogéneo. En los cinco años considerados, las exportaciones a la región de Guatemala crecieron un 66 por ciento; las de Costa Rica un 68 por ciento; las de El Salvador 106 por ciento y las de Nicaragua un 173 por ciento, las de Honduras en cambio disminuyeron un 20 por ciento.

Las dimensiones tampoco guardan proporción. Guatemala sola exporta a la región aproximadamente tanto como El Salvador, Honduras y Nicaragua juntos. El Salvador sólo exporta a la región tanto como Costa Rica, Honduras y Nicaragua juntas.

Las cifras referidas a las importaciones no guardan ningún paralelo con el de las exportaciones.

El único país que mantiene un equilibrio en su comercio regional es El Salvador. Los otros países son exportadores netos, como Guatemala y Costa Rica o importadores netos, como Honduras y Nicaragua.

“

En los acuerdos de libre comercio, los países pequeños son los que más se benefician al ganar acceso a mercados más grandes; esto es, siempre y cuando sean competitivos.

”

IV. Centroamérica en la integración hemisférica

En los acuerdos de libre comercio, los países pequeños son los que más se benefician al ganar acceso a mercados más grandes; esto es, siempre y cuando sean competitivos. Desde finales de los años ochenta América Central se ha venido estableciendo en los mercados internacionales con productos no tradicionales, principalmente manufacturas intensivas en mano de obra. A principios de los noventa la región ya disponía de algunos nichos de producción orientados exclusivamente a la exportación; principalmente textiles, confección y ensamblaje de artículos eléctricos. El principal cliente de las exportaciones de Centroamérica son los Estados Unidos y la mitad de las exportaciones a ese mercado, desde mediados de los noventa, está constituida por textiles y confección, en lugar de las tradicionales exportaciones agrícolas.

Algunos servicios han comenzado a desarrollarse, principalmente el turismo. Las condiciones de clima, la ubicación geográfica y las especiales características culturales hacen de la región un lugar particularmente propicio para el desarrollo del turismo. Es de esperar que la pacificación y el recién encontrado

equilibrio político desarrollen las condiciones de seguridad, no sólo para la afluencia de personas, sino también de inversiones.

La región avanza consciente hacia una mayor apertura en el área de bienes. Los niveles de protección arancelaria han descendido dramáticamente en los últimos cinco años. Quedan algunos bolsones de resistencia por influencia de grupos rentistas en algunos casos o por legítimas preocupaciones sobre el empleo en otros.

En el área de servicios financieros, el proteccionismo sigue rampante. La exclusión no sólo está dirigida a los competidores internacionales sino a las otras entidades financieras de los países centroamericanos. Este aislamiento de los sistemas financieros nacionales es muy peligroso en países de escasos capitales, pues constituyen un freno al desarrollo y una fuente de inestabilidad. Los sistemas financieros cerrados tienden a colapsar apenas alguno de sus actores entra en dificultades, pues consisten en una red interdependiente. Los países del sur-este asiático son un ejemplo reciente: a pesar de su apertura en comercio de bienes y otros servicios, sus mercados financieros permanecieron cerrados. Ahora son el sector que con sus ineficiencias arrastra al abismo las economías nacionales respectivas y repercute en el ámbito internacional. El caso venezolano de 1995 es también ilustrativo y muy cercano. Las negociaciones de ALCA ejercerán seguramente una benévola influencia hacia una mayor apertura del sector de servicios financieros y de otros también importantes, como telecomunicaciones y transporte, pero donde se vislumbra una menor resistencia a la apertura.

Tal vez el mayor beneficio para América Central en un contexto de apertura hemisférica sea la posibilidad de atraer inversiones. Ubicada geográficamente en la puerta de NAFTA, con acceso a los dos océanos y mano de obra hábil y abundante, puede resultar un lugar estratégicamente interesante para los inversionistas.

“
Tal vez el mayor
beneficio para América
Central en un contexto
de apertura hemisférica
sea la posibilidad de
atraer inversiones.
”

V. Recomendaciones

Los países pequeños tienen mucho que ganar con el acceso a mercados mucho más grandes, pero para poderlo garantizar es conveniente que sea lo más multilateral posible, de modo que se disuelva la mayor capacidad de presión y la relativa capacidad

de obrar con impunidad de las economías más vastas y poderosas. También es importante que exista la mayor transparencia y seguridad en las normas que regulan ese libre comercio, para que pueda practicarse con equidad entre grandes, medianos y chicos. Por este motivo estimamos conveniente hacer algunas recomendaciones en cuanto a los temas de negociación que son de especial importancia para los países de América Central.

1. Acceso a mercados

Enfocar el libre comercio como concesiones negociadas que favorecen otros países en lugar de una inversión en el bienestar de los propios ciudadanos es un error de criterio en la diplomacia comercial. Mientras se logra un consenso sobre esa premisa, se adelantan algunas recomendaciones que son pasos en la dirección deseada. Como los beneficios del libre comercio se demorarán tanto como duran las negociaciones, se prefiere una agenda acelerada y sin reservas de cobertura. Basada en ese concepto del objetivo de las negociaciones de ALCA, se proponen los siguientes puntos:

- Que las negociaciones de desgravación arancelaria terminen antes del año 2005 y no como fecha de inicio, según pretendan en algunos países los defensores de prolongar los ingresos rentistas.
- La negociación del entero universo arancelaria, sin reservas de ningún sector o producto, para evitar distorsiones ineficientes en el aparato productivo y el mantenimiento de privilegios a expensas del desarrollo de otros sectores y del consumidor nacional.
- Avanzar en la discusión para la liberalización de los mercados agrícolas, para llegar a compromisos de apertura que se adelanten al tratamiento del tema en la OMC. Los países centroamericanos tienen interés especial en promover la apertura y la transparencia de los precios en los mercados agrícolas mundiales, para mejorar su competitividad en las exportaciones.
- Definir parámetros muy claros y vinculantes en cuanto al programa de desgravación a nivel hemisférico, que incluya el compromiso de que las tasas arancelarias no superen el 10 por ciento para productos finales de terceros países, como un paso que facilite el camino hacia la liberación mundial del comercio.
- La renuncia a tratos preferenciales o asimétricos por motivos de menor desarrollo u otras consideraciones que menoscaban el trato igualitario de país a país. Esas medidas de aparente consideración no hacen más que prolongar las causas

del subdesarrollo y perpetuar los errores de las políticas económicas equivocadas que los ha conducido a las presentes circunstancias de desventaja competitiva.

- Que se abandonen las restricciones arancelarias estacionales, que se aplican a determinados productos según la conveniencia de la producción nacional.
- Que se abandonen las prácticas discriminatorias que fijan un arancel más alto cuando un mismo producto tiene un precio inferior al de un umbral prestablecido (ej. Brandy de más de US\$ x 5%; Brandy de menos de US\$ x 20%).

2. Normativa comercial

Las normas aceptadas internacionalmente para mejorar la distribución mundial de la eficiencia productiva reconocen la importancia de la transparencia en los precios para una competencia leal. Los precios son el eje de la economía de mercado, por este motivo existen mecanismos para neutralizar su manipulación para obtener una competitividad ficticia que lesiona los intereses de los productores eficientes. También es reconocido que se abusa de la utilización de esos mecanismos con fines proteccionistas, mediante acusaciones falsas que dan lugar a procesos prolongados que causan perjuicio a los beneficiarios del libre comercio. Por estas consideraciones conviene que la normativa comercial impida contemporáneamente las prácticas que otorgan una competitividad artificial y los abusos que puedan cometerse en las medidas que las neutralizan. Para lograr ese objetivo en las negociaciones de ALCA, se proponen los siguientes puntos:

– La incorporación en el acuerdo de un programa para la eliminación de los tipos de subsidio catalogados como “apoyos recurribles” en el área hemisférica. Esta medida haría más competitivos los productos de los países con menores recursos fiscales, que por ello son los que menores subsidios otorgan y que mayores daños sufren por la artificialidad de los precios. Esta medida es particularmente importante en el sector agrícola, que suele ser la base de las economías menores de América Latina y que es el área donde se producen mayores distorsiones en los precios.

– Reiterar ante las partes involucradas en las negociaciones el peligro de que las ayudas internas se conviertan en un obstáculo insuperable durante las negociaciones, por la imposi-

“

La eliminación de los subsidios catalogados como "apoyos recurribles haría más competitivos los productos de los países con menores recursos fiscales".

”

bilidad que tienen para los países con menores recursos fiscales de aprovechar cualquier concesión o tolerancia en beneficio propio. Para estos países es indispensable una nivelación al mínimo en las ayudas para que exista un libre comercio equitativo.

– Insistir en la armonización de las legislaciones nacionales en materia normativa comercial, mejorando el patrón que ofrece la normativa multilateral de la Organización Mundial del Comercio. Deben tomarse también medidas para impedir la interpretación antojadiza o localizada en la aplicación de los derechos antidumping y de los derechos compensatorios.

Para ese último propósito es indispensable que exista en el acuerdo un sistema propio, ágil y equitativo, de solución de controversias, pues si bien la normativa de los acuerdos sobre los artículos VI y XVI del GATT 1994 puede servir de patrón, el Órgano de Solución de Controversias de la OMC tiene procedimientos lentos, que benefician temporalmente a los promotores de acusaciones infundadas.

“
*Las reglas de origen
 son el instrumento
 preferido para la
 desviación del
 comercio en beneficio
 de proveedores
 ineficientes o
 rentistas.*
 ”

3. Reglas de origen

Las reglas de origen son el instrumento preferido para la desviación del comercio en beneficio de proveedores ineficientes o rentistas. La falta de criterios homogéneos en las reglas de origen da lugar a una técnica casuística que permite deducir lógicamente, no sólo el sector de proveedores que se desea beneficiar, sino, a veces, el nombre del beneficiario. Si se lograra en ALCA un acuerdo hemisférico sobre ese tema solamente, se superaría la presente complicación demencial que los intereses particulares han reflejado en la red de acuerdos de libre comercio existentes. Con estas consideraciones en mente hacemos las recomendaciones siguientes:

– Que los criterios orientadores de la admisión de bienes a los beneficios del acuerdo se basen en: a) los procesos de transformación, b) el valor agregado a las materias primas, c) el lugar de la última transformación importante, beneficiando la acumulación.

- Que los criterios de otorgación de origen se fundamenten en:
- Origen absoluto del bien
 - Cambio de clasificación arancelaria
 - Valor del contenido regional

d) Es conveniente que se elimine el sistema de cláusulas que excluyen del trato preferencial a los bienes constituidos por insumos provenientes de partidas específicas.

– La armonización de las reglas de origen en escala hemisférica.

4. Valoración aduanera

Para que un sistema de valoración aduanera pueda ser efectivo y aplicable debe existir también armonización de códigos arancelarios, de modo que las declaraciones de valor sean homogéneas. El objetivo de la valoración aduanera debe ser evitar la subfacturación o la subrepresentación del valor verdadero de las mercancías. Por ello recomendamos las siguientes medidas:

– Que se adopte de inmediato como base de la clasificación arancelaria el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, en su integridad.

– Que se aplique de inmediato el Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VII sobre Valoración en Aduana de Organización Mundial del Comercio (OMC) en todos los países que integran el ALCA.

– La adopción de formularios uniformes y procedimientos uniformes en toda el área hemisférica.

– La eliminación de la práctica de aplicar precios mínimos o de la aplicación "a priori" de precios de referencia distintos al valor de factura. Los precios de referencia deberían ser utilizados sólo para señalar "a posteriori" los indicios de fraude fiscal.

5. Normas técnicas

Después de eliminadas las restricciones cuantitativas y con los compromisos de desgravación en las tarifas confiscatorias, las normas técnicas se van constituyendo en la principal barrera no arancelaria. Con la mayor apertura en materia arancelaria, algunos países han comenzado a erigir una maraña proteccionista de normas técnicas que pone al descubierto, en ocasiones, una auténtica vocación creativa. Con el fin de salir al paso a esa tendencia recomendamos las siguientes medidas:

– Armonización de los estándares mediante la elaboración de un inventario hemisférico de las normas técnicas que afectan el comercio y la eliminación de aquellas que no correspondan a las establecidas por los organismos internacionales de normalización.

– Cuando existan razones locales para la aplicación de

normas que no correspondan a las internacionales éstas deben ser plenamente comprobadas.

– La creación de consejo hemisférico de enlace entre los distintos organismos nacionales de normalización, que revise las normas técnicas que afectan el comercio regional y se pronuncie sobre su justificación.

– Armonizar los procedimientos de evaluación de la conformidad y establecer acuerdos de reconocimiento regional.

6. Normas sanitarias

Las medidas sanitarias están plenamente justificadas para proteger las personas, plantas, animales y el medio ambiente de

amenazas externas, pero con frecuencia se abusa en su aplicación con fines proteccionistas. Por ser medidas relacionadas principalmente con el comercio agrícola, con frecuencia se denuncian riesgos imaginarios bajo presión política de grupos de productores o intermediarios. En otros casos los abusos se comenten por omisión, demorando o absteniéndose de dar los permisos sanitarios correspondientes o exigiendo largos procedimientos de certificación de inocuidad.

– Las normas sanitarias deberán basarse en informaciones de los organismos internacionales reconocidos a ese efecto. En caso de tratarse de medidas especiales y de urgencia éstas deberán ser plena y científicamente comprobables por las partes involucradas.

– El establecimiento de compromisos en cuanto al tiempo de entrega o negación de permisos sanitarios. En caso de negación, ésta debiera, evidentemente, especificar la causa.

– Las tarifas de las certificaciones deberán reflejar los costos incurridos. La exageración en las tarifas constituye un obstáculo al comercio.

7. Servicios

Los servicios son de particular interés para los países centroamericanos, sobre todo aquellos que tienen pocas barreras de entrada. El vínculo entre servicios, inversión, tecnología y su efecto en la mejora de la eficiencia productiva, hace que sean vistos como una vía más rápida para el desarrollo, en los países de economías pequeñas.

“
Las medidas sanitarias
están plenamente
justificadas para
proteger las personas,
plantas, animales y el
medio ambiente de
amenazas externas,
pero con frecuencia se
abusa en su aplicación
con fines
proteccionistas.
”

Los obstáculos al comercio de servicios no son aranceles sino leyes y reglamentos. Por la amplísima gama de actividades cubierta por los servicios, las normas que obstaculizan su comercio se encuentran diseminadas a lo largo y ancho de la legislación de cada país. Por ello es corriente que los propios países desconozcan la totalidad de las medidas restrictivas que tienen incorporadas. El proteccionismo en los servicios es tan grande que hay enteros sectores reservados a las empresas nacionales. Los instrumentos utilizados para la protección son de gran variedad: negación absoluta de presencia comercial, limitaciones a la inversión, licencias, cuotas de empleo, limitación al número de prestaciones, etc. Los principios que viola suelen ser los de Acceso a Mercado, Trato Nacional y Nación Más Favorecida.

Las características de estos obstáculos ya han sido objeto de estudio y clasificación por parte de la Unidad de Servicios de la UNCTAD, en un programa llamado MAST (Measures Affecting Services Trade). El objetivo de ese programa es el de crear, por países, un inventario de las restricciones, cruzando la información según el modo de prestación y tipo de compromiso adquirido con relación al GATS (General Agreement on Trade of Services). El primer inventario encuadrado en ese programa se realizó precisamente en Centroamérica, por encargo de la SIECA. La CEPAL también dispone de un inventario similar, más detallado y que incluye Panamá, con una evaluación del estado y dimensión de los servicios en los seis países del Istmo. También ha promovido la SIECA el proyecto de un Acuerdo Marco sobre Servicios para los países del Mercado Común Centroamericano y ha elaborado 20 estudios por sectores en que se identifican las barreras y condiciones de competencia.

Por ello recomendamos la adopción acelerada en Centroamérica del Acuerdo Marco sobre Servicios promovido por SIECA, como un primer paso hacia la apertura y desarrollo de la competitividad regional. También es conveniente que se acepte la solicitud de ingreso de la República Dominicana al Mercado Común Centroamericano. La negociación en este caso está basada en una apertura total del mercado dominicano a los bienes centroamericanos a cambio de una apertura de la región a los servicios dominicanos.

8. Inversiones

Las inversiones son un tema prioritario para Centroamérica; no sólo por lo que significan en tema de empleo, incremento de capital, recaudación fiscal, exportaciones, sino muy principal-

mente como fuente de innovación y adelanto tecnológico. La apertura centroamericana a la inversión para la producción de bienes es casi completa. Falta todavía la apertura a las inversiones orientadas a los servicios, que es la que mayor efecto redistributivo puede tener en las economías regionales, porque es allí donde tienen lugar las aplicaciones más novedosas. También es necesario hacer reformas que devuelvan confianza en el Sistema de Administración de Justicia.

Para hacer más atractivo el panorama a las inversiones extranjeras se recomienda incorporar en ALCA las siguientes medidas:

- Garantías contra riesgos políticos y nacionalizaciones.
- Instrumentos que otorguen transparencia a los procesos de privatización y licitaciones públicas.
- Mecanismos claros para solucionar controversias con entidades públicas y sindicatos.

9. Pequeñas economías

La definición de lo que son las pequeñas economías resulta un tanto difícil y confusa. Si se clasifica por indicadores se pueden tomar varios criterios.

Tamaño de la población

Población menor de 10 millones de habitantes: 112 países clasifican con ese criterio, incluyendo a Suiza, Dinamarca, Hong Kong, Singapur, etc.

Superficie (Banco Mundial)

Es indicativo de recursos naturales y sirve para calcular la densidad de población; poca densidad, cuando es menos de 9h/km², puede ser indicativa de poco desarrollo, pero Canadá o Australia tienen poca densidad y Libia o Argelia mucho territorio.

Producto Interno Bruto (PIB)

El valor absoluto del ingreso agregado da una idea del tamaño del mercado interno y de las posibles economías de escala. Sólo 30 países tienen un PIB mayor de US\$ 100 millones, pero figuran entre ellos algunos pequeños, como Suiza, Dinamarca y Hong Kong.

Puede decirse que estos criterios no son índices de debilidad o fortaleza económica. Aún con un nivel de desarrollo homogéneo, es lógico que los países con menor territorio tengan menor población y menor PIB.

“

Las inversiones son un tema prioritario para Centroamérica; no sólo por lo que significan en tema de empleo, incremento de capital, recaudación fiscal, exportaciones, sino muy principalmente como fuente de innovación y adelanto tecnológico.

”

Otro enfoque puede ser el nivel de desarrollo. Por ejemplo, el PIB per cápita (BM, FMI) debería dar una idea del desarrollo económico al indicar el ingreso promedio de cada habitante. El problema es que puede haber concentraciones de ingresos (países petroleros) o que no mida la paridad de poder adquisitivo (purchasing power parity: PPP) que puede ser distorsionada por la tasa de cambio o diferenciales inflacionarios.

Aún así se pueden encontrar algunas características comunes.

- Las economías pequeñas suelen tener características estructurales que las hacen vulnerables: limitación de mercado interno y dependencia del comercio externo, poca diversificación, estrecha base tributaria, menor capacidad de amortización de gastos en infraestructura y administración pública.

- Mayores beneficios con la liberación del comercio, por el acceso a mercados más grandes.

A su vez, los criterios de clasificación de los organismos internacionales no coinciden al determinar el grado de desarrollo.

El FMI los clasifica según la base industrial: países industriales (23), países en desarrollo (132) y países en transición (23). El Banco Mundial los clasifica según ingresos per cápita: países de ingresos altos (39), países de ingreso mediano (111), países de ingreso bajo (60). En ambas instituciones se elaboran también clasificaciones basadas en criterios como estructura de las exportaciones y nivel de endeudamiento.

El GATT y ahora la OMC permiten la "autoselección", esto significa que los países miembros que lo consideren útil y plausible se declaran "países de menor desarrollo". Esto funciona a los efectos de determinados tratos favorables entre miembros. En cuanto a criterios objetivos, la OMC utiliza dos: 1) Para fines presupuestarios los criterios del Banco Mundial. 2) Para la clasificación de "menos desarrollados", en cuanto a cumplimiento de compromisos asumidos, se usa la base de países con ingreso per cápita inferior a US\$ 1000.

La ONU utiliza un índice de desarrollo humano, que combina varios indicadores sociales y económicos para cuantificar el desarrollo. El PNUD clasifica 173 países, de los cuales 53 tienen desarrollo humano alto, 65 desarrollo humano mediano y 55 desarrollo humano bajo. En cuanto al ingreso per cápita, también tiene la ONU su propia clasificación: países industriales: 46; países en desarrollo: 127; países menos desarrollados: 45.

La clasificación según la estructura económica contempla los siguientes aspectos:

- Ingreso per cápita (por debajo de US\$ 1000). Clasifican 5 países: Guyana, Haití, Nicaragua, Honduras y Bolivia.

– Comercio como porcentaje del PIB (dependencia superior al 50 por ciento). Hay 24 países, todos los del CARICOM y otros, muy variados, como Canadá, Chile, Panamá, Venezuela, Paraguay, Costa Rica, Honduras y Nicaragua.

– Dependencia Fiscal de Aranceles (superior al 20 por ciento). Existen 13 países: Santa Lucía, Bahamas, Belice, República Dominicana, St. Kitts & Nevis, Barbados, Antigua & Barbuda, Grenada, Nicaragua, Jamaica, Colombia, Honduras, Dominica.

– Recaudación arancelaria (como porcentaje del PIB). En el rango superior al 5 por ciento hay 5 países: Santa Lucía, Bahamas, Barbados, Jamaica y Honduras.

ALCA significa la eliminación de gravámenes y los otros obstáculos al comercio entre países americanos. Se argumenta que las pequeñas economías deberían recibir un trato “asimétrico” en cuanto al cumplimiento de los calendarios de apertura comercial en ALCA. Esto es, que debería permitírseles demorar sus compromisos de apertura y de incorporación de los cambios normativos y administrativos necesarios. La pregunta es si la demora beneficia la reforma de sus economías y conduce al bienestar de su población, o sólo sirve para prolongar las ineficiencias y la protección de privilegios.

Las razones aducidas son las siguientes:

– Vulnerabilidad a las fluctuaciones externas de la producción y la demanda.

Observación: Las fluctuaciones externas continuarán. Son independientes del calendario de apertura que adopte cada economía pequeña, por lo que la postergación no proporciona ningún beneficio. La integración en una economía regional tenderá a estabilizar las fluctuaciones y a desarrollar nuevas actividades productivas.

– Mercados internos limitados

Observación: El mercado interno no crecerá porque se postergue la apertura. La única manera de obtener economías de escala con un mercado interno limitado es la exportación. Para exportar es necesario ser competitivo y eso implica competir primero en el propio mercado.

– Dependencia en el comercio externo

Observación: La dependencia en el comercio externo es una característica de todas las economías desarrolladas, con excepción de los Estados Unidos. Puede decirse que es indicio de éxito económico.

En todo caso la postergación de la apertura no producirá ningún progreso hacia la autarquía en los países pequeños.

– Estructuras productivas poco diversificadas

Observación: La protección ha sido la política prevalente

hasta ahora y la poca diversificación es un resultado de la falta de apertura. La apertura puede atraer las inversiones y el "know how" para desarrollar más fuentes de producción competitiva y de trabajo.

– El pequeño tamaño de las empresas

Observación: Las empresas pequeñas de las pequeñas economías pueden crecer sólo compitiendo en los mercados internacionales; para ello es indispensable que sean capaces de competir en los mercados domésticos.

– Importancia del ingreso aduanal como base tributaria

Observación: Este es un argumento válido para postergar la apertura. Para evitar un colapso administrativo es necesario encontrar nuevas fuentes de ingresos fiscales, para lo cual será importante la asesoría y la cooperación. En América Central sólo Honduras y Nicaragua figuran en esa categoría.

Las consideraciones anteriores permiten hacer las recomendaciones siguientes para las pequeñas economías, si consideramos entre ellas a los países de América Central.

1. Apertura coincidente con el calendario general, con excepción de aquellos países para los cuales la recaudación aduanera es difícil de sustituir como elemento muy importante de recursos fiscales.

2. Capacitación para mejorar los recursos humanos que requiere un ambiente de apertura y competitividad.

3. Apoyo técnico para elaborar planes de desarrollo en "nichos" en que exista capacidad competitiva potencial y que tengan atractivo para la inversión. Los países pequeños logran el desarrollo económico y humano mediante la especialización a nivel internacional. Ej. Singapur, Hong Kong, Mónaco, Lichtenstein.

“

Postergar el cumplimiento de los compromisos de apertura comercial no proporcionará ningún beneficio a los países de economías pequeñas.

”

Articulación de acuerdos de integración y la Comunidad Latinoamericana de Naciones

En esta ponencia se consideran, sucesivamente, algunos antecedentes históricos de una Comunidad de Naciones en la región y los requisitos necesarios para constituir-la; los avances logrados en la profundización de la integración regional, tanto en su dimensión subregional como en los recientes entendimientos entre pares y grupos de países, los nexos entre esos acuerdos y los desafíos externos a la integración y su convergencia. Se concluye con algunas consideraciones sobre la incidencia de tal proceso en las perspectivas de alcanzar, progresivamente, la Comunidad Latinoamericana de Naciones.

Articulation of integration agreements and the Latin American Community of Nations

This paper considers, successively, some historical antecedents of a Community of Nations in the region and the necessary requisites to constitute it; the advances achieved in deepening regional integration, both in their subregional dimension and the recent understandings between equals and groups of countries, the links between these agreements and the external challenges to integration and their convergence. It concludes with some considerations about the influence of this process on the perspectives of achieving, progressively, the Latin American Community of Nations.

Articulation des accords d'intégration et Communauté latino-américaine de nations

Cette étude passe successivement en revue certains antécédents historiques d'une Communauté de Nations dans la région, ainsi que les conditions nécessaires à sa mise en place; les progrès enregistrés en ce qui concerne l'intégration régionale, tant au niveau sous-régional qu'à celui des récents accords entre deux pays ou entre groupes de pays, les liens entre ces accords et les défis extérieurs qui se posent à l'intégration, ainsi que leur convergence. Elle s'achève par quelques réflexions sur l'influence de ce processus sur l'éventuelle constitution progressive d'une Communauté latino-américaine de Nations.

Articulação de acordos de Integração y a Comunidade Latinoamericana de Nações

Nesta ponência se consideram, sucessivamente, alguns antecedentes históricos de uma Comunidade de Nações na região e, os requisitos necessários para constitu-la; os avanços alcançados na aprofundação da integração regional, tanto na sua dimensão sub-regional, como nos recentes entendimentos entre pares e grupos de países, os nexos entre esses acordos e os desafios externos à integração e sua convergência. Conclue-se com algumas considerações sobre a incidência de tal processo nas perspectivas de alcançar, progressivamente, a Comunidade Latino-americana de Nações.

Articulación de acuerdos de integración y la Comunidad Latinoamericana de Naciones

♦♦ **Juan Mario Vacchino**

Director de Desarrollo de la Secretaría Permanente del SELA

♦♦ **Telasco Pulgar**

Coordinador Jefe de Integración

El presente documento contiene el documento escrito de la ponencia preparada por los autores para su presentación en la II Cumbre Social Latinoamericana organizada por la CLAT, en Santiago de Chile durante los días 1 al 3 de abril de 1998.

I. Algunos antecedentes históricos

Las primigenias ideas de convertir las naciones americanas en una sola, se remontan a 1810 cuando el eminente chileno Juan Egaña esboza sus convicciones acerca de las posibilidades de avanzar hacia un Sistema General de Unión en la América del Sur, similar al de los Estados Unidos. Posteriormente, en 1822, el Libertador Simón Bolívar, como Presidente de la Gran Colombia, invita a los gobiernos vecinos a una asamblea de plenipotenciarios en Panamá, tendiente a crear una Confederación de estados que sirviese de atenuante de conflictos, punto de encuentro en los peligros comunes y conciliador de diferencias. La Asamblea, o Congreso Anfictiónico de Panamá, se efectuó cuatro años después y suscribió un Tratado de Unión, Liga y Confederación, de fallida aplicación al sólo ser ratificado por Colombia en 1927, con la firma de Bolívar.

Posteriormente, hubo otros intentos de reunir congresos americanos con ningún éxito hasta la Primera Conferencia de Estados Americanos en Washington, en 1889, la cual fue secundada por sucesivas Conferencias cada cinco años en distintas capitales del continente, constituyéndose la OEA en la IX Conferencia de Bogotá. Hitos importantes en este proceso fueron la creación, en 1951, de la Organización de Estados Centroamericanos y la subsiguiente constitución de los organismos de integración y cooperación, entre los cuales surge el SELA en 1975, como instancias que permiten el tratamiento de problemas comunes en sus más diversas acepciones, pero que

han hecho más énfasis en la integración económica que en las relaciones de tipo político, diplomático o cultural.

No será sino hasta la década de los ochenta, cuando los organismos regionales, estadistas y expertos latinoamericanos se percaten de que los modelos de desarrollo e integración deben considerar factores sociales, educativos, ecológicos, científicos, tecnológicos y, en general, culturales, para que puedan ser exitosos y perdurables. Dentro de esta evolución, el Parlamento Latinoamericano ha sido la institución que más se ha esforzado por promover, tanto a nivel de los gobiernos como de las sociedades latinoamericanas, la constitución de la Comunidad Latinoamericana de Naciones, como expresión de un imperativo que surge del fondo de la historia común y que se hace cada vez más necesario para responder a los desafíos del presente.¹

Entre las ideas más acabadas sobre la necesidad de la unión e integración de las naciones latinoamericanas se destacan las forjadas por el eminente americanista Andrés Bello, quien en su vasta obra literaria y educativa sobre la materia predicó que «...estas naciones históricamente identificadas por un mismo idioma y ocupantes de un mismo territorio, deben procurar integrarse entre sí, económica, política y culturalmente, bajo un mismo sentimiento americanista, con el fin de protegerse colectivamente frente a nuevas formas de dominación. Si algo hemos heredado de los españoles es un odio implacable a toda dominación extranjera». El es, justamente, quien propone por vez primera en América Latina el principio por medio del cual estos países hermanos debían reservarse el derecho de concederse entre sí tratamientos preferenciales en sus relaciones mutuas, frente a potencias extranjeras, dando lugar, con el tiempo, a lo que se conoce como «la Cláusula Bello».

Dos aportes de Bello al ideario de la integración entre las naciones recién independizadas en aquel entonces, conservan total y absoluta vigencia, a saber: que el componente cultural es un elemento primordial en todo tratado de integración y que estas naciones debían abordar de manera conjunta los temas de interés común entre sí, sin desconocer una apertura mundial.²

II. Requisitos para el establecimiento de la CLAN

1. Institucionalidad democrática y progreso de la integración

El desarrollo de la institucionalidad y el nivel de integración se encuentran profundamente unidos entre sí, pues, como lo muestra el exitoso proceso europeo, se puede establecer, como

regla, que todo proyecto de integración regional debe estar acompañado por un desarrollo institucional que le dé transparencia, sustento, solidez y previsibilidad. Desde sus formas más elementales, como una zona de libre comercio, hasta las modalidades más complejas, como la unión económica y política, necesitan de mecanismos institucionales para establecer políticas, administrar el desarrollo del proceso y resolver sus conflictos.³

Entre los principales obstáculos y disfuncionalidades que han limitado en el pasado el desarrollo del proceso de integración regional, se encuentran la falta de fidelidad al régimen democrático y la inexistencia total o parcial de otras condiciones estructurales necesarias. También se advierte un cierto déficit democrático en la legitimidad de los proyectos intentados, en cuyas estructuras institucionales se hizo caso omiso de los órganos parlamentarios y otras formas de representación popular.

Existen múltiples elementos que permiten considerar que se vive actualmente un nuevo momento de la integración latinoamericana, en el que las condiciones tanto políticas como económicas tienden a confluir, asentadas sobre el reconocimiento de la democracia, como forma de gobierno y valor fundamental de las sociedades latinoamericanas. Como lo muestran los recientes avances en los diferentes acuerdos, para que progrese la integración deben estar presentes en forma simultánea las condiciones estructurales básicas y el marco institucional adecuado a cada fase o momento del proceso.⁴

“
Existen múltiples
elementos que permiten
considerar que se vive
actualmente un nuevo
momento de la
integración
latinoamericana.
”

2. Condiciones estructurales necesarias

¿Cuáles son las condiciones para lograr un conjunto integrado?

Como ya lo hemos examinado en trabajos anteriores, durante el desarrollo del proceso de integración se deben verificar ciertas condiciones estructurales, que son, a su vez, medidas de su éxito y viabilidad: ellas son las condiciones de homogeneidad, comunicación y convergencia, que tienen como opuestos a las condiciones de heterogeneidad, incomunicación y oposición. Si en un proceso concreto predominan las últimas condiciones, estallará el conflicto o se mantendrá una situación de estancamiento, en tanto que si se consolidan las primeras aumentará la cooperación y el grado de interdependencia entre los países

involucrados en un proyecto integrador.⁵ Asimismo, estas condiciones deben ir de la mano de normativas legales adecuadas que le den certeza jurídica al proceso, de manera de erradicar las incertidumbres entre los agentes reales, particularmente entre empresarios.

Es indudable que el proceso de integración entre los países de la región debió hacer frente a la inexistencia de algunas de estas condiciones estructurales esenciales, causa y efecto de la adopción de posturas nacionalistas defensivas y de obstáculos institucionales que entorpecieron el normal desarrollo de los diversos proyectos específicos.

En primer lugar, con relación a las articulaciones estructurales mínimas, cabe consignar que no se ha contado con las redes necesarias en materia de comunicaciones y de transporte, tampoco con redes de información que hagan posible un creciente flujo de bienes, servicios y personas. Por las grandes dimensiones del continente, las distancias relativas, los obstáculos geográficos y los circuitos tradicionales establecidos, los países de la región han estado más en contacto con los países desarrollados del hemisferio

norte que entre sí. Tal vez, en los proyectos iniciales, planteados para la región en su conjunto, no se tuvo suficientemente en cuenta la falta de desarrollo de tales redes y su incidencia, para hacer posible la integración. Con la subregionalización y los entendimientos pluri y bilaterales actualmente en curso, se está tomando conciencia de tales problemas y de las posibilidades de darle solución a una escala más reducida, pero más eficaz, que contemple mejor las homogeneidades resultantes de la proximidad, permita atender más de cerca el problema de las disparidades en el desarrollo de los socios y propicie relaciones más intensas en diversos planos.

En segundo lugar, con relación a la necesidad de hacer compatibles y convergentes los proyectos y políticas nacionales, cabe consignar que en el pasado latinoamericano se registran demasiados testimonios sobre el carácter frustrante y obstaculizador que han tenido, para los proyectos de integración, las divergencias en materia de políticas macroeconómicas y las recurrentes contradicciones entre las políticas comerciales aplicadas y los compromisos integracionistas adquiridos. Basta señalar, como ejemplo, que el resultado del balance comercial entre los países de la región ha dependido más directamente de

“

Por las grandes dimensiones del continente, los países latinoamericanos han estado más en contacto con los países desarrollados del hemisferio norte que entre sí.

”

políticas administrativas y del tipo de cambio que de la capacidad competitiva de cada economía nacional.

En tercer lugar, el incumplimiento corriente, y en períodos críticos, creciente, de los compromisos contraídos en los procesos de integración producto de discrepancias y heterogeneidades ha generado, por una parte, la existencia, de una brecha considerable entre las declaraciones políticas efectuadas por los gobiernos latinoamericanos en sus diferentes niveles y las acciones de instrumentación y ejecución de los compromisos contraídos; y, por otra parte, la necesidad de superar esos incumplimientos, previo conocimiento de las razones que los engendran.

En cuarto lugar, el comercio intrarregional, efecto y medida de la situación de la integración, sigue indicando, pese a los indudables progresos registrados, que las relaciones recíprocas no son determinantes para una buena parte de los países (máxime si se las compara con las existentes entre los países de la Unión Europea, que canalizan entre sí más de la mitad de su comercio global). Sin embargo, las potencialidades son muy amplias si los países de la región deciden adoptar en forma coherente y simultánea las políticas necesarias. En particular, se requiere un mínimo de compatibilidad, estabilidad y complementación de las políticas económicas nacionales, así como un reforzamiento de las insuficientes redes de transportes y comunicaciones, de informaciones y de intercambio de diverso tipo.

III. Avances de la integración regional y posibilidades de convergencia

Es evidente que la integración de América Latina y el Caribe está transitando por una nueva etapa de auge y dinamismo que contrasta con épocas anteriores, la cual se manifiesta en el creciente intercambio comercial recíproco, en el crecimiento de las inversiones intrarregionales y en una mayor participación de los empresarios y otros sectores sociales, como los parlamentarios, trabajadores e intelectuales, en el proceso.

Entre las causas más notorias de esta nueva etapa corresponde mencionar, en primer lugar, el mencionado proceso de consolidación de la democracia que ha posibilitado un diálogo más franco y fructífero entre los diferentes países y sectores sociales; en segundo lugar, el entorno económico internacional más favorable caracterizado por una mayor apertura para el comercio y la recuperación de flujos netos de capital extranjero; en tercer lugar, el reconocimiento de la importancia de la

integración como una de las formas de movilización de ahorro interno; y, por último, la percepción de la necesidad de lograr una mejor inserción en la economía mundial para lo cual la integración se presenta como una plataforma hacia la competitividad internacional.⁶

1. Los espacios de integración en la región

Este proceso ha conducido a una situación según la cual, con muy pocas excepciones, cada país latinoamericano o caribeño participa actualmente de uno o varios esquemas o acuerdos de integración, bien sea zona de libre comercio, unión aduanera o mercado común. Asimismo, los compromisos son de diversa naturaleza y profundidad, de carácter bilateral o plurilateral. Se han modificado y profundizado los esquemas tradicionales surgidos en las décadas de los 50 y los 60, al paso que han emergido nuevos acuerdos, denominados de "segunda" y "tercera" generación, dándose el caso que un mismo país actúe, simultáneamente, en varios espacios económicos ampliados.

“
Cada país
latinoamericano o
caribeño participa
actualmente de uno o
varios esquemas o
acuerdos de integración.
”

No obstante esa gran diversidad, en la actualidad pueden distinguirse en la región dos espacios económicos y geopolíticos ampliados que podríamos denominar grandes

áreas de preferencias:

a) El primero, es el espacio ampliado derivado de los distintos acuerdos que comprometen a México, Centroamérica y el Caribe.

A este espacio o área de intereses compartidos, en pleno crecimiento, corresponden los acuerdos de integración centroamericanos que conforman el Mercado Común Centroamericano y sus acuerdos de asociación con Panamá y Belice; los Tratados de Libre Comercio entre México y los países centroamericanos, así como la Comunidad del Caribe (CARICOM), ampliada con el reciente ingreso de Haití. Deben incluirse en esta área las preferencias que tanto Colombia como Venezuela otorgan a Centroamérica y el Caribe mediante sendos acuerdos de comercio e inversiones. Se trata de un entorno que cuenta con una fisonomía propia proporcionada por la Cuenca del Caribe, con intereses geopolíticos compartidos, cercanía y vecindad geográfica favorable, lazos históricos arraigados y vínculos económicos muy estrechos.

El primer rasgo distintivo de esta área es que el mercado principal de las exportaciones de todos estos países es Estados Unidos que, a su vez, es su mayor suplidor de materias primas, insumos y tecnología, en proporciones determinantes, razón por la cual la negociación con Estados Unidos es su primera prioridad.

El segundo es que la profundización y ampliación de la integración de México con América Latina y el Caribe pareciera tener a la subregión Centroamérica-Caribe como su epicentro y base de sustentación, dada la vecindad geográfica que facilita las comunicaciones y el transporte, y los múltiples lazos económicos, financieros y comerciales entre estos países y México, los cuales han aumentado en los años recientes como resultado de los mencionados acuerdos de liberalización comercial y de cooperación económica que han suscrito.

Y el tercero, es la acción aglutinadora que pueden ejercer tanto el Tratado de Libre Comercio entre Colombia, México y Venezuela (Grupo de los Tres), por intermedio de sus acuerdos de libre comercio y programas de cooperación con Centroamérica y los países de CARICOM, así como la Asociación de Estados del Caribe (AEC), mediante sus programas de impulso a la liberalización del comercio y el desarrollo económico entre sus asociados.

b) El otro espacio económico ampliado es, obviamente, la Zona de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA). Los avances en las negociaciones entre MERCOSUR y la Comunidad Andina han permitido llegar a convenir un Acuerdo-Marco, para dejarla establecida para el año 2000, luego de dos instancias negociadoras.

Las características más resaltantes de esta gran área de preferencias, que abarca más del noventa por ciento del comercio entre los países de la ALADI y los mayores flujos de inversiones intrarregionales, son las siguientes:

En primer lugar, se trata de una asociación de acuerdos de integración amparados por una normativa jurídica común, ya negociada y estructurada institucionalmente, como es el Tratado de Montevideo 1980, y que por esta circunstancia pueden servir de instrumentos para una negociación de articulación con los acuerdos centroamericanos, caribeños y con México, e incluso con Estados Unidos y Canadá.

En segundo lugar, se trata de dos uniones aduaneras imperfectas con perspectivas ciertas de quedar perfeccionadas hacia el año 2000 y de poder avanzar hacia un mercado común que redundaría, en todo caso, en un mejor posicionamiento econó-

mico y en la oportunidad de mantener su identidad dentro de espacios ampliados mayores, como podría ser la proyectada Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En tercer lugar, los socios que comparten esta área de preferencias tienen intereses distintos en cuanto a sus prioridades de negociación con terceros países o agrupaciones. Para los andinos, aunque en menor grado para el Perú, el socio principal es Estados Unidos, mientras que para los países sureños la Unión Europea y Asia-Pacífico forman parte de sus principales prioridades económicas y comerciales, razón por la cual se trata de un espacio ampliado más diverso cuyos integrantes impondrán, sin duda, un ritmo diferente a sus negociaciones para integrar nuevos espacios ampliados.

2. Los nexos entre los espacios ampliados dentro de la región

Entre las dos grandes áreas de preferencias mencionadas existen nexos que han venido surgiendo de manera progresiva y consistente, los cuales constituyen una buena base para su futura articulación.

Un primer nexo está dado por el Grupo de los Tres, cuya zona de libre comercio quedará perfeccionada el 1º de julio del 2004. Por sus características particulares, este Tratado podría convertirse a la larga en un foro de negociaciones de articulación de los diferentes acuerdos existentes entre Colombia, México y Venezuela, por un lado, y Centroamérica y CARICOM por el otro, constituyendo en el futuro lo que podríamos denominar el Área de Preferencias Meso-americana.

Un segundo nexo está constituido por los acuerdos denominados de "tercera generación" y las negociaciones en curso para conformar zonas de libre comercio, tales como los acuerdos suscritos entre México y Bolivia; México y Chile; Chile y Colombia; Chile y Ecuador; Chile y Venezuela. Se encuentran en curso negociaciones entre Ecuador y México; Chile y Perú; México y Perú; México y MERCOSUR, a cuyo término quedaría perfeccionado el entramado de zonas de libre comercio entre los países miembros de ALADI, lo que permitiría visualizar que una proporción sustancial del universo arancelario estaría totalmente liberado de gravámenes a la importación entre los años 2000 y 2004 y prácticamente eliminadas las restricciones no arancelarias al comercio.

Un tercer nexo viene dado por el creciente número de acuerdos suscritos por países miembros de ALADI con países centroamericanos y del Caribe, al amparo del artículo 25 del

Tratado de Montevideo 1980, que han permitido un incremento importante de su comercio con esas dos subregiones. Si bien los objetivos de estos acuerdos no van dirigidos a constituir zonas de libre comercio, con la excepción de los recientes acuerdos celebrados por México con países centroamericanos, los mismos contienen preferencias comerciales importantes que son asimétricas a favor de los países menos desarrollados, constituyendo, por lo tanto, una fuente importante de posibilidades de convergencia.

La progresiva articulación de las áreas preferenciales dentro de la región responde a varias motivaciones de diversa índole y naturaleza. Por un lado, están las motivaciones políticas, entre las cuales cabe destacar la necesidad de que la región se fortalezca ante la emergencia incesante de grandes bloques regionales en el mundo, cohesionando sus limitadas fuerzas y aumentando de esa manera su poder de negociación y respuesta en los foros multilaterales internacionales.

Por otro lado, hay evidentes motivaciones económicas, tales como la necesidad de avanzar hacia un mayor grado de complementación en sectores claves dando lugar a grandes empresas exportadoras, aprovechar las posibilidades de explotar en forma compartida los ingentes recursos económicos y naturales existentes, beneficiarse de la vecindad geográfica y desarrollar infraestructuras físicas conjuntamente, aprovechar nichos de competitividad, así como erradicar la incertidumbre que genera entre los agentes económicos la proliferación de acuerdos.

IV. Desafíos a la convergencia regional

1. Diferentes escenarios

Existe actualmente la tendencia a considerar que las diferentes esferas de relacionamiento externo, al menos en teoría, son compatibles y complementarias entre sí; sin embargo, podrían no serlo efectivamente a menos que cada país o grupo subregional adopte un conjunto de decisiones coherentes que involucren definiciones de estrategia deseable. En el nuevo contexto internacional, cada vez más complejo y dinámico, la compatibilidad entre los diferentes escenarios de relacionamiento externo y entre los enfoques adoptados por los países, se puede percibir más como un problema por resolver que como un dato de la realidad. Al respecto, los avances o retrocesos en algunas de estas esferas de relacionamiento podrían afectar las posibilidades de éxito en las otras y, en definitiva, incidir sobre el

comportamiento económico de los diferentes países de la región.

En esta perspectiva, se advierten diversos tipos de problemas: por una parte, la posible incongruencia o superposición entre los compromisos asumidos por cada país en los diferentes esquemas, que podría derivarse en el establecimiento de sistemas de integración no compatibles entre sí. Ello podría significar que el desarrollo de cualquiera de las vinculaciones externas fuera un obstáculo para asumir plenamente los compromisos implicados en las otras esferas. Por la otra, el impacto que los compromisos asumidos en cada esfera tendría sobre las políticas económicas nacionales, que resultarían condicionadas más o menos profundamente por las vinculaciones externas.

Aunque el ordenamiento de las opciones varía de un país a otro, según su tamaño, población, ubicación geográfica, nivel de desarrollo, alianzas internacionales y en función del tiempo y las circunstancias, existen, sin embargo, algunos elementos comunes para todos los países de la región, en el contexto actual. En general, para los países de la

región, dentro de los escenarios posibles, algunos tienen un valor estratégico y ordenador: por un lado, el proceso de globalización; por el otro, la integración subregional y regional. Y entre ambas, el proceso de negociación para constituir el ALCA.

Obviamente, privilegiar una de estas opciones supone una elección sobre cual debe ser la relación de los países con la región, el hemisferio y el mundo.

2. Desafíos internos para la convergencia

El avance del proceso de articulación de las distintas áreas de preferencias deberá enfrentarse a varios desafíos derivados del entorno regional que podrían debilitarlo seriamente.

El primer desafío es, sin duda, lograr vencer la escasa proyección social de la integración en cada uno de sus escenarios, lo cual representa una fuente latente de posibles movimientos políticos y sociales adversos a la ampliación y articulación de los distintos acuerdos. En tal sentido, alcanzar una integración con equidad y con proyección positiva en las sociedades de los países involucrados es un objetivo que trasciende el ámbito nacional y subregional para alcanzar el plano hemisférico. Al respecto, se deberán abordar, al menos, dos asuntos cruciales:

“
El avance del
proceso de
articulación de las
distintas áreas de
preferencias de la
región deberá
enfrentarse a varios
desafíos.
”

primero, el relativo a la dimensión social de la integración, tales como salud, educación, cultura, la circulación de personas, las migraciones y la adecuación de las normas laborales; y segundo, los efectos del avance de la integración en las sociedades de los países participantes, particularmente en sectores específicos intensivos en mano de obra, en zonas fronterizas y en determinados grupos sociales que pudieran verse marginados.

El segundo desafío es lograr un mínimo de coordinación macroeconómica entre los países asociados a los diferentes acuerdos, dado que el avance de la liberalización del comercio y las inversiones está conduciendo a tal grado de interdependencia económica que hace a cada país más vulnerable ante las contingencias de las otras economías. Este problema sería aún más intenso en el contexto de una eventual área de preferencias hemisférica, como la que se pretende lograr con el establecimiento del ALCA, toda vez que serían aún mayores las disparidades, y las economías más pequeñas se verían mucho más afectadas por cambios macroeconómicos de las mayores.⁷

Por lo tanto, este segundo desafío conduce a un tercero, cual es el tratamiento efectivo de las asimetrías, las cuales tienen como base las grandes disparidades en las capacidades económicas y sociales entre países y regiones que participan de los acuerdos de integración. Hasta ahora, las vías bilateral y subregional para impulsar la integración comercial han sido atenuantes importantes de esta problemática; sin embargo, a escala hemisférica, sus implicaciones serán mucho mayores y más difícil encontrar soluciones, que tendrían que ser de carácter multilateral para poder atender la enorme heterogeneidad en los grados de desarrollo y en las magnitudes económicas involucradas.

3. Desafíos externos para la convergencia regional

a) La globalización y el multilateralismo

El marco general para la actual situación es proporcionado por el proceso de globalización que ha descendido sobre la región con una intensidad y una fuerza superior a la esperada. No habíamos terminado de superar los problemas planteados por la crisis de endeudamiento externo, cuando la caída del muro de Berlín, la disolución del imperio soviético, la transnacionalización de las finanzas, la revolución teleinformática y otros factores de semejante magnitud nos han puesto de frente al nuevo siglo y a un nuevo orden económico y político. No es fácil saber cómo conducirse, teniendo en cuenta que las fuerzas y agentes a la cabeza del proceso están fuera de la esfera de actuación de

nuestros países o, lo que es más complejo aún, actúan como factores exógenos y condicionantes de nuestras propias conductas.

Sin intención de considerar en sí mismo cada uno de tales factores, cabe mencionar, por su poder uniformador, por un lado, el predominio de cadenas informativas mundiales que, obviamente, no surgen ni responden a los intereses o a una visión latinoamericana del mundo actual; por el otro, la tendencia hacia el consumo masivo y uniformizado de bienes y servicios para todas las capas de la población, escalonadas en función de sus respectivos ingresos.

Los países de la región han tratado de adaptarse, tanto interna como externamente, a la tendencia hacia la mundialización de la economía internacional, apoyando el surgimiento de la Organización Mundial de Comercio y procurando que el nuevo ordenamiento normativo multilateral constituya un insoslayable punto de partida del conjunto de reglas que deberían aplicarse en el comercio internacional, haciéndolo más transparente y previsible.

En la práctica política, la fuerza ideológica de la globalización, como bandera actual del neoliberalismo, consiste en su capacidad para propiciar el establecimiento, en forma implícita o explícita, de un orden de prelación, que en el mejor de los casos hace de la integración regional apenas un medio o un estadio transitorio hacia la globalización. Desde este punto de vista, en la tendencia actual hacia la conformación de zonas de libre comercio de amplia cobertura (por el número de materias involucradas), si se siguiera el enfoque liberal siempre se debería preferir la perspectiva hemisférica, interregional o multilateral a un proceso de carácter subregional o en todo caso regional, por naturaleza de ámbito más limitado.

b. Un desafío inmediato: el ALCA

Con la Cumbre de las Américas de 1994, se vuelve a considerar, en un nuevo contexto, la importancia de las relaciones hemisféricas, que trascienden en mucho la esfera estrictamente comercial para abarcar aspectos tales como la protección y promoción de las inversiones, el comercio de servicios, normas de competencia y regulación de mercados, propiedad intelectual, solución de controversias, entre otras áreas, cuya negociación ejercerá, sin lugar a dudas, un importante impacto político, social y cultural en el desarrollo de América Latina y el

“

Los países latinoamericanos y caribeños han tratado de adaptarse a la tendencia hacia la mundialización de la economía internacional.

”

Caribe. En realidad, la proyectada área de libre comercio entre los países del hemisferio, el ALCA, aunque de fundamental importancia, es sólo uno de los objetivos planteados en la Declaración de Miami de 1994 dentro de lo que debería ser un verdadero plan para nuevas relaciones hemisféricas globales.⁸

En un reciente estudio de la Secretaría Permanente del SELA se hacen diversas consideraciones, acerca de las posibles consecuencias del ALCA, según sea el resultado de las negociaciones: en primer lugar, el resultado de las negociaciones constituirá un compromiso único comprensivo, podría ocurrir que los países que no se incorporen plenamente correrían el riesgo de quedar marginados de una nueva realidad económica, afectando el actual equilibrio en las relaciones hemisféricas; en segundo lugar, el principio del acuerdo único podría afectar el alcance de los acuerdos regionales existentes, por lo menos en tanto marco referencial dentro del cual se deberían inscribir las acciones futuras de cada uno de ellos; y, en tercer lugar, el ALCA debería coexistir con los acuerdos subregionales existentes en la medida en que éstos exceden los derechos y obligaciones de aquél. No obstante, el ALCA, como ámbito más amplio, prevalecería sobre los acuerdos bilaterales o subregionales existentes en las materias cubiertas por el mismo.⁹

Hasta el presente la Administración Clinton ha fracasado en la obtención de un «fast-track», que le permitiera negociar con amplios márgenes de libertad con los diferentes países, limitando, al mismo tiempo, las facultades del Congreso a un ejercicio global de aprobación o rechazo de los acuerdos negociados por el Ejecutivo. Todo indica que el Congreso no está dispuesto a acordarle tales facultades negociadoras y que el Presidente Clinton se verá obligado a posponer toda decisión sobre el tema, acudiendo a la Cumbre de Santiago de Chile con un importante deterioro de su prestigio y capacidad negociadora frente a la región.¹⁰

En suma, frente a un cuadro negociador complicado y con intereses disímiles en el corto plazo, tanto en América Latina y el Caribe como en los Estados Unidos, las negociaciones para el establecimiento del ALCA serán arduas y complejas, pues no sólo existen diferencias metodológicas acerca de las modalidades, el contenido y los plazos para las negociaciones, sino también substantivas, respecto de qué tipo de especialización internacional se debe desarrollar en el Hemisferio. Este último

“
*Las negociaciones
 para el
 establecimiento del
 ALCA serán arduas y
 complejas.*
 ”

aspecto, está en la raíz de la estrategia del MERCOSUR, de marchar paso a paso estableciendo un «cronograma aceptable», que evite un choque dramático para la competitividad de sus industrias y la marcha de sus economías, como consecuencia de una brusca apertura comercial en favor de la primera potencia mundial.

c. Las relaciones interregionales y multilaterales

Sin desconocer la importancia de las relaciones de la mayoría de los países latinoamericanos con Estados Unidos, para otros también, como ya hemos señalado, es estratégicamente significativo mantener y en lo posible ampliar las relaciones comerciales y económicas con otras regiones, como la Unión Europea y el Asia-Pacífico.

En esta perspectiva, cabe mencionar las tradicionales relaciones con los países europeos, dominio en el cual se destacan las relaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR, que han culminado en la celebración del «Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados Miembros y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes», suscrito el 15 de diciembre de 1995, en Madrid, por las máximas autoridades de ambos bloques.¹¹

El Acuerdo-marco UE-MERCOSUR incluye una estrategia para la liberalización comercial, mayor cooperación económica, apoyo a la integración y fortalecimiento de las relaciones en otros ámbitos. Se trata, sin embargo, de un acuerdo interino, cuya finalidad es la de aproximar a las partes a la creación de una «Asociación Interregional», que deberá ser negociada en el transcurso de los próximos años, en especial en el área comercial, en la que existen diferencias sobre la inclusión de algunos productos sensibles en una zona de libre comercio (principalmente el sector agrícola para los europeos; servicios y tecnología de punta para los mercosurianos).¹²

Existen diversas razones que explican por qué se deberían producir importantes avances hacia el fortalecimiento de las relaciones recíprocas, como la consolidación de las posiciones que los países de la UE detentan en los países del MERCOSUR en términos de comercio e inversiones y la percepción positiva sobre los cambios que se están verificando en el MERCOSUR. Sin embargo, también es necesario que se reviertan algunos fenómenos que podrían afectar esta profundización de las relaciones recíprocas, tales como el balance desigual en el comercio birregional, marcadamente deficitario en perjuicio del MERCOSUR (7.500 millones de dólares en 1996), y las diferencias en la estructura del comercio recíproco: mientras las

exportaciones de la UE, en 1995, se componían en un 55% de maquinarias y equipos, seguidos por productos químicos y manufacturas; las exportaciones del MERCOSUR seguían siendo alimentos (37%), materias primas (26,1%) y manufacturas básicas (8,4%).¹³

En una perspectiva más amplia, se debe tener presente que para diversos países de la región su inserción externa no se agota en las relaciones hemisféricas o con la Unión Europea. Así lo ponen de manifiesto el incremento de las corrientes comerciales y económicas entre países del Asia-Pacífico y de América Latina y la presencia de inversiones directas de aquellos países en la región. Igualmente, se debe tener en cuenta el mutuo interés por avanzar, a través de una mayor concertación en el ámbito político y comercial, en las negociaciones dentro de la OMC, particularmente, para conseguir un mayor acceso a los mercados de los países industrializados, como Estados Unidos y la Unión Europea.¹⁴

“
Frente a los escenarios que plantea la creciente globalización y las negociaciones hemisféricas no hay demasiado espacio para las acciones individuales.
 ”

V. Perspectivas para el establecimiento de la CLAN

Frente a los escenarios que plantea la creciente globalización y las negociaciones hemisféricas no hay demasiado espacio para las acciones individuales de los países de la región, salvo algunas muy contadas excepciones, resultantes del tamaño, de posibles alianzas estratégicas o de la ubicación geográfica. Incluso aquellos países que tuvieron en el contexto de la «guerra fría» un tratamiento preferencial por parte de Estados Unidos o que recibieron ventajas unilaterales por parte de la Unión Europea, a través del Convenio de Lomé, han perdido, total o parcialmente, esas ventajas, lo cual permite avizorar un nuevo horizonte de alianzas y de posibilidades de acción conjunta en la región.

Para ello sería necesario que se superen dos expresiones de un mismo síndrome de subordinación de los países de la región a los países dominantes: las relaciones especiales con la potencia hegemónica de turno y las supuestas particularidades o especificidades de las situaciones nacionales, las cuales suelen estar en sintonía con actitudes y propuestas que allentan desde afuera estas diferenciaciones que desarticulan y dividen a los países de la región.

Por otra parte, la aceleración de las negociaciones hemisfé-

ricas trae aparejada una seria disyuntiva a los países de la región: profundizar sus procesos de integración subregional, al estilo europeo, para avanzar hacia formas superiores de integración económica, social y cultural; o por el contrario, continuar estableciendo nuevos acuerdos, generadores de zonas de libre comercio, que deberían ser absorbidas por la constitución del ALCA.

En esta perspectiva, se destaca el papel que podría desempeñar el MERCOSUR, enfrentado a cinco desafíos de gran envergadura: a) profundizar el propio proceso de integración, aumentando la cohesión interna; b) acordar la ampliación del esquema, sobre todo a escala sudamericana; c) avanzar unificadamente en las negociaciones del ALCA; d) preparar una zona de libre comercio interregional con la Unión Europea y e) establecer una red de interacciones comerciales y económicas con los países del Asia-Pacífico.¹⁵

Al respecto, uno de los caminos queda recogido en la inicial propuesta de Brasil, de establecer la mencionada Zona de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA o MERCOSUR ampliado), asumida posteriormente por el MERCOSUR, que le ha permitido ejercer un innegable efecto de atracción sobre otros países de América del Sur, perfilándose como un eje de articulación de esquemas subregionales y otros acuerdos. Hasta el momento, Chile y Bolivia han logrado culminar negociaciones de amplia cobertura para perfeccionar su asociación al MERCOSUR y establecer espacios de libre comercio, así como para desarrollar otras áreas y materias, que pueden considerarse como significativos pasos para profundizar el proceso de integración.¹⁶ En igual sentido, las negociaciones que se desarrollarán entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR a los efectos de crear la zona de libre comercio que asocie a ambos esquemas de integración, permitirá concretar en el año 2000 un bloque comercial de vasto alcance y proyecciones en el contexto sudamericano y hemisférico.

Por otra parte, la Zona de Libre Comercio de América del Sur podría extenderse y potenciarse, a través de crecientes nexos y acuerdos, con los restantes agrupamientos de América Central y del Caribe, con vistas a avanzar en la construcción de un sistema regional de integración y de enfrentar coordinadamente negociaciones de mayor envergadura, como las del ALCA.

Empero, también es posible que estas opciones intrarregionales queden superadas o subsumidas en un círculo de relacionamiento u horizonte geográfico mayor, en términos comerciales y de acceso a mercados en condiciones preferenciales. En esta perspectiva, se ubica la posible conformación de un área de libre

comercio liderada por Estados Unidos, que podría tener un alcance hemisférico (desde Alaska hasta la Tierra del Fuego). O, en caso de persistir las oposiciones entre el Norte y el Sur, surgiría como alternativa una instancia reducida, quizá como una fase previa, que involucre a Estados Unidos y los países de la región con los cuales tiene una mayor influencia, generando un área de libre comercio que se extienda desde México, ya incorporado al TLCNA, a los países de Centroamérica y el Caribe y, tal vez, a Chile.¹⁷

En cualquier caso, desde ahora se habrá de desarrollar una dura puja por la hegemonía sobre América Latina y el Caribe que tendrá dos importantes hitos: uno, el acuerdo de la Segunda Cumbre Hemisférica efectuada en Santiago de Chile, de las negociaciones que darán consistencia al ALCA; el otro, cuando tenga lugar la primera cumbre presidencial entre la Unión Europea y América Latina, durante el año 1999.

No obstante, más allá del simbolismo político de ambas cumbres hay algunas diferencias sustanciales: la Cumbre de Santiago estuvo precedida de las labores de doce grupos de trabajo y de casi tres años de debates previos, en tanto que la Cumbre con la Unión Europea parte casi de cero, salvo, tal vez, para el MERCOSUR (incluyendo a Chile) y quizás México.

En este juego estratégico, con una participación protagónica de Estados Unidos y la Unión Europea, el MERCOSUR aparece, en primera instancia, como principal, aunque no única contraparte regional y eje de la disputa entre europeos y norteamericanos, que podría verse enriquecido con una presencia más activa de los países de la región del Asia-Pacífico, que constituyen el otro centro de poder económico mundial.

De este complejo escenario podría resultar la consolidación de la región, como conjunto de países emergentes, articulados entre sí y abiertos al mundo, en el intento de enfrentar exitosamente el doble desafío de la mundialización y de la conformación de bloques de naciones, en un contexto de creciente globalización. Pero, para ello, aparece como una condición necesaria que se profundicen los esquemas de integración existentes y los procesos de articulación y convergencia entre los mismos, en busca de alcanzar el mercado común latinoamericano, como expresión de un grado más avanzado de integración, superando la simple interdependencia de mercados abiertos.¹⁸ De no hacerlo, la región podría desdibujarse progresivamente y diluirse dentro del más amplio escenario de la globalización y de los diferentes compromisos para liberalizar el comercio a escala hemisférica e interregional.

En esta perspectiva, analizar el pasado, para interpretar el

presente y proyectar el futuro es un ejercicio del que pueden desprenderse múltiples enseñanzas para los latinoamericanos. En especial, saber por qué no fue posible establecer, a pesar de haber intentado durante tres décadas diversos caminos para aumentar las relaciones recíprocas entre los países de la región, por esta vía, un sistema latinoamericano unificado. En este sentido, se debe reconocer que, a diferencia de la experiencia europea, no se fue pasando sucesivamente de las formas más elementales a las más compromisorias; por el contrario, los cambios de modalidades de integración se han verificado más en función de las dificultades existentes no superadas y con el ánimo de suplir las limitaciones en el desarrollo de las precedentes (que no fueron abandonadas, sino que se mantuvieron en el letargo o el estancamiento).

El reduccionismo *comercialista* ha sido uno de los más significativos defectos de los proyectos de integración en la región y, justamente, si se observa el proceso en su perspectiva histórica, se encuentra que «fue lanzado quizá prematura y unilateralmente, con un énfasis economicista e insuficiencias de ambición y voluntad transformadoras, con un grado excesivo de adaptabilidad a los parámetros predominantes de la realidad nacional e internacional. Se subestimó o desdeñó la dimensión política y, por lo tanto, la indispensabilidad de sólidas bases y garantías político-institucionales».¹⁹

En esta perspectiva integral, sería poco comprensible que se insistiera en reducir las metas del proceso a la búsqueda de un gran espacio económico para la liberación comercial, el ensanchamiento de los mercados y el movimiento de capitales. Para ser plenamente efectiva, la integración regional debe tener un carácter político y comprender y desarrollarse en los diferentes ámbitos de la vida social y cultural. El proceso es multidimensional y debe incluir desde los aspectos económicos y financieros a los científicos y tecnológicos; desde la educación a las diferentes manifestaciones artísticas y, finalmente, debe estar al servicio de las necesidades de cultura y bienestar de las poblaciones involucradas.

Notas

1. Una síntesis de las acciones emprendidas por el Parlamento

Latinoamericano en pro de la CLAN, véase en "El Parlamento

Latinoamericano y la Comunidad Latinoamericana de Naciones", San

Pablo, julio de 1993.

2. Véase CALLE HENAO, Augusto: *La Integración en América: vigencia del pensamiento de Andrés Bello*, Premio del Concurso Internacional de Ensayos "Pensamiento Integrador de Andrés Bello", Caracas, 1993.

3. Esta relación positiva entre institucionalidad y profundización de la integración debe, obviamente, estar ajustada a las condiciones particulares de los diferentes procesos y de los países involucrados en cada uno de ellos, así como al grado de integración que se pretende alcanzar.

4. Desarrollar esta institucionalidad es uno de los desafíos que deben enfrentar los latinoamericanos y en su resolución cabe a las fuerzas políticas y sociales, representadas por los parlamentos y por las organizaciones sociales regionales, desempeñar un papel fundamental, orientando sus esfuerzos hacia la legitimación democrática del proceso de integración y al aumento de la transparencia, credibilidad y eficacia

del mismo.

5. Véase VACCHINO, Juan Mario: *Integración Económica Regional*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981, pp.144-149.

6. Una versión previa de esta sección puede verse en PULGAR, Telasco: *Aspectos Regionales y Hemisféricos de la Integración de América Latina y el Caribe*, diario ECONOMIA HOY, Caracas, 15 de enero de 1998.

7. Véase al respecto, MAYOBRE, Eduardo: *El Tratamiento de las Asimetrías en los Procesos de Integración Regionales y Subregionales*, Seminario sobre el «Trato Especial y Diferenciado en las relaciones comerciales entre países de diferente grado de desarrollo económico», Montevideo, noviembre de 1997 (SELA, SP-DD/Di N° 6-97).

8. Véase TORTORA, Manuela: «Política Social y el ALCA», marzo de 1997 (SELA, SP-DRE/ No.20-98).

9. Véase SELA: «Tendencias y opciones en la integración de

América Latina y el Caribe», SP/CL/ XXIII.O/Di N° 8, pág. 34-35, octubre de 1997.

10. Véase SELA: «Antena del SELA en los Estados Unidos», N° 40, octubre de 1997.

11. Con el mismo propósito de estrechar las relaciones económicas recíprocas, la Unión Europea ha concluido acuerdos marcos con Chile, el 21 de julio de 1996 y México, el 23 de julio de 1997.

12. Véase el informe del IRELA: «El acuerdo Interregional entre la UE y el MERCOSUR: ¿Una nueva estrategia de la UE en América Latina?», Madrid, 14 de setiembre de 1995.

13. Véase IRELA: «El MERCOSUR: perspectivas de un bloque emergente», dossier N° 61, agosto de 1977, pág. 41.

14. México, Chile y Perú ya son partes del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC). Esta postura abierta y negociadora se advierte en los países del MERCOSUR.

15. Todo indicaría que el año 2005 será

un año clave para el MERCOSUR, no sólo por ser la culminación de las negociaciones del ALCA, sino también en cuanto a la consolidación de la unión aduanera, la extensión del proceso a otras áreas y materias y la definición de una estructura institucional que, aún cuando mantenga un carácter intergubernamental, debería contar con instancias compartidas para la resolución de controversias y la armonización de políticas económicas.

16. En la XII Cumbre de Presidentes del MERCOSUR de Asunción se acordó incluso, incorporar a Chile y Bolivia, a la negociación del bloque de cara al

ALCA, así como en las negociaciones que se desarrollarán con la Unión Europea y otras áreas económicas.

17. Según manifestaciones del Canciller Miguel Angel Insulza, en un encuentro internacional, organizado por la Universidad de Chile: «Chile busca acuerdos económicos con todas las regiones a las que llega el comercio nacional, pero privilegia la integración con Latinoamérica. Con unos queremos acuerdos de libre comercio; con América Latina y, en particular, con los países que integran el MERCOSUR, queremos un real proceso de

integración» (Según cable de la agencia EFE del 22 de mayo de 1997).

18. Consideraciones adicionales sobre el tema, pueden verse en VACCHINO, Juan Mario: «Opciones estratégicas en la proyección externa de América Latina», Revista FORCES No. 117, Montreal, Canadá, setiembre de 1997.

19. Marcos Kaplan: «El sistema de las relaciones políticas y económicas entre los países latinoamericanos: tendencias y evolución futura», en «El SELA: Presente y futuro de la cooperación económica intralatinamericana», INTAL, 1986, pg. 119.

Claves de América Latina y el Caribe

Keys to Latin America and the Caribbean



"Claves de América Latina y el Caribe 1997" constituye el primer libro electrónico elaborado por la Secretaría Permanente del Sistema Latinoamericano (SELA) con el propósito de difundir, por medio de las modernas tecnologías, las principales características de la situación económica de la región, –políticas monetarias, fiscales, comerciales y financieras– con énfasis en los procesos de integración.

Además de la presente edición en diskette, el libro está incorporado en el web site del SELA:

<http://lanic.utexas.edu/~sela> y en

<http://www.sela.org> en español e inglés.

Ambas ediciones fueron financiadas con fondos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y se inscribe dentro de las actividades del Convenio UNESCO-SELA "Comunicación para la Integración en América Latina y el Caribe".

Declaración de Santiago II Cumbre de las Américas

El siguiente es el texto completo de la Declaración de Santiago, suscrita por los Jefes de Estado y de Gobierno asistentes a la II Cumbre de las Américas.

Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de las Américas elegidos democráticamente, nos hemos reunido en Santiago, Chile, con el fin de continuar el diálogo y fortalecer la cooperación que iniciamos en Miami en diciembre de 1994. Desde entonces, se ha logrado un progreso significativo en la formulación y ejecución de proyectos y programas conjuntos para aprovechar las grandes oportunidades que se nos presentan. Reafirmamos nuestra voluntad de continuar en esta trascendental empresa, que requiere de esfuerzos nacionales progresivos y de una dinámica cooperación internacional.

El fortalecimiento de la democracia, el diálogo político, la estabilidad económica, el progreso hacia la justicia social, el grado de coincidencia en nuestras políticas de apertura comercial y la voluntad de impulsar un proceso de integración hemisférica permanente, han hecho que nuestras relaciones alcancen mayor madurez. Redoblabamos nuestros esfuerzos para continuar las reformas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los pueblos de las Américas y lograr una comunidad solidaria. Por ese motivo, hemos decidido que la educación sea un tema central y de particular importancia en nuestras deliberaciones. Aprobamos el Plan de Acción anexo, comprometiéndolo nuestro esfuerzo para llevar adelante las iniciativas en él contenidas.

Desde nuestra reunión en Miami, hemos alcanzado beneficios económicos reales en las Américas como resultado de un mayor grado de apertura comercial, de transparencia en las reglamentaciones económicas, de políticas económicas sólidas consistentes con una economía de mercado, además de los esfuerzos efectuados por el sector privado para aumentar su competitividad. Aún cuando algunos países de la región han sido afectados por presiones financieras y otras dificultades económicas, junto con los severos contratiempos económicos que han sufrido ciertas naciones de otras regiones, la tendencia general en las Américas ha estado marcada por un crecimiento

económico más rápido, menores índices de inflación, mayores oportunidades y confianza al insertarse en el mercado globalizado. En gran medida, estos logros se deben a los esfuerzos sostenidos en favor de la cooperación desplegados por nuestros países con el fin de fomentar la prosperidad mediante una mayor integración y apertura en la esfera económica. Se han formado nuevas asociaciones mientras que las ya existentes se han fortalecido y ampliado. Los acuerdos subregionales y bilaterales de integración y libre comercio están desempeñando un papel positivo. Tenemos confianza en que el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) mejorará el bienestar de nuestros pueblos, incluyendo a las poblaciones en desventaja económica en nuestros respectivos países.

La integración hemisférica constituye un complemento necesario de las políticas nacionales para superar los problemas pendientes y obtener un mejor grado de desarrollo. Un proceso de integración en su concepto más amplio, permitirá, sobre la base del respeto a las identidades culturales, configurar una trama de valores e intereses comunes, que nos ayude en tales objetivos.

La globalización ofrece grandes oportunidades para el progreso de nuestros países y abre nuevos campos de cooperación para la comunidad hemisférica. Sin embargo, puede también incidir en un aumento de las diferencias entre los países y al interior de nuestras sociedades. Firmemente decididos a aprovechar sus beneficios y a enfrentar sus retos, otorgaremos especial atención a los países y grupos sociales más vulnerables de nuestro Hemisferio.

La educación constituye el factor decisivo para el desarrollo político, social, cultural y económico de nuestros pueblos. Nos comprometemos a facilitar el acceso de todos los habitantes de las Américas a la educación preescolar, primaria, secundaria y superior, y haremos del aprendizaje un proceso permanente. Pondremos la ciencia y la tecnología al servicio de la educación, para asegurar grados crecientes de conocimiento y para que los educadores alcancen los más altos niveles de perfeccionamiento. El Plan de Acción que acompaña a esta Declaración define los objetivos y metas que nos hemos propuesto y las acciones para hacerlas realidad. Para lograr nuestros propósitos en los plazos convenidos, reafirmamos nuestro compromiso de invertir mayores recursos en esta importante área, como asimismo de impulsar la participación de la sociedad civil en el desarrollo educativo.

Las decisiones de nuestros Ministros de Educación en la Conferencia de Mérida, México, en febrero de este año, respon-

den a nuestra voluntad de impulsar iniciativas conjuntas y concretas destinadas a mejorar el acceso a la educación con equidad, calidad, pertinencia y eficacia. Para dar continuidad y consolidar nuestras resoluciones, hemos dispuesto que celebren una nueva Conferencia, que se efectuará en la ciudad de Brasilia, Brasil, en el mes de julio de este año.

Hoy instruimos a nuestros Ministros Responsables del Comercio que inicien las negociaciones correspondientes al ALCA de acuerdo con la Declaración Ministerial de San José, de marzo de 1998. Reafirmamos nuestra determinación de concluir las negociaciones del ALCA a más tardar en el año 2005 y a lograr avances concretos para finales del presente siglo. El acuerdo del ALCA será equilibrado, amplio y congruente con la Organización Mundial de Comercio (OMC), y constituirá un compromiso único.

Hemos observado con satisfacción el trabajo preparatorio realizado por los Ministros Responsables del Comercio durante los últimos tres años, lo cual ha fortalecido nuestras políticas comerciales, ha fomentado la comprensión de nuestros objetivos económicos y ha facilitado el diálogo entre todos los países participantes. Valoramos la importante contribución del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su calidad de Comité Tripartito.

El proceso de negociación del ALCA será transparente, y tomará en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías de las Américas, con el fin de generar oportunidades para la plena participación de todos los países. Alentamos a todos los sectores de la sociedad civil a participar y a contribuir en el proceso de manera constructiva, por medio de nuestros respectivos mecanismos de diálogo y consulta, y mediante la presentación de sus puntos de vista a través del mecanismo creado en el proceso de negociación de ALCA. Creemos que la integración económica, la inversión y el libre comercio son factores claves para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones laborales de los pueblos de las Américas y lograr una mejor protección del medio ambiente. Estos temas se tomarán en consideración a medida que avancemos en el proceso de integración económica en las Américas.

La Región ha logrado avances significativos tanto en política monetaria y fiscal como en materia de estabilidad de precios y en la apertura de nuestras economías. La volatilidad de los mercados de capitales confirman nuestra decisión de fortalecer la supervisión bancaria en el Hemisferio, así como establecer

normas en materia de divulgación y revelación de información para bancos.

La fuerza y sentido de la democracia representativa residen en la participación activa de los individuos en todos los niveles de la vida ciudadana. La cultura democrática debe llegar a toda nuestra población. Profundizaremos la educación para la democracia y promoveremos las acciones necesarias para que las instituciones de gobierno se conviertan en estructuras más participativas. Nos comprometemos a fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales, cuando proceda, y a promover una participación más activa de la sociedad civil.

El respeto y promoción de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos los individuos constituye una preocupación primordial de nuestros gobiernos. Al conmemorar el Cincuentenario de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, concordamos en la necesidad de promover la ratificación e implementación de los acuerdos internacionales destinados a salvaguardarlos y de seguir fortaleciendo las instituciones nacionales e internacionales pertinentes. Coincidimos en que una prensa libre desempeña un papel fundamental en la materia y reafirmamos la importancia de garantizar la libertad de expresión, de información y de opinión. Celebramos la reciente constitución de un Relator Especial para la Libertad de Expresión, en el marco de la Organización de los Estados Americanos.

Convencidos que una administración de justicia independiente, eficiente y eficaz, juega un papel esencial en el proceso de consolidación de la democracia; fortalece su institucionalidad; garantiza la igualdad de todos sus ciudadanos; y contribuye al desarrollo económico, reforzaremos nuestras políticas de justicia e impulsaremos aquellas reformas que sean necesarias para promover la cooperación jurídica y judicial. Para tales efectos, fortaleceremos las entidades nacionales dedicadas a estudios sobre la administración de justicia e impulsaremos el establecimiento de un centro hemisférico de estudios sobre la materia.

Combatiremos todas las formas de discriminación en el Hemisferio. La igualdad de derechos y de oportunidades entre mujeres y hombres, con el objetivo de asegurar una participación dinámica de la mujer en todos los ámbitos del quehacer de nuestros países, constituye una tarea prioritaria. Seguiremos auspiciando la plena integración a la vida política y económica de las poblaciones indígenas y de otros grupos vulnerables, respetando las características y expresiones que afirmen su identidad cultural. Desplegaremos especiales esfuerzos para

garantizar los derechos humanos de todos los migrantes, incluidos los trabajadores migrantes y sus familias.

La superación de la pobreza sigue siendo el reto más grande al que se enfrenta nuestro Hemisferio. Estamos conscientes de que el crecimiento positivo observado en las Américas en los últimos años no ha solucionado todavía los problemas de inequidad y exclusión social. Estamos decididos a eliminar las barreras que niegan a los pobres el acceso a la nutrición adecuada, a los servicios sociales, a un medio ambiente sano, al crédito y a los títulos legales de sus propiedades. Proporcionaremos un mayor apoyo a las micro y pequeñas empresas, promoveremos las normas laborales fundamentales reconocidas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y utilizaremos nuevas tecnologías para mejorar las condiciones de salud de todas las familias en las Américas, con el apoyo técnico de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), logrando mayores niveles de equidad y desarrollo sostenible.

Con profunda satisfacción, constatamos que la Paz, valor esencial para la convivencia humana, es una realidad en el Hemisferio. Destacamos el establecimiento de Centroamérica como una zona de paz, democracia y desarrollo y reconocemos los esfuerzos para la eliminación de las minas antipersonal y la rehabilitación de sus víctimas. Continuaremos fomentando la confianza y la seguridad entre nuestros países a través de medidas tales como las señaladas en las declaraciones de Santiago y San Salvador sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad. Alentamos la solución pacífica de las controversias.

Daremos nuevo impulso a la lucha contra la corrupción, el lavado de dinero, el terrorismo, el tráfico de armas y el problema de las drogas, incluyendo el uso indebido. Asimismo, trabajaremos conjuntamente para asegurar que los delincuentes no encuentren un refugio seguro en ninguna parte del Hemisferio. Estamos determinados a continuar por este camino.

Al forjar una alianza contra las drogas y al aplicar la Estrategia Hemisférica contra las Drogas, acogemos con beneplácito el inicio de las negociaciones formales en la reunión de la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD), a celebrarse el 4 de mayo próximo en Washington, en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a fin de establecer un procedimiento objetivo para evaluar multilateralmente las acciones y la cooperación destinadas a prevenir y combatir todos los aspectos del problema de las drogas y sus delitos conexos, que esté basado en los principios de soberanía,

integridad territorial de los Estados, responsabilidad compartida y con un enfoque integral y equilibrado.

Reforzaremos los esfuerzos nacionales, hemisféricos e internacionales para la protección del medio ambiente como base de un desarrollo sostenible que permita al ser humano una vida sana y productiva en armonía con la naturaleza. Los compromisos contraídos en la Cumbre de Miami y en la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible realizada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, constituyen una sólida base para profundizar nuestras acciones. Como Partes del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, subrayamos la importancia de trabajar en conjunto para avanzar en el cumplimiento del acuerdo alcanzado en la Conferencia de Kyoto, Japón, y promover su ratificación en nuestros países. Asimismo, cooperaremos estrechamente en la preparación de la Conferencia de las Partes que se celebrará en noviembre de este año en Buenos Aires, Argentina.

Reconocemos que el desarrollo de vínculos energéticos entre nuestros países y la intensificación del comercio en el sector energía, fortalecen e impulsan la integración de las Américas. La integración energética, basada en actividades competitivas y transparentes, y de acuerdo con las condiciones y objetivos nacionales, contribuye al desarrollo sostenible de nuestras naciones y al mejoramiento de la calidad de vida de nuestras poblaciones procurando un mínimo impacto en el ambiente.

Reconociendo la importancia y el positivo papel que han jugado las instituciones hemisféricas, particularmente la Organización de los Estados Americanos (OEA), instruimos a nuestros respectivos Ministros para que examinen la forma de fortalecer y modernizar dichas instituciones.

Reiteramos nuestra voluntad de seguir profundizando el diálogo y la cooperación interhemisférica en el marco de amistad y solidaridad que anima a nuestras naciones.

Hechos y ficciones de la globalización

El autor presenta los hechos y ficciones de la globalización en los cuatro terrenos principales en que se manifiesta: el comercio internacional, las corporaciones transnacionales, las corrientes financieras y los marcos regulatorios.

A partir de ese análisis desenmascara los fundamentos de la visión fundamentalista de la globalización, a los que contrapone los hechos que se producen en el mundo real.

Globalization: Fact versus fiction

The author takes great care in presenting the truths and untruths of globalization vis-à-vis its four principal arenas: international trade, transnational corporations, financial flows, and regulatory frameworks.

This analysis serves to unmask the fundamentalist view on globalization at its very base by showing what actually occurs in the real world. By exposing the facts, the author provides a real alternative for developing countries.

Réalités et fictions de la mondialisation

L'auteur présente les réalités et les mythes qui caractérisent la mondialisation dans les domaines où elle est la plus manifeste: commerce international, sociétés multinationales, courants financiers et cadres de réglementation. Partant de cette analyse, il dévoile les fondements de la vision intégriste de la mondialisation, à laquelle il oppose la réalité des faits, ce qui lui permet de suggérer quelle serait l'attitude la plus utile aux pays en développement.

Fatos e ficções da globalização

O autor apresenta os fatos e ficções que caracterizam a globalização nos quatro terrenos principais em que se manifesta: o comércio internacional, as corporações transnacionais, as correntes financeiras e os marcos regulatórios.

A partir deste análise, descobre os fundamentos da visão fundamentalista da globalização, à que contrapõe os fatos que são produzidos no mundo real e, sugere em consequência, qual deveria ser a atitude mais proveitosa para os países em desenvolvimento.

Hechos y ficciones de la globalización

↔ **Aldo Ferrer**

Ex Ministro de Economía y de Obras Públicas de la República de Argentina y consultor internacional.

Con la autorización de la editorial, se reproduce una versión extractada del primer capítulo del libro "Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional", del economista argentino Aldo Ferrer, editado por el Fondo de Cultura Económica en diciembre de 1997.

I. Introducción

Desde que existe un orden económico inclusivo de todo el planeta, los vínculos con el contexto mundial han gravitado siempre sobre el desarrollo de los países. La formación de capital, el cambio técnico, la asignación de recursos, el empleo, la distribución del ingreso y los equilibrios macroeconómicos son, en efecto, fuertemente influidos por las relaciones con el sistema internacional.

De este modo, el diseño de las conexiones entre una economía nacional y su entorno plantea interrogantes fundamentales cuya resolución determina el crecimiento o el atraso. En otros términos, la respuesta al dilema del desarrollo económico en un mundo global constituye el primer desafío que debe resolver la política económica de cualquier país.

Ese dilema refleja, en primer lugar, la existencia de diversos niveles relativos de desarrollo de las economías que conforman el orden global y, por lo tanto, relaciones asimétricas de poder. Para no quedar atrapados en un sistema de vínculos internacionales articulados por quienes ejercen, en cada momento, las posiciones dominantes, los países rezagados deben cerrar la brecha que los separa de los líderes.

En definitiva, el debate actual sobre la naturaleza y alcances de la globalización no es nada nuevo. Se refiere al mismo problema histórico; cómo resuelve cada país el dilema de su desarrollo en un mundo global para no quedar atrapado en el sistema de relaciones articulado, en su beneficio, por los

“

El debate sobre globalización se refiere a cómo resuelve cada país el dilema de su desarrollo en un mundo global para no quedar atrapado en el sistema de relaciones articulado, en su beneficio, por los intereses y potencias dominantes.

”

intereses y potencias dominantes.

Se trata de determinar, nada menos, si dentro del orden global contemporáneo, los países rezagados cuentan o no con suficiente libertad de maniobra para la elección del propio destino. Es decir, para diseñar y ejecutar proyectos nacionales viables de desarrollo que los convierta en participantes activos no subordinados de la globalización.

II. Los hechos

La globalización de la economía mundial se manifiesta actualmente en cuatro terrenos principales: el comercio internacional, las corporaciones transnacionales, las corrientes financieras y los marcos regulatorios.

Comercio Internacional. Desde 1945 hasta la actualidad, el comercio ha crecido más rápidamente que la producción. Con fuertes oscilaciones en todo el período, en promedio, entre 1945 y 1996, el producto mundial aumentó la tasa anual del 4 por ciento y el comercio internacional el 6 por ciento. Consecuentemente, en la segunda mitad del siglo XX, el peso relativo de las exportaciones respecto del producto mundial aumentó de menos del 10 por ciento al 20 por ciento.

Este incremento ocurrió prácticamente en todos los países. Entre 1950 y principios de la década de 1990, en los Estados Unidos aumentó del 3,6 por ciento a más del 7 por ciento, en Alemania del 8,5 por ciento al 24 por ciento y en Japón del 4,7 por ciento a más del 9 por ciento. En el conjunto de países en desarrollo, en el mismo período, la relación pasó del 16,5 por ciento al 20 por ciento.

Corporaciones transnacionales. Las inversiones privadas directas aumentaron rápidamente en las últimas décadas. En la actualidad operan en la economía mundial 39 mil corporaciones transnacionales que cuentan con 270 mil filiales distribuidas prácticamente en todo el planeta. El stock de las inversiones en estas filiales alcanza a casi tres billones de dólares que generan un producto superior a los 2 billones de dólares anuales. En las 100 mayores corporaciones del mundo, sus operaciones transnacionales representan alrededor del 50 por ciento del total de sus actividades¹.

La internacionalización de la producción al interior de las corporaciones transnacionales se refleja en un intenso comercio

“
La globalización de la economía mundial se manifiesta actualmente en cuatro terrenos principales: el comercio internacional, las corporaciones transnacionales, las corrientes financieras y los marcos regulatorios.
”

de materiales, productos finales, tecnología y servicios entre las matrices y sus filiales. El proceso es de tal importancia que se considera que alrededor de $\frac{1}{4}$ del comercio mundial consiste en relaciones intrafirma. La revolución electrónica y los consecuentes avances en el procesamiento de datos y transmisión de información han facilitado este proceso de toma de decisiones y organización de la producción de las firmas a escala mundial.

Corrientes financieras. La expansión del comercio internacional y de las inversiones privadas directas empalidece frente al vertiginoso crecimiento de los mercados financieros globales. Desde fines de la Segunda Guerra Mundial, las operaciones financieras internacionales han crecido de tres a cuatro veces más rápido que las inversiones en activos reales y la producción mundiales. El incremento ha sido particularmente intenso a partir de la década de 1960.

Considerando sólo un componente de las finanzas globales, a saber, los préstamos bancarios internacionales netos, se observa lo siguiente: por cada 100 dólares de inversión en activos fijos en el mundo los préstamos alcanzan a 6.2 dólares en 1964 y a más de 130 a principios de la década de 1990. Comparado con el comercio internacional, las relaciones son de 7.5 y 105 en aquellos años, respectivamente².

Las corrientes financieras consisten principalmente en operaciones de capitales de corto plazo desvinculadas de la actividad real de producción, comercio e inversión. La variedad de instrumentos financieros se ha sofisticado y multiplicado de manera vertiginosa. El objetivo dominante de la mayor parte de las transacciones financieras internacionales es realizar ganancias especulativas. Se estima que el 95 por ciento de las operaciones de los mercados cambiarios, que asciende diariamente a alrededor de 1.3 billones de dólares, consiste en movimientos de fondos que arbitran tasas de interés, tipos de cambio y expectativas de los mercados bursátiles.

Los mercados financieros son protagonistas decisivos del proceso de globalización. Quienes operan en el comercio internacional y conducen las corporaciones transnacionales tienen una limitada libertad de acción para producir cambios inmediatos en la distribución internacional de recursos. En cambio, los operadores financieros cuentan con una libertad absoluta para el desplazamiento de fondos y montar, en horas, ataques especulativos contra cualquier moneda; con la probable excepción del

“

Desde fines de la Segunda Guerra Mundial, las operaciones financieras internacionales han crecido de tres a cuatro veces más rápido que las inversiones en activos reales y la producción mundiales.

”

dólar, el yen y el marco alemán.

El marco regulatorio. Las transacciones económicas y financieras internacionales se fueron liberalizando desde fines de la Segunda Guerra Mundial. En el terreno comercial, la reducción de aranceles se concentró en los productos manufactureros, principalmente aquellos de mayor contenido tecnológico y crecimiento. Entre 1950 y 1990, el arancel promedio para las importaciones de manufacturas se redujo del 14 por ciento al 4.8 por ciento en los Estados Unidos, del 26 por ciento al 5.9 por ciento en Alemania y en Japón, desde niveles altísimos e indeterminados, al 5.3 por ciento. En cambio, los países industriales mantienen altas las barreras arancelarias y no arancelarias sobre los productos agrícolas de clima templado y otros bienes sensibles, eufemismo empleado para caracterizar las manufacturas (como textiles) intensivas en el uso de mano de obra, en las cuales los países en desarrollo tienen ventajas comparativas.

El marco regulatorio ha experimentado nuevos cambios como resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, que culminó con la formación de la Organización Mundial de Comercio. En este ámbito, por primera vez en la historia, se han adoptado normas comunes y más liberales para el tratamiento de las inversiones privadas directas y los servicios; y más rigurosas para la protección de la propiedad intelectual.

La tecnología informática facilitó la comunicación de los mercados financieros. Pero el elemento decisivo de su crecimiento fue la desregulación que ha sido generalizada y, prácticamente, total para las transacciones en cuenta corriente, como, así también, en las de capital. Una vez que concluyó la reconstrucción de posguerra en Europa y Japón, las economías industriales se sumaron a los Estados Unidos en la liberación de los regímenes cambiarios y las corrientes financieras.

Este proceso coexistió con la transformación del sistema monetario internacional desde el régimen de paridades fijas a otro de tasas de cambio fluctuantes. El cambio fue provocado por desequilibrios del balance de pagos de los Estados Unidos y la decisión de ese país, en 1971, de abandonar la convertibilidad del dólar en oro.

Ninguna de las turbulencias provocadas desde entonces por el cambio de las paridades de las principales monedas y la volatilidad de los mercados detuvo el vertiginoso crecimiento de las corrientes financieras internacionales. En los países en desarrollo, el Fondo Monetario Internacional ha sido instrumental en la promoción de la desregulación financiera.

Estos son los hechos dominantes de la globalización del orden mundial contemporáneo. A partir de los mismos se ha construido una ficción de la realidad. Sus contenidos centrales son los siguientes:

La revolución tecnológica. Los extraordinarios avances tecnológicos, particularmente los fundados en la microelectrónica y la navegación espacial, han puesto en marcha fuerzas que escapan del control de los actores sociales y de los estados. Viviríamos, así, en una aldea global unificada por la revolución informática y el dominio del espacio.

Comando de recursos. Actualmente, la mayor parte de los recursos de la economía mundial está bajo el comando de actores transnacionales: las megacorporaciones y los mercados financieros globalizados. Las transacciones económicas no se realizarían predominantemente en los espacios nacionales sino en el mercado planetario.

En consecuencia, la capacidad de resolver sobre la asignación de recursos, la acumulación de capital, el cambio técnico y la distribución del ingreso radicaría, actualmente, en centros de poder transnacional. Las decisiones se adoptan, entonces, fuera de los espacios nacionales. Son los mercados globales los que dispondrían, cada día, cuál es la suerte de cada país integrante del orden mundial. Las fronteras han sido borradas por la revolución tecnológica y los estados son impotentes para influir en las cuestiones cruciales.

Condiciones de la competencia. En el mercado global compiten firmas, no países. La capacidad de las empresas de sobrevivir y de crecer en el mundo sin fronteras depende de su aptitud competitiva fundada en su propia capacidad de organización de recursos, cambio técnico, acumulación y acceso a las oportunidades que ofrece el sistema global. La firma está inserta en un escenario planetario y es allí donde las empresas libran una batalla de vida o muerte por el dominio de los mercados y los recursos. La globalización ha impuesto inexorablemente un darwinismo económico en el cual sobrevive el más apto para adecuarse a las exigencias del hábitat planetario. Desarraigada de su contexto nacional, la empresa navega por sus medios en el escenario mundial.

Globalización sin precedentes históricos. Se estaría en presencia, pues, de un fenómeno sin antecedentes. La ficción globalizadora sugiere, en efecto, que la revolución científico-tecnológica contemporánea ha provocado una fractura en el desarrollo histórico de la humanidad y en el comportamiento del

orden mundial gestado desde el Renacimiento y la formación de los estados nacionales.

En materia económica y financiera, al menos, la soberanía de los estados habría sido desbaratada por la globalización. En realidad, la soberanía radicaría actualmente en los mercados. El mundo hoy es una aldea global y en ella el poder decisorio radica en los actores transnacionales. En este sentido, la globalización sería un fenómeno estrictamente contemporáneo. Nunca antes los países habrían estado sujetos a acontecimientos de carácter global que los afectaran tan decididamente y, frente a los cuales, son impotentes.

III. La visión fundamentalista

A partir de estas ficciones sobre la naturaleza y alcance de los vínculos económicos y financieros que prevalecen actualmente en el orden mundial, se ha formado una visión fundamentalista de la globalización. Ella sugiere que el dilema del desarrollo en un mundo global ha desaparecido. Por la simple razón de que, en la actualidad, las decisiones principales no las adoptan hoy las sociedades y sus estados sino los agentes transnacionales.

El mensaje es, en consecuencia, contundente: lo único que actualmente puede hacerse es adoptar políticas amistosas para los mercados. ¿Cuáles son estas políticas? Aquellas que son funcionales a los intereses dominantes. Ellas incluyen la apertura de la economía, la desregulación de los mercados reales y

financieros, el achicamiento del Estado a las expresiones mínimas consistentes en la preservación de la seguridad y el orden jurídico, el equilibrio fiscal y la estabilidad de los precios.

Las políticas adecuadas permitirían entonces que los actores transnacionales sean atraídos y promuevan el crecimiento económico y la competitividad internacional de los países elegidos. Serían así posibles la acumulación de capital y el aumento de la productividad, presumiblemente también con la expansión del empleo. Por el contrario, las consecuencias de perseguir políticas mal recibidas por los mercados serían la fuga de capitales, la inestabilidad, el estancamiento económico y la marginación.

Al mismo tiempo, las condiciones vigentes de la competencia global obligan al Estado a facilitar la navegación de las empresas en el mercado sin fronteras. La primera obligación es reducir los

“
La visión fundamentalista de la globalización sugiere que el dilema del desarrollo en un mundo global ha desaparecido.
 ”

costos domésticos de las firmas y, en primer lugar, los laborales. La reducción de los sistemas de seguridad social y la flexibilización de los mercados de trabajo son requisitos indispensables de la competitividad y, en definitiva, de la capacidad de las firmas de generar empleo.

Los equilibrios macroeconómicos y la estabilidad de precios son elementos imprescindibles en cualquier política responsable. Pero la propuesta fundamentalista va mucho más allá. Propone transformaciones estructurales que implican aceptar, incondicionalmente, las reglas del juego impuestas por los intereses y potencias dominantes en el sistema internacional. Siendo esto así, en efecto no existe más el dilema del desarrollo en un mundo global. En la práctica, no habría alternativas a la adecuación pasiva al orden existente.

La visión fundamentalista constituye hoy la sabiduría convencional en cuestiones económicas y financieras. Este enfoque rescata la propuesta ortodoxa del libre juego de los actores económicos en los espacios nacionales, en las regiones y en el mercado mundial. Sólo que, ahora, la justificación es menos en función de la racionalidad económica y más en términos de acontecimientos que excederían la capacidad de control de las sociedades y sus sistemas políticos.

En el enfoque clásico, desde las postulaciones iniciales de David Hume y Adam Smith, estaba implícita la existencia de un orden natural reflejado en la ley de la oferta y la demanda y su impacto sobre la asignación de recursos y la distribución del ingreso. El mensaje político implicaba entonces un alzamiento contra el autoritarismo de la monarquía absoluta y un rechazo al rígido intervencionismo mercantilista. En aquel nuevo orden liberal, una mano invisible garantizaba la convergencia de los intereses privados y públicos. De esta manera, la libertad de las transacciones al interior de los mercados nacionales y de los internacionales en el mercado mundial era el régimen que permitía el mejor empleo de los recursos y el mayor nivel posible de bienestar.

Actualmente, la perspectiva fundamentalista de la globalización sugiere también la existencia de un orden natural pero fundado, lisa y llanamente, en la estructura de poder del orden mundial contemporáneo. Es el retorno al poder absoluto y al discrecionalismo, no ya de la monarquía sino de los mercados.

La visión fundamentalista influye, asimismo, en el debate actual sobre la gobernabilidad de la democracia. Si el poder radica efectivamente en los mercados, de lo que se trata es de lograr que las democracias generen políticas amistosas para los mismos. La ingobernabilidad consistiría, entonces, en las resis-

tencias de las sociedades y sus sistemas políticos a ratificar las decisiones de los mercados. Cuando no lo logran se tornan ingobernables.

Detengámonos brevemente ahora en la interpretación alternativa de la globalización y sus implicaciones políticas.

IV. El mundo real y la globalización

La observación de la realidad revela que el mundo no se comporta tal y como supone la sabiduría convencional. Veamos algunos puntos principales:

Los marcos regulatorios y la globalización mediática. Gran parte de lo que se concibe como globalización surge del proceso de desregulación de las transacciones financieras y de la liberación del comercio de bienes y servicios. No es consecuencia inevitable de la revolución tecnológica ni escapa al control de los actores sociales y los estados nacionales.

La soberanía de los mercados es una profecía autocumplida. Descansa en los marcos regulatorios establecidos por los centros de poder mundial y refleja, por lo tanto, un período histórico y decisiones políticas. Los mercados financieros globales son lo que son actualmente por la desregulación generalizada de sus operaciones. Medidas modestas de intervención, como el pequeño impuesto propuesto por el profesor James Tobin para desalentar los movimientos de capitales especulativos, permitirían a las autoridades monetarias recuperar el control que ahora han perdido. Mientras tanto, los grandes operadores financieros tienen, efectivamente, capacidad de montar ataques especulativos que pueden conmover, incluso, a monedas de países avanzados (como, por ejemplo, el franco, la libra esterlina y la lira) y al mismo sistema monetario europeo.

El comportamiento de los mercados financieros radica en factores políticos más que en los reales. Antes de la crisis de los años treinta, el patrón oro y la libertad de los movimientos de capitales parecían también regímenes del orden natural. Los hechos demostraron que el sistema multilateral de comercio y pagos se derrumbó como un castillo de naipes bajo el impacto de la crisis de la economía real.

En buena medida, la globalización es, por otra parte, un fenómeno mediático. Probablemente el 90 por ciento de la información económica que se difunde en el mundo y dentro de cada país se vincula a operaciones y negocios de carácter transnacional: préstamos internacionales, paridades y tasas de interés, bolsas de valores, comercio, inversiones de las corporaciones transnacionales, fusiones, alianzas estratégicas y

transferencia del control de empresas, privatizaciones y participación en las mismas de inversores extranjeros, etcétera.

A su vez, las opiniones dominantes provienen de economistas notorios de los principales centros académicos de los países desarrollados, financistas y empresarios, funcionarios y voceros de los organismos financieros multilaterales, las tesorerías y bancos centrales de las economías principales. En el ámbito interno predominan, al mismo tiempo, los criterios de quienes comparten la visión fundamentalista de la globalización.

Sobre la base de esta información, abrumadoramente dominada por los negocios internacionales y los enfoques de la sabiduría convencional, no es difícil llegar a la conclusión de que, en efecto todo sucede en la aldea global.

Sin embargo, la actividad que transcurre fuera de la atención de la globalización mediática comprende la mayor parte del proceso económico. Las pequeñas y medianas empresas que operan en todos los sectores productivos, los servicios básicos de educación y salud, la inversión pública de mediano porte, buena parte de la investigación y desarrollo realizada en universidades, laboratorios y empresas, la vivienda y la infraestructura construidas en las grandes ciudades y en los pequeños pueblos y otras actividades ignoradas por la globalización mediática constituyen el ámbito en el cual nace, crece, ama, trabaja, cría a sus hijos y termina sus días la mayor parte de las personas. Y es allí donde se genera también el grueso de la producción, el empleo, el intercambio, el ahorro y la acumulación de capital.

El mercado y el comando de recursos. La mayor parte de las transacciones económicas no se realiza en los mercados globales sino en los nacionales. Más del 80 por ciento de la producción mundial se destina a los mercados internos de los países. Las exportaciones representan menos del 20 por ciento del producto mundial. Alrededor de 9 de cada 10 de los trabajadores del mundo producen para los mercados de sus respectivos países.

La gigantesca masa de recursos financieros que circula en las plazas globales es una burbuja de transacciones en papeles, opciones, derivados y otros instrumentos que constituyen operaciones desvinculadas en su mayor parte de la actividad real de producción, inversión y comercio. Alrededor del 95 por ciento de

“
Las inversiones de las filiales de corporaciones transnacionales representan actualmente el 4 por ciento de la formación de capital fijo mundial.
 ”

la acumulación de capital en el mundo se financia con el ahorro interno de los países.

Las inversiones de las filiales de corporaciones transnacionales representan actualmente el 4 por ciento de la formación de capital fijo mundial. En años recientes, esa participación se ubica entre el 3 por ciento y 8 por ciento en el conjunto de los países en desarrollo y en América Latina, entre el 3 por ciento y 10 por ciento. Es interesante observar que en Corea, uno de los países de mayor crecimiento de Asia, el valor correspondiente es inferior al 1 por ciento.³

En varios países, como Argentina y otros de América Latina, una parte significativa de las inversiones privadas directas de las corporaciones transnacionales consiste en compras de activos existentes, particularmente a través de las privatizaciones de empresas públicas. Por lo tanto, la contribución efectiva a la ampliación de la capacidad productiva es menor que la que sugieren aquellos indicadores.

La participación de las filiales al producto mundial ronda el 7 por ciento. Incluso, en los países industriales, que originan el 85 por ciento de las inversiones privadas directas, la relación entre el producto de las filiales de sus corporaciones transnacionales y su producto nacional es del orden del 6 por ciento.

Estas participaciones son menores que las correspondientes a las de la economía subterránea (excluyendo las vinculadas a actividades delictivas, como el narcotráfico). Entre un mínimo del 8 por ciento correspondiente a Suiza y un 26 por ciento a Italia, pasando por un 10 por ciento en los Estados Unidos y el 15 por ciento en Alemania,⁴ la participación de la economía subterránea en el producto total de las economías industriales es de dos a tres veces mayor que la perteneciente a las filiales de las corporaciones transnacionales. En los países en desarrollo la diferencia es aún mayor.

Las condiciones de la competencia. En el mundo real, los que compiten son países y sistemas antes que firmas. Las corporaciones transnacionales son los que son por sus raíces en la realidad económica, social y política de sus países de origen. Es inconcebible la gravitación de las grandes empresas norteamericanas, alemanas o japonesas si se las desarraiga de la riqueza del tejido productivo y social de sus respectivos países y de las políticas públicas que las respaldan.

En las economías en desarrollo, el vínculo entre la acción del Estado y la competitividad de las empresas es aún más evidente. En ellas, su atraso relativo impone políticas activas más vigorosas que las que prevalecen en las economías industriales maduras. Pretender, por ejemplo, explicar el desa-

rollo de las corporaciones de Corea o Taiwán sin el respaldo de sus respectivos estados nacionales sería como intentar narrar las aventuras del Quijote sin el Caballero de los Leones.

El énfasis de la visión fundamentalista en la rebaja de los costos laborales, a través de la reducción de los sistemas de seguridad social y de la consagración de relaciones industriales transitorias y precarias, es una amenaza directa al crecimiento de la productividad. Esta se basa, esencialmente, en la capacitación de los recursos humanos y en relaciones sociales estables que eleven la calidad de vida y profundicen el compromiso de los cuadros de personal con el desarrollo de las firmas.

El argumento fundamentalista de que la reforma laboral es esencial para generar empleo es francamente inconsistente. Siempre es posible y preciso mejorar los marcos regulatorios en todos los mercados, incluso el laboral. Pero en el contexto de políticas inspiradas en la visión fundamentalista ninguna rebaja de costos laborales puede compensar la caída de la tasa de crecimiento ni las consecuencias depresivas de la concentración del ingreso.

V. Los orígenes de la ficción globalizadora y la visión fundamentalista

En un mundo unificado en tiempo real por la difusión de información e imágenes no es difícil caer en la ficción globalizadora. La apariencia es, en efecto, de un mundo sin fronteras. Hemos visto, sin embargo, que en el plano real de la producción, la inversión y el empleo, el orden global coexiste con la gravitación decisiva de los mercados y ahorro interno de los países.

Vivimos, pues, en un mundo paradójico. En él coexisten fuerzas globales reales y simbólicas de enorme gravitación con la presencia insoslayable de los factores internos. Para países periféricos y vulnerables, como los de América Latina, la globalización impone restricciones indudables. Las nuevas reglas emergentes de la Ronda Uruguay y del GATT y su aplicación en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio introducen criterios respecto de la propiedad intelectual, los servicios y el tratamiento de la inversión extranjera directa que no pueden desatenderse. Además, los grandes países ejercen el poder en sus relaciones

“

El énfasis de la visión fundamentalista en la rebaja de los costos laborales, a través de la reducción de los sistemas de seguridad social y de la consagración de relaciones industriales transitorias y precarias, es una amenaza directa al crecimiento de la productividad.

”

bilaterales. Como, por ejemplo, los Estados Unidos respecto del régimen de propiedad intelectual en el sector farmacéutico.

Es imposible ignorar la existencia de un orden global y de un sistema de poder en las relaciones internacionales. Pero, de todos modos, la ficción globalizadora y la visión fundamentalista constituyen una gigantesca deformación de la realidad. ¿Cuál es su origen?

Una primera explicación es obvia y surge de la gravitación de los actores transnacionales. Es natural que desde los centros del poder mundial se vea al resto del mundo como una aldea global, sin fronteras. En ella, los operadores financieros y las corporaciones transnacionales pretenden operar sin injerencia alguna de los estados nacionales. La visión fundamentalista es, de este modo, la ideología del poder en el mundo contemporáneo.

En América Latina, la deuda externa y la vulnerabilidad financiera contribuyen decisivamente a la formación de la visión fundamentalista. Los servicios de la deuda son causa principal del déficit del balance de pagos en cuenta corriente y de la consecuente demanda de financiamiento externo. De este modo, la política económica debe satisfacer las expectativas de los mercados con políticas alineadas con los criterios neoliberales. Estas

abarcaban la conducción de las herramientas fiscales y monetarias y los programas de ajuste estructural que incluyen el achicamiento del Estado, las privatizaciones, la desregulación financiera y la apertura de las economías nacionales. La sabiduría convencional sugiere que la aplicación de estas políticas es el resultado inexorable de la globalización y que no existen cursos alternativos posibles sino a riesgo de provocar la fuga de capitales y el colapso financiero y económico.

La visión fundamentalista tiene, además, otras razones probables y más sutiles. La ficción globalizadora se construye, en gran medida, en los medios académicos. Existe en ellos una constante inclinación por explicar las complejidades de la realidad empleando modelos totalizadores que resumen los factores fundamentales en pocas variables. Las referidas al orden mundial tienen el atractivo de delegar en determinantes globales y supranacionales el comportamiento de las economías nacionales. Según algunos observadores,⁵ estas inclinaciones revelan una pereza intelectual para aceptar el desafío de

“

Es natural que desde los centros del poder mundial se vea al resto del mundo como una aldea global, sin fronteras. En ella, los operadores financieros y las corporaciones transnacionales pretenden operar sin injerencia alguna de los estados nacionales.

”

la realidad y una claudicación de la responsabilidad política de resolver los problemas concretos.

En América Latina es también observable una inclinación a construir castillos de naipes hilvanando pocos datos impactantes del mundo global. La repercusión de una declaración del presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos o una megafusión alcanzan para sugerir la existencia de una "nueva fase de la acumulación capitalista" que ha borrado las fronteras nacionales. La sabiduría convencional incorpora estas nuevas evidencias para fortalecer su propia y deformada visión del mundo.

Pero existen otras razones. Dado que la ficción globalizadora y la visión fundamentalista constituyen la ideología de los centros de poder, cabe afirmar que los países de la periferia, en los cuales prevalece la sabiduría convencional, están sometidos a un proceso sin precedentes de colonización cultural.

En efecto, la visión céntrica, impartida especialmente en algunas universidades de los Estados Unidos, está formando los cuadros de economistas más influyentes en esos países periféricos. Se está así en presencia de un extraordinario proceso de racionalización de la subordinación y la dependencia.

Los resultados suelen no ser buenos en el terreno de la producción científica. Compárese, por ejemplo, la sofisticación técnica empleada actualmente en el estudio de cuestiones triviales con la riqueza de las contribuciones de Raúl Prebisch, Celso Hurtado, Carlos Díaz Alejandro y otros eminentes economistas latinoamericanos. El análisis económico predominante en la actualidad ha perdido de vista la dimensión histórica y la complejidad económica, cultural y política del desarrollo. Por lo tanto, resulta, en su mayor parte superficial e intrascendente.

La aplicación de las ideas predominantes a la realidad produce resultados aún peores, como lo demuestran algunas catástrofes financieras y económicas registradas bajo el liderazgo de economistas con los más altos títulos académicos. De todas maneras, se trata de un proceso circular. Los epígonos del credo fundamentalista son considerados los depositarios de la seriedad científica y este atributo es un requisito para el éxito profesional, sean cuales fueren los resultados.

La ficción globalizadora y la visión fundamentalista promueven políticas de baja racionalidad y malos resultados. La causa es que tales políticas subordinan la administración de los recursos disponibles, la acumulación de capital y el cambio

“
 La ficción
 globalizadora y la
 visión
 fundamentalista
 promueven políticas
 de baja racionalidad
 y malos resultados.
 ”

técnico a los intereses y objetivos de agentes económicos y sociales que comandan una parte minoritaria de los recursos y los mercados.

No es extraño, por lo tanto, que en varios países se estén fracturando los sistemas productivos entre sectores dinámicos asociados al orden transnacional y la mayor parte del aparato productivo en donde predomina el estancamiento, la marginación y el desempleo. Esto implica un formidable desperdicio de recursos, el deterioro de la productividad media de la economía y una caldera de inestabilidad social y política.

Conclusiones

Suele depositarse sobre la globalización la responsabilidad de las asimetrías crecientes en el sistema internacional, el desempleo, la concentración del ingreso y otras tendencias negativas del desarrollo económico y social. Sin embargo, el problema radica en la aplicación de políticas inadecuadas en un contexto internacional globalizado.

La ampliación de los mercados y la transferencias internacionales de recursos generan, potencialmente, formidables fuerzas de expansión de la producción, el empleo y el bienestar. No obstante, librados a sus propias fuerzas, los mercados contribuyen a profundizar las asimetrías prevalecientes en el orden mundial y en el interior de los países.

Como propone el reciente consenso de Brasilia, es indispensable gobernar la globalización⁶. Vale decir, son necesarias políticas nacionales activas y marcos regulatorios internacionales que liberen las fuerzas de crecimiento de los mercados, al mismo tiempo que se controlan sus efectos deletéreos, particularmente en el área financiera. Convendría evitar que los epígonos de la ficción globalizadora y la visión fundamentalista acaben con la globalización y fracturen el orden mundial, riesgo posible frente a la acumulación de tensiones que están a la vista.

Contrariamente a lo que sugiere la visión fundamentalista, la inmensa mayoría de los recursos disponibles en la economía mundial está potencialmente bajo el comando de los actores privados y públicos de los países. Esto es cierto en los países desarrollados y en gran parte del mundo en desarrollo, incluyendo América Latina. Sólo las economías más atrasadas, como varias del África Sud-sahariana, carecen probablemente del potencial y las instituciones para ejercer un comando efectivo de sus mercados y recursos.

De este modo, la acumulación de capital, el cambio técnico, el aumento de la productividad y la distribución del ingreso

dependen potencialmente, en primer lugar, de decisiones de los agentes privados y públicos nacionales. El desarrollo descansa, antes que nada, en factores endógenos tales como la modernización del Estado, la estabilidad institucional, los equilibrios macroeconómicos, los incentivos para la inversión privada y la capacitación de los recursos humanos. Nada de esto puede importarse ni delegarse en el liderazgo de los agentes transnacionales.

El desarrollo no es posible sin respuestas viables al dilema del crecimiento en un mundo global. El descubrimiento y conquista de América y la llegada de los portugueses a Oriente por vía marítima conformaron el primer orden mundial global. Desde entonces, la experiencia histórica es concluyente. A saber: sólo lograron alcanzar altos niveles de desarrollo los países que se asociaron estrechamente al orden global a partir de su propia integración y desarrollo internos⁷. Esto es tan cierto actualmente como en el pasado.

La resolución del dilema del desarrollo en un mundo global sigue descansando en el ejercicio de la libertad de maniobra con la que cuenta cada país. Que esa libertad se asuma para aceptar incondicionalmente las reglas del juego establecidas, adoptar estrategias inviables o iniciar caminos alternativos de desarrollo autocentrado y abierto depende más de los factores internos que de las restricciones del contexto externo. Esos factores incluyen la dimensión del territorio y la población, las tradiciones culturales y políticas, la cohesión de la sociedad y la calidad de liderazgo de las élites⁸. En definitiva, todos factores arraigados, en primer lugar, en la realidad interna de cada país.

La experiencia reciente cuestiona la viabilidad de la sabiduría convencional y ratifica, al mismo tiempo, la necesidad de los equilibrios macroeconómicos y la estabilidad. Estas son condiciones necesarias para sustentar un eventual cambio de rumbo. En efecto, nada se construye en el desorden, el despilfarro y la irresponsabilidad en el manejo de los grandes instrumentos de las políticas fiscales, monetarias y de balance de pagos⁹. Asimismo, el intervencionismo público que genera rentas sin crear riqueza ni elevar la calidad de vida constituye una injerencia perversa en los mercados y un obstáculo al desarrollo.

Respecto de la democracia, el verdadero problema no es el de

“

El desarrollo descansa, antes que nada, en factores endógenos tales como la modernización del Estado, la estabilidad institucional, los equilibrios macroeconómicos, los incentivos para la inversión privada y la capacitación de los recursos humanos.

”

su supuesta ingobernabilidad. Como las políticas neoliberales suelen agravar a las mayorías se comprende que los sistemas democráticos resulten ingobernables desde la perspectiva fundamentalista. En consecuencia, el problema que debe resolverse es el de la gobernabilidad de los mercados.

En verdad, la visión fundamentalista de la globalización es una versión moderna del absolutismo y un desafío a la tradición liberal de las democracias occidentales.

“
 La visión
 fundamentalista de la
 globalización es una
 versión moderna del
 absolutismo y un
 desafío a la tradición
 liberal de las
 democracias
 occidentales.
 ”

El cambio de rumbo necesario para gobernar la globalización es mayúsculo. Implica, en primer lugar, un debate amplio y profundo sobre las opciones que confronta la sociedad en un mundo globalizado. Requiere, además, la reconstrucción de los medios de acción pública para compatibilizar la capacidad creadora de riqueza de los mercados con los equilibrios sociales que son, en sí mismos, nuevas fuentes potenciales de crecimiento, empleo y bienestar.

Reclama, asimismo, un amplio proceso de cooperación internacional para resolver cuestiones globales, como la protección del medio ambiente y la seguridad colectiva. Y, también, para enfrentar el estigma de la pobreza y la

marginación cuando los recursos disponibles sobran para construir un nuevo orden mundial y elevar la calidad de vida de la especie humana. Pero la viabilidad de esta cooperación internacional descansa, sobre todo, en las decisiones de los centros de poder y éstos están muy lejos de comprometerse con lo que hay que hacer para construir un nuevo orden mundial.

Mientras tanto, cada país debe enfrentar su propia realidad y reconocer que, en definitiva, es el responsable de su propio destino.

Notas

1. *Unctad, World investment report, 1996*. Nueva York y Ginebra, 1996

2. *Unctad, World investment report, 1994*. Nueva York y Ginebra, 1994

3. *Unctad, 1996, ob cit.*

4. *The Economist*, Londres, mayo 3, 1997, p. 63.

5. P. Krugman. *Pop Internationalism*,

Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1996.

6. *Cumbre regional para el desarrollo político y los principios democráticos.*

Brasília, UNESCO,
julio 6, 1997.

7. A. Ferrer, *Historia de la globalización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1996.

8. H. Jaguaribe, "Economic development in Latin America and the need of a theory of functional elites", en: *Economic and social development.....*, ob. Cit.

9. A. Ferrer, *Poner la casa en orden*, Buenos Aires, El Cid Editor, 1984.

DEBATES |

América Central, por un renovado ejercicio de integración regional

El canciller guatemalteco planteó los retos y desafíos de la integración centroamericana frente al nuevo milenio, particularmente a la luz de los efectos generados por la guerra fría, y exhortó a los países del istmo a emprender un proyecto propio de cooperación y desarrollo regional.

Central America, for a renewed exercise in regional integration

Guatemala's Foreign Minister explains the challenges confronting Central American integration vis-a-vis the new millenium, especially in the light of the effects generated by the Cold War, and urges the countries of the isthmus to develop their own cooperation and regional development programme.

Amérique centrale, pour un exercice d'intégration régionale rénové

Le ministre guatémaltèque des relations extérieures expose les défis de l'intégration régionale centraméricaine en tenant particulièrement compte des répercussions de la guerre froide et dans l'optique du nouveau millénaire, et invite les pays de l'isthme à entreprendre leur propre projet de coopération et de développement régional.

América Central, por um renovado exercício de Integração regional

O Chanceler da Guatemala explicou que as características da evolução política e econômica mundial de finais do século, exigem a conformação de uma política externa da América Latina e o Caribe, para que a região possa cumprir com sua própria agenda de desenvolvimento. Depois de examinar as áreas de influência e em disputa no cenário mundial, analisa o papel dos agentes econômicos transnacionais, e suas implicações sobre os países em desenvolvimento.

América Central, por un renovado ejercicio de integración regional

→ **Eduardo Stein**

Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala

Transcripción de la conferencia pronunciada el 30 de enero de 1998 con motivo de su visita oficial a la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), en Venezuela.

Queridas amigas y queridos amigos: yo pensé que el Señor Secretario Permanente del SELA hablaba de otra persona, conforme lo escuchaba, porque al entrar en esta sala, de repente, me vinieron a borbotones todas las imágenes de incontables horas que pasamos aquí peleándonos sobre temas de desarrollo latinoamericano, votando, porque en muchos de estos lugares se vota, se obstaculiza, se aprueba y se trata de avanzar. Veo varias caras amigas que pasaron y seguramente siguen pasando incontables horas, hasta la madrugada, en estos mismos salones. Nunca en mi vida esperé estar metido en esta aventura con el Presidente Arzú, pero alguna idea tenía mi Presidente de que podíamos integrar parte de su equipo, en este esfuerzo que en el fondo lo que ha intentado hacer en estos dos años es contestarse tres preguntas: si sabemos lo que queremos hacer, si lo podemos hacer y si tenemos la voluntad política de hacerlo.

“
Hablar de América Central es verdaderamente epidérmico.
 ”

I. América Central frente al nuevo milenio

Hablar de Guatemala, en estos momentos, es algo que a nosotros, todos los que estamos participando en este proceso, nos apasiona; pero hablar de América Central es verdaderamente epidérmico. Así que pido anticipadas disculpas porque trataré de presentar un marco somero de aquello en lo que hemos afincado parte de nuestras esperanzas, para ver si nuestra región puede ser viable en el advenimiento del nuevo milenio. Y lo del milenio, la verdad, es que está siendo quizás demasiado

abusado, pero ya viene, y no nos sentimos preparados desde el istmo centroamericano, a pesar del enorme cúmulo de transformaciones que nos han estado ocurriendo en los últimos años.

El agotamiento del istmo, de toda una etapa económica y política que en pocos años nos llevó del mayor intercambio comercial de nuestra historia en el Mercado Común, a un proceso de deterioro que nos puso al borde de una guerra regional que apenas comenzamos a sobrepasar, nos ha enfrentado de

golpe a una reconfiguración de nuestras agendas y a lo que parece ser, por lo que los abuelos nos cuentan y lo que hemos podido investigar, el más intenso, el más amplio y el más profundo esfuerzo de revisión de nuestra institucionalidad nacional y regional.

Por otra parte, la importancia y la trascendencia de los cambios internacionales que todos ustedes conocen, tanto geopolíticos como tecnológicos y la velocidad en que se están dando los reagrupamientos económicos, han hecho sentir su influencia en el istmo centroamericano, no sólo de múltiples maneras, sino,

si se me permite, de manera brutal. Quizás la más obvia es la de tratar de no quedarse atrás, afuera de la evolución mundial, pero esas influencias se conjugan todavía en América Central, con presencias y presiones externas antiguas y nuevas, que tratan de imponer decisiones y modos de hacer en América Central.

La región está signada por procesos de democratización, apertura y ajustes, que comparte con el resto de América Latina, pero "por primera vez coexisten en América Central, durante esta década de los noventa, seis gobiernos surgidos de procesos democráticos" en vías de consolidación que han recibido el mando de seis gobiernos igualmente electos por el voto popular. Hasta esta década nunca en la historia de América Central habían coincidido en todos los países gobiernos electos democráticamente, que pudieran entregar a sus sucesores, igualmente electos por la vía del voto popular.

II. Los vestigios de la Guerra Fría

El replanteamiento también viene signado y exigido por

“
*Por primera vez
 coexisten en América
 Central, durante esta
 década de los noventa,
 seis gobiernos surgidos
 de procesos
 democráticos.*
 ”

nuestros mismos rezagos, nuestros mismos desequilibrios y nuestras mismas carencias. De golpe, pueblos y gobiernos centroamericanos tienen que medirse con una agenda de reconstitución interna, a la vez que tienen que buscar la manera de sintonizarse y, de ser posible, prenderse del tren internacional de la historia en donde, para la América Central, y disculpen si repito obviedades, pero son realidades políticas, económicas y sociales muy rotundas para nosotros hay como dos polos de desciframiento sobre los cuales estamos trabajando con mucha intensidad: uno es lo que significa el fin de la Guerra Fría y otro es lo que significa para América Central el tan manoseado fenómeno de la globalización. En realidad, en América Central, uno de los últimos escenarios en donde se luchó un capítulo de la Guerra Fría con la mayor ferocidad, decir que esa etapa se terminó con el derrumbamiento del Muro de Berlín, no implica que esté de hecho erradicada, borrada y suprimida de la realidad centroamericana la manera tan pervivente y tan global en que esa Guerra Fría nos abarcó.

Aunque oficialmente se decretó su certificado de defunción, quedan todavía en el área muchos vestigios actuantes de la misma y sobre todo, marcos mentales que tienen aún reflejo en decisiones políticas, tanto a nivel público oficial como a nivel de los grupos organizados políticamente. Por lo tanto, estamos viviendo muchos de los elementos de la agenda de la Guerra Fría y muchos de los procedimientos heredados de esa Guerra Fría, impuesto sobre todo a través de marcos autoritarios de relacionamiento societal que estamos buscando transformar de la forma más rápida, sin que esto a su vez produzca nuevos desequilibrios políticos que afecten peligrosamente la gobernabilidad de nuestros países.

Las grandes palabras contemporáneas de descentralización, desconcentración, participación, privatización, ustedes las pueden encontrar en todos los prontuarios y planes de Gobierno de América Central y podemos ver muy intensos ejercicios para que esto ocurra en la práctica, pero todavía luchamos contra atrasos institucionales fenomenales, y yo diría que uno de los principales obstáculos en América Central para este ejercicio es precisamente su debilidad institucional.

¿Cuál es entonces la mayor riqueza que se percibe hoy en América Central? Después de todo lo que nos pasó y no voy aquí a recordar el pasado reciente, doloroso, que además es conocido

de todos ustedes, quizás hemos regresado al establecimiento de una verdad que todos conocimos todo el tiempo, pero que no se nos dejaba disfrutar y hacer florecer: la mayor riqueza de América Central está en su gente y en su naturaleza. Es cierto, tenemos una geografía privilegiada que nos ha colocado, según escritores, poetas y políticos, en la cintura de América, pero esa cintura de América es hoy por hoy también un corredor predilecto para el narcotráfico, para el tráfico ilegal de tesoros coloniales y arqueológicos, de manera que nos encontramos ante el umbral de nuevos procedimientos de saqueo y depredación, incluso ecológica, que amenazan de formas distintas la estabilidad y la sustentabilidad del Istmo. Es por ello que a la hora de tratar de respondernos a esas tres preguntas: ¿qué es lo que debemos hacer? ¿cuál es el tipo de expresión concreta de nuestra voluntad política para llevarlo a cabo? y ¿con qué contamos realísticamente para que eso sea práctico, viable y sustentable?, es decir, si sabemos a dónde ir, si se quiere ir allá y si podemos.

“
*Estamos en un
 esfuerzo más profundo
 y abarcador de nuestra
 historia por reconstituir
 nuestra
 institucionalidad
 regional.*
 ”

No hay manera humana, técnica, financiera y política de que los países centroamericanos salgamos adelante, si no es a través de un renovado ejercicio de integración regional. Aunque eso se ha estado trabajando durante muchos años—de hecho el impacto de nuestra propia conflictividad interna hizo casi zozobrar el esfuerzo integracionista—curiosamente, en lo más encarnizado de los combates internos y en lo más delicado de las fricciones vecinas, fueron precisamente estas instituciones de integración del antiguo Mercado Común Centroamericano las que mantuvieron mesas técnicas de colaboración, mientras las mesas políticas estaban decidiendo si se hundía o si se resucitaba el Istmo centroamericano y desde el seno de esta organización del SELA, América Latina en su conjunto le apostó a que sí era posible y apoyó a una parte de sí misma. El SELA creó un Comité de Acción en Apoyo del Desarrollo Económico y Social de América Central, que en un tiempo se le llamó pretenciosamente el brazo económico de Contadora, pero en la práctica cumplió una función política fundamental y es permitir que los centroamericanos nos siguiéramos juntando sobre temas técnicos de interés común regional, como la seguridad alimentaria, como el desarrollo cerealero regional, como la

interconexión eléctrica, etc., mientras que en la mesa política el Grupo de Contadora conseguía empujar hasta el nivel necesario para que los propios centroamericanos resumiéramos el control de nuestra agenda, y es cuando los Presidentes concretan en las cumbres de Esquipulas el acuerdo regional para una paz firme y duradera.

Estamos en un esfuerzo, como dije, más profundo y abarcador de nuestra historia por reconstituir nuestra institucionalidad regional, y quisiera de manera sencilla recorrer algunos de los avances sustantivos y tal vez mencionar algunos de los desafíos más complejos.

III. Un proyecto propio de desarrollo regional

A los muy generosos comentarios del Secretario Permanente del SELA en su introducción, el pensamiento regional que aquí se ha alumbrado durante varios años, tenía sobre todo un conjunto de incógnitas que iban viviendo su propia evolución de acuerdo a los movimientos políticos, técnicos de toda las distintas participaciones de la región, comenzando quizás por el más rotundo principio de acuerdo regional que en 1980 se plasmara en el Plan de Quito para entendernos con la deuda, pero en donde al final no nos pusimos de acuerdo continentalmente a tiempo. Cuando por fin nos pusimos de acuerdo, ya los acreedores nos llevaban dos años o más de ventaja. Menciono esto como antecedente porque para Centroamérica, habiendo sido vital el poder encontrar fuera de su geografía lugares donde encontrarnos para ver que no éramos tan enemigos unos de otros, como nos querían hacer creer en agendas impuestas desde afuera, también era importante reconocernos como centroamericanos en el concierto regional, ese reconocimiento en el concierto regional ha hecho surgir hoy quizás más dudas que certidumbres en lo que América Central está intentando, pero yo quisiera rápidamente recorrer un conjunto de decisiones tomadas por los Presidentes centroamericanos el año pasado en dos reuniones cruciales en Panamá y en Nicaragua.

La primera de ellas, quizás la menos publicitada, pero para

“
*Centroamérica, en su
conjunto, no se
había permitido un
esfuerzo de reflexión
estratégica sobre su
propio proyecto
regional*

”

algunos de nosotros la más fundamental, es el reconocer que Centroamérica en su conjunto, por lo abrumadora de la agenda político-militar en su etapa más conflictiva y luego por las exigencias tan feroces en la etapa de su reconstitución en las agendas internas de cada país, no se había permitido un esfuerzo de reflexión estratégica sobre su propio proyecto regional; es decir, una de las conclusiones, por lo tanto, de carácter estratégico más importante, fue el coincidir por parte de los mandatarios en una ausencia de proyecto regional y en una autolimitación, o si se quiere amputación de un pensamiento estratégico renovado que permitiera desde América Central la generación de un proyecto de región que fuera propio. Tal vez estoy usando demasiada palabrería, pero lo que quiero indicar con esto, y me disculpo, es que América Central recibió durante la etapa de los conflictos internos, digamos durante los últimos 19 a 20 años, más propuestas de una regionalidad istmeña externa, o sea, propuestas venidas desde afuera, que propuestas generadas desde adentro.

Para el principio de esta década, después de que todos nos lamentábamos de la década perdida de los 80, término acuñado por la CEPAL, que por cierto nos resulta un poco incómodo, porque tal vez fue perdida en algunas cosas, pero inadvertida en otras, porque se venían gestando movimientos de renovación de los que ahora estamos cosechando, pero fue un momento en donde el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la CEPAL misma, generaban las propuestas que al decir de expertos y especialistas, era lo que le convenía hacer a América Central.

Quizás lo que ha marcado el ejercicio de renovación integracionista ahora, en estos años, incluso en este año y medio, es el deseo de los equipos gubernamentales de encontrar los elementos, los ingredientes y los términos de un proyecto propio, que tal vez no sea tan nítido, no sea tan perfecto, no sea tan técnicamente consistente, como los especialistas y expertos lo prepararían, pero es el nuestro y es viable y sustentable con el apoyo de los pueblos centroamericanos porque lo reconocen como propio.

Este no es un pensamiento separatista ni chovinista que busca distanciarnos del resto del conjunto de energías y de procesos y de dinámicas continentales, sino que lo que busca es atender el que esta reconexión internacional, continental y

mundial sea sobre bases que incorporen puntualmente las necesidades, deseos y aspiraciones de los propios centroamericanos, y que no sea meramente una reconexión y una incorporación acrítica de modelos externos, que son en buena cuenta parte de las razones de nuestros padecimientos recientes.

El segundo elemento crítico importante en esta renovación, luego de haber constatado el déficit de propuesta estratégica, es el de buscar el adelgazamiento y la agilización de nuestro andamiaje institucional, a sabiendas de que nos corremos un riesgo, y la manera como lo estamos conversando es la manera como se los platico. Sabemos que no tenemos todavía un proyecto global, depurado y consensuado entre nosotros, plenamente desarrollado. Hay un embrión de proyecto regional, si se quiere, pero no podemos tardarnos más en pretender que se puede ir perfilando un plan perfecto escrito en 80 tomos, cuando la historia está corriendo enfrente de nuestras narices. Teníamos, por lo tanto, que jugar a una apuesta que nos permitiera, aún no teniendo certidumbre y claridad en lo que aspiramos, renovar nuestra propia institucionalidad sobre la base de aquellos elementos que entran ya a nivel de acuerdo regional en lo que pueda ser un proyecto estratégico más acabado; 13 secretarías y comisiones regionales que hoy buscan fundirse e integrarse en una sola secretaría de servicios para todo el proceso de integración, sin perder las características e identidad de los servicios sectoriales.

¿Como se hace esto? La verdad es que no sabemos. Para algunos es imposible y es mejor dejar las instituciones que están porque algún resultado están produciendo; para otros, es imposible mantener esta diversidad institucional tan costosa y tan poco productiva para Centroamérica. Alguno decía que es tan difícil lograr éxito en esta integración y fusión como ordeñar a una hormiga con guantes de box, pero en la práctica está comenzando a suceder de manera operacional modesta, comenzando por la Secretaría de Integración Social, que tenía sede en Panamá. Este país generosamente ha dicho que no le interesa mantener una oficina regional de esa u otras características, con el objeto de permitir el surgimiento de este esquema integrado de servicios, de manera que los servicios en materia de temas sociales, educación, vivienda, salud, etc., de todo el esfuerzo de integración, se mudan a una sede única que será en San Salvador.

En el caso del medio ambiente y en el caso de la integración económica, existen compromisos jurídicos que probablemente harán que esta fusión todavía tarde un año y medio o dos en lo que se agotan este tipo de compromisos, pero lo importante de destacar aquí es que existe no sólo la idea, la visión de rumbo, sino la voluntad de hacerlo. El con qué y el cómo se ha ido encontrando de manera precisa, gracias al acompañamiento generoso y respetuoso de la cooperación externa latinoamericana y europea sobre todo.

IV. Los desafíos

Respecto de los desafíos que estamos advirtiendo, quisiera comenzar con uno que es el más resbaladizo de todos y que por supuesto se nos critica mucho a los que tenemos origen académico de darle demasiada importancia, pero creemos que es uno de los elementos fundamentales que debemos atender, o de lo contrario vamos a encontrar bombas de tiempo o minas enterradas por todo el camino, y es el problema de identidad y el vacío de nuestra propia historia.

¿A qué me refiero? Por razones de nuestra propia conflictividad interna, la historia en América Central pareciera interrumpirse en la década de los 50, cuando empiezan a endurecerse los esquemas más impositivos de la Guerra Fría, y se esfuma al principio de la década de los 80. La mayor cantidad de trabajos sobre nuestra propia historia y nuestra propia identidad ha sido escrito en los últimos 15 años por extranjeros y no es sino hasta principios de esta década que comienzan a aparecer, de manera regular y de manera general, esfuerzos endógenos de reescritura y reinterpretación de nuestra historia. Con esto lo que quiero decir es que no sabemos a plenitud todavía lo que nos pasó. Todavía están funcionando comisiones de la verdad, comisiones de esclarecimiento histórico, como parte de los esfuerzos de reconciliación que sí quieren develar las partes más horribles del conflicto armado porque tratan de esclarecer, para que no volvamos a repetir, aquellos abusos incluso colectivos a los derechos humanos de poblaciones enteras, por lo menos en tres de nuestros países.

Producto de esa confrontación también hay una especie de temor compartido por muchos de develar las cosas tal como de verdad ocurrieron porque en algunos casos, inclusive, pueden

tener consecuencias jurídicas importantes. En temas de propiedad, por ejemplo, todos conocemos las capas de abuso sucesivo que hubo desde fines del siglo pasado y principios de éste con la introducción de cultivo de café en toda América Central. De nuevo a partir de la instalación de las dictaduras en los años 20, de nuevo a partir de las renovaciones de gobiernos en la década de los 60 y 70; entonces hay capas sucesivas de incertidumbre jurídica sobre la propiedad de fincas, de casas, etc., y aunque el caso más publicitado hoy por hoy pudiera ser el de Nicaragua, en realidad la situación se repite en todos los países centroamericanos, de manera que parte de la reconstrucción de lo que somos es indispensable también para darle certidumbre jurídica a la población respecto de lo que tiene o de lo que no tiene.

Otro elemento importante que se abre ahora como un nudo de dificultades para nosotros es aquel que tiene que ver, junto con la certidumbre jurídica, con nuestra propia institucionalidad para resolver los problemas de seguridad ciudadana: el crimen común y, a la vez, el crimen organizado, que si bien por demasiado tiempo se ha tratado como un expediente separado y distinto de la problemática económica y social, si se quiere es ahora un elemento indispensable de contemplar dentro de las agendas de desarrollo.

Nuestros gobiernos son cada vez más incapaces de hacerse cargo de brindar los servicios que la ciudadanía está demandando en términos de participación política, social y económica, de ahí quizás lo rápido que ha prendido el concepto de descentralización y de desconcentración. Pero en el corazón de estos esfuerzos se encuentra también la responsabilidad de los Estados y de los gobiernos de brindar seguridad a la ciudadanía, a sus familias, a sus bienes y esto está probando ser uno de los obstáculos más complejos de enfrentar y de superar para los gobiernos centroamericanos y también, sin embargo, está probando ser uno de los temas en donde más rápidamente se están llegando a acuerdos de manejo regional, porque al igual que los zancudos, que no reconocen en dónde está la frontera de ningún país y se vuelvan por encima o por debajo de los rótulos aduaneros, el crimen organizado hace igual y tiene una capilaridad montada a lo largo y ancho de toda América Central que ha encontrado, incluso, gracias a las enormes cantidades de dinero de corrupción que maneja, socios capitalistas eficientes que no considerándose involucrados directamente en el narcotráfico,

brindan sus pistas de aterrizaje a razón de 50 mil dólares por avionetazo, para permitir el trasiego de lo que sea, mirar para otro lado y callarse la boca.

Muchos de los empresarios algodonereros de América Central lograron pagar sus deudas con la banca, cuando el algodón colapsó, porque permitieron que avionetas del narcotráfico aterrizaran en sus fincas y saldaron sus libros en rojo con los bancos. Esto que quizás se menciona demasiado de prisa, se ha convertido tal vez en uno de los desafíos mayores para la estabilidad de los Estados y ha provocado que en 1995 los Presidentes centroamericanos reunidos en Honduras firmaran un Acuerdo de Seguridad Democrática para Centroamérica, que brinda un marco verdaderamente moderno para darle tratamiento integral a los problemas de seguridad del Istmo, no sólo desde la exclusiva óptica policial y mucho menos militar, sino desde una óptica incluyente de desarrollo económico y social. Y esto es lo que nos ha permitido el empezar a vernos a nosotros mismos como una región interesante, al empezar a tratar de manera integral los temas o digamos los problemas heredados de la cauda de conflictos armados y los desafíos de oportunidades de desarrollo.

Pido me disculpen por volver a referirme al caso nicaragüense, pero esto puede ilustrar muy bien la etapa tan dinámica en que nos encontramos. Una Nicaragua en donde hace unos pocos años, cuando uno estaba en los hoteles, nos recomendaban no cambiar más que una poca cantidad de dólares en la mañana porque al mediodía ya el cambio había bajado y en la tarde otra vez todavía más, está ahora siendo el territorio de mayores inversiones centroamericanas en el Istmo; capitales salvadoreños, guatemaltecos, costarricenses están invirtiendo en Nicaragua porque, hoy por hoy, es el país con el índice más alto de crecimiento de Producto Interno Bruto de toda la región, es decir, es un vuelco de la historia que nos permite vislumbrar, como los estudios precisamente hechos en el marco de este Comité de Acción del SELA en los 80, que Nicaragua, con su vocación agrícola tan diversificada y tan fecunda y su poca gente, con la correcta inversión agraria o agroproductiva, podría resolver todo el problema de desempleo de América Central. Esta visión de conjuntos productivos es bastante nueva en el área porque hasta hace muy poco sólo nos veíamos como focos mutuos de dificultades para cada vecino y hemos aprendido, muy reciente-

mente a vernos como un veneno de oportunidades compartidas en donde ningún país, y de eso estamos todos conscientes, puede salir solo, sólo podemos salir todos juntos.

Quisiera terminar este rápido pantallazo leyendo, porque no me resisto, unas líneas de un poeta guatemalteco que escribió desde una de las áreas montañosas de bosques húmedos tropicales guatemaltecos más bellos de mi país, siendo guerrillero:

"Hoy sabemos que el regreso a las primaveras es irrealizable, que el hábito de explicarse las cosas acalambreadas de contradicciones es la fuente de toda lucidez y que el oficio de conspiradores para cambiar el mundo es la única manera de no envejecer". Esto retrata en buena medida el sentimiento compartido de grandes grupos de centroamericanas y centroamericanos en donde la edad media de la región es de 19 años, la mitad de la población centroamericana es de 19 años para abajo, o sea, que es, si se quiere, una región irresponsable por su propia juventud, pero una región con una enorme vitalidad, en donde, al igual que muchos de ustedes, compartimos ese horizonte de conspiradores para cambiar por lo menos nuestra región, sino el mundo.

Y más adelante dice el mismo poeta: "Es cierto que los días que habremos de vivir nunca serán suficientes, sobre todo si nuestros actos son mayores que las palabras que digamos". Yo creo que si algo es una realidad hoy en América Central es que todos estamos más pendientes de producir resultados que de seguir hablando hasta la eternidad, como algunas de nuestras tradiciones culturales nos marcaron. Muchísimas gracias.

Impacto de la crisis asiática en América Latina

El presente estudio aspira a presentar los efectos a corto y largo plazo de la crisis asiática en los principales países de nuestra región y, en general, el grado de dependencia comercial de América Latina respecto de los mercados de esa área, así como su vulnerabilidad frente a la caída de los precios de las materias primas.

Impact of the Asian crisis on Latin America

This study presents the short- and long-term effects of the Asian crisis on the principal countries in our region and, in general, the degree of Latin America's trade dependence on the markets in that area, as well as its vulnerability vis-a-vis the drop in the prices of raw materials.

Impacto da crise asiática na América Latina

O presente estudo aspira a apresentar os efeitos a curto e longo prazo da crise asiática, nos principais países da região e, em geral, o grau de dependência comercial da América Latina a respeito dos mercados dessa área, bem como sua vulnerabilidade frente à queda dos preços das matérias primas.

L'impact de la crise asiatique en Amérique latine

Cette étude se propose de montrer les effets à court et long terme de la crise asiatique sur les principaux pays de notre région, et, de façon générale, le degré de dépendance commerciale de l'Amérique latine vis-à-vis des marchés de cette région, ainsi que sa vulnérabilité face à la chute des prix des matières premières.

Impacto de la crisis asiática en América Latina

↔ **Secretaría Permanente del SELA**

Presentación

Más allá de las repercusiones de corto plazo, el impacto de la crisis financiera que se desató en Tailandia el pasado mes de julio aún no ha sido plenamente percibido, ni a nivel de la economía global, ni en lo que respecta a los países de América Latina y el Caribe. Pero ya está claro que habrá importantes repercusiones de mediano y largo plazo, que incidirán sobre el comportamiento macroeconómico de muchos países, y sobre sus relaciones comerciales y financieras externas. En los últimos meses, todos los pronósticos de crecimiento mundial y regional han sido revisados, tratando de visualizar y evaluar el costo de una crisis cuyos efectos indirectos y diferidos en un plazo relativamente largo son al menos tan importantes como los costos inmediatos que se han venido concretando recientemente.

El presente estudio aspira a presentar los elementos que determinan el impacto de corto y largo plazo de la crisis asiática sobre algunas economías de América Latina y el Caribe, con base en la proyección de indicadores estadísticos básicos relativos a las corrientes de comercio y financiamiento internacional y las configuraciones de riesgo en los mercados de capital. Las informaciones han sido actualizadas en función de los datos disponibles al mes de enero de 1998. La difusión de este estudio fue diferida debido al incendio que destruyó la sede de la Secretaría Permanente el pasado mes de febrero.

La Secretaría Permanente del SELA agradece la colaboración de los Doctores Egidio Luis Miotti y Carlos Quenan, Profesores en la Universidad de Paris 13 y en la Universidad de Reims, respectivamente, quienes elaboraron este documento a solicitud de la Secretaría Permanente.

I. Introducción

Aunque las principales plazas bursátiles latinoamericanas sufrieron los efectos de la tempestad financiera desatada por la depreciación del bath tailandés en julio pasado, la crisis asiática

no afectó sensiblemente la situación macroeconómica de América Latina en 1997. En efecto, con una tasa de crecimiento de aproximadamente 5,5%, la región registró el año pasado su mejor desempeño macroeconómico del último cuarto de siglo.

Sin embargo, la prolongación y la profundización de la crisis asiática van a hacer sentir sus efectos en 1998. Los canales de transmisión de la crisis hacia América Latina son múltiples. Al impacto comercial directo resultante de la disminución de la

demanda asiática se agregan los efectos indirectos inducidos por la desaceleración del crecimiento de la economía mundial¹, por ejemplo la caída de los precios de los productos básicos. A esto se suma, en el plano comercial, un efecto "competitividad" resultante del debilitamiento de las monedas más afectadas por la crisis: en numerosos mercados la producción latinoamericana se verá en dificultades para competir con los productos provenientes de Asia. Por otra parte, la persistencia de un clima de desconfianza respecto de los "mercados emergentes" amenaza con mantener o acentuar el fenómeno de la "búsqueda de la calidad" (*"flight to quality"*) y el

encarecimiento del financiamiento externo, perceptibles desde octubre pasado.

El objetivo de este trabajo es evaluar el impacto de la crisis asiática en América Latina en 1998. Para ello, el análisis se concentra en los efectos comerciales y financieros más directos para siete países de la región². En la sección 1 se presenta la posición relativa de estos países en las configuraciones de riesgo financiero, tal como éste es percibido habitualmente por los analistas internacionales. En la sección 2 se pone de relieve el grado de dependencia comercial de América Latina respecto de los mercados asiáticos, así como su vulnerabilidad frente a la caída de los precios de las materias primas. En la sección 3 se examinan las condiciones de financiamiento externo de la región para el año 1998. Por último, en la sección 4 se presentan las conclusiones de este estudio.

II. Configuraciones de riesgo: la posición de los países latinoamericanos

Como ya se indicó, la crisis asiática ha generado una creciente desconfianza respecto de las economías emergentes. Así, las perspectivas de éstas en 1998 estarán en gran medida

“

La crisis asiática no afectó sensiblemente la situación macroeconómica de América Latina en 1997, pero sus efectos se harán sentir en la región en 1998.

”

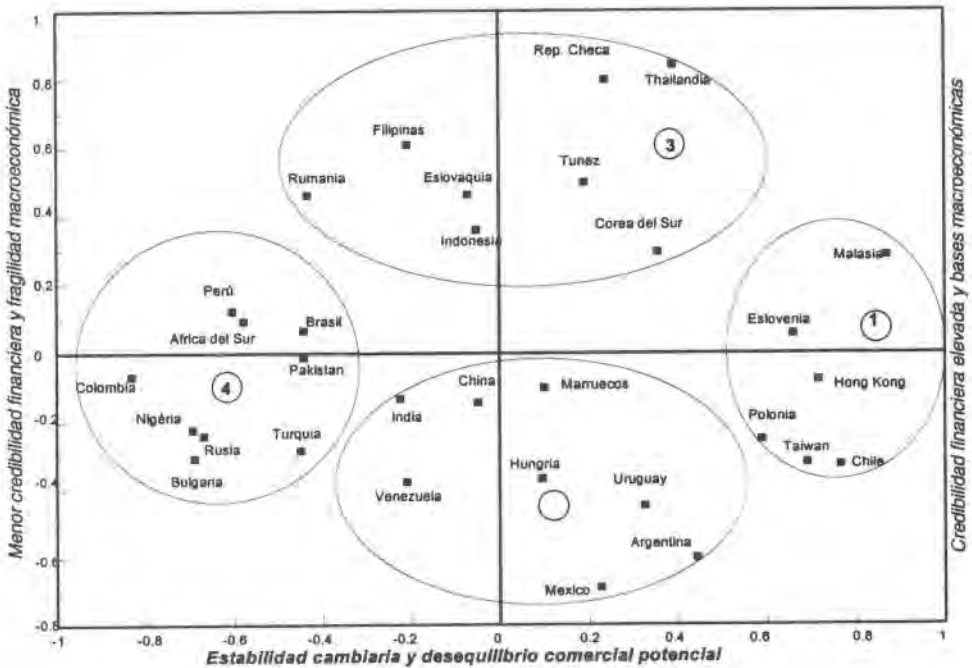
determinadas por las percepciones de los inversores y analistas internacionales. Estos evalúan las economías emergentes a la luz de una serie de criterios: nivel de desarrollo, potencial de crecimiento, situación en materia de equilibrios macroeconómicos interno y externo, riesgo político y credibilidad de la política económica, estado del sistema bancario.

Con el fin de poner en evidencia las configuraciones de riesgo tal como pueden ser percibidas en la actualidad, es decir a comienzos de 1998, hemos procedido a un análisis de correspondencias múltiples a partir de las variables generalmente utilizadas para cuantificar los criterios señalados más arriba (ver anexo). Los resultados obtenidos se presentan en el gráfico 1.

Como era de prever, la tipología resultante da cuenta de la crisis que afecta a las economías asiáticas y de sus principales consecuencias. Esto se advierte en la configuración de los ejes.

Gráfico 1

Economías emergentes: configuraciones de riesgo financiero
Monedas débiles y persistencia de desequilibrios financieros externos



Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes indicadas en el anexo.

El eje horizontal resume las variables asociadas al desempeño macroeconómico interno (crecimiento en el período 96-97, inflación y situación de las finanzas públicas principalmente), a las que se suman las variables más cualitativas que dan cuenta de la percepción del riesgo político y de la credibilidad de la política económica, así como el estado de los sistemas bancarios. Este eje separa los países que gozan de una muy buena reputación en los mercados internacionales -apoyada en la solidez de sus bases macroeconómicas-, es decir el grupo 1, del resto.

El eje vertical distingue las economías en función de su evolución reciente a nivel de las tasas de cambio (fuerte depreciación real o, al contrario, relativa estabilidad cambiaria) y de su grado de vulnerabilidad financiera externa, expresado por la importancia de su déficit corriente y por la solidez de su posición externa (relación entre las reservas internacionales y la deuda externa de corto plazo).

En la medida en que las turbulencias desatadas por la crisis asiática no se han apaciguado, parece lógico que un factor de discriminación importante esté dado por la credibilidad financiera externa. Así, como ya se señaló, el grupo 1 está constituido por los países menos amenazados por la crisis. Si la pertenencia de Taiwán a este agrupamiento (menos afectado por los problemas de sus vecinos), de Hong Kong (que resistió exitosamente al ataque especulativo de fines de octubre) y de Chile (único país latinoamericano del grupo) parece lógica, el caso de Malasia puede llamar la atención. Sin embargo, su presencia en este grupo refleja una credibilidad financiera superior a la de los países asiáticos más afectados por la crisis que es consistente, como se verá más adelante, con el débil incremento sufrido por los *spreads* de sus euro-obligaciones.

Aunque muy heterogéneo, el grupo 2 está conformado por economías relativamente sólidas pero que son vulnerables debido a su elevado endeudamiento externo y al desequilibrio comercial externo potencial que, en la mayor parte de los casos, las caracteriza. Argentina, México, Uruguay (que no se analiza en este estudio) y Venezuela son los países latinoamericanos que forman parte de este grupo.

Por su parte, el grupo 3 está definido por los rasgos de los países que constituyen el epicentro de la crisis (Tailandia, Indonesia, Corea del Sur y Filipinas): fuerte depreciación de las monedas nacionales y un grado de vulnerabilidad financiera externa que sigue siendo sumamente elevado. Obviamente, ningún país latinoamericano forma parte de este grupo.

Finalmente, el grupo 4 se caracteriza por desequilibrios

macroeconómicos diversos, junto con una situación de volatilidad financiera potencial. Tres países latinoamericanos forman parte de este grupo (Brasil, Colombia y Perú).

De todas formas, en un contexto de crisis y gran volatilidad, la tipología resultante no es estable y, por lo tanto, no ofrece elementos que permitan evaluar las trayectorias previsibles. En efecto, la "fotografía" que ella reproduce restituye de manera bastante acertada la coyuntura actual³ pero sólo refleja de manera parcial la trayectoria reciente de los países considerados. Esto se verifica plenamente cuando se focaliza la atención sobre el problema crucial, en el marco de una crisis de confianza, del estado de los sistemas bancarios. La mejoría relativa de los países latinoamericanos en este plano no es sólo el resultado mecánico del deterioro de la situación de los establecimientos financieros asiáticos. Ella refleja también los progresos realizados en los dos últimos años: aunque convalecientes tras las crisis de 1994-95, los sistemas bancarios latinoamericanos se caracterizan por un vasto proceso de reestructuración que se acompaña de una paulatina mejoría de sus indicadores del comportamiento económico. Un estudio realizado sobre una muestra de 159 bancos de la Argentina (79), del Brasil (66) y de México (14) con la información contenida en los balances cerrados al 31/12/1994 y al 31/12/1996 revela que los índices de solvencia mejoran significativamente (tal como lo muestra la evolución del indicador de activos disponibles/total de los depósitos (gráfico 2a)). De la misma manera, los indicadores de liquidez presentan un aumento importante (por ejemplo el indicador de activos disponibles/activos totales (gráfico 2b)). Por último, se constata una disminución relativa de los índices de rentabilidad, que refleja los costos de los ajustes y de la depuración de la cartera de préstamos dudosos (gráfico 2c). A priori, este conjunto de indicadores muestra un proceso de saneamiento de los sistemas bancarios que constituye un factor positivo desde el punto de vista de las perspectivas a corto plazo de la región.

Por otro lado, cabe destacar que los pronósticos de crecimiento para 1998 no aparecen significativamente asociadas a ninguno de los ejes. Esto puede ser atribuido al hecho que las estimaciones actuales están todavía lejos de aprehender la magnitud del viraje inducido por la crisis de confianza que afecta a buena parte de las economías emergentes. Además, los

“

Los países latinoamericanos muestran, a priori, un proceso de saneamiento de los sistemas bancarios, lo que constituye un factor positivo de las perspectivas a corto plazo de la región.

”

Gráfico 2

Argentina, Brasil y México: evolución reciente de los sistemas bancarios
Gráfico 2a Solidez de las instituciones bancarias

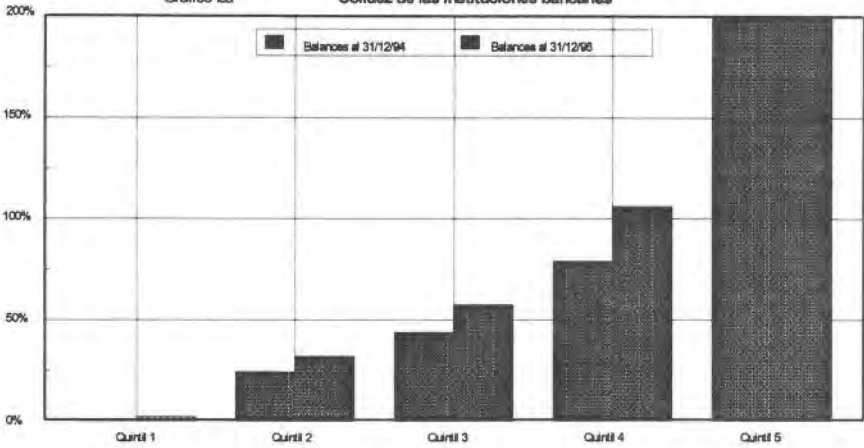


Gráfico 2b Liquidez de las instituciones bancarias

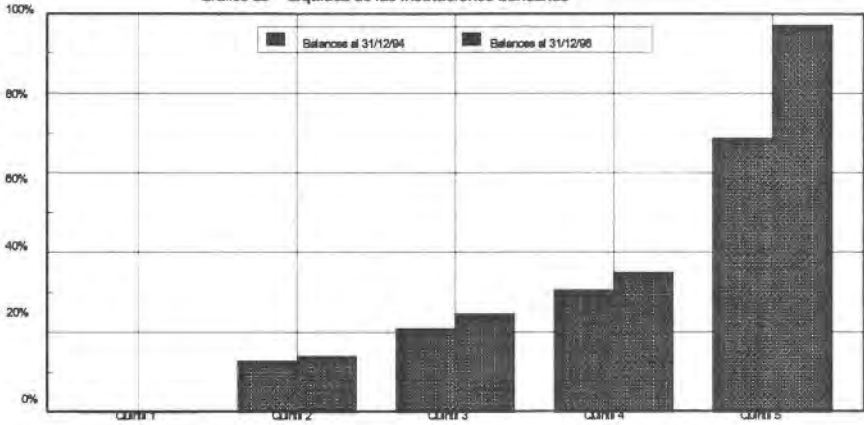
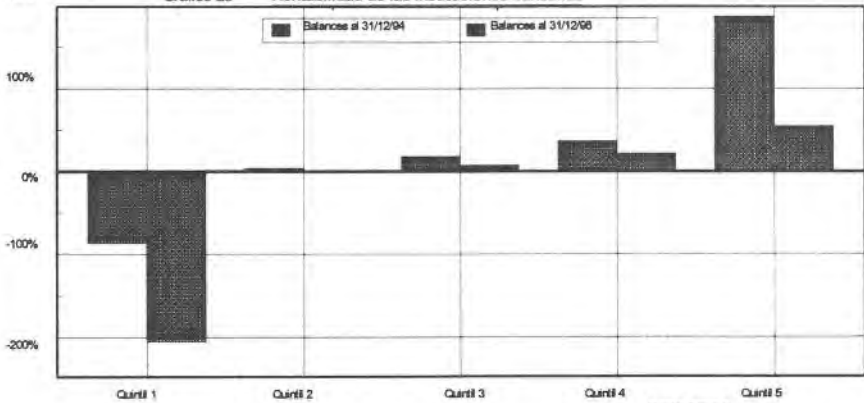


Gráfico 2c Rentabilidad de las instituciones bancarias



Fuente: Bankolat

pronósticos no integran completamente los efectos macroeconómicos de los planes de ajuste implementados en los últimos meses.

El cuadro 1 muestra las estimaciones realizadas para los países de América Latina y de Asia. La previsión para 1998 realizada antes de la crisis de julio de 1997 estimaba un crecimiento promedio de 5% para los 7 países latinoamericanos considerados. Esta tasa reflejaba una caída de menos de un punto porcentual con respecto al crecimiento de 1997 debido fundamentalmente a ajustes macroeconómicos internos, con el objetivo de evitar un incremento en los desequilibrios externos: una baja en el crecimiento argentino (de 2 puntos), mexicano (de 1.8 puntos, debido también a la entrada de Estados Unidos en la fase de desaceleración de su ciclo de crecimiento) y del Perú (de 2.8 puntos). Estos tres países presentaron tasas de crecimiento de más del 7% en 1997.

Las estimaciones realizadas en enero de 1998 reflejan una disminución adicional en la tasa de crecimiento de la región. Este último sería del orden del 3.5%, lo que implica que la crisis asiática costaría 1.6 puntos de crecimiento. A este resultado se llega teniendo en cuenta la instauración de un clima recesivo en Brasil (0% de crecimiento), la pérdida de 1.4 puntos de la Argentina (ligada a la situación de su principal cliente, el Brasil, y a los ajustes internos necesarios para disminuir los desequilibrios financieros externos), la pérdida de 2.3 puntos de Chile (fundamentalmente por la caída en el valor - volumen y precios - de sus exportaciones al sudeste asiático) y por la pérdida de 2.1 puntos en el crecimiento venezolano (fuerte caída de los ingresos petroleros).

En lo que respecta a los países asiáticos, los pronósticos actuales muestran una caída de más de 4 puntos con respecto al crecimiento estimado antes de la crisis, para situarse en casi 3% de aumento del producto para 1998. Sin embargo, como ya se señaló, es posible que estas estimaciones sean revisadas a la baja (principalmente en los casos de Corea y de Indonesia). Una evolución de este tipo no dejaría de afectar las perspectivas de crecimiento de América Latina, particularmente en el caso de los países más ligados desde el punto de vista comercial a la región asiática.

“

Aunque la dependencia comercial global de América Latina con respecto a los países asiáticos es relativamente baja (alrededor del 10% de las exportaciones totales tienen ese destino), ciertos países de la región presentan un nivel importante de comercio con Asia.

”

Estimaciones de crecimiento de América Latina y de Asia para 1998 (en % anual de variación)

América Latina

	Crecimiento observado en 1997 (1)	Pronóstico 1998 antes de la crisis (2)	Diferencias: ajustes macroeconómicos (3)=(2)-(1)	Pronóstico 1998 en enero 1998 (4)	Diferencias: impacto de la crisis asiática (5)=(4)-(2)	Diferencia total (6)=(3)+(5)
Argentina	7,70	5,70	-2,00	4,30	-1,40	-3,40
Brasil	3,70	3,70	0,00	0,00	-3,70	-3,70
Chile	6,30	6,80	0,50	4,50	-2,30	-1,80
Colombia	3,00	4,60	1,60	3,50	-1,10	0,50
México	7,10	5,30	-1,80	5,00	-0,30	-2,10
Perú	7,10	4,30	-2,80	4,00	-0,30	-3,10
Venezuela	5,00	5,60	0,60	3,50	-2,10	-1,50
Promedio	5,70	5,14	-0,56	3,54	-1,60	-2,16

Asia

	Crecimiento observado en 1997 (1)	Pronóstico 1998 antes de la crisis (2)	Diferencias: ajustes macroeconómicos (3)=(2)-(1)	Pronóstico 1998 en enero 1998 (4)	Diferencias: impacto de la crisis asiática (5)=(4)-(2)	Diferencia total (6)=(3)+(5)
Corea	5,60	6,10	0,50	-0,10	-6,20	-5,70
Indonesia	4,50	7,60	3,10	-0,60	-8,20	-5,10
Malasia	6,80	8,00	1,20	2,60	-5,40	-4,20
Tailandia	0,00	5,30	5,30	-2,00	-7,30	-2,00
Filipinas	4,50	6,10	1,60	3,00	-3,10	-1,50
China	9,00	10,40	1,40	8,50	-1,90	-0,50
Hong Kong	4,80	5,50	0,70	3,10	-2,40	-1,70
Singapur	7,20	7,20	0,00	4,60	-2,60	-2,60
Taiwan	6,30	6,40	0,10	6,10	-0,30	-0,20
Promedio	5,41	6,96	1,54	2,80	-4,16	-2,61

Fuente: Consensus Forecast y estimaciones de los autores.

Cuadro 2

Porcentaje de las exportaciones latinoamericanas destinadas a Asia
Países seleccionados

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	Venezuela	América Latina (7) Valor*	%
1990	10,20	16,78	24,55	4,53	6,70	20,93	3,96	12408,10	11,26
1991	10,97	17,98	29,60	4,11	3,73	22,13	3,56	12886,70	10,54
1992	9,33	15,05	30,80	3,62	2,43	24,94	3,23	12533,20	9,63
1993	9,50	15,90	30,67	4,53	2,19	24,07	2,85	13.068,30	9,41
1994	11,11	16,26	32,49	5,50	4,25	27,03	2,19	17481,30	10,62
1995	12,22	17,49	33,86	5,96	2,53	26,03	2,70	20807,30	10,51
1996	12,12	16,24	33,29	4,30	3,27	23,83	1,87	21226,00	9,50
1996 (9 meses)	11,71	16,98	33,50	4,43	3,54	23,82	1,84	16309,70	9,90
1987 (9 meses)	14,99	15,28	38,12	3,86	3,33	25,33	1,90	17861,40	10,27

Asia incluye Japón

*en millones de dólares

Fuente: IMF DOTS

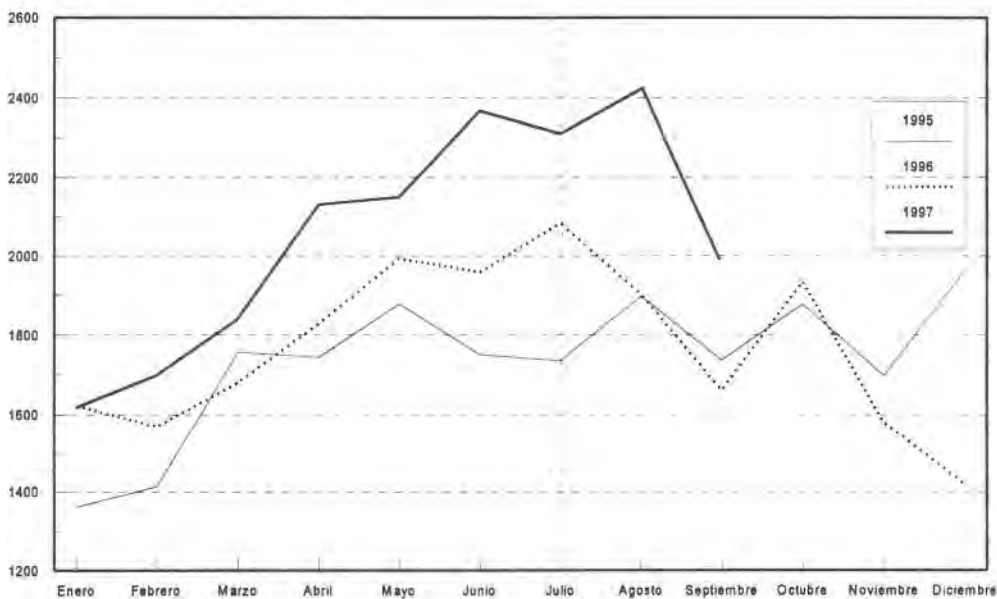
Aunque la dependencia comercial global de América Latina con respecto a los países asiáticos es relativamente baja (alrededor del 10% de las exportaciones totales tienen ese destino), ciertos países de la región presentan un nivel importante de comercio con Asia (cuadro 2).

En efecto, un porcentaje significativo de las exportaciones totales de Chile, Perú y en menor medida Brasil y Argentina se dirigen a los países asiáticos. Aunque todos ellos se verán afectados por la fuerte caída del crecimiento asiático, en los casos de Perú y sobre todo Chile, el comercio constituye uno de los principales canales de transmisión de la crisis.

Es interesante notar que en los primeros ocho meses de 1997 las exportaciones latinoamericanas hacia Asia se aceleraron significativamente (Gráfico 3). Probablemente, esto refleja el hecho que los importadores asiáticos, anticipando las devalua-

Gráfico 3

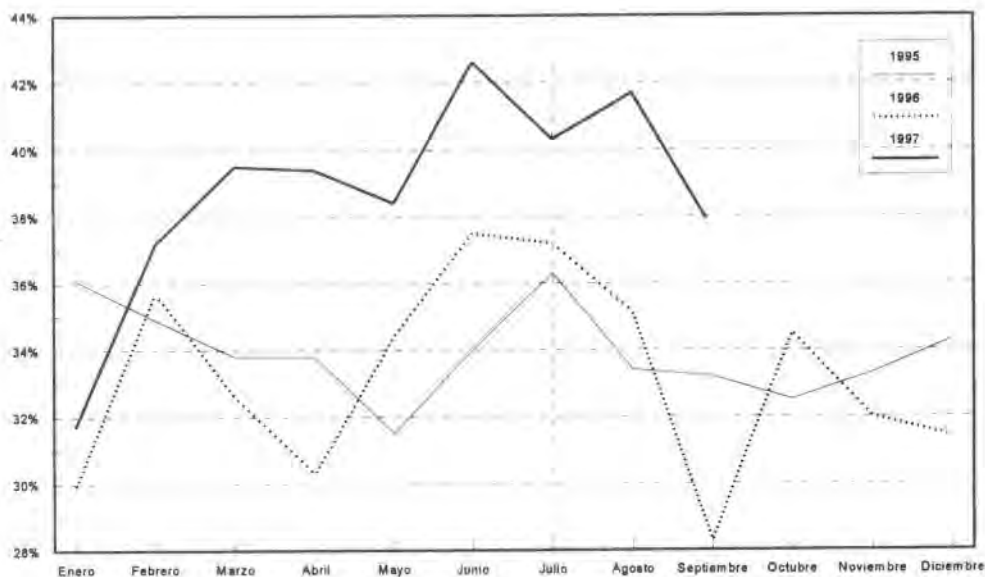
Evolución mensual de las exportaciones latinoamericanas destinadas a Asia
(En millones de dólares corrientes)



Fuente: IMF-DOTS

Gráfico 4

Chile: evolución de la participación de Asia en las exportaciones totales



ciones, adelantaron sus compras externas. La fuerte caída de las importaciones asiáticas del mes de septiembre confirma esta hipótesis.

Este fenómeno se observa claramente en el caso de Chile. Mientras que en el mes de agosto de 1997 más del 40% de las exportaciones se dirigieron hacia el mercado asiático, en septiembre esta proporción cayó al 34% (Gráfico 4). El adelanto de compras preanuncia una caída aún más fuerte de las importaciones de la región asiática, superior a la inducida por la disminución del crecimiento.

A esto se agrega la caída en los precios de las materias primas, que, como es sabido, constituyen aún un rubro importante de las exportaciones latinoamericanas.

Como se observa en el gráfico 5, en julio de 1996 se inicia una fase de descenso de los precios de los productos de base, que sucede a una etapa de alza que se prolongó durante cuatro años. Esta tendencia se ve acentuada por la crisis asiática.

En efecto, como se observa en el cuadro 3, la caída acumulada del índice general de los productos básicos en enero de 1998 (con respecto al mismo mes de 1997) es de 6%, mientras que la baja entre julio de 1997 y enero de 1998 es de 7%. Esta

Cuadro 3
Precios de los productos básicos
 Variaciones en porcentajes

	Indice	Precios			
	General	Cobre	Petróleo	Café	Granos
Variaciones mensuales a partir de junio 1997					
Junio-97	-2,7	3,1	-7,8	-13,4	-6,6
Julio-97	-3,1	-8,0	4,1	-19,4	-4,9
Agosto-97	2,0	-4,3	1,4	2,3	3,6
Septiembre-97	0,5	-3,1	-1,3	0,0	2,2
Octubre-97	0,6	-2,1	8,0	-24,4	3,5
Noviembre-97	-1,6	-10,2	-4,2	-4,7	0,5
Diciembre-97	-2,4	-9,1	-10,3	9,5	-3,2
Enero-98	-3,1	-6,3	-11,7	-3,7	2,8
Enero 98/Junio 97	-7,1	-43,2	-13,9	-40,3	-1,2
Variaciones mensuales a partir de junio 1997					
Junio-97	-2,4	6,4	-4,3	60,0	-27,0
Julio-97	-4,0	15,1	-6,1	44,6	-31,1
Agosto-97	-3,0	9,1	-9,1	41,2	-21,5
Septiembre-97	-1,7	4,6	-21,7	50,6	-15,7
Octubre-97	-0,4	3,4	-18,7	32,4	-3,5
Noviembre-97	-0,9	-7,4	-17,9	22,6	3,0
Diciembre-97	-3,5	-20,6	-32,2	30,1	1,9
Enero-98	-6,2	-28,8	-42,1	15,7	-1,5

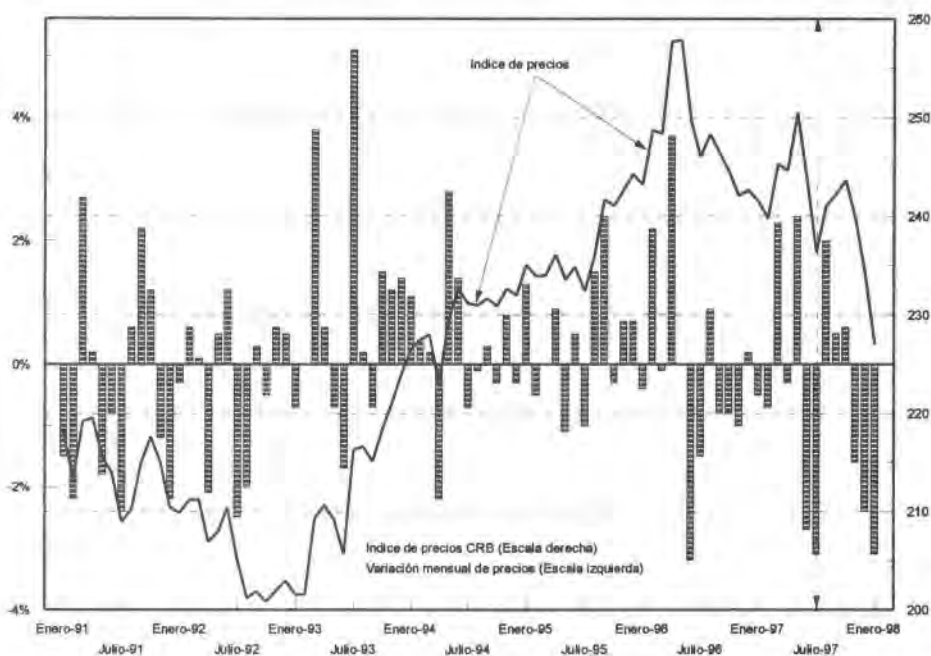
Fuente: Datastream, CRB

tendencia a la baja se expresa de modo diferente según los productos considerados. La caída en los precios de los granos es aún poco significativa. En el caso del café la fuerte caída experimentada en el segundo semestre de 1997 no compensa el boom registrado durante el primer semestre de este año (Cuadro 3 y Gráfico 6).

En realidad, los dos productos más afectados son el cobre y el petróleo. En el caso de este último, la fase de baja que se inicia a comienzos de 1997 y se acentúa a finales de ese año (cuadro 3 y gráfico 6) responde a múltiples factores: en un contexto de sobreoferta y de alto nivel de los stocks de los Estados Unidos,

Gráfico 5

Evolución del índice general de precios de los productos de base

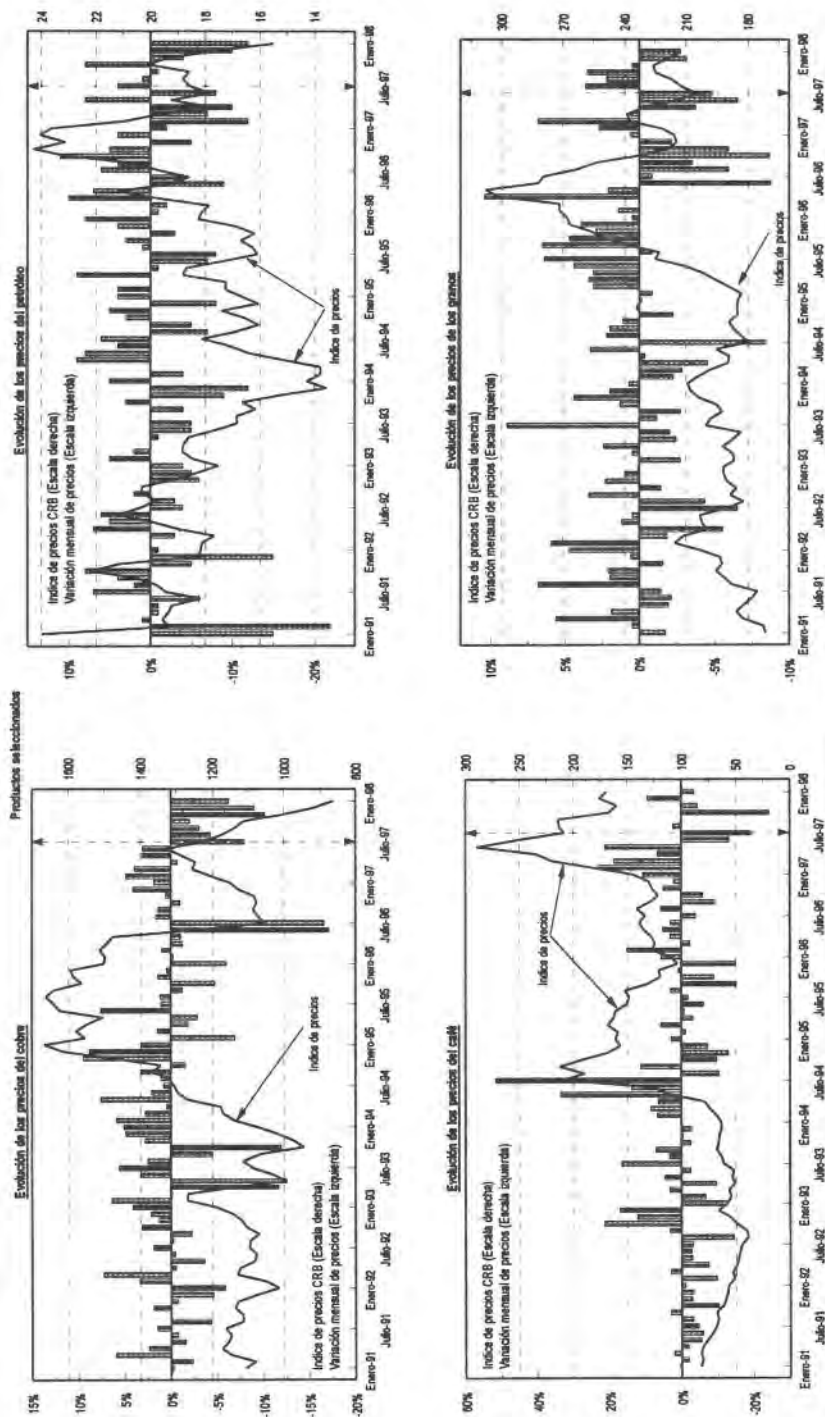


Fuente: Datastream, CBR.

la decisión adoptada en noviembre por la OPEP de aumentar en 10 % la producción a partir de enero 1998 y la posibilidad de que las Naciones Unidas autoricen el incremento de las exportaciones de Irak, deprimieron el mercado. La incertidumbre existente en lo que respecta a las repercusiones de la crisis asiática sobre la economía mundial constituye un factor agravante de esta tendencia. Como es obvio el debilitamiento del mercado petrolero afectará a los principales exportadores de la región (Venezuela, México, Ecuador, Colombia y Argentina).

En el caso del cobre, en cambio, la caída de los precios parece estar mucho más ligada a la crisis asiática. En efecto, la baja comienza en julio de 1997 y es, en términos acumulativos, de más del 40 % desde esa fecha hasta enero de 1998 (Cuadro 3 y Gráfico 6). Esto afecta particularmente a Chile: el mercado asiático absorbió cerca del 53 % de sus exportaciones totales de cobre en 1997.

Gráfico 6
Evolución promedio mensual de los precios de productos de base



Fuente: Datastream, CRB.

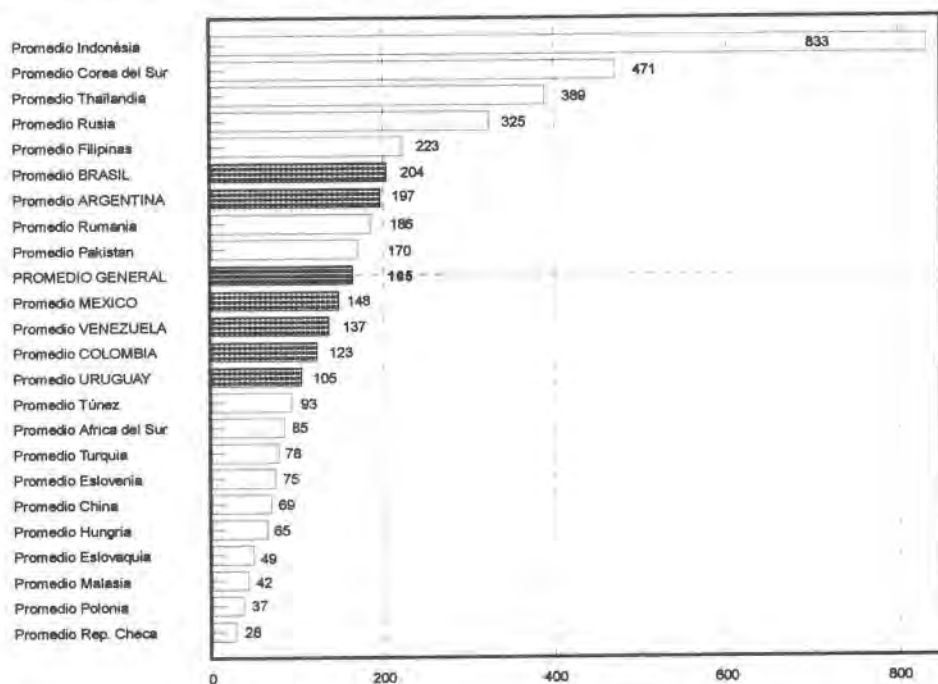
A las perspectivas poco favorables que se vislumbran en el plano comercial, se agrega la incertidumbre que pesa sobre el financiamiento externo de América Latina en 1998.

La región ha disminuido significativamente su dependencia respecto de los flujos financieros más volátiles. Sobre poco más de 73 000 millones de dólares de entradas netas de capitales, los flujos de inversión extranjera directa neta representaron 44 000 millones de dólares en 1997; a diferencia de la situación que prevalecía en 1991-1994, los capitales de corto plazo solo representaron una pequeña fracción de los flujos financieros netos recibidos por la región⁴.

Pese a ello, de mantenerse la disminución de las inversiones de portafolio hacia los países emergentes constatada en los últimos meses de 1997 -una de las manifestaciones del fenómeno de "la búsqueda de la calidad" ya mencionando-, se reducirá

Gráfico 7

Aumento promedio de los spreads de Euro-obligaciones entre el 30-06-97 y el 09-01-98
(En puntos porcentuales por sobre la remuneración de T-Bills americanos)



Fuente: Datastream.

el financiamiento exterior disponible para la región. Esto puede coincidir con una cierta disminución de la inversión directa, si se confirma que ciertos grupos japoneses y coreanos han decidido postergar sus inversiones previstas para 1998.

Más importante aún es la dificultad de acceso al mercado internacional de euro-obligaciones: en 1997 los países latinoamericanos realizaron emisiones brutas en este mercado por un monto de 53 000 millones de dólares⁵. La crisis asiática se ha traducido en la postergación de varias emisiones previstas por los países de la región a fines de 1997 y, sobre todo, en el incremento de los *spreads*. Como se observa en el gráfico 7, que presenta las primas de riesgo de un centenar de títulos soberanos emergentes de vencimiento a 3-6 años, la crisis asiática ha inducido un aumento del promedio general de 165 puntos de base por encima de la tasa de los bonos del Tesoro estadounidense (de riesgo nulo). Como era de esperar, los aumentos más espectaculares corresponden a las obligaciones de Tailandia, Corea del Sur y, sobre todo, Indonesia. Aunque el nivel de *spread* pre-crisis de este país era sumamente bajo, el aumento producido en los últimos meses muestra la percepción, por parte de los mercados, de un riesgo de suspensión de pagos.

Los países latinoamericanos han sufrido aumentos de los *spreads* que se escalonan entre 105 y 204 puntos de base⁶. Los más afectados son México (alza apenas inferior al promedio general) y sobre todo, Argentina y Brasil. Para estos países, que deberán hacer frente a importantes amortizaciones de deuda externa en el año 1998, la reapertura del mercado de euro-obligaciones es indispensable para evitar una crisis de liquidez. A su vez, el retorno a una situación más normal en términos de volumen de emisión permitirá precisar el impacto de la crisis asiática a nivel del costo de refinanciamiento.

Por supuesto, en la medida en que las condiciones en materia de liquidez y de tasas de interés internacionales sigan siendo favorables, no se puede excluir que la reapertura del mercado de euro-obligaciones se acompañe de una disminución progresiva de los *spreads*, como se observa en las recientes emisiones realizadas por algunos países latinoamericanos (Brasil y Colombia). Pero esto supone que las principales fuentes de inestabilidad en Asia desaparezcan y que no surjan nuevos factores de crisis.

V. Conclusión

La consideración simultánea de las fuentes de vulnerabilidad interna y de los canales directos de transmisión internacional de

la crisis asiática examinados en este trabajo permite evaluar de manera más precisa el impacto del contexto actual sobre cada uno de los países latinoamericanos considerados.

Así, la síntesis presentada en el cuadro 4 sugiere, a pesar de la diversidad de situaciones nacionales, la existencia de dos grupos de países. Por un lado, Argentina, Brasil y Perú aparecen como los países potencialmente más afectados. Los dos primeros se ven fragilizados por la magnitud de sus necesidades de (re)financiamiento, mientras que el tercero es sobre todo afectado por su inserción comercial externa. Además, la posición de Brasil se ve deteriorada por la fragilidad global resultante de los desequilibrios macroeconómicos que el plan lanzado el 10 de noviembre de 1997 intenta corregir.

Por otro lado, Colombia, Chile, México y Venezuela muestran, en principio, un menor grado de vulnerabilidad. Colombia, Chile y Venezuela se ven principalmente afectados por la caída de los precios de las materias primas, en tanto que las fragilidades de México no aparecen excesivamente concentradas en un solo factor. Cabe finalmente señalar que la posición de Chile se ve afectada por sus vínculos comerciales con Asia. Sin embargo, su alta sensibilidad respecto de los factores comerciales es en parte compensada por la solidez de su situación financiera global y por la elevada credibilidad que suscita el manejo de la política económica de ese país.

Cuadro 4

El impacto de la crisis asiática en América Latina: una presentación sintética

	Fragilidad Financiera	Canales directos de transmisión		
		Comercio		Finanzas
		Global	Relaciones con Asia	Precios de productos básicos
Argentina	-	-	-	—
Brasil	—	-	0	—
Perú	-	—	—	0
Colombia	-	0	—	0
Chile	+	—	—	0
México	-	=	-	-
Venezuela	-	0	—	0

Nota: — (impacto muy negativo) + (impacto positivo) - (impacto negativo) 0 (impacto neutro)

Por último conviene hacer dos observaciones de singular importancia. En primer lugar, como ya se indicó, un cierto número de efectos indirectos de difícil medición no han sido considerados, a pesar de que podrían ejercer una influencia decisiva en una crisis de gran amplitud como la actual. Además del ya señalado "efecto competitividad", en una economía globalizada la existencia de un riesgo financiero sistémico en los países desarrollados (v. gr. problemas bancarios en cadena suscitados por las fragilidades de las instituciones más expuestas en Asia) puede engendrar un proceso de iliquidez mundial. Asimismo, una desaceleración aún más pronunciada que la prevista en el crecimiento de los países de la OCDE implicaría, entre otras cosas, una menor demanda de materias primas (con su consecuente presión hacia la baja en los precios). Por otra parte, en este trabajo no se han tomado en cuenta en forma sistemática los "efectos multiplicadores": fragilidades suplementarias derivadas de las dificultades de países socios (caso de Argentina y Chile con respecto al Brasil, por ejemplo).

En segundo lugar, el análisis de los efectos más directos de la crisis asiática no toma en cuenta la capacidad de reacción de los países latinoamericanos considerados. En efecto, los impactos aquí analizados no deben ser tomados como hechos totalmente ineluctables. Su repercusión en el funcionamiento de las economías de la región depende en buena medida de las políticas económicas que se adopten. De hecho, las autoridades gubernamentales han reaccionado, en la mayoría de los casos, rápidamente, introduciendo modificaciones en las políticas monetarias, fiscales y comerciales.

Notas

1. El Fondo Monetario Internacional ha revisado sus pronósticos de crecimiento mundial para 1998: de 4.5 % antes de la crisis asiática, ha pasado a 3.5 % a fines de diciembre de 1997.

2. Estos son: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela.

3. La calidad del análisis factorial (que, como ya se indicó, considera los criterios

de base utilizados por los analistas financieros internacionales) puede ser medida correlacionando las posiciones relativas de los países en el espacio factorial con las primas de riesgo del mercado de euro-obligaciones soberanas. El resultado es que más del 70 % del nivel de éstas es explicado por las coordenadas factoriales.

4. CEPAL, Balance preliminar de la

economía de América Latina y el Caribe 1997, Naciones Unidas, Santiago de Chile, diciembre 1997.

5. CEPAL, op. cit.

6. En el gráfico 7 se ha incluido la totalidad de las emisiones de euro-obligaciones del conjunto de economías emergentes. Chile y Perú están ausentes debido a que no emiten obligaciones soberanas en los mercados internacionales.

Anexo

El análisis factorial de correspondencias múltiples (ACM) es un instrumento para analizar la estructura subyacente a un gran número de variables. En efecto, este tipo de análisis permite transformar un gran número de variables (cuantitativas y/o cualitativas) en un pequeño número de variables independientes. Estas últimas, que resultan de la combinación de las variables de base en función de su grado de asociación, constituyen ejes factoriales ortogonales. Estos ejes definen los espacios en los que los países de la muestra son proyectados.

La tipología que resulta del ACM permite agrupar, en relación a un conjunto determinado de variables, los individuos u observaciones (los países en el caso de este trabajo) más próximos y formar grupos lo más diferenciados posible. En lugar de razonar respecto de un individuo promedio (u observación promedio), la tipología permite constituir grupos de individuos (u observaciones) que tienen, cada uno de ellos, su propia lógica.

La variancia intra-grupos debe ser lo más pequeña posible. La variancia inter-grupos debe ser lo más grande posible. Los grupos se disocian en la nube de observaciones.

—Los 31 países emergentes retenidos en el ACM se agrupan en función de la combinación de seis grandes criterios definidos a partir de variables cuantitativas y cualitativas:

- Nivel de desarrollo aparente: PIB por habitante, en dólares de paridad de poder de compra (de 1996).
- Crecimiento: variación del PIB en 1996 y en 1997; inversión/PIB, promedio 1993-1997; variación de las exportaciones en 1997; previsión de crecimiento del PIB para 1998.
- Equilibrio macroeconómico: inflación (variación de precios al consumidor) en 1997; saldo presupuestario/PIB en 1997; credibilidad en la política económica (cuarto trimestre de 1997).
- Cuentas externas: servicios de la deuda externa/exportaciones en 1997; saldo de la balanza en cuenta corriente/PIB en 1997; variación del saldo comercial en 1997; reservas internacionales menos deuda externa a corto plazo/PIB en 1997; variación de la tasa de cambio real para el período 1996-1997.
- Estado del sistema bancario: indicador de solvencia del sistema bancario (cuarto trimestre de 1997).
- Riesgo político: indicador de estabilidad política aparente (cuarto trimestre de 1997).

Las fuentes de las variables cuantitativas son: Datastream, Banco Mundial, EIU y fuentes nacionales.

Las variables cualitativas (credibilidad en la política económica, indicador de solvencia del sistema bancario e indicador de estabilidad política aparente) son medidas a partir de una escala de 0 (credibilidad y estabilidad elevada y mínimo riesgo) a 100 (credibilidad y estabilidad nula y máximo riesgo). Esta escala ha sido tomada de *DRI-Standard & Poor's (Global Risk Service)*, agencia de clasificación de riesgo.

Reencuentro de dos mundos: la Cumbre Europa-América Latina de 1999

La preparación de la Cumbre Unión Europea-América Latina será una de las principales actividades en las relaciones externas de los países de la región. El boletín del SELA analiza el contexto internacional en que se desarrollará la reunión, las prioridades e intereses mutuos de ambas partes, los eventuales temas de la agenda y las posibles dificultades organizativas que podrían surgir en el desarrollo del proceso.

Re-encounter of two worlds: the Europe-Latin America Summit of 1999

The preparation of the European Union-Latin America Summit will be one of the principal activities in the external relations of the countries in the region. The SELA Bulletin analyzes the international context in which the meeting will be developed, the priorities and mutual interests of both parties, the issues that will probably be on the agenda and the possible organizational difficulties that could emerge in the development of the process.

Les retrouvailles de deux mondes: le Sommet Europe-Amérique latine de 1999

La préparation du Sommet Union européenne – Amérique latine sera l'une des principales activités de la région en matière de relations extérieures. Le bulletin du SELA analyse le contexte international dans lequel se tiendra la réunion ainsi que les priorités et les intérêts communs aux deux parties, les thèmes éventuels de l'ordre du jour et les difficultés d'organisation qui pourraient surgir au cours du processus.

Rencontro de dois mundos: a Cúpula Europa-América Latina de 1999

A preparação da Cúpula União Européia-América Latina será uma das principais atividades nas relações externas dos países da região. O Boletim do SELA analisa o contexto internacional em que será desenvolvida a reunião, as prioridades e interesses mútuos de ambas partes, os eventuais temas da agenda e as possíveis dificuldades organizativas que poderiam surgir no desenvolvimento do processo.

Reencuentro de dos mundos: la Cumbre Europa-América Latina de 1999

❖ **Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano**

I. El contexto internacional que rodea a la Cumbre de 1999

Tanto en el escenario mundial, como en el escenario más específico de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe, **varios factores serán determinantes en la preparación de las posiciones de ambas regiones, así como en la formulación de la agenda de la Cumbre.** Entre otros, cabe señalar los siguientes:

- **Los planes de ampliación de la UE:** en los próximos años, la atención de los europeos va a centrarse en el proceso de adhesión de Polonia, Hungría, Eslovenia, República Checa, Estonia y Chipre – además de otras prioridades derivadas de las relaciones con los países vecinos de la Unión (en el Mediterráneo, en los Balcanes y en Europa Oriental).
- **Las reformas institucionales del proceso de integración europeo:** el Euro se instrumentará a partir de 1999, implicando cambios importantes en las políticas macroeconómicas de los gobiernos europeos y un avance sustantivo hacia la supranacionalidad.
- **La revisión de los compromisos agrícolas de la Ronda Uruguay en la OMC en 1999:** la reforma de la Política Agrícola Común, y por ende la mayor apertura del mercado europeo, es uno de los puntos álgidos de la relación birregional; lo que se decida en la OMC incide, por ejemplo, sobre el tratamiento de este tema en la Cumbre.
- **La evolución del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA):** con base en las decisiones de la próxima Cumbre Hemisférica de Santiago de Chile (abril 1998), habrá que evaluar las perspectivas de ese proyecto y su incidencia sobre una eventual profundización de los vínculos entre América Latina y el Caribe y la UE.
- **Las perspectivas de la convergencia** de los esquemas de

integración entre países de América Latina y el Caribe, así como la evolución de otros aspectos de las relaciones externas de la región.

- **La revisión de la política europea** con respecto a los países en desarrollo, incluyendo sus relaciones especiales con los países del «Grupo ACP» (Africa-Caribe-Pacífico).

1. Mensajes claros y productos diferenciados: Condiciones para el éxito de la Cumbre

La claridad del «mensaje» que emana de una Cumbre es una manera de medir la calidad de su resultado. En este caso, la Cumbre podría: (i) establecer pautas claras sobre el futuro de la relación birregional y sobre el alcance de dicha relación en el escenario mundial; (ii) enfatizar temas de dimensión birregional más que de interés subregional; y (iii) establecer una relación birregional cuya significación debería ser al menos similar a la del proyecto hemisférico que incluye el ALCA. Aspectos tales como el diálogo transatlántico y la cooperación en materia de seguridad y desarrollo económico, la ampliación del espacio cultural y científico-tecnológico birregional, la consulta sobre la gestión de la economía mundial, los valores políticos y económicos compartidos, la preocupación por el desarrollo económico con equidad social, deberían formar parte de ese «mensaje diferenciado». En los temas económicos y comerciales esa diferencia en relación con el ALCA será más difícil de evidenciar que en lo político.

II. Existen desequilibrios en la relación birregional

Varias **asimetrías** –estructurales y coyunturales- caracterizan la relación entre la UE y América Latina y el Caribe e inciden sobre la definición de las prioridades y de las posiciones respectivas:

- **Las diferencias en la dimensión política y económica** a nivel mundial: la UE es una potencia consolidada, América Latina es una región «emergente».
- **La situación geográfica**: la UE tiene vecinos en Europa, en Africa y en el Medio Oriente; América Latina comparte el hemisferio con los Estados Unidos y con Canadá.
- **Los grados de avance en la integración**: la UE avanza hacia la unión económica total y una política exterior común; América Latina y el Caribe no ha alcanzado aún el carácter de

interlocutor único y presenta un serio déficit institucional frente a la UE.

- **El déficit comercial creciente** en detrimento de los productos de América Latina y el Caribe, que se viene registrando desde 1993.
- **La estructura de los intercambios comerciales:** 2/5 de las exportaciones de América Latina hacia la UE son productos básicos (y los más tradicionales de la región) y 3/5 son bienes manufacturados, contrariamente al comercio con otros socios de la UE que es más diversificado. Por otra parte, los bienes industrializados representan las 3/4 partes de las importaciones de los productos de la UE.

Los acuerdos «de 4ª. generación» firmados por la UE con Mercosur (1995), Chile (1996) y México (1997) se caracterizan por:

- Asociación económica, concertación política y cooperación;
- Acuerdos basados en la reciprocidad y el interés común;
- Institucionalización del diálogo político;
- Liberalización bilateral y preferencial, progresiva y recíproca del comercio de bienes y servicios (de conformidad con las normas de la OMC);
- Respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos;
- Creación de un Consejo Conjunto;
- Cooperación en: sector industrial, inversiones, sector financiero, PYMES, etc.;
- Cláusula evolutiva (amplía la cooperación permitiendo acuerdos específicos);
- Acuerdos sobre contratación pública, políticas de competencia, propiedad intelectual;
- El diálogo político se realizará a diversos niveles (presidencial, ministerial, altos funcionarios).

III. El camino recorrido

La relación birregional se sustenta en **valiosos antecedentes** políticos, culturales, económicos y de cooperación:

América Latina y el Caribe y la UE comparten agendas políticas basadas en valores democráticos, los derechos humanos, el desarrollo sostenible, y la necesidad de un modelo de desarrollo y globalización mundial centrado en el hombre, que evite la exclusión, el desempleo y la pobreza. Asimismo, comparten políticas para combatir el narcotráfico, la corrupción y el terrorismo, y **políticas económicas** basadas en la apertura

comercial, la atracción de la inversión extranjera, la profundización de la integración regional, y la libre competencia.

Además, la relación entre la UE y países o subregiones de América Latina y el Caribe se fundamenta en **varios instrumentos de cooperación** -algunos vigentes desde hace más de una década-, que conforman un «patrimonio» birregional importante. En este contexto, son particularmente relevantes:

- **los instrumentos comerciales preferenciales como el SGP y el Convenio de Lomé;**
- **el mecanismo de los Acuerdos de San José con Centroamérica;**
- **los acuerdos de cooperación de «tercera generación» como el de UE/Comunidad Andina;**
- **los acuerdos más avanzados de «cuarta generación» como el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación UE/Mercosur (1995), el Acuerdo Marco de Cooperación UE/Chile (1996), y el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación UE/México (1997);**
- **el diálogo político y económico UE/Grupo de Río.**

VI. Los intereses de ambas partes: Las prioridades europeas

La posición de la UE en la Cumbre estará en gran parte condicionada por la necesidad de avanzar en la consolidación de su política exterior común y por su percepción de **la influencia política y económica de los Estados Unidos en América Latina y el Caribe**. En este sentido, los resultados de la próxima Cumbre de Santiago de Chile y el grado de avance del proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) incidirán sobre las «ofertas» de cooperación o asociación que pueda formular la UE más allá de los acuerdos existentes ya mencionados. La UE deberá precisar el contenido del concepto de **«asociación estratégica»** usado por el Consejo europeo al referirse a la relación con América Latina.

Además, la UE tomará en cuenta los siguientes elementos en cuanto a los temas económicos:

- **América Latina y el Caribe** ya ha abierto unilateralmente su mercado y está cumpliendo, además, con los compromisos de la Ronda Uruguay; el límite de una mayor apertura comercial está determinado por eventuales avances en el marco de la OMC y en el marco del ALCA;
- la eventualidad de que, en el marco del **ALCA**, se logren compromisos que afecten la posición comercial, financiera y

tecnológica de las empresas europeas y sus posibilidades de expansión en América Latina y el Caribe;

- la posibilidad de lograr una mayor coincidencia con América Latina y el Caribe sobre **el tratamiento de los «nuevos temas» en la OMC**;
- la oportunidad de abordar el tema de **la gestión del sistema financiero mundial** y de buscar el apoyo de América Latina y el Caribe para fortalecer su posición en el ámbito del Grupo de los 7 y de las instituciones financieras internacionales;
- la necesidad de evitar que cualquier iniciativa de cooperación que se defina en la Cumbre represente **aportes financieros adicionales** para el presupuesto de ayuda al desarrollo de la Comisión Europea.

V. Prioridades de América Latina y el Caribe

Una Cumbre de esta naturaleza representa la oportunidad de hacer un balance de la relación birregional y fijar lineamientos para **iniciar un proceso** –que no sea sólo una «respuesta» al ALCA–, dando mayor contenido al **concepto de solidaridad** entre ambas partes y enfatizando lo que requiere ser corregido. En particular, habría que prestar atención a los flujos económicos birregionales y sus tendencias futuras. Esta visión implica tomar en cuenta **intereses** importantes para América Latina y el Caribe tales como:

- **consolidar el diálogo con la UE** en el escenario internacional como un instrumento que contribuya a diversificar y equilibrar el diálogo con los Estados Unidos, y en este sentido, superar los obstáculos que se han presentado en el diálogo birregional como en el caso UE-Grupo de Río;
- **mejorar la situación deficitaria de su balanza comercial y la estructura de su intercambio comercial con la UE** (que sigue caracterizada por una alta proporción de productos básicos), así como el aprovechamiento del SGP de la UE;
- **lograr compromisos en cuanto al desmantelamiento del proteccionismo agrícola de la UE** en vista de las negociaciones agrícolas en la OMC en 1999;
- **profundizar y ampliar los instrumentos de cooperación existentes**, en función de la agenda del desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, en particular en los temas donde es más relevante la experiencia europea (como el papel del Estado, el tratamiento de las asimetrías regionales, las pymes, la participación de la sociedad civil, las políticas de competencia, la profundización de la integración

- regional, la armonización y coordinación de políticas macroeconómicas);
- abordar los temas de especial importancia para los países del Caribe, como por ejemplo el complejo asunto de **la fase «post-Lomé»**;
 - tomar en cuenta las **realidades y características subregionales** de América Latina y el Caribe en el diálogo birregional.

VI. Posibles temas para la agenda de la Cumbre

Se vislumbran **tres tipos de temas**: los generales o globales; los específicos birregionales (que son centrales y deben reflejarse en decisiones); y los específicos nacionales (que deben enfocarse como ejemplos para la cooperación birregional). En esta tipología se insertan **tres ejes temáticos**: los temas políticos, económicos y culturales. En la reunión de expertos convocada por el IRELA y el SELA se mencionaron algunos temas, tales como:

- **En el ámbito político**: el equilibrio en las relaciones extrarregionales tanto de la UE como de América Latina y el Caribe; las implicaciones de la ampliación de la UE y de la unión monetaria; la conformación de un «triángulo transatlántico»; el desarrollo sostenible; la reforma de los organismos multilaterales; la estabilidad democrática; la reforma de la justicia; los derechos humanos; el narcotráfico y la corrupción.
- **En el ámbito económico**: el futuro de la relación birregional; el mercado agrícola internacional; el acceso a los mercados; el marco legal para la inversión; el desarrollo integral.
- **En el ámbito cultural**: la educación; la capacitación profesional, tecnológica y científica; la identidad cultural de ambas regiones.

En dicha reunión también se mencionaron algunas posibles iniciativas, tales como:

- Un foro de investigación y diálogo sobre el modelo socioeconómico.
- Un mecanismo de consultas sobre temas mundiales previo a reuniones internacionales.
- Un diálogo entre especialistas sobre políticas laborales y ambientales.
- Un programa birregional sobre normas técnicas internacionales.
- Un foro empresarial birregional.
- Empresas conjuntas (*joint ventures*) para el diseño y la instrumentación de proyectos de infraestructura.

- Un programa para jóvenes líderes en los campos político, económico y cultural.

También se mencionaron otras ideas como la creación de un Fondo para corregir las asimetrías de los niveles de desarrollo entre los países de América Latina y el Caribe, inspirado en la experiencia de la UE; el acceso de las empresas europeas al Banco Europeo de Inversiones para dar garantías a la participación en proyectos birregionales (en particular los de apoyo a pymes y los de alta relevancia social); un programa de becas birregional; la participación del Fondo Europeo de Inversiones para canalizar capitales hacia los países de menor desarrollo.

VII. Las dificultades organizativas

La preparación de una Cumbre es al menos tan importante como el evento en sí. Es necesario alcanzar un alto grado de concreción en los acuerdos previos, organizar un amplio proceso de consultas formales e informales, y definir los mecanismos de seguimiento. Varios elementos y actores serán claves en la preparación:

- Esta Cumbre, debe dar **un importante impulso político a la relación birregional** y dar resultados concretos de aplicación inmediata, que no dependan de nuevas reuniones.
- Le corresponde un papel central al **país latinoamericano sede** y al país que ejerza **la presidencia europea** en esa fecha.
- Habrá que prever **diálogos previos subregionales**, con base en los instrumentos firmados, y, en algunos casos, **nacionales** con aquellos países que no participan en los esquemas de integración subregional existentes.
- La diplomacia gubernamental debe ser complementada por una **diplomacia académica, empresarial y parlamentaria**.
- Habrá que conciliar la necesidad de lograr eficacia en la Cumbre a pesar del **elevado número de Jefes de Estado y de Gobierno participantes**.

■ **Helio Jaguaribe**

MERCOSUR y las alternativas de ordenamiento mundial

■ **Diana Tussie**

Nuevo enfoque del multilateralismo en una economía globalizada

■ **Eduardo Mayobre**

Las reglas del juego mundial y la política externa de América Latina

■ **Craig VanGrassteck**

La vía rápida: un largo y tortuoso camino

■ **Manuela Tortora**

Política social y ALCA

■ **Umberto Mazzei**

Qué puede esperar Centroamérica de las negociaciones hemisféricas

■ **Juan Mario Vacchino/Telasco Pulgar**

Articulación de acuerdos de integración y la Comunidad Latinoamericana de Naciones

■ **Documento**

Declaración de Santiago. II Cumbre de las Américas

■ **Aldo Ferrer**

Hechos y ficciones de la globalización

■ **Eduardo Stein**

América Central, por un renovado ejercicio de integración regional

■ **Secretaría Permanente del SELA**

Impacto de la crisis asiática en América Latina

■ **Secretaría Permanente del SELA**

Reencuentro de dos mundos: la Cumbre Europa-América Latina de 1999