

**LA GLOBALIZACIÓN
EN DEBATE**

Jaime Estay Reino

LA GLOBALIZACIÓN EN DEBATE



2001

LA GLOBALIZACIÓN EN DEBATE

Jaime Estay Reino

1ra. Edición Ediciones ABYA-YALA
12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfono: 562-633 / 506-247
Fax: (593-2) 506-255
E-mail: editorial@abyayala.org.
www.abyayala.org
Quito-Ecuador

Autoedición: Abya-Yala Editing
Quito - Ecuador

Impresión Producciones digitales Abya-Yala
Quito - Ecuador

ISBN: 9978-04-690-9

Impreso en Quito-Ecuador, 2001

CONTENIDO

Presentación	5
Globalización, empresas transnacionales y la sociedad civil ...	7
Globalización económica y convergencia: ¿Hacia un nuevo contexto del desarrollo regional?	39
Los avances recientes de la integración latinoamericana y caribeña.....	59
La crisis asiática: sus impactos regionales, globales y en América Latina	69
La deuda externa de América Latina: Notas sobre el fenómeno y sus interpretaciones.....	95

PRESENTACIÓN

La globalización en debate describe críticamente las prácticas de la globalización. El desarrollo regional, los impactos de la crisis asiática, las transnacionales y el papel de la sociedad civil, la deuda externa, la integración local, en un contexto latino y centro americano, forman parte de este libro que concentra importantes tópicos del tema que los convoca.

Desde la “Red de Estudios de la Economía Mundial” (REDEM) ubicada en Internet en la dirección electrónica: <http://redem.buap.mx/>, surge la relación con Jaime Estay Reyno, profesor-investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Puebla, México y responsable de REDEM, autor de este libro.

En esta ocasión la colección Pluriminor presenta compuesto de tres artículos “bajados” de la Red y dos más inéditos ofrecidos por el autor como complemento. De esta manera, el autor hace posible no solo un enfoque teórico del tema sino el abordaje de experiencias holísticas concretas como la integración económica y la deuda externa en América Latina.

Agradecemos al autor por su aporte a la reflexión de temas importantes para el momento que vivimos: la globalización, en un contexto latinoamericano.

Leonela Cucurella
Editora

Referencias

“Globalización económica y convergencia: ¿Hacia un nuevo contexto del desarrollo regional?”, publicado en Puebla. *Modelo para armar*, coordinado por Jaime Ornelas y Germán Sánchez, Ed. BUAP, Puebla, 1998.

“La crisis asiática: sus impactos regionales, globales y en América Latina” *Revista Aportes*, año III, número 8, mayo-agosto de 1998, México.

“Globalización, empresas transnacionales y la sociedad civil”, *Revista Sociedad Civil*. Vol. I, numero 2, 1998, México.

Sobre el autor

Profesor-investigador en el Centro de Investigaciones y Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y profesor visitante de la Maestría en Análisis Regional de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. E-mail: jeestay@siu.cen.buap.mx

GLOBALIZACIÓN, EMPRESAS TRANSNACIONALES Y SOCIEDAD CIVIL

Realidad y apologías de la globalización

A medida que nos acercamos hacia el fin del siglo, las referencias a la globalización se van multiplicando no sólo en los análisis sobre el funcionamiento del sistema mundial y de las relaciones internacionales, sino también en aquellos trabajos dedicados al estudio de países específicos o de sectores o regiones pertenecientes a algún país. Desde las más variadas disciplinas y perspectivas teóricas, y para abordar los temas más diversos, se recurre a la globalización, como concepto cuyo uso pareciera ser condición obligada en el discurso de las ciencias sociales sobre la realidad contemporánea.

En el ámbito de la economía aunque, por cierto, no estamos ante un proceso únicamente económico sino también social, político y cultural, por detrás de las múltiples referencias a la globalización existe un conjunto de tendencias que han aparecido o se han acentuado en los años y décadas más recientes y a las cuales generalmente se hace referencia al hablar de los contenidos de la globalización. En especial, la mayor movilidad de las mercancías y sobre todo de los capitales, así como los elevados niveles de interpenetración de las economías nacionales y la mayor integración que todo ello supone en el conjunto del sistema y en los distintos mercados mundiales, son algunas de las principales tendencias constitutivas de la globalización, y reflejan cambios profundos en las bases técnicas y en las relaciones económicas bajo las cuales se desenvuelven la producción, la circulación y el financiamiento.

Sin embargo, el relativo consenso que es posible encontrar respecto de los contenidos recién mencionados, desaparece cuando se trata de la ubicación histórica de la globalización económica, de los sentidos y las consecuencias que se le asignan, y de los vínculos presentes y futuros que se identifican entre ella y distintas tendencias y estructuras del sistema mundial. Así, por ejemplo, dependiendo del autor que se lea, y de los rasgos y relaciones que éste destaque, la globalización es un proceso ya viejo que ha alcanzado una nueva etapa, un proceso nuevo que ya está consolidándose o una imagen de futuro cuya concreción sólo se avizora en el horizonte; un proceso que se da en el interior de una economía que es mundial desde hace ya tiempo, o que implica la aparición de una “verdadera” economía mundial; un proceso que coexiste con los estados nacionales o que anuncia la desaparición de dichos estados; un proceso que se acompañará con nuevas formas e instituciones del orden internacional, o que supone la ausencia de un orden estructurado a ese nivel; un proceso opuesto y entorpecido por la formación de bloques económicos o que se complementa con dicha formación; etc.

Más que hacer una lista de los puntos de desacuerdo que existen respecto de la globalización, lo que queremos destacar es que dichos puntos son muchos, y que los desacuerdos son muy profundos, lo cual si bien en parte responde a lo variado y complejo de las tendencias asociadas a la globalización, y a las profundas transformaciones que aún se están desplegando en éstas y en el escenario mundial resultante, también en buena parte responde a las distintas perspectivas teóricas y juicios de valor a partir de las cuales es abordado el estudio del tema, sobre todo cuando se trata de identificar el “sentido profundo” de la globalización y el abanico de consecuencias que de ésta se desprenden para los distintos países y para los grupos sociales en el interior de ellos.

Desde esa perspectiva, entre la multitud de análisis sobre el tema a nuestro juicio es claramente identificable una vertiente de apologías de la globalización, en la cual el proceso ha sido glorificado hasta el absurdo. Si bien esa vertiente alcanzó su máxima presencia en el período inmediato posterior a la debacle del so-

cialismo real y acompañando a las propuestas del “fin de la historia” argumentado por Fukuyama y del “Nuevo Orden Mundial” anunciado por Bush, luego de lo cual ha perdido terreno ante una porfiada realidad mundial en la que los problemas y las contradicciones insisten en no desaparecer, aún sigue teniendo una presencia de primer orden en la discusión académica y en particular en los discursos gubernamentales, como bien nos consta a los habitantes de América Latina.

En las apologías de la globalización, ésta es presentada con distintas mezclas de fatalismo histórico y de optimismo desbordante. Por una parte, ante ella nada se puede hacer, salvo asumir-la y crear condiciones para su plena y rápida internalización; por otra, aun cuando existieran alternativas y/o márgenes de acción, no tendría sentido aprovecharlas y, menos aún, crearlas si no estuvieran ya construidas ya que de la globalización sólo pueden resultar efectos positivos para todos los países y para todas las personas, incluidos países como los latinoamericanos, en los cuales la globalización es anunciada como el instrumento que permitirá “saltar” hacia el primer mundo y con ello superar para siempre las carencias y los rezagos que históricamente han acompañado al desarrollo de nuestras sociedades. La composición precisa de la “mezcla”, va cambiando según el momento del discurso y el público al cual va dirigido; así, los discursos sobre la globalización pronunciados en el Foro Económico Mundial de Davos, Suiza, que reúne anualmente a los 1000 principales líderes empresariales y que en 1996 estuvo dedicado al tema “Sustentando la globalización” y en este año al de “Prioridades para el siglo XXI”, con seguridad que fueron más optimistas y menos fatalistas que los que pudieran haberse dirigido, por ejemplo, a las poblaciones de los países de África al Sur del Sahara.

Para el caso de América Latina, cuando se trata de colocar bajo el “paraguas” de la globalización a las políticas de liberalización de los mercados, de apertura a ultranza de la economía y de privatización tanto de las empresas estatales como de otros instrumentos gubernamentales de regulación, difícilmente se puede recurrir a algún recuento de los beneficios que la globaliza-

ción ha traído para países que apenas están saliendo de la profunda crisis de los años ochenta, para sociedades fuertemente polarizadas y para poblaciones notoriamente empobrecidas, con lo cual el optimismo sólo puede aplicarse a las promesas de futuro. Es entonces que se acentúa el componente fatalista de la argumentación: son los imperativos de la globalización los que definen “desde afuera” todo lo que se hace y las maneras y ritmos con que se realiza; hay que seguir asumiendo los “costos de transición” que son necesarios para arribar a la economía globalizada; no existe opción alguna o, más bien, las opciones son reducidas a un único e imposible escenario de autarquía total; y, la más pequeña indecisión o tardanza será rápidamente castigada por el mercado, generándose desconfianza en los inversionistas de dentro y fuera, fuga de capitales, desequilibrios macroeconómicos, deterioro de la actividad productiva con todas sus secuelas, y cualquier otra calamidad que en el momento se le ocurra al agorero en turno.

En la construcción de las apologías al uso, una de las claves parece estar en asumir que en el mundo globalizado existe o que se podrá lograr con sólo algunos “ajustes menores” una relación directa entre las enormes posibilidades que efectivamente brinda el actual avance científico técnico para mejorar en todos los sentidos el desarrollo humano, y el escenario que resultaría de una concreción sin trabas de esas posibilidades. Así, la capacidad de los avances biotecnológicos para multiplicar la producción de alimentos, se anuncia como el cercano fin del hambre en el mundo; a los avances en la automatización y la robótica, y en el desarrollo de nuevos materiales, se les ubica multiplicando simultáneamente la disponibilidad de todo tipo de bienes y los tiempos dedicados al ocio por la menor necesidad de trabajo vivo; la revolución en la informática y las telecomunicaciones, se traduce a un escenario de poblaciones bien informadas y con acceso generalizado a las nuevas formas de comunicación; los avances en la generación de tecnologías menos contaminantes,

se asumen como una próxima detención o reversión del deterioro ambiental; etc.

Desde luego que esa relación directa, entre las posibilidades que hoy están al alcance de la humanidad y la concreción de ellas en un efectivo mejoramiento global de la calidad de vida, no existe, y lo que hay es una absoluta falta de correspondencia, ya que entre ambas cosas media tanto la organización social en general, como en particular los procesos y relaciones a través de los cuales la mayor capacidad de producción de alimentos no impide las hambrunas, la mayor capacidad de producción de bienes se acompaña tanto de una casi nula disponibilidad de ellos para un alto porcentaje de la población mundial como de incrementos no del “ocio” sino del desempleo, y la producción de tecnologías limpias no impide que el deterioro ecológico se acentúe.

La falta de correspondencia que estamos señalando no es nueva, pero a nuestro juicio sí lo es la magnitud y gravedad que ella alcanza en los marcos de la globalización: por una parte, probablemente nunca antes han existido como hoy las condiciones objetivas para acceder al desarrollo humano generalizado y sostenible pero, por otra, el efectivo acceso a ese desarrollo no sólo no se concreta sino que ni siquiera se vuelve más cercano, dadas las modalidades que actualmente prevalecen en el funcionamiento de la economía mundial y en las cuales el accionar de las empresas transnacionales tiene un rol de primera importancia.

Las empresas transnacionales y la globalización

Un buen punto de partida para alejarse de las apologías del proceso de globalización, consiste en tener presente el papel que las empresas transnacionales (ET) vienen jugando en dicho proceso, aspecto éste que tal vez por eso mismo está ausente en muchos de los análisis sobre la actual economía mundial.

Desde luego que la presencia de las ET como actores sistémicos de primer nivel, se remonta a bastante antes de los años en que la mayor parte de los autores ubican el arranque de la actual globalización, y al respecto bastaría recordar la importancia asig-

nada a la actividad internacional de los monopolios en los escritos sobre el imperialismo de comienzos del presente siglo, o los análisis de los años sesenta y setenta sobre la internacionalización del capital productivo, las compañías multinacionales, los “administradores mundiales” y la nueva división internacional del trabajo”.

Sin embargo, hasta hace quince o veinte años, si bien las ET ya tenían una notable flexibilidad y autonomía en su accionar, aún así estaban sujetas a restricciones de distinto tipo, empezando por aquellas derivadas de las rigideces existentes en su propio funcionamiento y en la base tecno-productiva que les servía de sustento. En tal sentido, la revolución científico técnica ha implicado para esas empresas nuevas condiciones de producción, de desplazamiento y de organización general, facilitando una mucho mayor flexibilidad en su funcionamiento que les permite elegir, con muy pocas restricciones técnicas, las mejores combinaciones posibles de localización y organización productiva a través de la fragmentación de su actividad global en actividades parciales.

Bajo esas nuevas condiciones, la actividad de las transnacionales se ha multiplicado en las últimas décadas, tanto en términos absolutos como relativos. En términos absolutos, basta tener presente que para mediados de los años noventa había 44 500 matrices de empresas transnacionales, 7 900 de ellas en países “en desarrollo”, con un total de 276 700 filiales cuyo valor agregado anual se triplicó en comparación con 1982, cuyas ventas calculadas en 7 billones de dólares se han incrementado a un ritmo de 8% anual durante el mismo período, y cuyas exportaciones pasaron de 730 miles de millones de dólares en 1982 a 1850 miles de millones en 1994, crecimientos todos éstos que son mayores a los de cualquier comportamiento nacional de niveles globales de actividad, de producción industrial, de inversión, etc.

En términos relativos, las cifras del Cuadro I muestran con bastante claridad la creciente importancia adquirida por los flu-

jos de Inversión Extranjera Directa (IED) y por la producción de las filiales de ET, en relación a distintos indicadores macroeconómicos de los países receptores; así, por ejemplo, entre 1980 y 1995 los stocks de IED medidos como porcentaje del PIB de los países receptores, han aumentado a más del doble en el promedio mundial y a más de tres veces para los países atrasados.

Cuadro I
Importancia relativa de la IED y de la actividad
de las filiales de empresas transnacionales

	Producto bruto de las filiales como % del PIB del país receptor		Flujos de ingreso de IED como % de la Formación Bruta de Capital Fijo		Stock de IED ingresada como % del Producto Interno Bruto	
	1982	1994	85/90	1995	1980	1995
P. desarrollados	5.1	5.4	5.5	4.4	4.8	9.1
- Unión Europea	5.7	7.7	9.1	6.8	5.5	13.2
- Am. del Norte	5.1	5.2	5.5	6.3	4.6	8.7
Países atrasados	6.0	9.1	8.0	8.2	4.3	15.4
- África	4.4	8.8	4.7	6.9	3.2	13.3
- Asia	5.6	8.6	7.6	7.5	3.5	14.2
- América Latina	7.6	10.3	11.3	11.0	6.4	18.4
- Oceanía	27.5	24.9	32.6	47.3	26.4	46.4
Europa Cent. y Otal.	0.1	2.3	1.0	5.2	--	4.9
MUNDO	5.2	6.0	5.4	5.2	4.6	10.1

Fuente: UNCTAD, *World Investment Report 1997*, N. York, 1997, pp. 267, 325 a 338 y 339 a 352.

A lo anterior, cabría anexar otras dos referencias que también dan cuenta de la importancia adquirida por las ET:

- Por una parte, el hecho de que el llamado “comercio intra-firma” ñesto es, las importaciones y exportaciones que se realizan en el interior de cada empresa transnacional, entre la matriz y sus filiales o entre las propias filialesñ ha ido representando un porcentaje cada vez mayor tanto en

los totales del comercio internacional como en los totales de lo que exportan e importan las ET. Al respecto, en el World Investment Report (WIR) de 1996 (p. 103), se hace la siguiente estimación: “el porcentaje de exportaciones intrafirma realizadas por matrices y por filiales ubicadas en el país, en el total de exportaciones de ese país, alcanza un rango que va desde 38 por ciento en el caso de Suecia hasta 24 por ciento en el caso de Japón. La tasa correspondiente a importaciones intrafirma en el total de las importaciones del país, alcanza un rango que va desde 14 por ciento en Japón hasta 43 por ciento en los EE.UU.” Y en el mismo WIR (p. 104), se señala que en 1993, para el caso de las filiales de empresas estadounidenses, del total de sus exportaciones un 64% tenía como destino a sus respectivas matrices.

- Por otra parte, el hecho de que lo sustancial de los pagos internacionales globales de derechos y regalías por tecnología, se realiza también en el interior de las empresas transnacionales. Así, del total de esos pagos cuyo monto aumentó de 12000 millones de dólares en 1983 a 48000 millones en 1995 se estima que entre un setenta y un ochenta por ciento corresponden a transacciones entre matrices y sus filiales, lo que da cuenta del cuasi monopolio que dichas empresas ejercen no sólo en la generación de tecnologías, sino también en el uso de las mismas.

A las cifras que hemos mencionado sobre la actividad del conjunto de las ET, habría que agregar que dentro de ese conjunto los mayores volúmenes y los más elevados ritmos de crecimiento de dicha actividad están concentrados en un pequeño número de grandes transnacionales, lo que puede ser visto en el Cuadro II. En dicho Cuadro se observa que las principales 25 ET de EE.UU. concentran la mitad del stock de inversión directa que en total tienen en el exterior las casi 3.500 transnacionales de ese país, y que algo semejante ocurre con la mayoría de los países in-

cluidos en él, con casos extremos como el de Noruega, donde casi dos tercios de la inversión en el exterior de las 1.000 ET de ese país está concentrado en tan sólo 5 empresas.

Cuadro II
Participación de las mayores empresas transnacionales,
en el stock de inversión directa total en el exterior
de sus respectivos países de origen, 1995

	Total de ET	Porcentajes de participación en el total				
		Primeras 5	Primeras 10	Primeras 15	Primeras 25	Primeras 50
Australia	875a	45.0	57.0	66.0	80.0	96.0
Austria	877b	10.0	17.3	22.2	30.5	44.0
Canadá	1691	22.6	33.5	40.1	50.1	64.4
Finlandia	1200a	33.0	47.0	56.0	69.0	84.0
Francia	2126	14.0	23.0	31.0	42.0	59.0
Alemania	7292b	17.5	29.3	35.0	41.8	1.5
Noruega	1000b	63.8	75.2	81.1	86.8	92.9
Suecia	3650a	23.0	37.0	48.0	59.0	76.0
R. Unido	1467c	28.0	40.0	47.0	57.0	71.0
EE.UU.	3470b	19.0	33.0	42.0	51.0	63.0

Fuente: UNCTAD, *World Investment Report* 1997, Nueva York, 1997, p. 34.

(a) 1996 (b) 1994 (c) 1992.

Desde otra perspectiva, los elevados grados de concentración a que estamos haciendo referencia también quedan de manifiesto si se revisan las cifras de operaciones de las 100 mayores transnacionales que existen en el mundo, y se confrontan con las cifras correspondientes a la totalidad de ET. En tal sentido, las 100 mayores ET, que representan apenas un 0.2 por ciento del universo arriba mencionado de 44.500 empresas, concentraban un 20 por ciento de los activos en el exterior y un 29 por ciento de las ventas globales de ese universo, para 1994 y 1995 respectivamente, y en el último de esos años trabajaban en esas 100 empresas poco más de 12 millones de personas.

Esas grandes empresas transnacionales, en su inmensa mayoría pertenecen a los países industrializados a tal punto que, según el listado de las 100 mayores ET que presenta anualmente la UNCTAD, en 1996 por primera vez fueron incorporadas a dicha lista 2 empresas de países atrasados (la Corporación Daewoo de Corea y la empresa Petróleos de Venezuela). E incluso para el conjunto de países desarrollados, sólo en unos cuantos de ellos se ubica la gran mayoría de las principales ET; así, y según se ve en el Cuadro III, tan sólo en seis países se concentran 82 de las cien mayores ET, y a esas 82 empresas corresponde el 90% de los activos extranjeros de las cien, el 92% de las ventas en el exterior y el 86% del empleo.

En suma, no sólo estamos ante una creciente presencia de las ET en la economía mundial y en el proceso de globalización, de tal manera que dichas empresas han multiplicado sus sucursales, inversiones, ventas, exportaciones, ganancias, etc., desplegándose a lo largo y ancho del planeta y contando para ellos con las mejores tecnologías y las mayores capacidades competitivas, sino que además esa presencia está fuertemente concentrada en un pequeñísimo número de grandes corporaciones que tienen su base en los mayores países desarrollados.

Como complemento a lo que hasta ahora hemos dicho, nos parece necesario destacar que la activa participación de las ET en el proceso de globalización, y sobre todo, de las mayores entre ellas, merece ser comparado con otras dos situaciones:

- Por una parte, con el incremento también muy rápido que han tenido en el escenario económico mundial aquellos flujos internacionales de capitales que no corresponden a inversión directa, aunque también están muy vinculados a las operaciones financieras de las ET: mayoritariamente préstamos bancarios hasta el inicio de los años ochenta y, desde ese entonces a la fecha, capitales dirigidos principalmente a operaciones bursátiles, los cuales es conocido que han alcanzado enormes volúmenes y se han caracterizado por una gran volatilidad, desplazándose masivamente y

Cuadro III
Participación porcentual por país de origen,
en las 100 principales empresas transnacionales

	Activos extranjeros (% de las 100)	Ventas en el exterior (% de las 100)	Empleo en el exterior (% de las 100)	Número de Empresas
Trasnacio- nales de:				
Francia	9	8	9	11
Alemania	12	11	12	9
Holanda	8	8	10	3
R. Unido	12	12	15	11
Japón	16	26	10	18
EE.UU.	33	27	30	30
SUMA	90	92	86	82

Fuente: UNCTAD, *World Investment Report* 1997, Nueva York, 1997, p. 35.

con la mayor rapidez entre las diferentes plazas financieras, como bien se ha podido constatar en 1994, en México y desde mediados de 1997 en las economías del este de Asia.

- Por otra, con la mucho menor facilidad de desplazamiento internacional que existe respecto de los trabajadores, a tal punto que dichos desplazamientos incluso enfrentan hoy más resistencias que en el pasado, al menos en lo que respecta a las conductas anti-inmigrantes y xenofóbicas que han ido ganando fuerza en una buena parte de los principales países industrializados.

De lo recién planteado, y del seguimiento que antes hemos presentado en relación al despliegue global de las transnacionales, nos interesa concluir por ahora que desde nuestra perspectiva la globalización económica, en lo fundamental, hasta la fecha ha sido una globalización del capital, y sobre todo del gran capi-

tal. Han sido los grandes capitales, bajo diferentes formas funcionales, los que en mayor medida se han transformado en actores principales de la globalización, aprovechando al máximo las posibilidades que encierra e imprimiendo su sello a las modalidades bajo las cuales ella se ha venido desplegando.

Si al seguimiento que hemos hecho del comportamiento de las ET, agregamos una identificación mínima de los propósitos y las medidas de regulación de la economía internacional y de las relaciones económicas externas de los países, que han estado presentes en las estrategias multilaterales y gubernamentales de los últimos años, la conclusión recién señalada se mantiene, e incluso se refuerza, según veremos a continuación.

En efecto, la mayor flexibilidad que hoy tiene el accionar de las ET, y que al inicio del anterior apartado la vinculábamos con las menores restricciones técnicas que están presentes en su funcionamiento, también está estrechamente vinculada con las facilidades de todo tipo que han ido recibiendo para poder actuar con total libertad en el escenario mundial, lo que lleva a pensar ya no sólo en una globalización del gran capital, sino también para el gran capital. En tal sentido, el vuelco es notable si tenemos presentes los intentos que en los años setenta se daban para sujetar dichas empresas a regulaciones tanto a nivel global como por parte de los países en los que actuaban: a nivel global, recordemos las discusiones sobre el “Código de Conducta de las Empresas Transnacionales” y el “Código Sobre Transferencias de Tecnologías”, que como parte del llamado “Nuevo Orden Económico Internacional” (NOEI) se dieron sobre todo en el seno de la UNCTAD; por parte de los países, recordemos los llamados “requisitos de desempeño”, a través de los cuales se intentaba asegurar que las inversiones de esas empresas tuvieran efectos positivos sobre el empleo, la balanza comercial, la disponibilidad de divisas, los encadenamientos productivos, la transferencia de tecnologías, etc.

A partir de los años ochenta, los intentos por regular la actuación de las ET comenzaron a desaparecer, cediendo su lugar tanto a la formulación de distintas normas que muy claramente

han apuntado a una profunda desregulación, como a una cerrada competencia entre los gobiernos y particularmente por parte de los del capitalismo atrasado para atraer a dichas empresas ofreciéndoles las mayores facilidades posibles.

A nivel multilateral, los principales acuerdos vinculados a la actuación de las transnacionales se dieron en el contexto de la finalización de la Ronda Uruguay del GATT y la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC). A pesar de que el tema de la IED no formaba parte de la agenda de la Ronda Uruguay ni más en general, del ámbito de acción del GATT, por iniciativa, sobre todo, de los EE.UU.

El tema estuvo presente en varios de los acuerdos con que finalizó dicha Ronda, al igual que ha venido ocurriendo con la introducción de dicho tema en distintos tratados que supuestamente están referidos al comercio.

Así, en la Ronda Uruguay el tema fue incorporado principalmente en el “Acuerdo Sobre Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio” (acuerdo TRIMs) y en el “Acuerdo General Sobre el Comercio de Servicios” (GATS).

En lo que respecta al acuerdo TRIMs, lo sustancial de él consiste en el compromiso de los gobiernos para otorgar, a las inversiones extranjeras que están relacionadas con el comercio, un trato igual al que otorga a los inversionistas nacionales (“trato nacional”), y para no someter a dichas inversiones a ningún tipo de restricción cuantitativa, estableciéndose plazos de cumplimiento del Acuerdo que vencen en el año 2000 para los “países en desarrollo” y en el 2002 los de “menor desarrollo relativo”. En cuanto al GATS, él incluye aspectos de la IED en la medida en que uno de los “modos de prestación” de un servicio consiste en que la empresa que lo ofrece se instale directamente en el mercado que va a atender, y para esos casos las empresas quedan amparadas por distintas disposiciones del GATS en las cuales los gobiernos se comprometen tanto a liberalizar la prestación de los servicios como a proteger con “trato nacional” y con “trato de nación más favorecida” a los prestadores extranjeros.

A nivel bilateral, la expresión más clara de las nuevas y mejores condiciones definidas para la actuación de las transnacionales, ha sido la proliferación de los “Tratados Bilaterales de Inversión”, en los cuales la tónica consiste es que los países firmantes aseguran las mejores condiciones posibles para la promoción y protección de las inversiones de la contraparte. Así, de un total de menos de 400 tratados que existían al inicio de los años noventa, para 1997 dicho número se incrementó a 1.330 con 162 países involucrados, incluyendo a 31 países de América Latina y el Caribe que están involucrados en 298 tratados.

Esa multiplicación de los Tratados Bilaterales de Inversión, así como el sentido de ellos y de los acuerdos que en la OMC incorporan el tema de las inversiones extranjeras, se han correspondido plenamente con distintos cambios que los países han incorporado en su normatividad interna para facilitar la acción de las ET.

Por una parte, en los años recientes distintos países han establecido “Leyes de Competencia”, con el objetivo principal de preservar y promover la competencia, incorporando en dichas leyes cláusulas referidas al tratamiento no discriminatorio de las inversiones extranjeras y, en algunos casos, cláusulas referidas a las fusiones y adquisiciones, que han pasado a ser mecanismos muy importantes en el ingreso de inversiones extranjeras; así, para inicios de 1997 dichas leyes ya existían en 77 países, y en otros 25 se encontraban en preparación, en comparación con 42 países que tenían leyes de ese tipo desde antes de la presente década y en algunos casos, como Canadá y EE.UU., incluso desde el siglo pasado. Por otra, y paralelamente a lo anterior, un número creciente de países ha ido aplicando cambios en la regulación específicamente referida a las inversiones extranjeras, que en la gran mayoría de los casos (véase Cuadro IV) han consistido en la liberación y promoción de dichas inversiones; por ejemplo, tan sólo en 1996, 65 países introdujeron 114 cambios en la regulación sobre IED, de los cuales 98 cambios apuntaron en la dirección recién indicada.

Cuadro IV
Cambios en la regulación de la IED

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Nº de países que han introducido cambios en su régimen de inversión	35	43	57	49	64	65
Nº de cambios:	82	79	102	110	112	114
De los cuales:						
- Liberalización o promoción (a)	80	79	101	108	106	98
- Mayor control (b)	2	1	2	6	16	

(a) Incluye medidas dirigidas al fortalecimiento de los mecanismos de mercado, así como incentivos.

(b) Incluye medidas dirigidas a la reducción de incentivos.

Fuente: UNCTAD, *World Investment Report 1997*, Nueva York, 1997, p.18.

Las empresas transnacionales, el AMI y la Sociedad Civil: ¿por quién doblan las campanas?

La revisión hecha en el apartado anterior, se refirió a facilidades multilaterales, bilaterales y nacionales con que ya están siendo beneficiadas las empresas transnacionales, pero lo peor o lo mejor, dependiendo del punto de vista todavía está por venir, y lo que está por venir tiene un nombre muy preciso: Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI, MAI por sus siglas en inglés).

Dicho Acuerdo, es con toda seguridad el más ambicioso esfuerzo para eliminar las barreras y los controles a la libre movilidad del capital y, con ello, para terminar de trasladar al gran capital el comando directo de la economía mundial, rebasando ampliamente a las distintas normas que se han venido aplicando en los últimos años y que revisábamos en el apartado anterior tanto en profundidad como en amplitud: en profundidad, porque el AMI abarca temas y establece procedimientos que hasta ahora no habían sido objeto de acuerdo en negociaciones inter-

nacionales, yendo mucho más lejos que la gran mayoría de los convenios que hoy existen; y en amplitud, porque el AMI tiene una clara “vocación multilateral”, esto es, está siendo concebido para aplicarse a todos los países del mundo.

Si tenemos en cuenta lo anterior, el director general de la OMC, Renato Ruggerio, no estuvo tan equivocado cuando al referirse al AMI, planteó en diciembre de 1996 en Singapur, “estamos redactando la constitución de una economía global singular”. Sin embargo, y este es un primer problema a destacar, al hacer esa declaración Ruggerio no se refería precisamente a los 166 países, 132 miembros y 34 observadores que actualmente participan en la Organización que él preside, sino más bien a los negociadores gubernamentales de los 29 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que son los únicos que han tenido participación en las negociaciones del AMI.

La intención de esos países es llegar primero a un texto final acordado entre ellos para después ampliar su aplicación, ya sea buscando a partir de la OCDE la adhesión individual de países que no son miembros y de organizaciones de integración económica regional, o ya sea proponiendo su adopción y aplicación ante la OMC. En ambos casos, ello significa que los países atrasados en su casi totalidad México es una excepción, por ser miembro de la OCDE no han tenido ni van a tener participación alguna en la negociación del Acuerdo, y que en dicha negociación los intereses que han estado representados han sido principalmente los de aquellos países que son sede de las mayores ET. Si bien es cierto que al mismo tiempo son esos países los que también reciben la mayor parte de los flujos de IED, es evidente que su situación de principales emisores-receptores los coloca en una situación totalmente distinta a la de los países atrasados que son casi únicamente receptores.

Incluso en lo que respecta a los miembros de la OCDE, las negociaciones del AMI que se iniciaron mayo de 1995 durante una primera larga etapa se mantuvieron en secreto hasta para los

parlamentos de esos países, y recién en febrero de 1997 se empezaron a hacer públicos los textos que se iban acordando, en buena medida por presión de distintas organizaciones civiles de los países desarrollados; desde ese entonces se han conocido cinco versiones del Acuerdo, la primera de ellas de enero de 1997, las siguientes de mayo y octubre de ese año y de febrero de 1998, y la más reciente de abril de 1998, luego de la cual se inició en las negociaciones un “período de reflexión” que se supone durará hasta octubre de 1998.

A lo largo de esas versiones, se ha ido definiendo un completo marco de apoyo al despliegue de las ET, en el cual todos los derechos y facilidades son para los inversionistas y todas las obligaciones y trabas para los gobiernos, según se puede ver por la inclusión en el texto más reciente del AMI de aspectos como los siguientes:

- Una muy amplia definición de “inversión”, en la que se considera como tal a “todo tipo de activo que directa o indirectamente esté bajo el control o sea de propiedad de un inversionista”, lo que incluye, entre otras cosas: empresas; acciones, títulos u otras formas de participación en una empresa, así como los derechos derivados de ello; bonos, préstamos, otras formas de deuda y los derechos derivados de ello; derechos derivados de un contrato; derechos de propiedad intelectual; cualquier otra propiedad tangible o intangible, móvil o inmueble, y cualquier derecho relacionado a esa propiedad; etc.
- El “Trato Nacional” y el “Trato de Nación más Favorecida” para los inversionistas extranjeros en todo lo referido al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, y venta de inversiones, lo cual, según ya hemos dicho, significa que cada uno de esos inversionistas recibirá un trato no menos favorable al de los nacionales y al de las demás inversionistas extranjeras.

En el apartado de Protección de la inversión, se compromete “seguridad” y una “protección completa y constante” para las inversiones extranjeras, y se establece que no se podrá “expropiar o nacionalizar directa o indirectamente una inversión” o “tomar alguna medida o medidas que tengan efectos equivalentes”, excepto para un propósito de interés público, en cuyo caso se debe cumplir una serie bastante larga de reglas, entre las que se incluye el pago “sin dilación” y “en efectivo” de una compensación “adecuada” y “libremente transferible”, la cual deberá ser equivalente al “valor libre de mercado” de la inversión expropiada y podrá incluir intereses por el tiempo transcurrido entre la expropiación y el pago (punto éste que está todavía a discusión), a todo lo cual se agrega que, en caso de inconformidad, el inversionista podrá recurrir a una “autoridad judicial u otra autoridad competente e independiente”.

- Respecto de las disputas, lo más notable es que el AMI confiere a los inversionistas privados y a las corporaciones transnacionales y sólo a ellos, los mismos derechos y el mismo status legal que a los gobiernos soberanos, pudiendo las corporaciones llevarlos directamente a juicio demandando, por ejemplo, el pago de algún monto en un tribunal internacional especial del Acuerdo, situación ésta que sólo tiene como precedente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Así, en el apartado de “procedimientos inversionista-Estado” del AMI, se establece que “las partes contratantes por este medio dan su consentimiento incondicional para someter las disputas a arbitraje internacional de acuerdo con lo establecido en este artículo”
- En contraste con todos los tratados existentes, una vez que un país se adhiere al AMI queda obligado a cumplirlo durante un lapso mínimo de 20 años, aún si durante ese tiempo decide retirarse. Ello resulta de dos plazos que deben ser cubiertos: por una parte, un país sólo puede noti-

ficar su retiro después de cinco años de que el Acuerdo comenzó a tener vigencia para él; por otra, las cláusulas del Acuerdo “continuarán aplicándose por un período de quince años desde la fecha de notificación de retiro, para las inversiones que existan en esa fecha”.

Una mención especial merece el apartado de “Requisitos de Desempeño” del AMI, no precisamente por que en él se defina algún requisito de desenvolvimiento o de resultados para las inversiones extranjeras, sino más bien debido a lo contrario, ya que en dicho apartado se establece de manera explícita el compromiso de no exigirles desempeño alguno, enumerándose de manera detallada todo aquello en lo que no se les impondrá ningún tipo de exigencia, con lo cual los “regulados” resultan ser no las ET sino los gobiernos.

Al respecto, hemos construido el Cuadro V para que el lector se forme su propia opinión en relación a dos puntos:

- Por una parte, en la columna derecha del Cuadro presentamos de manera textual (en inglés, que es el idioma en que está el borrador oficial que tenemos del AMI) la mayoría de las cláusulas en que se enumeran aquellos aspectos en los cuales los países receptores no le impondrán exigencias a la inversión extranjera. Como se observa allí, en definitiva no se le podrá exigir “nada de nada”, incluidos por cierto todos aquellos puntos que, según ya mencionamos, hace un par de décadas nuestros países reivindicaban en relación al desempeño de las ET: generación de empleos, transferencia de tecnologías, saldo positivo en balanza comercial, encadenamientos productivos, etc.
- Por otra, en la columna izquierda del Cuadro V presentamos, también de manera textual, algunas de las cláusulas del TLCAN sobre “Requisitos de desempeño”, para mostrar la coincidencia incluso literal que existe en ese tema entre el TLCAN y el AMI. Desde luego, y considerando las

Cuadro V
Comparación parcial del texto consolidado del acuerdo
multilateral de inversiones (borrador de abril de 1998)
con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte

TLCAN: CAPITULO XI (INVERSIÓN), Artículo 1106: requisitos de desempeño.	AMI: Apartado de "requisitos de desempeño"
<p>1. Ninguna de las Partes podrá imponer ni hacer cumplir cualquiera de los siguientes requisitos o hacer cumplir ningún compromiso o iniciativa, en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción u operación de una inversión de un inversionista de una Parte o de un país no Parte en su territorio para:</p> <p>a) exportar un determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios;</p> <p>b) alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional;</p> <p>c) adquirir o utilizar u otorgar preferencia a bienes producidos o a servicios prestados en su territorio, o adquirir bienes de productores o servicios de prestadores de servicios en su territorio;</p> <p>d) relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas en divisas asociadas con dicha inversión;</p> <p>e) restringir las ventas en su territorio de los bienes o servicios que tal inversión produce o presta, relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de sus exportaciones o a ganancias que generen en divisas;</p> <p>f) transferir a una persona en su territorio, tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento reservado, salvo cuando el requisito se imponga o el compromiso o iniciativa se hagan cumplir por un tribunal judicial o administrativo o autoridad competente para reparar una supuesta violación a las leyes en materia de competencia o para actuar de una manera que no sea incompatible con otras disposiciones de este Tratado; o</p>	<p>A contracting Party shall not, in connection with the establishment, acquisition, expansion, management, operation or conduct of an investment in its territory of an investor of a Contracting Party or of a non-Contracting Party, impose, enforce or maintain any of the following requirements, or enforce any commitment or undertaking:</p> <p>(a) to export a given level or percentage of goods or services.</p> <p>(b) to achieve a given level or percentage of domestic content;</p> <p>(c) to purchase, use or accord a preference to goods produced or services provided in its territory, or to purchase goods or services from persons in its territory;</p> <p>(d) to relate in any way the volume or value of imports to the volume or value of exports or to the amount of foreign exchange inflows associated with such investment;</p> <p>(e) to restrict sales of goods or services in its territory that such investment produces or provides by relating such sales to the volume or value of its exports or foreign exchange earnings;</p> <p>(f) to transfer technology, a production process or other proprietary knowledge to a natural or legal person in its territory, except when the requirement is imposed or the commitment or undertaking is enforced by a court, administrative tribunal or competition authority to remedy an alleged violation of competition laws [or to ... of the TRIPS AGREEMENT];</p> <p>(g) ...</p>

g) actuar como el proveedor exclusivo de los bienes que produce o los servicios que presta para un mercado específico, regional o mundial.

(h) to supply one or more of the goods that it produces or the services that it provides to a specific region or the world market exclusively from the territory of that Contracting Party;

2.- ... 3.- ...

[(l) to achieve a given level or value of production, investment sales, employment or research and development in its territory,]

4.- Nada de lo dispuesto en el párrafo 3 se interpretará como impedimento para que una Parte condicione la recepción de una ventaja o la continuación de su recepción, en relación con una inversión en su territorio por parte de un inversionista de un país Parte o no Parte, al requisito de que ubique la producción, preste servicios, capacite o emplee trabajadores, contruya o amplíe instalaciones particulares, o lleve a cabo investigación o desarrollo, en su territorio.

(i) to hire a given level of [local personnel] [nationals]

ARTÍCULO 1102: TRATO NACIONAL.

(k) to establish a joint venture; or

... 4.- Para mayor certeza, ninguna Parte podrá:

(l) to achieve a minimum level of local equity participation

a) imponer a un inversionista de otra parte el requisito de que un nivel mínimo de participación accionaria en una empresa establecida en territorio de la otra parte, esté en manos de sus nacionales ...

* Los corchetes [] indican que aún no existe acuerdo en relación al párrafo correspondiente

Fuentes: TLCAN, *Texto oficial*, SECOFI, México; AMI, OCDE, versión tomada de www.citizen.org, internet.

fechas de negociación en ambos casos, lo que queda en evidencia es que EE.UU. está logrando imponer en la OCDE el mismo criterio, de ausencia total y expresa de requisitos para las inversiones extranjeras, que previamente le impuso a México y Canadá.

El punto que recién hemos mencionado, de imposición de los criterios estadounidenses, es generalizable tanto al conjunto del AMI como incluso a otros convenios internacionales recientes, de tal manera que en ambas direcciones el TLCAN se ha constituido en el “ejemplo a seguir”. En lo que respecta al AMI, los criterios del TLCAN -y, por consiguiente los contenidos del “modelo estadounidense”- están claramente presentes no sólo en los “requisitos de desempeño” sino en todos los restantes apartados del acuerdo y, más en general, en lo que eufemísticamente se ha calificado como los “altos niveles de disciplina tanto en materia de liberalización, como de protección” que están plas-

mados en el AMI. En lo que respecta a otros convenios internacionales, los casos más transparentes se han venido dando en América Latina; en tal sentido, en el mismo documento del SELA que acabamos de citar, y luego de que en él se analiza el tratamiento a la IED en varios de los acuerdos de integración que existen en la región (Grupo Andino, Mercosur, Caricom, G-3, y distintos tratados bilaterales), se concluye:

“El repaso de los acuerdos regionales anteriores pone de manifiesto algunas consideraciones interesantes. La primera y más clara de ellas es que las disciplinas del TLCAN frecuentemente considerado el acuerdo más avanzado en este campo (the *state of arts* agreement) se han extendido a lo largo del continente. Ello obedece a la actividad negociadora de México, que ha ido tejiendo una extensa red de acuerdos comerciales en América Latina sobre la base del TLCAN, y, en un caso, de Canadá”.

Y, en ese mismo documento del SELA, se agrega más adelante: “Por lo menos 16 países de la región han aceptado regirse por niveles más altos de disciplina en el campo de la IED, semejantes a los del TLCAN”.

“Nunca busques saber por quién doblan las campanas; están doblando por ti”, dice el párrafo de John Donne del cual Hemingway tomó el título de su libro, y precisamente lo que queremos destacar es que las campanas están doblando por todos nosotros. En el “gran mundo” de las finanzas globales, de las corporaciones transnacionales y de los negociadores gubernamentales, se están discutiendo y tomando acuerdos que afectarán de múltiples maneras no sólo las modalidades generales del desarrollo económico, político y social de los países, sino también una buena parte del modo cotidiano de vida de los ciudadanos para las próximas décadas.

Por ajenos que puedan parecer los temas incluidos en el Acuerdo Multilateral de Inversiones, e incluso el lenguaje con que ellos son tratados, lo cierto es que en el seno de la OCDE se están consolidando las bases para un tipo de globalización respecto de la cual hay mucho que cuestionar, y en la que las ET tendrán tratados multilaterales y leyes internas creados especial-

mente para permitir que sus necesidades e intereses estén por encima de cualquier otra consideración de prioridades globales o nacionales.

El AMI, tal como ahora se está formulando, no sólo dejaría librado al criterio de las ET el desempeño que ellas tengan en los países receptores, sino que además significaría reducir al mínimo o anular por completo durante lapsos como el de 20 años que más arriba identificamos la posible aplicación de estrategias y políticas por parte de los gobiernos de esos países en una serie de campos, con resultados como los siguientes:

- Las políticas ambientales sufrirían un duro revés, ya que no se podrían aplicar limitaciones nacionales de ningún tipo a las ET con antecedentes de deterioro de la ecología en sus procesos productivos o de producción o comercialización de productos peligrosos, a lo que se agrega que el propio texto del Acuerdo no contiene ninguna obligación a la que deba sujetarse la inversión extranjera sobre esos temas.

En tal sentido, la demanda “actualmente en proceso” que en el marco del TLCAN la corporación estadounidense Ethyl entabló contra el Gobierno canadiense, por una ley de Salud Pública y Seguridad de este país que prohíbe una toxina contenida en la gasolina producida por dicha empresa, es un buen ejemplo del tipo de situaciones que podrán generalizarse a través del AMI. Según dicha demanda, y con base en lo acordado en el TLCAN, la ley canadiense es “equivalente a una expropiación”, y la corporación está exigiendo un pago de 251 millones de dólares.

- Algo semejante ocurriría con las políticas de protección de los derechos humanos, dado que no se podrían aplicar a las ET restricciones de ningún tipo apoyadas en consideraciones derivadas de la defensa de esos derechos, de tal manera que, por ejemplo, el boicot contra el apartheid sud-africano simplemente no habría existido si en ese entonces hubiera estado vigente el AMI.

- Se reduciría o desaparecería la posibilidad de aplicar leyes nacionales destinadas a fomentar el desarrollo de pequeñas o medianas empresas o de determinadas industrias o regiones. Con ello, las políticas regionales y sectoriales, que en los propios países industrializados han sido y todavía son de primera importancia como parte de las estrategias de desarrollo, se volverían incompatibles con el AMI, y algo semejante ocurriría con las leyes de defensa de los trabajadores y de los consumidores.

Sin embargo, la moneda aún está en el aire. Si bien las actuales modalidades asumidas por la globalización, y claramente representadas por el AMI, aparecen teniendo una fuerza muy grande, y el interés privado transnacional amenaza imponerse por completo sobre el interés público, y constituirse en la guía de definición intra e internacional de los marcos normativos del funcionamiento económico y social, lo cierto es que el camino para que ello se concrete es todavía muy largo, y está plagado de resistencias que con seguridad irán aumentando conforme pase el tiempo.

Incluso, algunos cuestionamientos al AMI han provenido de las propias delegaciones gubernamentales que han participado en la negociación, y que han propuesto modificar aspectos como los siguientes:

- Que el Acuerdo no se aplique a la procuración gubernamental de servicios ni al abastecimiento de servicios sociales.
- Que la “Cláusula de Nación más Favorecida” no se aplique para el caso de países que son miembros de Organizaciones Regionales de Integración Económica, para que de esa manera dichos países no tengan que generalizar a inversiones de terceros países el tratamiento que otorgan a las inversiones de los restantes miembros de la correspondiente Organización.

- Que en el texto del Acuerdo se amplíen las posibilidades de aplicar políticas de cuidado del ambiente y que se cuide que el texto del AMI no sea contrario con la Convención sobre Cambio Climático.
- Introducir una cláusula de excepción respecto de las llamadas “industrias culturales”, que permita preservar y promover la diversidad cultural y lingüística.

A lo anterior, cabe agregar distintas reservas que los gobiernos de la OCDE han expresado al margen de las negociaciones, como por ejemplo Canadá y Francia en relación al peligro de destrucción de la diversidad cultural. Incluso, en un sentido más general, resulta significativa la Resolución sobre el AMI tomada el 11 de marzo de 1998 por el Parlamento Europeo, en la cual dicho Parlamento identifica el desbalance que existe en el AMI entre las garantías a los inversionistas y las obligaciones a los gobiernos, la ausencia en dicho Acuerdo de referencias a los beneficios que la inversión extranjera debería arrojar para los países huéspedes y el secreto en que se han desarrollado las negociaciones, y hace una serie de recomendaciones para corregir esos y otros problemas del AMI, incluyendo la recomendación de un debate público sobre el Acuerdo, de darle participación en las negociaciones a los países no miembros de la OCDE y de asegurar que el AMI no esté en conflicto con los acuerdos internacionales ya existentes sobre medio ambiente y protección de los consumidores, entre otras.

A pesar de lo anterior, difícilmente serán los gobiernos de la OCDE los que por sí solos decidan una redefinición sustancial de los actuales contenidos del AMI, y menos aún una reconsideración global de las estrategias sobre el funcionamiento de la economía mundial y los rumbos de la globalización en las cuales el Acuerdo se encuentra inserto. Cualquier avance significativo en esas direcciones, con seguridad tendrá que ir siendo resultado de la presión de sectores sociales ajenos a los intereses gubernamentales y de los grandes capitales.

Dichas presiones, si bien de manera lenta, se han ido acentuando sobre todo en los países desarrollados, conforme ha ido quedando al descubierto el contenido de lo que hoy está en juego en negociaciones como la del AMI. Así, por ejemplo, y además de las críticas que han realizado diversos partidos políticos, distintas ONGs han realizado y difundido análisis con fuertes cuestionamientos al Acuerdo, desarrollando algunas iniciativas como las siguientes:

- La Declaración Conjunta de Organismos no Gubernamentales sobre el Acuerdo Multilateral de Inversión, que fue firmada por cerca de 600 organismos 60 de ellos mexicanos pertenecientes a 70 países, y en cual identifican preocupaciones “sustantivas” y “de procedimiento” respecto del Acuerdo, se plantean una serie de demandas y se pide a la OCDE “reconsiderar fundamentalmente tanto el proceso como la substancia del boceto del acuerdo”, concluyendo que “continuaremos con nuestra oposición del AMI a menos que estas demandas sean plenamente cumplidas”.
- La reciente creación en febrero de 1998, con participación de movimientos de 71 países de la “Acción Global de los Pueblos”, que se define “contra la Organización Mundial de Comercio, el libre Comercio y el poder corporativo”, planteándose “una campaña mundial” contra el AMI, y en cuyo Manifiesto se dice que ese Acuerdo: “aboliría el poder y el derecho legítimo y soberano de los pueblos a determinar sus propias políticas económicas, sociales y culturales”.
- La iniciativa de formar coaliciones de ciudadanos que vayan creando “Zonas libres del AMI”, como parte de un conjunto de medidas desarrolladas en contra del Acuerdo por la organización estadounidense Public Citizen. A la fecha, las autoridades locales correspondientes han declarado “zona libre” a seis ciudades o condados estadounidenses y a una japonesa.

Con base en esas y otras muchas iniciativas, se consiguió al menos levantar el velo de misterio que rodeaba a las negociaciones, y las ONGs de distintos países desarrollados, han logrado que sus cuestionamientos al AMI sean escuchados por sus respectivos gobiernos lo que ya es algo, si tenemos presentes las “sorderas gubernamentales” que campean en América Latina aunque hasta la fecha todo ello prácticamente no se ha reflejado en los sucesivos textos del Acuerdo. Al respecto, y según opinión de las propias ONGs, las preocupaciones expresadas por ellas sobre derechos humanos, desarrollo, empleo, bienestar, ambiente, etc., sólo se han plasmado en el Preámbulo del AMI, que es la parte del Acuerdo que menos efectos legales tiene; y, en relación a las modificaciones introducidas al AMI en la versión de abril de 1998, la opinión emitida por Public Citizen luego de conocerse ese texto fue la siguiente: “el único cambio significativo es que el nuevo lenguaje sobre expropiaciones de hecho va más allá que en el texto anterior”.

En suma, aún falta mucho para que se logre una efectiva influencia en la cara sobre la cual caerá la moneda y, en primer lugar, falta mucho para que la búsqueda de esa influencia se transforme en un objetivo conscientemente asumido por aquella inmensa cantidad de personas cuyo futuro está siendo decidido a sus espaldas, y por las cuales están sonando las campanas.

Notas

- 1 Véase de Palloix, Christian *Las Firmas Multinacionales y el Proceso de Internacionalización*, Ed. Siglo XXI, México, 1975, y “La autoexpansión del capital a escala mundial”, en *Economía Internacional II. Teorías clásicas, neoclásicas y su evidencia histórica*, René Villareal (selección) De. FCE, México, 1979, pp. 111 a 137.
- 2 Véase Hymer, Stephen (1979) *La Compañía Multinacional. Un enfoque radical*, H. Blume Ediciones, Madrid, 1982.
- 3 Véase Barnett, Richard y Ronald Muller *Global Reach. The power of the multinational Corporations*, Ed. Simon and Schuster, Nueva York, 1974.
- 4 Véase Frébel, Folker, Jürgen Heinrichs y Otto Kreye *La Nueva División Internacional del Trabajo. Paro Estructural en los Países Industrializados e Industrialización en los Países en Desarrollo*, Ed. Siglo XXI, México, 1980.

- 5 Véase UNCTAD, *World Investment Report*, 1997, Génova, pp. XV, 6 y 7.
- 6 Véase UNCTAD, *World Investment Report*, 1997, Génova, p. 20.
- 7 Véase UNCTAD, *World Investment Report*, 1997, Génova, pp. XVII, 30 y 31.
- 8 Al respecto, en el *World Investment Report* 1997 de la UNCTAD (p. XV), se dice “La inversión extranjera directa continúa siendo una fuerza conductora en el proceso de globalización que caracteriza la moderna economía mundial”, en tanto que en el Informe 1997 de la CEPAL sobre La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, Stgo. de Chile, marzo de 1998, p. 23, se plantea:
- 9 “La transnacionalización implica que las empresas transnacionales se convierten en los agentes económicos más influyentes en el proceso de globalización porque, entre otras cosas, son dueñas de las tecnologías más dinámicas, poseen sistemas internacionales de producción cada vez más integrados y operan en múltiples mercados en forma simultánea”.
- 10 Ya antes, durante la Ronda de Tokio y en distintas reuniones ministeriales del GATT, EE.UU. había intentado sin éxito introducir en las negociaciones el tema de la IED.
- Además de esos dos acuerdos, también en el contexto de la Ronda Uruguay el tema de la IED estuvo presente directa o indirectamente en el “Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio” (TRIPs), en el “Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias” y en el “Acuerdo sobre Contratación Pública”, si bien en estos casos las referencias al tema son menos importantes en comparación con los dos acuerdos que estamos mencionando en el texto. Dos análisis de la presencia del tema de la IED en los acuerdos del GATT-OMC, así como de los contenidos que han ido teniendo los Tratados Bilaterales de Inversión a los cuales nos referiremos a continuación se encuentran en la tercera parte del *World Investment Report*. 1996 (Génova, 1996) y en el estudio del SELA Las negociaciones internacionales sobre la inversión extranjera. Elementos para la posición de los países de América Latina y el Caribe, Caracas, 1997 (versión disponible en la página del SELA en Internet).
- 11 El “trato de nación más favorecida”, que fue uno de los pilares del GATT, consiste en este caso en el compromiso de otorgar, a los proveedores de servicios procedentes de un país cualquiera, un trato no menos favorable que el otorgado a los proveedores procedentes de los demás países.
- 12 Véase UNCTAD, *World Investment Report*, 1997, Génova, pp. 19 y 366 a 369.
- 13 Una revisión detenida de dichos cambios, así como de las políticas sobre la competencia que han venido aplicando los países, se encuentra en la segunda parte del *World Investment Report*. 1997, Génova, 1997.
- 14 Al respecto, resulta ejemplar el siguiente párrafo, que corresponde a un artículo de Lori Wallach (“A dangerous new manifesto for global capitalism”,

Le Monde Diplomatique, febrero 1998), quien es Director de la División “Observación del Comercio Global” del Grupo Public Citizen, y que al referirse al secreto con que se han desarrollado las negociaciones expone: “Esta muralla de silencio no es única de los Estados Unidos. En Francia, el jefe del Comité de Asuntos Externos de la Asamblea Nacional, Jack Lang, la persona más directamente involucrada, admitió en diciembre de 1997 que “nosotros no sabemos quién está negociando qué en nombre de quién”.

- 15 Incluso, en las negociaciones existe la propuesta de definir “Medidas Subnacionales”, y para ello una delegación sometió a consideración el siguiente texto: “Si una entidad sub-federal de una Parte Contratante acuerda para sus inversionistas e inversiones un tratamiento más favorable que para los inversionistas e inversiones de otras entidades sub-federales de la misma Parte Contratante, de acuerdo con los párrafos 1 a 3 se deberá extender el tratamiento más favorable para los inversionistas de otras partes contratantes y sus inversiones”. Ello significa, por ejemplo, que si el estado de Jalisco otorga algún tipo de facilidad especial a los inversionistas tapatíos, esa misma facilidad deberá otorgarse a todos los inversionistas extranjeros, los que por consiguiente tendrían ventaja sobre los inversionistas de todos los demás estados de la República.
- 16 El “modelo estadounidense” se distingue del “modelo europeo” sobre todo por la mayor cantidad de temas -y, por tanto, de ámbitos de desregulación y de otorgamiento de facilidades- que el primero incorpora en el tratamiento de las inversiones extranjeras. Así, el “modelo estadounidense” es más exhaustivo en los requisitos de desempeño, e incluye temas como la entrada temporal de inversionistas y de cierto tipo de personal, y nacionalidad de los miembros de junta directiva. Además, en el “modelo estadounidense” el inversionista extranjero recibe “trato nacional” y “trato de nación más favorecida” desde la etapa previa a su establecimiento en el país, en tanto que en el modelo europeo dicho tratamiento sólo se otorga una vez que el país, de acuerdo a su legislación interna, ha decidido aceptar al inversionista. (Véase, al respecto, SELA Las negociaciones internacionales sobre la inversión extranjera. Elementos para la posición de los países de América Latina y el Caribe, Caracas, 1997).
- 17 La frase corresponde al documento del SELA Las negociaciones internacionales sobre la inversión extranjera. Elementos para la posición de los países de América Latina y el Caribe, Caracas, 1997.
- 18 El caso de Canadá, al que se refiere la cita, es el Tratado de Libre Comercio firmado entre ese país y Chile. En tal sentido, en el documento de Orlando Caputo El Acuerdo Multilateral de Inversiones (MAI) y su aplicación anticipada en Chile (Santiago de Chile, borrador, mayo de 1998) se

hace una comparación puntual entre dicho Tratado y el AMI, identificando un conjunto de semejanzas incluso textuales.

- 19 Un texto en el cual se ubica el uso dado a distintos conceptos en el AMI, a la vez que se “traduce” la jerga legal utilizada en el Acuerdo a un lenguaje más entendible, es el de Lori Wallach “The NGO Pocket Trade Lawyer For the Multilateral Agreement on Investment (disponible en la página de Public Citizen de Internet)
- 20 Al respecto, cabe mencionar un análisis realizado por investigadores y estudiantes de la Escuela de Leyes de Harvard (The Multilateral Agreement on Investment: a Step Backward in International Human Rights, disponible en la página Internet de Public Citizen), en el que se identifica una larga lista de puntos de conflicto entre el AMI y los 4 principales tratados internacionales sobre derechos humanos.
- 21 Véase “Propuestas específicas de países para el texto consolidado”, como anexo al texto del AMI de abril de 1998 que la OCDE ha dado a conocer.

GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y CONVERGENCIA

¿Hacia un nuevo contexto de desarrollo regional?

Conforme avanzan los años de la presente década, se continúan multiplicando las referencias puntuales y los análisis de distinta profundidad sobre la globalización económica, y se acentúa la diversidad de perspectivas desde las cuales se aborda el tema. Los orígenes, las causas mediatas e inmediatas, los contenidos profundos y los desenvolvimientos posibles de la globalización, son estudiados desde todo tipo de marcos teóricos y metodológicos, dando por resultado un verdadero mosaico de escenarios presentes y futuros de funcionamiento de la economía mundial.

En este trabajo veremos sólo una pequeña parte de ese mosaico, limitándonos a revisar los análisis que vinculan directa o inversamente globalización y convergencia económica, con el objeto de asociar dichos análisis con algunas de las políticas que se han estado negociando o ya aplicando en el terreno de las relaciones internacionales y extraer de allí conclusiones referidas al desarrollo regional.

El sentido de nuestra argumentación apuntará a identificar dos tipos de asociación: por una parte, argumentaremos que la propuesta acerca de una globalización generadora de convergencias, y las políticas que de ella se han venido desprendiendo, se corresponden con la minimización de las preocupaciones por el desarrollo regional y con la devaluación de los esfuerzos dirigidos al logro de dicho desarrollo; por otra parte, sostendremos

que el reconocimiento de que la globalización se desenvuelve acentuando divergencias, empuja a una reevaluación de las políticas internacionales y nacionales de atenuación de esas divergencias, y en particular de aquellas dirigidas a asegurar el desarrollo regional.

Cabe aclarar que nuestra postura general se corresponde con la segunda de esas asociaciones, y que consideramos que la globalización hasta ahora se desenvuelve no sólo acentuando divergencias económicas a todo nivel, sino llevando al extremo la polarización económica y social, si bien este punto que hemos desarrollado en otros materiales [Estay 1997 y 1998a], sólo lo mencionaremos de manera breve en este trabajo.

I. Globalización y convergencia: un nuevo escenario para una vieja discusión

Las propuestas teóricas acerca de una tendencia a la *convergencia* -esto es, a la disminución de la brecha entre los estándares de vida y en el comportamiento de las variables macroeconómicas que definen dichos estándares tanto entre países como en el interior de ellos, han estado presentes desde hace ya mucho tiempo en el pensamiento económico, formando parte incluso de las ideas de Adam Smith [1776] sobre la *mano invisible* y el *progreso natural de la opulencia*.

En el terreno de las relaciones económicas internacionales, además del importante papel que esas propuestas han tenido en las teorías tradicionales del comercio exterior basta recordar el rol central que ellas jugaron en las teorías del desarrollo” formuladas en la posguerra, en las cuales la propuesta básica apuntaba precisamente a la identificación de un conjunto de condiciones cuyo cumplimiento permitiría a los países atrasados avanzar a etapas superiores del desarrollo e igualar o al menos acercarse notablemente a las economías industrializadas.

En el ámbito del funcionamiento interno de los países, y asimismo en la inmediata posguerra, el “etapismo” recién mencionado se complementó con formulaciones en las cuales el de-

sarrollo económico se acompañaba con la convergencia de ingresos, si bien ella sólo ocurría una vez superadas las etapas iniciales. En palabras de S. Kuznets [1955; 18], que en los años cincuenta fue el más conocido exponente de este tipo de propuestas:

“La limitada evidencia empírica sugiere que el estrechamiento en las desigualdades de ingreso en los países desarrollados es relativamente reciente y probablemente no caracterizó las etapas iniciales de su crecimiento”.

También desde hace ya tiempo, las propuestas de convergencia” han sido objeto de severas críticas, tanto con relación a los efectos del comercio exterior, como respecto a las modalidades inter e intranacionales asumidas por el desarrollo económico. Además de los planteamientos de corte marxista desarrollados en los países industrializados el propio Marx, la *teoría del imperialismo* y los autores que en los años sesenta encabezaron la polémica sobre el “intercambio desigual”, entre otros no está por demás tener presente que durante la posguerra fue en América Latina donde se presentó una buena parte de esas críticas: en los años cincuenta y sesenta por parte de la CEPAL, según cuyos análisis la “heterogeneidad estructural” se reproducía en nuestros países junto con la industrialización, sumándose a los frenos al desarrollo derivados de las relaciones centro-periferia; y, en los años sesenta e inicios de los setenta, por la corriente de la dependencia, la cual destacó no sólo distintos componentes de las relaciones externas y del orden mundial al que estaban sometidos los países de América Latina, sino también fenómenos internos como la marginalidad y las crecientes disparidades de ingreso.

En suma, un primer punto a destacar es que el debate sobre la existencia o no de tendencias a la convergencia económica es ya antiguo, que respecto al tema han existido opiniones encontradas y que ellas han provenido de las principales corrientes del pensamiento económico, correspondiendo en buena medida a las posturas de aceptación plena, de crítica parcial o de rechazo al orden capitalista mundial presentes en esas corrientes.

Por consiguiente, en sentido estricto las discusiones que hoy se dan sobre globalización y convergencia no son nuevas, aunque sí lo son en buena medida distintos componentes del escenario mundial e internacional en el que ellas se vienen desarrollando, empezando por varios de los contenidos del proceso de globalización. En efecto, la globalización económica está significando una profundización de los vínculos y de los niveles de integración entre las distintas economías nacionales y entre los distintos mercados y un comportamiento de las relaciones económicas internacionales notoriamente más dinámico que el comportamiento de los ritmos de la actividad económica interna de los países.

Si bien uno de los muchos aspectos no resueltos en los debates sobre la globalización se refiere a la existencia o no de precedentes históricos, en comportamientos como los que hoy se dan en las relaciones económicas internacionales y, en tal sentido, el punto recurrente de comparación es el período de fines del siglo XIX y comienzos del XX [Bairoch y Kozul-Wright; 1996] [Hirst y Thompson; 1996], al identificar situaciones nuevas lo evidente es que el conjunto de tendencias asociadas desde los años ochenta a la globalización ha tenido como soporte a avances científico-técnicos, los cuales han abierto posibilidades antes desconocidas en las opciones tecnológicas, en las formas de organización, control y segmentación geográfica de la producción, en las opciones de inversión y los grados de movilidad de los flujos financieros, etc., reduciendo al mínimo las rigideces derivadas de la base tecno-productiva previamente existente y facilitando el máximo de flexibilidad al desenvolvimiento del capital.

En particular, tanto el despliegue sin precedentes de las empresas transnacionales, como la llamada “globalización financiera”, hasta la fecha se han constituido no sólo en los rasgos económicos más destacados del proceso de globalización, sino también en los ejemplos más claros del elevado grado en que el avance científico-técnico se ha constituido en soporte material de dicho proceso, de tal manera que los actuales contenidos del movi-

miento internacional de todo tipo de inversiones serían impensables sin la existencia de las revoluciones ocurridas áreas tales como la microelectrónica, la informática, las telecomunicaciones, etc.

En ese contexto, y bajo supuestos “idílicos” sobre las posibilidades de que el avance científico-técnico efectivamente se traduzca en un mejoramiento generalizado y rápido de los niveles de bienestar, en diversos análisis la globalización es ubicada como el medio a través del cual esas posibilidades lograrán concretarse. Así, las actuales condiciones de funcionamiento de la economía mundial son postuladas como el escenario ideal para alcanzar la prosperidad a través de aceleradas tasas de incremento de la actividad económica global, con el sólo requisito de no oponer obstáculos ni demoras a las reformas económicas que se requieren para el pleno despliegue de las tendencias asociadas a la globalización. Bajo esa perspectiva, para los países atrasados la privatización, la desregulación y la apertura y, en general, la confianza plena en los automatismos del mercado, se constituyen en condición necesaria y suficiente para acceder finalmente al desarrollo, en una reedición bastante simplista del “etapismo” que predominó en la posguerra y al cual nos referimos en páginas anteriores.

Como parte de esas propuestas, también en los años recientes ha habido un renacer de los análisis que desde perspectivas neoclásicas reivindican la presencia de tendencias hacia la “convergencia económica” entre países. En las versiones más refinadas de dichos análisis, haciendo uso de modelos de regresión se postula la existencia de dos tipos de convergencia [Sala-i-Martin; 1996]: la convergencia beta, que ocurre a partir de una relación inversa entre el valor inicial de una variable y su crecimiento posterior, de tal manera que en aquellos países o regiones que inician con un menor nivel de producto, inversión, productividad, etc., mayor será el crecimiento de esas variables; y, la convergencia sigma, que consiste en la disminución de los grados de dispersión per cápita asociados a distintas variables indicativas de niveles de bienestar.

El que esas convergencias se den, y en particular la convergencia beta, depende principalmente de que la economía de que se trate haya adoptado las medidas necesarias de disminución del papel del Estado y sobre todo de apertura al resto del mundo de tal manera que, a partir de ese criterio, mientras más cerrada sea una economía más lejos estará de ingresar a la senda de la “convergencia” y, por ende, menos posibilidades tendrá de acceder a los niveles de bienestar que predominan en los países desarrollados.

Si bien a la luz de experiencias recientes pareciera que las exigencias de desregulación y apertura no tienen fin, y que siempre quedan nuevos ámbitos para traspasar al control del gran capital recordemos, por ejemplo, los ajustes que hoy se están imponiendo en el sudeste de Asia y en Rusia, sobre todo, con relación a sus sistemas financieros, es evidente que en términos generales los países atrasados han venido cumpliendo asiduamente las condiciones necesarias para que según el paradigma neoclásico la convergencia empiece a tomar cuerpo. Y, sin embargo, ella sigue brillando por su ausencia.

Son muchos los trabajos que en los últimos años han venido destacando las tendencias no a la convergencia sino a su opuesto, a la divergencia económica, en el actual escenario mundial. Sólo a modo de ejemplo:

Por parte de organismos internacionales y además de la UNCTAD, a la que nos referiremos posteriormente, están las cifras entregadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en sus Informes sobre el Desarrollo Humano, así como su reconocimiento respecto a que (PNUD; 1997, 10 y 125) *la globalización avanza sin mapa y sin brújula*, lo que de no cambiar significa que los países pobres y los pobres quedarán cada vez más al margen”; la mención de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial [PNUDI; 1997, 1] respecto a que “las diferencias de crecimiento han aumentado la distancia económica entre los países ricos y los pobres”; el planteamiento de la CEPAL [1997; 19] de que los procesos de globalización y

de liberalización de las fuerzas de mercado han acrecentado las diferencias entre los niveles de ingreso de los países industrializados y los en desarrollo, y principalmente entre los grupos de ingreso dentro de cada país”; la formulación del Banco Mundial respecto a que *En la mayoría de los países hay mayores disparidades en el ingreso y el acceso a la salud y la educación...*; etc.

Por parte de autores de distinta adscripción teórica, las referencias también son múltiples. Así, y sólo por mencionar algunas recientes, Chomsky [1996; 180] destaca que las “diferencias dentro de las naciones se producen en los “tres mundos”; R. Reich [1993], Martin y Schuman [1996] y J. Rifkin [1996], coinciden en identificar la consolidación de una *Sociedad 20-80* en la cual el 20% tiene un lugar y el 80% restante sale sobrando; Beck [1998; 108-209] plantea que *las rentas decrecientes del trabajo y las rentas crecientes del capital generan una escisión en aumento entre el mundo de los ricos y el de los pobres y propone un pacto social contra la exclusión*; Shutt [1998; 153] analiza la *catástrofe del Tercer Mundo* y en relación con los países atrasados concluye que *la condición de gran parte de los tres cuartos de la raza humana que habita allí ha empeorado durante los últimos veinte años y es ahora, cerca del fin del siglo veinte, tan temible como en cualquier momento desde el inicio del siglo*.

II. Globalización y convergencia en documentos recientes de la UNCTAD

De entre los organismos internacionales, durante los últimos años en especial la UNCTAD ha venido prestando una importante atención al tema de la “convergencia económica” y en general a los impactos de la globalización sobre los países atrasados. Dicha organización, tanto en sus documentos de discusión (véase Bairoch y Kozul-Wright [1996] y Rowthorn y Kozul-Wright [1998]) como en distintos apartados de los informes periódicos que publica [véase UNCTAD 1997a y 1997b], ha desarrollado sobre esos temas una línea de argumentación que a nuestro juicio no sólo resulta sugerente, sino que además prome-

te transformarse en referencia obligada para las discusiones sobre las tendencias que más allá de los discursos hoy se imponen en el funcionamiento de la economía mundial.

En lo que respecta a los dos documentos de discusión que acabamos de citar, en ambos se aborda el tema de la convergencia, en un caso a partir de una revisión histórica y en el otro analizando el período reciente. En el primero de ellos, luego de revisar la evidencia estadística sobre crecimiento y convergencia en la economía para el siglo pasado y hasta 1913, concluyen que [Bairoch y Kozul-Wright; 1996, 26]: “... nosotros no encontramos evidencia que apoye la idea de que ese período anterior fue una época de oro de crecimiento económico y rápida convergencia”; y a continuación, agregan: “la internacionalización del capital financiero que dominó el anterior proceso de globalización así como en la época actual, aparece estando fuertemente vinculado a un proceso de desarrollo desigual, con frecuencia reforzando diferencias existentes en la economía mundial más que llevando a la convergencia”.

En el otro documento de discusión de la UNCTAD, se hace una detenida revisión de las actuales propuestas neoclásicas sobre la convergencia, sometiendo a crítica tanto algunos de sus principales supuestos como la evidencia empírica en que se sustentan, y oponiéndoles el hecho de que [Rowthorn y Kozul-Wright; 1998, 9] “el patrón de crecimiento económico desde el final de los años setenta ha coincidido con una mayor brecha de ingresos no sólo en el interior de los países sino también entre ellos”. En distintos apartados del documento, se cuestiona la correspondencia o en algunos casos, la relación de causalidad entre “comercio, apertura y convergencia” y entre “movilidad del capital y convergencia”, así como las supuestas tendencias a la igualación de salarios y de productividad y luego de revisar distintos análisis que postulan altos niveles de correspondencia y convergencia, concluyen que [1998, 31] “... la evidencia empírica en apoyo de esa tesis de fuerte globalización es muy débil y los determinantes domésticos del crecimiento económico conservan su importancia”, agregando a continuación lo siguiente:

La clara conclusión de políticas del análisis anterior, es simplemente una. En una economía mundial más abierta e integrada, la cantidad y la calidad de la inversión están crecientemente influidas por factores externos. Sin embargo, las fuerzas que dirigen la acumulación de capital conservan fuertes fundamentos domésticos y continúan abiertas a la influencia de varios tipos de iniciativas de política.

En lo que respecta a los informes periódicos recientes de la UNCTAD, en dos de ellos se han desarrollado en extenso temas que están vinculados a las crecientes disparidades -y a la consiguiente ausencia de tendencias a la *convergencia*- que hoy caracterizan a la economía mundial. De un lado, en el Informe 1997 Sobre Países Menos Desarrollados la parte tercera está dedicada al tema de *Economías en Regresión*, concepto éste que es utilizado en oposición al de *Economías en Desarrollo* para aquellos países que han sufrido [UNCTAD; 1997a] *un marcado deterioro en uno o más de sus principales indicadores de bienestar económico y social*, de tal manera que *el nivel de vida y las condiciones de la mayoría o de una gran parte de la población, han caído sustancialmente*. Del seguimiento de indicadores que se hace en dicho informe para lapsos de alrededor de 10 años, se concluye que para 25 países se han dado caídas en el ingreso per cápita, para 22 en el consumo diario de calorías por persona y para 19 en la tasa de matrícula de educación primaria, en tanto que la tasa de mortalidad infantil se ha incrementado en 9 países.

Probablemente lo que mejor sintetice el tipo de tendencias que se pretende destacar con el concepto de “economías en regresión” sea el siguiente párrafo, citado en el mismo informe de la UNCTAD, y que corresponde a A. Sen, que es quien desarrolló el concepto:

A pesar de la prosperidad sin precedentes, [el mundo, J.E.] está repleto con miseria y hambre continuas y en ocasiones incrementadas, con la ocurrencia persistente de enfermedades y epidemias prevenibles y con frecuentes estallidos de terribles privaciones. Esos problemas son a veces más agudos de lo que eran en el pasado y ello

ciertamente es regresión en un importante sentido. Corregir la economía de la regresión, implica tomar esos problemas seriamente y aplicar para ello el análisis económico.

Por otro lado, en el Informe 1997 sobre Comercio y Desarrollo, de la misma UNCTAD, la parte central del documento está dedicada al tema de *Globalización, distribución y crecimiento*. De los seis capítulos de que consta dicha parte nos interesa destacar tres, que están enteramente dedicados a los temas que hasta aquí hemos venido abordando:

Uno de los capítulos tiene como título *Globalización y convergencia económica*, y en él se revisan las tendencias a la convergencia tanto para el período previo a la Primera Guerra Mundial, como respecto al período posterior a la Segunda Guerra.

Para el período previo a la Primera Guerra, la conclusión [1997b; 74], así como el contenido mismo del análisis, son semejantes a lo que ya destacábamos de un documento de discusión de la misma UNCTAD: *es claro que la divergencia fue la tendencia dominante para la economía mundial durante el período 1870-1913... La brecha absoluta de ingresos entre el tramo superior y el inferior, en términos de ingreso per cápita, se incrementó significativamente.*

Para el lapso posterior a la Segunda Guerra, se concluye que [1997b; 84] *la convergencia ha estado confinada a un pequeño grupo de economías industrializadas, y en particular aquellas de la OCDE*, y que aún en esos casos dicha convergencia se concentró en los años del boom de la posguerra, luego de lo cual ella se ha desacelerado e incluso se ha revertido.(1) Por el contrario, en otros grupos de países la convergencia no se ha dado, lo cual incluye no sólo a las distancias entre países ricos y pobres, sino también a las existentes entre los distintos países atrasados.

Por consiguiente, para el conjunto del período analizado se plantea que [1997b; 87] *...la divergencia de ingreso ha sido la tendencia dominante en la economía mundial en los pasados 120 años, y la convergencia ha tenido lugar sólo en un pequeño grupo*

de economías industriales desde el inicio de los años cincuenta. Y a continuación, se agrega:

Esta experiencia contrasta agudamente con la predicción de la teoría tradicional del crecimiento de que las economías pobres tienen una tendencia inherente a alcanzar, a través de un rápido crecimiento, a las economías más avanzadas.

Otro de los capítulos, titulado *Desigualdad de ingresos y desarrollo*, está dedicado a analizar “la acentuación de las desigualdades en el nivel nacional”, para lo cual se maneja información referida a 108 países, distinguiendo dos situaciones: para la mayoría de los países desarrollados una *baja desigualdad*, y para la mayoría de los países atrasados una *alta desigualdad*, que alcanza su máximo en América Latina y África.

Luego de presentar las diferentes “trayectorias de desigualdad” que se han dado en los países, y de revisar las posibles causas de esas distintas trayectorias, en el capítulo se concluye [1997b; 123]:

La evidencia antes examinada muestra que es muy difícil hacer generalizaciones acerca de cómo la distribución del ingreso cambia con el desarrollo económico. Sin embargo, una de las pocas conclusiones definitivas que puede ser extraída es que ninguno de los países que cerró exitosamente la brecha de ingresos con los países de industrialización avanzada en el período de posguerra, como Japón y los NICs de primera generación, tuvo un alto grado de desigualdad... Sin embargo, al contrario de la percepción generalizada, la distribución del ingreso no mejoró constantemente a lo largo del proceso de industrialización en esos países exitosos.

El tercer capítulo que queremos mencionar es aquel titulado *Liberalización, integración y distribución*, y en él se revisa la relación entre esas variables con particular referencia a América Latina. De dicha revisión desprenden las siguientes tendencias principales:

En lo que respecta al impacto de la liberalización comercial sobre la desigualdad salarial, la tendencia ha sido al incremento de dicha desigualdad [1997b; 135]:

A pesar de la predicción teórica de reducción de las desigualdades de ingreso, la evidencia de las experiencias de liberalización comercial de América Latina sobre las diferencias salariales apunta en una dirección diferente: en casi todos los países que recurrieron a una rápida liberalización comercial luego de la llamada estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, la brecha entre los salarios de los trabajadores calificados y no calificados se ha incrementado.

En cuanto a la distribución de ingresos entre trabajo y capital, la conclusión es semejante [UNCTAD; 1997b, 138]: *El reciente período de globalización no sólo ha puesto en evidencia mayores diferencias de salarios entre los trabajadores de los países en desarrollo. También se ha visto un cambio en la distribución del ingreso desde los salarios hacia las ganancias en la industria.*

Ese deterioro salarial, se vincula también con otras tendencias presentes en los países atrasados:

Por una parte, retomando distintos estudios realizados por la misma UNCTAD, en los cuáles se han revisado los efectos macroeconómicos de las políticas respecto del ingreso de los flujos de capitales, se plantea respecto del comportamiento de los salarios la existencia de dos situaciones: en un momento, los auges de fuertes ingresos de capitales pueden elevar artificialmente los salarios; en un segundo momento, las reversiones recurrentes de esos auges hacen caer fuertemente los salarios, con el resultado final de que estos pierden más de los que habían ganado en el período anterior, tanto por disminuciones en el salario real como por incrementos del desempleo.

En síntesis [UNCTAD; 1997b, 140]: *Esos estudios sugieren que la volatilidad de los flujos de capital muchas veces se refleja fuertemente en el comportamiento de los salarios reales, con frecuencia causando que ellos se desvíen de sus niveles sustentables.*

Por otra, del análisis de los vínculos entre “deuda, finanzas y distribución” se desprende que la masiva expansión de la deuda interna pública y privada que se ha dado en un gran número de países y que ha sido resultado de la *liberalización financiera,*

también en distintos casos ha influido en el deterioro salarial: *Hay en efecto evidencia de algunos países donde la distribución del ingreso en favor de los rentistas ha sido a expensas del trabajo.*

Para terminar con el presente apartado, nos interesa mencionar brevemente que, además de las referencias a América Latina que se encuentran en algunos de los documentos de la UNCTAD citados en las páginas anteriores, existen otros materiales en los cuales las evidencias de “convergencia-divergencia” son analizadas para el caso de la región. En tal sentido, y si bien con menos profundidad que la UNCTAD lo que nos ha llevado a priorizar la presentación de los materiales de esta última institución también la CEPAL ha dedicado un esfuerzo considerable a identificar las distintas tendencias asociadas al debate sobre la “convergencia”, aún sin hacer referencia explícita a dicho debate.

En particular, en las distintas ediciones del Panorama Social de América Latina (véase CEPAL [1996], [1997b] y [1998]) y en el documento *The Equity Gap* (CEPAL [1997c]) se ha identificado un conjunto de tendencias que vienen acompañando a la globalización en las economías de la región y que se corresponde plenamente con lo que hemos revisado en las páginas anteriores: aumento de la brecha entre nuestros países y las economías industrializadas; incremento de las distancias entre salarios y ganancias; aumento de las disparidades entre los salarios; crecimiento económico, apertura y liberalización vinculándose con mayor desempleo, con creación de empleos *precarios* -de escasa productividad y baja retribución- y con la permanencia del deterioro salarial, etc.

III. Las políticas de la *convergencia*

En este último apartado nos interesa confrontar lo que hemos venido revisando, respecto de la ausencia de *convergencias* en el actual funcionamiento de la economía mundial, con algunas de las políticas que en la actualidad se aplican en el nivel internacional.

En términos generales, nos parece que las evidencias y las políticas apuntan en sentidos totalmente opuestos. A pesar, tanto de los cuestionamientos a las actuales teorías de la convergencia, como de las evidencias de que dichas teorías en nada se corresponden con las tendencias que hoy imperan en el escenario mundial, la definición de políticas asume por completo un escenario de convergencia generalizada como el resultado “natural” al cual tiende el actual proceso de globalización.

En correspondencia con dicha asunción, una dirección central de las políticas que hoy se aplican consiste en crear las condiciones necesarias para que dicha convergencia pueda tomar cuerpo sin ser estorbada por la “interferencia” de regulaciones nacionales o globales al funcionamiento del mercado y al desplazamiento de los capitales.

En el terreno internacional, esa ausencia de regulaciones ha ido tomando cuerpo con la mayor fuerza y a través de diversos mecanismos, de tal manera que para los grandes capitales la reducción de rigideces derivadas de la base tecno-productiva -a la cual hacíamos referencia al inicio de este material- se ha sumado a una disminución incluso más aguda en las ataduras institucionales a las que antes estaban sujetos.

Si bien en América Latina probablemente la reducción más conocida de ataduras institucionales sea la referida a la apertura comercial, y a la consiguiente libre circulación de mercancías, lo cierto es que los procesos más profundos de desregulación han estado ubicados en la esfera del movimiento internacional de capitales de cartera y directos.

En lo que respecta a los capitales de cartera, la liberalización de sus ingresos y salidas ha sido la tónica en la mayoría de los países latinoamericanos, en los cuales la *apertura* de las bolsas de valores a dichos capitales se ha acompañado por una ausencia casi total de requisitos de permanencia, de desempeño y de resultados, así como por un libre funcionamiento de los mercados cambiarios.

En lo que respecta a los capitales directos, las facilidades otorgadas para la acción de las empresas transnacionales han si-

do múltiples, y se han ido acentuando con el transcurso de los años noventa en distintos ámbitos:

En el ámbito de la normatividad interna de los países, en los años recientes se han multiplicado tanto las *Leyes de Competencia*, con cláusulas referidas al tratamiento no discriminatorio de las inversiones extranjeras y a fusiones y adquisiciones, como distintas medidas legales específicas de liberación y promoción de dichas inversiones.

En el nivel bilateral, han proliferado los *Tratados Bilaterales de Inversión*, en los cuales los firmantes se aseguran mutuamente las mejores condiciones para la promoción y protección de las inversiones de la contraparte.

En el ámbito multilateral, algunas de las facilidades para los capitales se incluyeron en los convenios finales de la Ronda Uruguay del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y en la puesta en marcha de la Organización Mundial de Comercio (OMC): el *Acuerdo Sobre Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio* (TRIMs), el *Acuerdo General Sobre el Comercio de Servicios* (GATS) y, en menor medida, a través del *Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio* (TRIPs), el *Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias* y el *Acuerdo sobre Contratación Pública*.

A todo lo anterior cabría agregar, también en el ámbito multilateral, las actuales negociaciones que se desarrollan en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) respecto del *Tratado Multilateral de Inversiones* (AMI), el cual amenaza transformarse en el mecanismo principal de la más profunda y generalizada desregulación de los flujos de inversión.⁽²⁾ A partir de una definición extremadamente amplia de *inversión* -que incluye a *todo tipo de activo que directa o indirectamente esté bajo el control o sea de propiedad de un inversionista*- en el actual borrador del AMI se contemplan aspectos como los siguientes:

El otorgamiento de *Trato Nacional* y *Trato de Nación más Favorecida* para los inversionistas extranjeros en todo lo referido

al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, y venta de inversiones.

El compromiso de *seguridad* y una *protección completa y constante* para las inversiones extranjeras, incluyendo la prohibición de *expropiar o nacionalizar directa o indirectamente una inversión* excepto para un propósito de interés público, en cuyo caso deberá ocurrir el pago *sin dilación* y en efectivo de una compensación *adecuada y libremente transferible* equivalente al *valor libre de mercado* de la inversión expropiada.

El otorgamiento, a los inversionistas privados y a las corporaciones transnacionales, de los mismos derechos y el mismo status legal que los gobiernos soberanos, pudiendo las corporaciones llevar directamente a juicio a dichos gobiernos ante árbitros internacionales.

La eliminación de cualquier posibilidad para que los gobiernos fijen algún requisito de desenvolvimiento o de resultados para las inversiones extranjeras. Así, en el texto del AMI se establece explícitamente la prohibición de que los gobiernos apliquen a la inversión extranjera políticas referidas a niveles de exportación, saldo comercial, porcentajes de contenido nacional, transferencias de tecnología, generación de empleos, asociación con capitales nacionales, etc.

Como se puede observar, en el terreno de las relaciones internacionales la tendencia dominante es a la desaparición de todo tipo de normas sobre el capital, y a la aplicación de un principio de *trato igual* sin importar las desigualdades que estén presentes entre aquellos que reciben el mismo trato. Con ello, resulta evidente que lejos de buscar la *convergencia*, lo que se hace es asumir que -en el mejor de los casos- ella llegará por sí sola en la medida en que se otorgue plena libertad a los automatismos del mercado.

Esa plena asunción en el terreno de las relaciones internacionales, de vínculos automáticos entre globalización, libertad del capital y convergencia económica, que por cierto también ha estado claramente presente no sólo en el Tratado de Libre Co-

mercio de América del Norte (TLCAN) y en el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), sino también en los acuerdos latinoamericanos de integración, implica por sí sola una drástica limitación a la posibilidad de aplicar estrategias y políticas por parte de los gobiernos en una serie de campos por ejemplo, el medio ambiente y la defensa de los derechos humanos y, en particular, implica una reducción al extremo de los márgenes para la aplicación estrategias nacionales destinadas a fomentar el desarrollo de pequeñas o medianas empresas o de determinadas industrias o regiones, ya que todo ello significaría una discriminación hacia los capitales extranjeros.

Finalmente, y sin intención de argumentarlo en el presente trabajo, nos interesa destacar que la aceptación plena de esa reducción de márgenes por parte de los gobiernos de la región, a nuestro juicio se corresponde claramente con una suerte de *indiferencia ante las desigualdades* -o de confianza en el *advenimiento de la convergencia*-, que está presente también en las políticas propiamente internas que hoy se aplican en el nivel latinoamericano.

En tal sentido, la falta de correspondencia, entre tendencias a un incremento de las divergencias y políticas definidas a partir de supuestos de convergencia -a la cual nos hemos referido en páginas anteriores-, es particularmente notoria y grave para el caso de los países latinoamericanos. Por una parte, en nuestros países es donde las divergencias tienden más claramente a multiplicarse, tanto en el funcionamiento económico interno como en las brechas con respecto al mundo desarrollado; por otra parte, es también en América Latina donde más a ultranza se asumen los supuestos de *convergencia plena* y donde más claramente ellos se traducen en una devaluación de las estrategias de inserción internacional y de objetivos de desarrollo sectorial y regional.

En esas circunstancias y de no mediar un cambio sustancial en las políticas de vinculación externa y de funcionamiento interno de nuestras economías, lo que se avizora es una multipli-

cación de las enormes desigualdades que históricamente han existido en los niveles de desarrollo de las diversas regiones en los países latinoamericanos, con partes del territorio vinculadas de manera directa y ventajosa al nuevo escenario mundial y con otras partes sustancialmente excluidas de dicho escenario, sin mayor apoyo estatal y reproduciendo situaciones extremas de pobreza y deterioro económico y social.

Notas

- 1 En ese mismo sentido, cabe mencionar que el Grupo de Trabajo en Políticas de Desarrollo Regional de la OCDE, ha identificado un “revés en las tendencias de desarrollo regional aparentes en la mayoría de los países miembros”, lo que lo ha llevado a acuñar el término de “crecimiento estructural de las desigualdades inter-regionales” para describir la situación imperante en dichos países. Al respecto, véase OCDE [1997; 41]
- 2 Una revisión detenida de los principales contenidos del AMI, así como de las reacciones que él está provocando, la hemos realizado en Estay [1998b].

Bibliografía

- BAIROCH, Paul y Richard Kozul-Wright
 1996 *Globalization Myths: some historical reflections om integration, industrialization and growth in the world economy*, Discussion Papers N° 111, UNCTAD, Ginebra.
- BECK, Ulrich
 1998 *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización* Ed. Paidós, España.
- CEPAL
 1996 *Panorama social de América Latina*, Stgo. de Chile, febrero.
 1997a *Panorama de la Inserción Mundial de América Latina y el Caribe*. Edición 1997, Stgo. de Chile, noviembre.
 1997b *Panorama social de América Latina*, Stgo. de Chile, febrero.
 1997c *The Equity Gap*, Stgo. de Chile, abril.
 1998 *Panorama social de América Latina*, Stgo. de Chile, abril.
- CHOMSKY, Noam
 1997 *El nuevo orden mundial (y el viejo)*, Ed. Crítica, Barcelona, 1997.
- ESTAY, Jaime
 1997 *¿El fin... de las desigualdades?, avance de investigación* presentado en la Tercera Reunión de evaluación, CIEPE-FE-BUAP, fotocopia.

- 1998a *El incremento de la polarización*, documento en proceso de publicación.
- 1998b *Globalización, empresas transnacionales y la sociedad civil*, documento en proceso de publicación.
- HIRST Paul y Grahame THOMPSON
1996 *Globalization in Question. The international economy and the possibilities of governance*, Polity Press, Inglaterra.
- KUZNETS, Simon
1955 *Economic Growth and Income Inequality*, The American Economic Review, marzo.
- MARTIN, Hans-Peter y Harold SCHUMAN
1996 *The Global Trap. Globalization & the Assault on Democracy & Prosperity*. Zed Books Ltd., Nueva York.
- OCDE
1997 *Desarrollo regional y política estructural en México*, OCDE, París.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
1997 *Informe sobre desarrollo humano 1997*, Nueva York.
- REICH, Robert
1991 *El trabajo de las naciones*, Ed. Vergara, Argentina, 1993.
- RIFKIN, Jeremy
1996 *El fin del trabajo*, Ed. Paidós, México.
- ROWTHORN, Robert y Richard KOZUL-WRIGHT
1998 *Globalization and Economic Convergence: an assessment Discussion Papers N° 131*, UNCTAD, Ginebra.
- SALA-I-Martín X
1996 *The classical aproach to convergence analysis* en *Economic Journal*, Vol. 106, julio.
- SHUTT, Harry
1998 *The trouble with Capitalism. An Enquiry into the Causes of Global Economic Failure*, Zed Books, Londres y N. York.
- SMITH, Adam
1776 *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Ed. FCE, México, 1982.
- UNCTAD
1997a *The Least Developed Countries. 1997 Report*, Ginebra.
1997b *Trade and Development Report, 1997*. Ginebra.

LOS AVANCES RECIENTES DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA

El objetivo de este trabajo, es realizar un breve recuento de la situación reciente de los procesos latinoamericanos y caribeños de integración, identificando tanto sus avances como sus limitaciones, para concluir planteando algunas interrogantes que en nuestra opinión estarán presentes en el desenvolvimiento futuro de la integración regional.

I. Los avances de la integración regional

En los últimos quince años, hemos sido testigos de dos etapas claramente diferenciadas en los procesos de integración en Latinoamérica y el Caribe. Por un lado, y en el interior de la profunda crisis económica por la que atravesó la región, durante la mayor parte de los años ochenta los esquemas de integración que se habían creado en décadas anteriores (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio/Asociación Latinoamericana de Integración, Mercado Común Centroamericano, Grupo Andino, Comunidad de Países del Caribe) sufrieron un marcado deterioro. Desde el inicio de la crisis económica regional, se agudizaron al máximo los problemas que ya arrastraban los distintos esquemas, aparecieron problemas nuevos y se retrocedió incluso en aquellos ámbitos en los que previamente se habían logrado algunos éxitos, de manera que se llegó a una virtual paralización del esfuerzo integrador. En tal sentido, resulta evidente que la integración regional fue por completo abandonada como posible instrumento para enfrentar la crisis y, si se tiene presente la casi

total ausencia de posiciones y acciones conjuntas respecto de problemas tales como la deuda externa, el deterioro de los precios de las exportaciones, etc., lo mismo puede decirse de la concertación y cooperación regionales.

Por otro lado, desde los últimos años de la década de los ochenta y hasta la fecha se ha superado ese período de estancamiento del esfuerzo integrador, iniciándose una nueva etapa en la que se han multiplicado entre los países de la región las iniciativas de todo tipo para el desarrollo de mayores vínculos económicos. En esta nueva etapa, a la revitalización de los viejos esquemas arriba mencionados se han agregado la creación de otros y la firma de distintos acuerdos bilaterales entre los países latinoamericanos, en un proceso que INTAL [1993] ha calificado como de “articulaciones múltiples”; así, a esta segunda etapa corresponde la creación del Mercosur, la puesta en marcha del G-3 y de la Asociación de Estados del Caribe y la firma de convenios de “nueva generación -diferentes acuerdos marco y acuerdos de preferencia arancelaria, de liberación comercial, de complementación económica y de establecimiento de uniones aduaneras, entre otros- los cuales a la fecha suman varias decenas.

Teniendo presente que en el interior de los distintos esquemas latinoamericanos las altas y bajas del proceso integrador se han expresado de manera concentrada en las relaciones comerciales, lo ocurrido en las últimas décadas puede ser visto en el Cuadro 1. Así, para los años ochenta, -además de los incumplimientos de metas y plazos, la crisis de los mecanismos de pago, etc.- el deterioro de la integración se tradujo en importantes disminuciones relativas del comercio intra-esquema, en tanto que para lo que va de los noventa dicho comercio ha crecido de manera acelerada, alcanzando en la mayor parte de los casos una participación en el comercio total de los países que es superior a la que había llegado a tener antes de la crisis.

Cuadro I
Exportaciones en el interior de cada esquema,
como porcentaje de las exportaciones totales

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997
ALADI	10	13	13	8	11	17	17
COM.ANDINA	2	5	5	5	4	12	11
MCCA	26	23	26	16	16	19	18
MERCOSUR	9	9	12	6	9	20	25
A. LATINA	12	16	16	11	13	19	19

Fuente: 1970 a 1985, DOTS, FMI, varios números; 1990 CEPAL; 1990 y 1997 SELA, Claves de América Latina.

Además de ese incremento generalizado del comercio en el interior de los esquemas, en todos los casos es posible identificar la aparición de formas de funcionamiento distintas a las que prevalecieron en los años sesenta y setenta, de tal manera que el esfuerzo integrador no sólo reaparece una vez superada la crisis, sino que también asume nuevas características, tanto en lo que respecta al contexto en que ella se da, como con relación a los actores involucrados y al tipo de compromisos asumidos en dicho esfuerzo.

En cuanto al contexto, los avances recientes de la integración regional se han visto favorecidos tanto por la homogeneidad entre los distintos regímenes de gobierno que es mayor a la que existía en el pasado -en términos de una ausencia de dictaduras militares y de un avance generalizado hacia sistemas políticos democráticos- como también por una mayor convergencia en el terreno de las políticas macroeconómicas, como resultado de la similitud de concepciones y de estrategias presentes en los distintos gobiernos. Esto se ha traducido en mayores posibilidades de avanzar en la armonización de políticas económicas: las políticas a armonizar son menos -dada la "retirada estatal"- y tienen menores disparidades que en el pasado. Así también, los cambios in-

troducidos en el funcionamiento de las economías han significado una menor dificultad para fijar preferencias arancelarias y compromisos de liberalización, dado el bajo nivel promedio que en la actualidad tienen los aranceles en los distintos países.

En cuanto a los actores involucrados, son dos los rasgos a destacar:

- Por una parte –y con la excepción de la Asociación de Estados del Caribe-, la tendencia general es a que los acuerdos abarquen a un menor número de países, por considerar que de esa manera se simplifica el proceso de negociación y se facilita el cumplimiento de los acuerdos. En tal sentido, el balance de la “vieja integración” –sobre todo respecto de la ALADI- arrojaba un saldo negativo en cuanto a que la participación de un elevado número de países se transformó en un freno al avance de los distintos esquemas.
- Por otra, tienden a cambiar los grados de participación de los gobiernos y de las cúpulas empresariales en la actual integración regional, con una presencia creciente de dichas cúpulas tanto en las negociaciones como en el cumplimiento de los acuerdos, de tal manera que ya no son los gobiernos los únicos actores tal como ocurría en el pasado.

En cuanto al tipo de compromisos, la principal novedad reside en la “quemada de etapas” que ha pasado a caracterizar a los procesos de apertura comercial en el interior de los acuerdos, lo que se ha traducido en una mayor generalidad, profundidad y rapidez de dicha apertura, tanto respecto a los componentes arancelarios como a los no arancelarios que ella incluye. En tal sentido, la información del Cuadro II da cuenta de los elevados compromisos de desgravación que están presentes en los distintos acuerdos firmados por los países miembros de la ALADI, que en su mayor parte implican una liberación comercial total para los próximos años.

Cuadro II
Ritmo de desgravación en los acuerdos de tercera
generación entre países miembros de la ALADI

FECHA	PAÍSES MIEMBROS	LIBERACIÓN AMPLIA	LIBERACIÓN TOTAL
1991	Chile-México	1996	1998
1991	MERCOSUR	1996	2000
1993	Chile-Venezuela	1997	1999
1993	Chile-Colombia	1997	1999
1994	Chile-Ecuador	1998	2000
1994	Bolivia-México	1998	2009
1994	Grupo de los Tres	2004	2007
1996	Chile-MERCOSUR	2004	2014
1996	Bolivia-MERCOSUR	2006	2014

Fuente: ALADI, tomado de SELA [1998; 4].

Esos nuevos rasgos, cuya presencia ha sido conceptualizada por la CEPAL [1994], la cual hace ya tiempo anunció la llegada de una etapa “pragmática” para la integración regional [Rosenthal; 1991], dan cuenta de un tipo de integración que es bastante diferente al de épocas anteriores, no sólo en términos de su dinamismo sino también en relación a los objetivos que tiene asignados. Así, para el período reciente la integración ha sido puesta al servicio de la apertura de las economías latinoamericanas y se le han asignado ritmos y modalidades que en buena medida se corresponden con los cambios presentes en las estrategias sobre el funcionamiento más general de los países de la región. En esa perspectiva, los fines buscados con la integración cambiaron de manera radical, y los procesos integradores fueron transformados en un instrumento para avanzar hacia la apertura y la competencia con el resto del mundo, siendo ubicados como un punto intermedio entre economías fuertemente cerradas y economías casi totalmente abiertas.

II. Los problemas no resueltos en la actual integración

Pese a los evidentes avances que han caracterizado a los esfuerzos de integración de los años recientes, también en ellos son identificables problemas de distinto tipo, los cuales en su mayor parte son atribuibles a que mencionábamos en el párrafo anterior, esto es, tanto al “pragmatismo” como al tipo de funcionamiento económico general de nuestros países en que dichos esfuerzos se ubican.

Un primer problema a destacar, se refiere a que en la actual integración han desaparecido casi por completo las preocupaciones y acciones respecto a las disparidades entre los países contratantes, imponiéndose un criterio de “trato igual” y de reciprocidad, cuyas raíces a nuestro juicio pueden ser rastreadas para nuestra región en los enunciados de la “Iniciativa Para las Américas” y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y, en general, en el funcionamiento reciente del GATT/OMC y en los contenidos de las negociaciones que en la OCDE se han venido desarrollando con relación al Acuerdo Multilateral de Inversiones.

En todo caso, es obvio que la ausencia del tema de las disparidades no obedece a una atenuación o desaparición del correspondiente problema, el cual mantiene una vigencia de primer orden en el conjunto de América Latina, sino más bien al supuesto de que el propio avance de los vínculos entre los países irá disminuyendo las considerables distancias existentes entre ellos y abriendo paso a un proceso de “convergencia”, lo cual a nuestro juicio es altamente improbable. Respecto de los compromisos que se van asumiendo, en la actual integración regional las desigualdades nacionales tienden a ser asumidas sólo en términos de concesiones en los plazos; en tal sentido, la aplicación de ese criterio de “trato igual” ha sido muy claro con Uruguay y Paraguay en el MERCOSUR y con Bolivia y Ecuador en el Grupo Andino, esquema este último en el cual la aplicación de dicho criterio se ha acompañado de una devaluación de las políticas industriales que, acompañaron a la puesta en marcha del Tratado de Cartagena.

El segundo problema que nos interesa destacar es el de la convergencia entre los distintos esquemas y acuerdos. En tal sentido, hasta la fecha son muy escasos los grados de compatibilidad existentes entre ellos, a lo que se agrega una muy escasa preocupación por crear condiciones que en el futuro permitan compatibilizar los acuerdos y avanzar hacia una integración efectivamente regional. También en este caso, durante una primera parte de la presente década el supuesto “pragmático” era que la confluencia de los distintos esquemas en una integración a nivel regional correspondería a una etapa posterior, pero la viabilidad de esa futura confluencia, por cierto que nunca estuvo adecuadamente argumentada, y en no pocos casos se postuló una simple “suma de partes” que se daría de manera prácticamente automática.

En los años más recientes, el problema de la confluencia ha ido adquiriendo mayor relevancia y se ha intentado avanzar al menos en el análisis de las diferencias existentes entre los múltiples acuerdos que hoy existen a nivel regional y en la identificación posibles mecanismos para ir atenuando esas diferencias, pero en tal sentido aún queda un largo camino por recorrer. Al respecto, en un artículo reciente del SELA [1998] se plantea el problema en los siguientes términos:

“Una labor que queda por delante, para cerrar el círculo de negociaciones necesarias para una zona de libre comercio latinoamericana y caribeña, son los estudios referidos a las posibilidades de convergencia entre los acuerdos subregionales y bilaterales de los países de la ALADI, los centroamericanos y caribeños, con miras a expandir los importantes nexos que se han generado en los años recientes...”.

III. Algunas interrogantes hacia el futuro

Para terminar este breve recuento, queremos dejar al menos indicadas cuáles son las principales líneas de interrogante que a nuestro juicio estarán presentes en el futuro desenvolvimiento de la integración regional, en términos de los rumbos, las moda-

lidades y las metas que dicha integración pueda ir asumiendo en los próximos años.

En un primer nivel, están todas aquellas interrogantes e incertidumbres derivadas del propio contenido de dichos procesos: que ellos logren avanzar hacia la llamada “integración profunda”, superando el nivel de las relaciones comerciales y abarcando aspectos no sólo económicos sino también políticos y culturales; que la convergencia entre los distintos acuerdos efectivamente se logre para que la integración adquiera un perfil regional; que el esfuerzo integrador rebase el nivel gubernamental y de cúpulas empresariales y abarque a otros sectores de las sociedades latinoamericanas; etc.

Un segundo nivel, es aquel referido al contexto de estrategias económicas globales en el cual se desenvuelve el esfuerzo integrador. En tal sentido, las principales interrogantes se vinculan tanto al futuro de las políticas que hasta ahora se están aplicando en el funcionamiento de las economías de América Latina, como a las que dominan en el escenario de la economía internacional. En ambos sentidos, una buena parte del rumbo futuro de la integración y de los espacios que ella finalmente tenga en el escenario regional, depende de la redefinición en dichas políticas en un sentido progresivo, que permita un efectivo desarrollo económico y una atenuación de las desigualdades de todo tipo que hoy tienden a multiplicarse en nuestros países.

Finalmente, cabe hacer mención a aquellas incertidumbres vinculadas con la propuesta estadounidense de llegar a la puesta en marcha de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas. Más que recordar en sí las vicisitudes de dicha propuesta, y lo poco que se ha avanzado en ella a pesar de los años transcurridos desde que fue formulada, lo que queremos destacar es que aún están pendiente la identificación de los grados de complementariedad o exclusión que finalmente resultarán entre dicha propuesta y el esfuerzo integrador latinoamericano.

Bibliografía

- CEPAL
1994 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Stgo. de Chile
- GRIEN, Raúl
1994 *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, Ed. F.C.E., México.
- INTAL
1993 *El proceso de integración en América Latina y el Caribe en 1992*, BID/INTAL, Argentina.
- Gert Rosenthal
1991 *Un enfoque crítico a treinta años de integración en América Latina*, Nueva Sociedad N° 113, mayo junio.
- SALGADO, Germánico
1993 “Integración andina y apertura externa. Las nuevas tendencias”, en *Nueva Sociedad* 125, mayo-junio.
- SELA
1998 “Avances hacia la convergencia regional”, en *Boletín sobre integración de América Latina y el Caribe*, Venezuela.

LA CRISIS ASIÁTICA

Sus impactos regionales, globales y en América Latina

Ya se ha cumplido un año desde que el dos de julio de 1997, con la devaluación del bath y el llamado del Gobierno de Tailandia al FMI para recibir “asistencia técnica”, se inició la crisis asiática, la cual en las semanas y meses siguientes abarcó con fuerza diversa a las otras tres principales economías de la Asociación de Países del Sudeste Asiático –Indonesia, Malasia y Filipinas– y a otros países o territorios de Asia –Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Japón–, y ha venido impactando al conjunto de la economía mundial.

En el presente artículo, haremos un breve recuento de algunos de los procesos y de los debates que han estado vinculados a la crisis asiática, centrando la atención en los efectos de dicha crisis sobre las economías del este de Asia y sobre el conjunto de la economía mundial, para terminar revisando su impacto presente y previsible en las economías latinoamericanas y algunas de las interrogantes que de todo ello se desprenden.

El estallido de la crisis y su impacto en los países asiáticos y en la economía mundial.

Durante los doce meses transcurridos desde el inicio de la crisis, se ha venido formulando una verdadera multitud de interpretaciones acerca de sus causas y de sus posibles consecuencias y soluciones, todo ello conforme fueron quedando de manifiesto tanto las severas repercusiones que ella estaba teniendo en el este de Asia y en el funcionamiento sistémico, como la profundidad de los problemas que estaban involucrados en su origen y

desenvolvimiento. Si bien todavía hacia fines de 1997 era posible encontrar opiniones como la de W. Clinton, que en ese entonces –en la reunión de la APEC, celebrada en noviembre en Vancouver– ubicó a las dificultades presentes como “unas pequeñas fallas en el camino”, lo cierto es que ha ido ganando fuerza el reconocimiento de que la crisis asiática constituye un severo cuestionamiento no sólo al desenvolvimiento de las economías directamente involucradas, sino al conjunto de las relaciones económicas internacionales y a la estabilidad de la economía mundial.

En lo que respecta a los países asiáticos, desde el estallido de la crisis se ha dado un marcado deterioro económico en los “tigres” de primera y segunda generaciones y en Japón, lo cual en nada se corresponde con el exitoso comportamiento previo de esas economías, ni menos aún con la imagen de “ejemplos a seguir” que ellos desde hace ya tiempo han venido proyectando hacia el resto del mundo y en particular hacia los países de América Latina, aspecto este último sobre el cual volveremos posteriormente.

Desde la segunda mitad de 1997, en las economías del este de Asia se ha frenado el crecimiento de la actividad económica y del comercio exterior, se han producido diversos ataques especulativos y voluminosas retiradas de capitales y se han dado sucesivas y profundas caídas en las cotizaciones de sus monedas nacionales –a partir de una sobrevaluación inicial– y en los índices bursátiles a tal punto que, según puede verse en el Cuadro I, entre marzo y diciembre de ese año las disminuciones en dichos índices fueron cercanas o superiores al 50% en Corea, Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia, y para 1998 se proyectan para varios países caídas absolutas del PIB –en Corea 2%, en Indonesia 3.5 y en Tailandia 4–, de las importaciones e incluso de las exportaciones, disminución esta última que se explica por el hecho de que alrededor de un 50% de las ventas externas de las economías emergentes de Asia se reducirán marcadamente ya que tenían como destino a la misma región.

Cuadro I
Algunos indicadores macroeconómicos de los países del este y sudeste asiáticos*

	Crecimiento del PIB (% anual)		Crecimiento de las exportac (% anual)		Crecimiento de las importaciones (% anual)		Balance en ta corriente (% del PIB)**		Variación anual del tipo de cambio (en %)		Variación del Índice Bursátil	
	1996	97 98	96	97 98	96	97 98	96	97 98	96	97 98	3-97/ 9-97/ 12-97/ 3-98	9-97/ 12-97 3-98
China	9.6	8.5 7.0	17.9	21.0 5.0	19.5	2.3 13.8	1.5	4.4 1.3	-0.4	-0.3 0.0
Corea	7.1	5.7 -2.0	4.1	7.2 5.1	12.2	-2.3 -8.2	-4.8	-2.0 3.6	4.3	18.3 64.0	-5.9	-40.6 36.8
Filipinas	5.7	5.1 2.4	16.5	22.8 20.7	20.5	12.0 9.4	-4.0	-3.2 -3.0	1.6	12.4 37.9	-93.8	-5.0 21.1
Hong-Kong (China)	5.0	5.4 3.0	4.0	4.0 4.3	3.0	5.0 4.2	-1.7	-4.1 -4.5	0.0	0.1 0.0	26.7	-28.9 9.3
Indonesia	8.0	4.6 -3.5	9.7	8.3 3.3	5.7	-7.1 -11.2	-3.0	-0.5 0.3	4.2	24.5 156.5	-23.1	-20.0 25.0
Malasia	8.6	7.3 2.0	6.0	4.5 -15.1	1.0	5.1 -16.4	-4.6	-4.3 0.2	0.5	11.8 22.7	-33.3	-25.0 20.8
Singapur	6.9	7.3 3.0	6.4	-4.7 -0.7	5.4	-5.0 0.0	16.2	16.1 12.9	-0.5	5.3 6.7	-3.9	-22.4 10.5
Tailandia	5.5	0.6 -2.5	-1.9	3.8 7.1	0.8	-13.4 -7.9	-8.0	-1.8 1.4	1.7	23.8 46.8	-20.0	-35.7 44.4
Taiwán (China)	5.7	6.2 4.0	3.6	8.1 1.5	-0.5	8.7 3.1	4.0	2.3 2.8	3.8	3.3 14.4	8.1	-0.6 9.8

*Las cifras de 1997 son estimadas, las de 1998 son proyectadas.

** Según los programas acordados con el FMI, para 1998 el balance superavitario en cuenta corriente, como porcentaje del PIB, sería de 3.9% en Tailandia, de 2.7% en Indonesia y de 4.8% en Corea.
Fuente: CEPAL [1998].

Como contrapartida de todo lo anterior, para el mismo año de 1998 se espera una reversión o atenuación sustancial del déficit en cuenta corriente que estaba presente en la mayoría de los “tigres” –véase Cuadro I–, y el cual se considera que era la principal expresión de los problemas inmediatos que llevaron al estallido de la crisis. En efecto, dicho déficit reflejó un “sobreendeudamiento” con el exterior del sector privado de esos países –encabezado en varios casos por el sistema bancario interno–, que en parte importante consistió en deudas de corto plazo contratadas con la banca privada internacional, lo que implicó un masivo ingreso de préstamos y empujó a un deterioro de la calidad global del crédito en un contexto de liberalización financiera y, en particular, de una escasa supervisión estatal sobre la llegada de capitales externos, que también amparó la llegada de un importante monto de recursos externos dirigidos a la compra de títulos en las bolsas de valores de los países asiáticos.

De ahí, que un importante componente de las políticas que se han venido aplicando en esos países para enfrentar la crisis apunte a la rápida obtención de superávit en la cuenta corriente. Para Malasia, Filipinas, Corea, Indonesia, y Tailandia –los cuatro últimos con programas acordados con el FMI–, ello significará pasar de un déficit de 5.1% del PIB en 1996 a un superávit de 1.6%, lo que implica una corrección cercana a siete puntos porcentuales del producto global de esos países; como comparación, cabe señalar que en la crisis de los años ochenta, los países de América Latina entre 1981 y 1984 ajustaron su saldo en cuenta corriente en cinco puntos del PIB [CEPAL; 1998, 9-10].

Más allá de las medidas inmediatas de reversión del déficit en cuenta corriente, una de las direcciones centrales que han asumido las políticas que se están aplicando –particularmente en Tailandia, Corea, Indonesia y Malasia– ha sido la de reestructurar los sistemas financieros, bajo el argumento de que en ellos existían distintos problemas tanto en sus operaciones internacionales como en su funcionamiento interno: crecimiento excesivo del crédito, insuficiente capitalización, poca transparencia,

elevados niveles de exposición, excesivo número de intermediarios financieros, bajos estándares respecto de la contabilidad, la regulación y la supervisión, entre otros.

Así, para el caso de los países “monitoreados” por el FMI, en los respectivos programas de ajuste se ha incorporado con singular fuerza la reestructuración financiera, lo que marca una diferencia importante con programas anteriores aplicados por el FMI a otras economías; en las distintas “cartas de intención” enviadas al Fondo por esos países, una buena parte de las medidas allí anunciadas se refieren a dicha reestructuración: reducción del crédito interno, recapitalización de la banca, disminución de los grados de exposición, aumento de las provisiones para pérdidas, reglas más estrictas de clasificación de créditos y de requerimientos de capital y de provisiones, publicación auditada y periódica de estados financieros, supervisión más estricta del sistema bancario, etc. En el mismo sentido, otra medida ha consistido en la intervención y el cierre –o fusión– de bancos en problemas, con el resultado hasta mayo de 1998 [FMI; 1998c] de 56 bancos cerrados en Tailandia, 16 en Indonesia y 14 bancos suspendidos en Corea.

También el tema de la reestructuración financiera desde hace ya tiempo ha tenido una presencia de primer orden en las discusiones respecto de la economía japonesa, y en el período más reciente ha adquirido una fuerza aún mayor, luego de que el Gobierno de ese país anunció oficialmente la presencia de una situación recesiva al completarse dos trimestres sucesivos de caída del PIB –dichas caídas fueron de 0.4% en el cuarto trimestre de 1997 y de 1.3% en el primero de 1998–, siendo la primera vez desde 1974/75 que dicho indicador sufre un crecimiento negativo como promedio de un año fiscal. En ese contexto, los debates en el interior del G-7, y en particular las decisiones respecto de apoyar o no al yen, han estado plagadas tanto de referencias a la necesidad de asegurar que previamente Japón se deshaga de los “bienes negativos”, corrija “los errores fundamentales de su industria bancaria” y establezca “un sistema financiero competi-

tivo, eficiente y basado en el mercado” [FMI; 1998b, 60], como de críticas por la lentitud con que Japón ha enfrentado la “necesaria” reestructuración de su sistema financiero –calificada, al igual que antes en otros países, como el “big-bang”–, reestructuración que probablemente se acelere a partir del anuncio japonés de creación de un “Banco Puente” que haciendo uso de un fondo de 13 billones de yenes tomará a su cargo a los bancos en quiebra.

En términos más generales, la estrategia aplicada para enfrentar la crisis en los países de Asia –tanto indirectamente, a través de presiones de distinto tipo, como directamente a través del FMI– ha tenido como eje a las “reformas estructurales”, a través de las cuales se declara la búsqueda de una economía “más abierta, competitiva y eficiente” [Gobierno de Indonesia; 1998, 5], para lo cual se incluyen aspectos como los siguientes: liberalización del comercio y de los ingresos de inversión; desregulación de actividades internas; eliminación de subsidios, de créditos públicos concesionales, de facilidades impositivas y de precios y tarifas fijados administrativamente; privatización de empresas y bancos estatales; y, saneamiento de la estructura, las prácticas y las finanzas corporativas. Así, en lo que respecta específicamente a Japón, el Gobierno de ese país ha venido anunciando –además del “big-bang”– la “reforma fiscal” y la “reforma corporativa”, lo que coincide con las recientes declaraciones de distintos funcionarios estadounidenses que han insistido en que ese país aplique “reformas económicas fundamentales” [Rubin; 1998d], para lo cual afirman haber venido “presionando muy activamente” al Gobierno japonés.

Respecto del conjunto de esa estrategia impuesta en el este de Asia, queremos destacar dos puntos que a nuestro juicio revisten un particular interés:

1. La política de reestructuración financiera, y en particular la medida de suspensión y cierre de instituciones financieras en problemas, que el FMI ha impuesto –y que ha sido criticada por considerar que “ayuda a incitar al pánico” [Radelet y Sachs;

1998a, 19]–, se corresponde plenamente con los principios que el Gobierno estadounidense ha venido formulando y aplicando con relación al manejo de la crisis. Según distintas exposiciones hechas por Robert Rubin y por Alan Greenspan, secretario del Tesoro y presidente de la Reserva Federal respectivamente, la crisis asiática debe ser enfrentada como parte del proceso de creación de una “arquitectura financiera internacional”, la cual implica reformas en tres áreas: “Primero, un incremento en la transparencia de modo que los inversionistas tengan mejor información con la cual tomar buenas decisiones. ...Segundo, el fortalecimiento de los sistemas financieros domésticos, para reducir el riesgo de crisis económicas y financieras. ...Finalmente, ...nosotros debemos trabajar para crear mecanismos de modo que los otorgantes de créditos y los inversionistas asuman más enteramente las consecuencias de sus acciones”[Rubin; 1998c].

Así, y a partir de un balance en el que se considera que “un importante elemento que contribuyó a la pasada crisis ha sido el riesgo moral, esto es, una distorsión de incentivos que ocurre cuando el lado que determina el nivel de riesgo recibe las ganancias del riesgo tomado pero no asume el costo total de ese riesgo” [Greenspan; 1998a], es fácil entender que la política de suspensión y cierre de instituciones aplicada por el FMI en Asia –y a pesar de la cual el Fondo ha recibido críticas por ayudar al “riesgo moral”–, es sólo un primer paso en dirección a una más plena actuación de los mercados y de su papel “saneador” en el interior de ésta y de las próximas crisis, en oposición al posible fortalecimiento de algún “mecanismo internacional de préstamos de última instancia”, e incluso en oposición a la permanencia de mecanismos de ese tipo en los ámbitos nacionales.

2. La estrategia que se ha venido aplicando en Asia, a través de las “reformas estructurales” arriba mencionadas, apunta a la destrucción de aspectos fundamentales del llamado “modelo nipón” o “asiático” (en términos de M. Albert [1993] o de L. Thurow [1992]), y en particular del capitalismo “colusionado” que ha caracterizado a esos países y cuyos resultados en sus mejores

momentos llevaron a hablar del “milagro asiático” (en términos del Banco Mundial [1993]).

En tal sentido, algunos de los diagnósticos sobre la crisis asiática –y en particular aquellos provenientes del Gobierno estadounidense– la ubican como una consecuencia del “agotamiento” de los rasgos previos de funcionamiento de esas economías, que las diferenciaban, sobre todo, de la economía norteamericana, y por consiguiente colocan a la salida de la crisis en la perspectiva de un necesario “acercamiento” de las economías asiáticas a las prácticas financieras y de funcionamiento económico global presentes en los EE.UU. Lo importante de destacar, en todo caso, es que si bien a nuestro juicio los elementos claramente exitosos de ese funcionamiento previo no desaparecieron con el sólo estallido y desenvolvimiento de la crisis, sí resulta evidente la pretensión de que dichos elementos desaparezcan como resultado de las políticas que bajo el comando del FMI se están aplicando para superarla.

Al respecto, nos parece que la siguiente cita extensa, que corresponde a Alan Greenspan [1998b], ahorra mayores comentarios en relación al significado profundo que se pretende tengan dichas políticas:

“Algunos observadores también han expresado preocupación acerca de si se puede confiar en que los programas del FMI para los países, en particular los países del este asiático, pueden alterar sus economías de manera significativa y permanente. Mi opinión es que una de las consecuencias de esta crisis asiática es una conciencia creciente en la región de que el capitalismo de mercado, como se practica en el oeste, especialmente en los Estados Unidos, es el modelo superior; es decir, proporciona una promesa mayor de elevar los estándares de vida y de un crecimiento continuo.

“A pesar de que las economías del este asiático han presentado una adherencia considerable a muchos aspectos del capitalismo del libre mercado, ha habido sin embargo una tendencia pronunciada hacia la inversión dirigida por el gobierno, utilizan-

do el sistema bancario para financiar esa inversión. ... Después del quiebre, ha surgido de manera incipiente en la región una creciente conciencia, cercana en algunos casos al “shock”, de que su modelo económico estaba incompleto, o algo peor.

“Como consecuencia, muchos de los líderes de estos países, y sus consejeros económicos, están intentando modificar sus economías mucho más rápidamente hacia el tipo de sistema económico que tenemos en los Estados Unidos. El FMI, independientemente de lo que uno debiera decir acerca de su asesoría en políticas en el pasado, ha desempeñado un papel importante en este proceso, proporcionando asesoría e incentivos que promueven dinero sólido y estabilidad de largo plazo. El actual acercamiento del FMI a Asia apoya totalmente los puntos de vista de aquellos que en el Oeste entienden la importancia de una mayor confianza en las fuerzas del mercado, la reducción de controles gubernamentales, la retirada de la inversión dirigida por el Gobierno, y la implantación de una mayor transparencia —la publicación de todos los datos que son relevantes en las actividades del Banco Central, el Gobierno, las instituciones financieras, y las compañías privadas.

“Es razonable preguntar cuánto tiempo durará en los países esta conversión hacia la implantación de un capitalismo de mercado en todos sus detalles, una vez que el apoyo financiero temporal del FMI haya terminado. Estamos, después de todo, lidiando con naciones soberanas con largas tradiciones no siempre consonantes con el capitalismo de mercado. Pero mi opinión es que hay una creciente comprensión y apreciación de los beneficios del capitalismo de mercado tal como lo practicamos, y que lo que está siendo prescrito en los programas de apoyo del FMI promueve sus propios intereses”.

Con relación al éxito que finalmente puedan o no tener esas intenciones y objetivos, no está por demás tener presente que no todo está ya definido, y que una de las posibilidades es que los países asiáticos —de manera parecida a como ha ocurrido en otros momentos de su historia—, prometiendo todo tipo de re-

formas y aplicando parcialmente algunas de ellas, a pesar de las presiones logren conservar aquellos aspectos de su funcionamiento económico que hasta hace algunos años les reportaron avances evidentes en su capacidad competitiva y en su inserción en la economía mundial.

Independientemente de todo lo anterior, lo cierto es que la crisis asiática, además de que está lejos de haber finalizado, en el período reciente se ha recrudecido de manera notoria con los actuales problemas de la economía japonesa, de tal modo que sus efectos sistémicos han sido cada vez mayores y han estado cada vez más alejados de lo que en un primer momento se pronosticaba, no sólo introduciendo severas y recurrentes fluctuaciones y caídas en las diferentes bolsas de valores sino, más en general, afectando a los distintos ámbitos de la actividad económica mundial.

En tal sentido, un buen indicador de lo errado de las estimaciones iniciales son las correcciones a la baja que el FMI ha ido realizando –y las que con seguridad tendrá todavía que agregar– respecto del comportamiento esperado para 1998 de distintos indicadores globales y referidos a los propios países asiáticos. Según se puede ver en el Cuadro II, entre octubre de 1997 –esto es, cuando la crisis ya había estallado– y mayo de 1998, dichas correcciones fueron de más de un punto porcentual para la producción mundial, de casi cinco puntos para las exportaciones no petroleras, de más de veinte puntos para las exportaciones de petróleo, de más de cuatro puntos para el PIB de los NICs asiáticos y de tres puntos para el PIB de Japón, con lo cual este país tendría cero crecimiento en el año.

Si bien en esas correcciones han influido diversos factores –invierno benigno en Europa y sobreproducción, para el caso del petróleo, el fenómeno del niño en los niveles de actividad de distintos países, etc.–, el más relevante de ellos ha sido el impacto global mayor a lo esperado que la crisis asiática ha ido teniendo, y el cual hoy se está multiplicando como consecuencia de la recesión de la economía japonesa.

Cuadro II
Estimaciones sucesivas del FMI sobre el comportamiento
para 1998 de la Economía Mundial
(en tasas anuales de crecimiento)

Fecha de la estimación	Mayo 97	Octubre 97	Diciemb. 97	Mayo 98
Producción mundial	4.4	4.3	3.5	3.1
PIB de Japón	3.0	2.1	1.1	0.0
PIB de NICs-Asia	6.1	6.0	3.6	1.8
♣ Tailandia	7.0	3.5	0.0	-3.1
♣ Indonesia	7.5	6.2	2.0	-5.0
♣ Malasia	7.9	6.5	2.5	2.5
♣ Filipinas	6.4	5.0	3.8	2.5
Volumen de comercio	6.8	6.8	6.2	6.4
Export. No petroleras	-0.3	-2.5	-2.8	-7.4
Exportaciones Petroleras	-6.7	-1.8	-1.8	-23.9

Fuente: FMI [1997a], [1997b], [1997c] y [1998b].

El impacto que la crisis ha resultado tener en los niveles globales de actividad, no resulta extraño si se tiene presente la importancia que los países asiáticos ahora en crisis alcanzaron en los años noventa, como receptores de grandes volúmenes de capital. Al respecto, basta señalar [FMI; 1997c, 6-7] que los flujos netos de capitales privados ingresados a Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia entre 1989 y 1996 alcanzaron un monto total de 236 mil millones de dólares, en tanto que la deuda externa con la banca privada internacional de esos cinco países, para fines de 1996 alcanzaba un total de 261 mil millones de dólares, de los cuales 26 mil millones correspondían a bancos de EE.UU., 94 mil millones a bancos japoneses y 90 mil millones a bancos europeos.

Dichas cifras, habría que complementarlas con la información entregada en un documento reciente por el FMI [1998a] en el cual, respondiendo a las críticas de que con su actuación en la crisis asiática habría ayudado a crear “riesgo moral”, plantea: “La mayoría de los inversionistas asiáticos, ya sean locales o internacionales, han sufrido pérdidas sustanciales. Por ejemplo, un propietario extranjero típico de acciones asiáticas habría visto el valor de su inversión reducida a sólo un tercio o un cuarto de lo que era antes de la crisis. Si bien los grandes bancos internacionales seguramente no han experimentado una caída tan drámica en el valor de sus activos, los reportes de ganancias del cuarto trimestre de 1997 para muchos de ellos indican que la crisis asiática ha sido costosa”.

A lo anterior, habría que agregar el significativo peso que los países asiáticos en crisis habían ido adquiriendo en el comercio internacional y, por tanto, los efectos que ya se están presentando sobre todo por la reducción en sus importaciones. En tal sentido, basta mencionar que entre 1990 y 1995 los 8 NICs asiáticos aportaron poco más del 30% del incremento global de las importaciones y 28% del incremento de las exportaciones, y que para 1996 esos países representaban un 15% del comercio mundial, cifra ésta que se eleva a 22% si en el cálculo se incluye a Japón [CEPAL; 1998, 17].

En lo que respecta específicamente al mundo desarrollado, el comercio sólo con los cuatro países de la ASEAN representó para 1996 un 3.5% del comercio internacional total de los países industrializados, un 4% del comercio internacional de los países del G-7 y, dentro de éstos, un 5% de los intercambios comerciales de EE.UU. y un 12% de los de Japón; y, si el cálculo se extiende al comercio con todos los NICs asiáticos, las cifras se elevan a 6.8, 7.9, 11.3 y 18.2%, respectivamente [FMI; 1997c, 34]. Al respecto, por ejemplo, cabe tener presente los niveles récord que recientemente ha alcanzado el déficit de la balanza comercial de bienes y servicios de Estados Unidos, el cual llegó a 14.5 mil millones de dólares en abril de 1998 como resultado tanto de la for-

taleza del dólar como de la caída en la demanda de productos estadounidenses en Asia.

Los impactos de la crisis en América Latina

En los países latinoamericanos, los NICs asiáticos han sido un punto obligado y permanente de referencia desde hace ya bastante tiempo, dado el notorio buen comportamiento que éstos han tenido respecto de sus niveles globales de actividad, del control de los desequilibrios macroeconómicos y de distintos indicadores de desarrollo, y dado también el muy pobre desempeño que en esos y otros aspectos ha estado presente en nuestras economías.

En tal sentido, y según puede verse en el Cuadro III, para los últimos veinte o veinticinco años las diferencias entre América Latina y los países asiáticos han sido muy grandes, más aún si se recuerda que en los años ochenta, mientras nuestras economías atravesaban una profunda crisis, en Asia se mantuvieron los comportamientos favorables, por lo que al arribar a los años noventa las distancias se habían incrementado, y ellas permanecieron sin mayores variaciones hasta mediados del año pasado.

En ese contexto, un aspecto que interesa tener presente es que desde los inicios de la aplicación en América Latina de la actual estrategia neoliberal, los “tigres” asiáticos ya no sólo fueron un punto de referencia sino, más que eso, pasaron a ser un ejemplo recurrente respecto del tipo de funcionamiento económico al cual deberíamos aspirar para nuestros países. Minimizando –o, de plano, ocultando– distintos aspectos de ese funcionamiento, como son la fuerte presencia estatal, los altos niveles de ahorro interno, las políticas industriales, los esfuerzos en ciencia y tecnología y el carácter regulado que ha tenido su apertura a los mercados comerciales y financieros externos, se resaltaron otros aspectos que constituyen precisamente las metas centrales buscadas por los gobiernos latinoamericanos para nuestras economías: altos y sostenidos ritmos de crecimiento de la actividad económica, altos coeficientes de inversión, fuerte vocación ex-

Cuadro III
Comportamiento de largo plazo: este de Asia y América Latina

	Indonesia	Tailandia	Malasia	Corea	Singapur	Hong Kong	Japón	AMERICA LATINA
PIB 1980-95 (tasa media anual-tma)	6.7	7.9	6.5	8.6	7.3	--	2.9	2.3
PIB x hab. 1965-1990 (tma)	4.5	4.4	4.0	7.1	6.5	6.2	4.1	1.8
PIB x hab. 1985-1995 (tma)	6.0	8.4	5.7	7.7	4.8	6.2	2.9	0.3
Inversión interna bruta 1980-95 (tma)	10.4	9.7	7.4	10.1	4.6	6.8	3.0	1.1
Inversión interna bruta como % del PIB (1995)	38	43	41	37	33	35	29	20
Exportación de mercancías 1980-93 (tma)	6.7	15.5	12.6	12.6	12.7	15.8	4.2	3.4
Exp. De manufacturas como % del total de exportaciones, 1993	53	73	65	93	80	95	97	46
Importación de mercancías 1980-93 (tma)	4.5	13.8	9.7	11.4	9.7	11.9	6.3	0.3
Producción industrial 1980-95 (tma)	8.1	10.2	8.6	10.9	6.8	--	2.6	1.8
Producc. Agrícola x hab., 1988-90 (79-81 = 100)	123	106	147	106	96	80	101	106
Deflactor del PIB (tma)	8.2	4.2	2.5	6.0	2.6	7.8	1.4	242.5
Tasa de fertilidad (1993)	2.8	2.1	3.5	1.7	1.7	1.2	1.5	3.1
Tasa de mortalidad infantil, 1995 (x 1000 nacidos vivos)	51	35	12	10	4	5	4	37
Analfabetismo de adultos 1995 (%)	10	4	11	< 5	4	4	< 5	12

Fuente: En base a cifras del Banco Mundial (1997), e información de Internet de esa institución.

portadora, bajos niveles de inflación y equilibrio o superávit en las finanzas públicas.

Más allá de la pertinencia o no de esas metas —e incluso del carácter obligado que algunas de ellas pudieran tener en una estrategia de desarrollo— lo importante de destacar es que los países asiáticos cayeron en crisis sin retrocesos previos significativos en ninguno de los rasgos recién señalados —lo que marca una importante diferencia con las crisis latinoamericanas, y en particular con la crisis mexicana de 1995—, y que el estallido mismo de la crisis se asoció a otros componentes del funcionamiento de esas economías y se dio a pesar de los resultados macroeconómicos previamente obtenidos, todo lo cual constituye una primera consecuencia de dicha crisis para América Latina, aunque esa consecuencia no se da respecto a la actividad económica sino en relación con el sustento teórico de las políticas que hoy se aplican en nuestra región. Si bien dicho sustento nunca ha sido precisamente una preocupación central de los “hacedores de política” en América Latina, no está por demás tener presente que lo ocurrido en el este de Asia constituye un severo cuestionamiento al “modelo” de funcionamiento que se ha venido imponiendo en nuestros países.

En el terreno de la actividad económica latinoamericana, en distintos análisis se ha revisado el impacto de la crisis asiática, con balances como el siguiente: “La región más afectada por los efectos de derrame del colapso asiático ha sido América Latina” [Banco Morgan; 1998b, 8].

En el ámbito financiero, dichos efectos comenzaron a presentarse principalmente desde octubre de 1997, con la internacionalización de la crisis y los consiguientes problemas sobre todo en los “mercados emergentes”, lo cual para varios países de América Latina significó una menor colocación de títulos en los mercados financieros internacionales, salidas de capitales, presiones sobre el tipo de cambio, incrementos en las tasas internas de interés y bruscas caídas de las bolsas de valores.

De esta manera, las emisiones internacionales de bonos por parte de los países de la región pasaron de casi 20.000 millones

de dólares en el tercer trimestre de 1997 a menos de 4.000 millones en el cuarto trimestre, recuperándose hasta un monto cercano a los 14.000 millones para el primer trimestre de 1998, y las salidas de capitales se estima que fueron de 8.000 millones para Brasil tan sólo en octubre de 1997 y de 700 millones para Venezuela entre octubre y diciembre de ese año, en tanto que las tasas de interés, durante los últimos meses de 1997 y el inicio de 1998, y como respuesta a la salida de capitales, aumentaron en Argentina, Colombia, Chile y Brasil, país este último en el que pasaron de 21 a 43%.

En lo que respecta al comportamiento bursátil, tan sólo en octubre de 1997 los índices de las bolsas se redujeron 19% en Argentina, 25 en Brasil, 19 en México y 11% en Venezuela, con fluctuaciones posteriores a la baja en esos y otros países, la más reciente de las cuales se dio como parte de las secuelas del anuncio japonés de recesión, de tal manera que al finalizar los primeros seis meses de 1998, la caída acumulada en los índices para ese semestre fue de 26% en México, 8 en Brasil, 30 en Chile y 49% en Venezuela.

En el ámbito del comercio, a un deterioro que ya estaba presente —desde mediados de 1996— en el precio de distintas exportaciones latinoamericanas se han venido sumando los impactos derivados de la disminución en la demanda de los países asiáticos. De manera directa, dicha disminución ha afectado principalmente a aquellas economías de la región que tienen en Asia a un importante comprador, como es el caso de Chile que en 1996 dirigió a los 8 NICs asiáticos un 14.1% de sus exportaciones totales, y, en menor medida, de Argentina, Brasil, Ecuador y Perú, los cuales en ese mismo año dirigieron a los 8 NICs un 6%, 6.8, 7 y 9.2% de sus exportaciones, respectivamente. Y si en el cálculo se incluye a las compras japonesas, las cifras se elevan a 30.6% para Chile, a 8.1 para Argentina, a 13.2 para Brasil, a 9.9 para Ecuador y a 15.8% para Perú [CEPAL; 1998, 49].

De manera indirecta, la menor demanda de los países asiáticos ha impactado a América Latina sobre todo a través del

comportamiento en los mercados internacionales de productos primarios, en los cuales las economías de Asia son importantes demandantes y Latinoamérica concentra una buena parte de sus exportaciones. La presencia asiática en dichos mercados, es resumida por el FMI en los siguientes términos: “durante la primera mitad de los años noventa, el consumo de productos primarios en la mayoría de los países en desarrollo de Asia se incrementó a tasa mucho mayores que en el resto del mundo” [FMI; 1998c, anexo II, 47]. Es así que para 1995 la participación de los 8 NICs asiáticos en las importaciones mundiales, era de 15.2% en materias primas agrícolas, 9 en alimentos –y, dentro de éstos, 13 en cereales–, 13.7 en combustibles, 15.4 en minerales y metales y 14.6 en petróleo, y si en el cálculo se incluye a Japón, las cifras se elevan a 27.6, 20.7, 27.8%, 27 y 28.6 en cada uno de esos rubros, respectivamente [CEPAL; 1998].

Una mención especial merecen dos productos primarios: por una parte el cobre, dado que para 1995 los 8 NICs asiáticos absorbían alrededor de un tercio de la demanda mundial y para 1997 un 53% de las exportaciones chilenas de ese mineral; por otra, el petróleo, respecto del cual los países asiáticos fueron responsables de alrededor de dos tercios del incremento en el consumo mundial ocurrido entre 1992 y 1996 [FMI; 1998c, anexo II, 47], y de cuya demanda total un 14.6% correspondió en 1995 a los 8 NICs –28.6% si se incluye a Japón–. Por lo anterior, no es difícil entender que lo ocurrido en Asia haya empujado directamente a distintos países latinoamericanos como Chile –por el cobre– y como Ecuador, México y Venezuela –por el petróleo– a ajustar su disponibilidad de divisas y sus presupuestos fiscales.

En el contexto recién señalado, la crisis asiática ha jugado un papel de primer orden en la disminución de precios que han venido sufriendo los productos primarios latinoamericanos de exportación. Tal como puede observarse en el Cuadro IV, entre abril de 1997 y abril de 1998 la caída fue de 25% para los precios internacionales del petróleo y de casi 15% para los restantes productos primarios, con casos como el café, el cobre y el níquel cuyos precios han caído en más del 20%.

Cuadro IV
Comportamiento reciente de los precios internacionales
de algunos productos primarios (1990 = 100)

	1995	1996	1997	2° Trim 1997	3° Trim 1997	4° Trim 1997	1 Trim 1998	4-97 a 4-98 (cambio en %)
Petróleo	74.8	88.6	83.8	80.5	81.2	82.0	61.6	-24.9
No petroleras	118.1	116.6	113.0	117.1	111.7	106.6	102.0	-14.6
* Cereales	123.4	147.8	113.7	118.2	106.0	106.9	104.0	-4.4
* Azúcar	108.3	101.0	95.4	94.8	95.3	97.2	90.5	-9.9
* Café	183.8	138.9	191.9	230.8	191.4	173.5	180.5	-20.2
* Cobre	110.2	86.2	85.5	94.1	85.2	71.8	63.9	-24.7
* Níquel	92.8	84.7	78.1	82.2	75.6	69.4	61.1	-26.3

Fuente: IMF Primary Commodity Prices, en la página internet del FMI.

También en el terreno del comercio internacional, a lo anterior habría que agregar lo que en algunos trabajos se ha calificado como el “efecto competitividad” [SELA; 1998], que resultará de la devaluación de las monedas en los países asiáticos y de la posibilidad que por ello tendrán dichos países para colocar mayores volúmenes de exportaciones en los mercados internacionales y con ello –en conjunto con la disminución de importaciones– lograr corregir sus déficit en la cuenta corriente. Al respecto, todo indica que a partir de los próximos meses se hará sentir una profunda “ofensiva exportadora” de esos países, la cual afectará a América Latina no sólo por la llegada a la región de importaciones procedentes de Asia, sino también por la desventajosa confrontación en precios a que se verán sometidos en terceros países aquellos productos latinoamericanos que compiten directamente con exportaciones asiáticas.

Sin embargo ese escenario, en donde el seguro incremento de las exportaciones asiáticas acentuará la competencia por los

mercados, reduciendo no pocos de los espacios latinoamericanos de exportación y de venta interna de la producción nacional, resulta ser más bien optimista si se considera que también el incremento de las exportaciones de Asia podría dar lugar a una escalada proteccionista, desde luego que no de parte de los gobiernos latinoamericanos —que parecen estar dispuestos a aplicar hasta las últimas consecuencias el credo del librecambismo y de la apertura unilateral—, sino de parte de los países desarrollados, y en particular de los Estados Unidos, cuyo creciente déficit con las economías asiáticas es objeto importante de preocupación y de reclamo por parte de distintos sectores. En ese segundo escenario, la escalada proteccionista conduciría a un grave deterioro de las relaciones económicas internacionales, y los efectos comerciales y financieros negativos sobre América Latina se multiplicarían.

Como síntesis del recuento que hasta ahora hemos hecho, cabe destacar que si bien para 1997 el impacto de la crisis asiática no se reflejó en el crecimiento de la producción global en América Latina, que para ese año alcanzó una tasa de más de 5% para el promedio de la región —el mejor desempeño de los últimos 25 años—, todas las proyecciones coinciden en que dicha tasa se reducirá sustancialmente en 1998.

En los cuadros V y VI, se recogen dos de las proyecciones del crecimiento esperado del PIB para América Latina en 1998. Por una parte, la CEPAL estima una disminución de dos puntos porcentuales en el promedio regional respecto a 1997 —uno de esos dos puntos, lo atribuye directamente a la crisis asiática—, de tal modo que, de los 18 países considerados en ese promedio, para 10 de ellos se proyecta una disminución del crecimiento del PIB, con el caso extremo de Brasil, en donde dicho crecimiento alcanzaría sólo un 1.1%; por otra, el FMI estima menores tasas de crecimiento de la producción para los cuatro países considerados en el Cuadro VI, destacando también Brasil para el cual proyectan un 1.5%. A lo anterior, cabe agregar que ambas instituciones consideran que en 1998 se acentuará el déficit en cuen-

ta corriente que ya estaba presente en la mayoría de las economías de América Latina; y según la estimación de la CEPAL, ello se acompañará en general con un menor ritmo de incremento de las importaciones, las cuales prácticamente se estancarán en Brasil.

Cuadro V
comportamiento en América Latina
y estimaciones para 1998, según la CEPAL

Países	PIB (% de crecim)		Exportaciones (% crec)		Importaciones (% crec)		Saldo en Cuenta Cte. (% del PIB)	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
Argentina	8.0	4.5	6.3	4.0	25.1	11.0	-3.0	-3.8
Bolivia	4.0	4.5	3.9	4.6	19.6	18.0	-7.0	-8.6
Brasil	3.5	1.1	11.0	6.5	15.1	1.0	-4.2	-3.7
Chile	6.5	5.5	9.9	1.0	10.4	6.0	-5.3	-6.2
Colombia	3.0	4.0	10.5	9.0	8.8	4.0	-4.7	-4.7
Costa Rica	2.5	3.5	11.5	10.0	16.4	18.5	-4.0	-6.1
Ecuador	3.5	2.5	5.9	1.0	22.5	15.0	-2.8	-5.0
El Salvador	4.0	4.5	47.8	12.5	10.9	17.0	-0.6	-2.3
Guatemala	4.0	5.0	17.6	5.0	14.4	10.0	-3.0	-3.7
Honduras	4.5	4.5	13.3	8.2	4.6	7.5	0.6	0.9
México	7.0	5.0	15.0	13.2	21.7	18.0	-1.8	-2.9
Nicaragua	5.0	4.5	14.7	14.0	25.7	15.0	-17.4	-21.0
Panamá	4.0	4.5	11.6	8.0	12.0	7.8	-3.7	-4.3
Paraguay	2.5	2.5	0.4	-0.5	3.7	4.0	-7.5	-8.6
Perú	7.0	4.5	15.6	-2.0	9.7	7.0	-4.7	-5.6
R. Dominic.	7.5	6.0	14.5	9.2	15.4	12.0	-1.0	-0.5
Uruguay	6.5	3.0	10.7	7.5	9.8	7.0	-1.1	-1.2
Venezuela	5.0	3.0	2.8	-2.0	30.4	19.0	5.9	2.8
Total	5.3	3.2	10.6	7.8	17.2	9.4	-3.0	-3.5

Fuente: CEPAL [1997] y [1998].

Cuadro VI
Cuatro países de América Latina Comportamiento
en 1997 y estimaciones para 1998, según el FMI

País	PIB (% de crecim.)		Cta. Corriente (% del PIB)	
	1997	1998*	1997	1998*
Argentina	8.4	5.5	-3.8	-4.3
Brasil	3.0	1.5	-4.2	-3.3
Chile	6.6	6.0	-4.0	-5.1
México	7.0	4.8	-1.8	-2.5

* Proyecciones

Fuente: FMI [1998b].

Como se puede observar, esas y otras estimaciones (véase nota 21) coinciden en ubicar a Brasil como el país latinoamericano que está siendo más afectado por la crisis asiática, sobre todo en el ámbito financiero debido a la incertidumbre que en los inversionistas provocan los déficit fiscal y de cuenta corriente de esa economía. Así, y a pesar del efecto de atracción de capitales que se deriva del cuantioso programa de privatizaciones que se ha venido aplicando en dicho país, autores como Dornbusch [1998, 4] consideran que para una siguiente crisis “Brasil es un muy cercano candidato”.

En todo caso, y ya sea que esas predicciones se cumplan o no, la conclusión evidente es que América Latina está mostrando una alta vulnerabilidad ante la actual crisis asiática, de tal modo que los comportamientos macroeconómicos que en el futuro se den en nuestra región, estarán directamente influidos por la magnitud que dicha crisis vaya alcanzando y por la fuerza con que ella continúe propagándose hacia el conjunto de la economía mundial.

Para finalizar el presente trabajo nos interesa destacar que, además de sus impactos sobre la economía mundial y los países latinoamericanos que hemos revisado en las páginas anteriores, el desenvolvimiento de la crisis asiática levanta muy graves incertidumbres y preocupaciones no sólo respecto a algunos de los “principios” que han venido siendo impuestos en el funcionamiento de las economías latinoamericanas, sino también con relación a las interpretaciones, las certezas teóricas y las propuestas de política que hoy dominan en los análisis y en las acciones sobre la economía mundial y las relaciones económicas internacionales. En este nivel y a modo de reflexión global, sólo señalaremos que la crisis asiática ha dejado una vez más de manifiesto no pocas insuficiencias en esos análisis y acciones, con relación a problemas como los siguientes:

La notoria incapacidad para identificar, con un mínimo de antelación, tanto la existencia de condiciones que empujarían a la aparición de la crisis, como la dirección y magnitudes que ésta iría asumiendo una vez estallada, todo ello a pesar de la sofisticación alcanzada por los modelos matemáticos de predicción de comportamientos, y de las seguridades de que “todo está bajo control”, periódicamente reiteradas por los gobiernos y los organismos multilaterales.

La extrema vulnerabilidad que han ido presentando las economías nacionales, y sus sistemas financieros internos, ante los ataques especulativos sobre sus monedas y ante las retiradas masivas de capital, con independencia incluso –como ocurre en buena medida con las economías asiáticas– del comportamiento previo de dichas economías y de los logros obtenidos en ellas en capacidad competitiva, ritmos de crecimiento de la actividad económica, niveles de inflación, equilibrio en las finanzas públicas, etc.

La rapidez del “contagio”, tanto en el interior de cada país desde los mercados bursátiles y de cambios hacia el resto de los mercados y hacia el conjunto de la actividad económica, como entre las distintas economías una vez iniciada la crisis en alguna

de ellas. Si bien la crisis mexicana de 1994-95 ya había apuntado en esa dirección a través del llamado “efecto tequila”, que golpeó rápidamente sobre todo a otros países de América Latina, con el “efecto dragón” derivado de la crisis asiática se reafirman las consecuencias de un funcionamiento global en el cual la libre movilidad del capital multiplica hasta el absurdo la capacidad de daño que poseen los capitales especulativos y la velocidad con que ese daño se concreta.

La muy baja –y cada vez menor– capacidad de los gobiernos, tanto para aplicar un mínimo de normas de desempeño a los capitales internacionales, y en particular a los de carácter especulativo, que permitan evitar –o al menos atenuar o postergar– el estallido de la crisis, como para movilizar recursos que permitan atenuar sus efectos una vez que ésta ha estallado. Desde luego que esa capacidad es distinta según el país de que se trate, pero en el caso de nuestras economías –y de las asiáticas, dada las “reformas” a que están siendo sometidas– la acción estatal ante la crisis prácticamente se limita a redoblar las garantías y facilidades para los grandes capitales nacionales e internacionales, en la esperanza de que éstos recobren la “confianza” perdida.

La evidente imprevención de los organismos multilaterales hoy existentes, no sólo respecto de su capacidad financiera, sino también en términos de sus estructuras de funcionamiento, y sobre todo, de los fines y de las concepciones que los animan, para poder hacer frente al estallido y propagación de la crisis, punto éste que amenaza agudizarse al extremo dada la creciente distancia que existe entre los apoyos internacionales cada vez mayores que se requieren para que las acciones anti-crisis tengan éxito, y la posibilidad y determinación cada vez menores que hay para disponer efectivamente de recursos incrementados.

Vinculado con lo anterior, pero más en general, la crisis asiática constituye la más reciente demostración de que estamos ante un orden económico internacional que se aleja cada día más –en las acciones y en los principios de funcionamiento que lo guían–, del objetivo básico de permitir un mínimo de estabilidad

y de crecimiento sostenido en las relaciones económicas entre los países y en el funcionamiento interno de cada uno de ellos.

En suma, además de sus impactos directos la crisis asiática está dejando al descubierto, de la manera más dolorosa posible para los países latinoamericanos, las tendencias profundas al desequilibrio, al deterioro y a la inestabilidad recurrente que, a pesar de muchos y en beneficio de unos cuantos, dominan el escenario económico mundial, así como lo poco que en definitiva se está haciendo a nivel gubernamental y multilateral para revertir esas tendencias y para abrir paso a condiciones distintas de funcionamiento del orden internacional.

Bibliografía

- ALBERT, Michel
 1993 *Capitalismo contra capitalismo*, Ed. Paidós, Argentina.
- BANCO INTERNACIONAL DE PAGOS
 1997 *67 Annual Report*, Suiza.
 1998 *68 Annual Report*, Suiza.
- BANCO MORGAN
 1997 *World Financial Markets*, segundo trimestre (internet).
 1998a *World Financial Markets*, segundo trimestre (internet).
 1998b “Its a global economy, but not a global cycle”, en *World Financial Markets*, segundo trimestre, internet.
 1998c “Financial restructuring is key to Asia’s future”, en *Asian Financial Markets*, segundo trimestre (internet).
- BANCO MUNDIAL
 1993 *The East Asian Miracle: Economic growth and Public Policy*, Oxford University Press, 1993.
 1997 *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un Mundo en Transformación*. Washington.
 1998a *Impact of the Asian Crisis on Developing Countries*, PREM Briefing Note, Washington, enero-febrero.
 1998b “Asian Lessons for Latin America”, *Conferencia de Prensa*, Washington, 15 de abril.
- SELA
 1998 “Impacto de la crisis asiática en América Latina” en *Capítulos N° 53*, enero-junio.

- CALOMRIS, Charles
1998 "The IMF's Imprudent Role as Lender of Last Resort" en *The Cato Journal*, volumen 17, N° 3, invierno.
- CAMDESSUS, M.
1998 Entrevista publicada el 1 de julio en el diario alemán *Sueddeutsche Zeitung* y citada por AP-Dow Jones.
- CEPAL
1997 *Balance preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, diciembre.
1998 *Impacto de la crisis asiática en América Latina*, Aruba, mayo.
- CORSETTI Giancarlo, Paolo PESENTI y Nouriel ROUBINI,
s/f *What caused the Asian currency and financial crisis?*, marzo de 1998.
- DORNBUSCH, R.
1998 *Asian Crisis Themes* versión en internet.
- FMI
1997a *World Economic Outlook*, Washington, mayo.
1997b *World Economic Outlook*, Washington, octubre.
1997c *World Economic Outlook*, Interim Assessment, Washington, diciembre.
1998a *The IMF's Response to the Asian Crisis*, Washington, abril.
1998b *World Economic Outlook*, Washington, mayo.
1998c *World Financial Markets*, Washington, mayo.
- FRANKEL, Jeffrey
1998 *The Asian Model, The Miracle, The Crisis and the Fund*, abril (internet).
- Gobierno de Indonesia
1998 *Memorandum of Economic and Financial Policies*, 10 de abril. Página Internet del FMI.
- GREESPAN, Alan
1998a *Exposición en la 34 Conferencia Anual Sobre Estructura Bancaria y Competencia*, del Banco de la Reserva Federal de Chicago, 7 de mayo.
1998b *Testimonio ante el Comité de Agricultura de la Cámara de Representantes*, 21 de mayo.
- KAMINSKY, Graciela y Carmen REINHART
1998 "Financial Crisis in Asia and Latin America: Then and Now", en *American Economic Review: Papers and Proceedings*, Vol. 88, mayo.
- MELTZER, Alan
1998 "Asian Problems and The IMF") en *The Cato Journal*, volumen 17, N° 3, invierno.

RADELET, Steven y Jeffrey SACHS

- 1998a *The Onset of the Asian Financial Crisis*, Harvard Institute for International Development, marzo.
- 1998b *The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects*, Harvard Institute for International Development, abril.

RUBIN, Robert

- 1998a *Exposición ante la Asociación de Política Exterior de EE.UU.*, 28 de abril, internet.
- 1998b *Exposición en la Mansión Casa Londres*, Inglaterra, 8 de mayo, internet.
- 1998c *Exposición ante el Comité de Agricultura*, 21 de mayo, internet.
- 1998d Declaraciones recogidas por la agencia AP-Dow Jones, 11 de junio, internet.

SCHWARTZ, Ana

- 1998 *International Financial Crisis: Myths and Realities*, en *The Cato Journal*, volumen 17, N° 3, invierno.

THUROW, Lester

- 1992 *La guerra del siglo XXI*. Ed. Vergara, Argentina.

Wade, Robert y Frank VENEROSO,

- 1998 “The Asian Crisis: The High Debt Model versus the Wall Street-Treasury-IMF Complex”, en *New Left Review*, marzo-abril.

YALLEN, Janet

- 1998 *Lessons from the Asian Crisis*, exposición del 15 de abril ante el Consejo de relaciones externas, internet.

YILMAR AKYUZ

- 1998 *The East Asian Financial Crisis: Back To The Future*, UNCTAD, Ginebra.

LA DEUDA EXTERNA DE AMÉRICA LATINA

Notas sobre el fenómeno y sus interpretaciones

Las presentes notas tienen como objetivo entregar algunas consideraciones respecto al endeudamiento externo latinoamericano. Teniendo en cuenta la brevedad del documento, no intentaremos desarrollar en profundidad ni el conjunto del tema ni lo referido a alguno de sus aspectos particulares, sino tan sólo presentar de manera resumida algunos de esos aspectos, reuniéndolos para fines de exposición en dos grupos: por una parte, aspectos referidos a los contenidos del proceso de endeudamiento latinoamericano de las últimas décadas y, por otra, al horizonte de análisis que a nuestro juicio hay que construir para abordar su estudio.

I. Los contenidos del endeudamiento regional

En lo que respecta a los contenidos del proceso de endeudamiento externo latinoamericano, lo que nos interesa destacar es su importancia, complejidad y permanencia en el escenario económico regional de las décadas recientes.

En cuanto a su importancia, en un primer nivel bastaría con tener presente el enorme peso absoluto y relativo que han alcanzado los montos de contratación y pago de la deuda desde los años setenta y hasta la actualidad.

Al respecto, por ejemplo, recordemos que la deuda contratada por Latinoamérica pasó de 27 mil millones de dólares en 1970 a 328 mil millones en 1982 -cuando se hace manifiesta la incapacidad de pagos- y a 698 mil millones en 1998, creciendo

por lo tanto en casi 26 veces entre el primero y el último de esos años y alcanzando en 1998 un monto que equivale a poco más de dos veces el valor de las exportaciones totales de bienes y servicios de la región; que en ese mismo lapso los pagos anuales de utilidades e intereses pasaron de poco más de 2.500 millones de dólares a alrededor de 30.000 millones; y, que entre 1982 y 1990 la transferencia neta de recursos desde América Latina hacia el exterior -calculada como la diferencia entre los capitales netos ingresados y los pagos netos de utilidades e intereses- alcanzó un monto acumulado de 217.000 millones de dólares, cifra esta que equivale, por ejemplo, a cuatro veces la inversión extranjera directa neta ingresada a la región en 1998.

Sin embargo, más que en las cifras antes señaladas, en lo que queremos llamar la atención es en el hecho de que la deuda externa y su pago se han constituido en “punto de encuentro” de distintas tendencias, y en una expresión concentrada de los procesos presentes en las relaciones económicas externas de las economías de América Latina, en las modalidades de inserción mundial de dichas economías y en su funcionamiento interno.

Por un lado, tanto el crecimiento de la deuda de los años setenta como los intentos por cubrir su servicio desde el inicio de los años ochenta, se constituyeron en el eje articulador de la totalidad de las relaciones externas de las economías latinoamericanas, de tal manera que las relaciones financieras fueron claramente definitorias no sólo del conjunto de los flujos de capitales, sino también del comportamiento de las exportaciones e importaciones de la región, empujando tanto a los elevados superávits comerciales de los años ochenta, como a los déficits de los años setenta y de la mayor parte de la presente década.

Por otro, también para esas casi tres décadas, y sobre todo a partir de 1982, la deuda externa se constituyó asimismo en un elemento definitorio de los cambios ocurridos en las formas de funcionamiento interno de las economías de la región. Para esos años, y dada la decisión de pago a ultranza que a nuestro juicio ha guiado a los procesos de renegociación, la creación de condi-

ciones para servir el máximo posible de la deuda externa asignó direcciones muy precisas a esos cambios, abriendo paso de la manera más dolorosa posible a los procesos de apertura, privatización y liberalización que se impusieron en la gran mayoría de los países de América Latina.

En lo que respecta a la complejidad del endeudamiento externo latinoamericano, en buena medida ello resulta de lo recién planteado, esto es, se deriva de la multitud de procesos y tendencias que se han expresado en la contratación y pago de la deuda. En esa perspectiva, la historia reciente de la deuda latinoamericana remite de manera inmediata a las modalidades asumidas por el desarrollo económico regional y a los cambios ocurridos en dichas modalidades, a lo que se suma el que el desenvolvimiento del endeudamiento latinoamericano ha expresado también a algunas de las principales tendencias presentes en la economía mundial y a una buena parte de los elementos constitutivos del escenario político internacional de las últimas décadas.

De todo lo anterior, por tanto, lo que se desprende es la extrema complejidad de los fenómenos concretos de contratación y pago de la deuda externa latinoamericana, lo que ciertamente no es un dato menor a la hora de identificar las formas más apropiadas de abordar su estudio.

En lo que respecta a su actualidad, lo que de manera simple queremos destacar es que las obligaciones derivadas del endeudamiento externo siguen constituyendo hoy, a inicios del nuevo siglo, un peso difícilmente soportable para el funcionamiento de las economías de la región.

A pesar de los más de quince años de permanentes renegociaciones, de los distintos “planes” que con mayor o menor éxito se han aplicado, de las diferentes modalidades que ha ido asumiendo la inserción de nuestros países en el mercado financiero internacional y de los reiterados anuncios gubernamentales de que el problema ya ha sido resuelto, lo cierto es que el pago de la deuda sigue siendo una limitante de primer orden para lograr un crecimiento significativo y sostenido de la actividad económica

en la gran mayoría de los países de la región, lo que obliga a insistir en el análisis de los objetivos, los instrumentos y a los actores involucrados en los procesos de renegociación y a reiterar la necesidad de un manejo distinto del problema.

II. Las interpretaciones del endeudamiento

Los requisitos del análisis

En lo que respecta al análisis, que a nuestro juicio hay que construir para abordar el estudio de la deuda externa y su pago, y en correspondencia con lo que hasta aquí hemos planteado, nuestra propuesta es que él debe ser construido apoyándose en un horizonte temporal, espacial y conceptual que vaya más allá de aquellos parámetros que aparecen como los directamente vinculados a ese objeto de estudio. En esa perspectiva, nuestra argumentación apunta en las siguientes direcciones:

1. En cuanto al horizonte temporal de análisis, destacamos la necesidad de recuperar la historia de las relaciones de nuestros países con los mercados financieros internacionales, como medio para lograr una más adecuada ubicación de lo sucedido con dichas relaciones en las décadas más recientes.

Lo recién planteado se acompaña por nuestra parte de dos afirmaciones, que por cierto no intentaremos argumentar en esta breve exposición:

- i) La mayor parte de los trabajos sobre la deuda externa latinoamericana de los años setenta a noventa, adolecen de un enfoque histórico. Probablemente apoyados en el hecho cierto de que, en el terreno del endeudamiento regional, durante las últimas décadas se producen modificaciones sustanciales respecto de la situación prevaleciente en los decenios inmediatos anteriores, por ejemplo, en relación a los montos de endeudamiento, al origen privado u oficial de los créditos recibidos y a las condiciones concesionales o de mercado en que ellos fueron contratados, en esos trabajos se limita el horizonte de análisis y comparación al período posterior a la Segunda Guerra Mundial, y con ese horizonte se asignan al crecimiento y crisis de la deuda más com-

ponentes nuevos de los que estrictamente les corresponden, y se abandonan puntos de comparación cuyo desarrollo sería de la mayor utilidad e importancia.

A nuestro juicio, de lo anterior han resultado dos líneas de estudio que han estado notablemente disociadas: por una parte, revisiones históricas -por cierto, bastante escasas para el tema del endeudamiento externo de América Latina- en las que, si bien se presentan informaciones y análisis de obvio interés para ser aplicadas a la situación actual, dicha aplicación no se realiza; por otra parte, revisiones centradas en las últimas tres décadas en las cuales, a lo más, sólo hay referencias puntuales a la existencia de antecedentes o a la falta de ellos.

ii) En el sentido recién señalado, consideramos que las revisiones pertinentes, entendidas no sólo como la búsqueda de semejanzas y de patrones comunes de comportamiento, sino también como la identificación de diferencias en los procesos de endeudamiento y crisis de pagos y en el escenario en el que ellos se despliegan, hasta ahora han sido muy pocas y han correspondido casi exclusivamente a los estudiosos de la historia económica, más que a los especialistas del endeudamiento reciente de América Latina. En suma, y en lo que a los economistas toca, la historia económica ha sido equivocadamente subvaluada como instrumento de análisis del endeudamiento latinoamericano, y ello a pesar de que son muchas las lecciones pertinentes que pueden ser extraídas de una revisión de las relaciones que históricamente se han dado entre Latinoamérica y los mercados financieros internacionales.

2. En lo que se refiere al horizonte espacial del análisis, destacamos la necesidad de abordar el tema de la deuda y su pago ubicándolo en el contexto mas global de funcionamiento de la economía mundial y de las economías de América Latina.

En lo que respecta a la economía mundial nos parece que es necesario contextualizar el endeudamiento de la región, tanto en términos de la estructura jerárquica de países y de la división del trabajo existentes a nivel sistémico, como en términos de las for-

mas de movimiento de la totalidad mundial y del papel jugado en dicho movimiento por las relaciones económicas internacionales y en particular por el crédito internacional. Bajo esa perspectiva, para todo el período posterior a los años sesenta, el endeudamiento latinoamericano debe ser vinculado a los problemas de valorización presentes en el conjunto del sistema, y a la consiguiente búsqueda de espacios de colocación de capitales por parte de los países desarrollados, tendencia ésta que también es un componente central de la explicación del acelerado desarrollo del mercado financiero internacional y de los profundos cambios ocurridos en las modalidades de funcionamiento de ese mercado.

En lo que respecta al funcionamiento global de las economías de América Latina en primera instancia la deuda y su pago deben ser ubicados como parte de las relaciones internacionales y de las formas de inserción mundial de nuestras economías, identificando en tal sentido los vínculos entre el crecimiento y crisis de la deuda por una parte, y los comportamientos de la inversión extranjera directa, de las exportaciones e importaciones de la región, etc., por la otra. En segunda instancia, la deuda y su pago deben ser ubicados como parte del funcionamiento global interno de las economías latinoamericanas, identificando su papel en dicho funcionamiento y en los importantes cambios que éste ha sufrido sobre todo desde los años setenta. Ello implica identificar sus vínculos cuantitativos y causales con los procesos de ahorro, de inversión, de obtención y uso de divisas, de generación y apropiación de la ganancia, de redefinición de las relaciones entre Estado y economía, etc.

3. En lo que respecta al horizonte conceptual del análisis, lo que destacamos es la necesidad de ubicar explícitamente la “realidad de la deuda” esto es, los procesos y tendencias constitutivos del fenómeno de endeudamiento y pago de la deuda, en el interior de las construcciones teóricas mas generales que están o que debieran estar “por detrás” del análisis de dichos procesos y tendencias: las concepciones del funcionamiento de la economía

mundial, de las relaciones económicas internacionales, de la división internacional del trabajo, del crédito; del desarrollo latinoamericano; del papel del “financiamiento externo” en dicho desarrollo y en los procesos de ahorro inversión; etc.

Con lo anterior, queremos apuntar a la necesidad de enfrentar el estudio del endeudamiento externo latinoamericano explicitando la corriente o la mezcla de ellas con base en la que dicho endeudamiento es conceptualmente procesado, y la cual con seguridad tiene una influencia de primer orden no sólo en la identificación general del endeudamiento y su pago, sino también en los supuestos, las hipótesis y la metodología para estudiarlo.

Finalmente, y también en el ámbito de una adecuada construcción del horizonte conceptual del análisis, nos parece evidente la necesidad de “politizar” la ubicación teórica del endeudamiento externo de América Latina, en términos de incorporar en dicha revisión a las múltiples contradicciones internas y externas que han estado presentes en el desenvolvimiento del fenómeno. La contratación y pago de la deuda por fuerza debe analizarse incorporando dichas contradicciones, identificando a los procesos de socialización de pérdidas y de privatización de ganancias que a través del endeudamiento han tenido lugar, y ubicando el muy distinto efecto que el endeudamiento ha tenido sobre los capitales nacionales y extranjeros, sobre los salarios y las ganancias, sobre el capital financiero y el capital industrial, etc. “Politizar” el análisis, desde esta perspectiva, nos parece que significa acercar correctamente dicho análisis al terreno de la economía política y alejarlo, también correctamente, del engañoso mundo de las decisiones supuestamente “técnicas” y ajenas a la contradicción y al conflicto.

La crítica de otras interpretaciones

Una consecuencia directa de la ampliación temporal, espacial y conceptual del análisis, a la que arriba nos hemos referido, es que a partir de ella se impone el preguntarse hasta que punto

lo sucedido con la deuda y su pago ha sido adecuadamente analizado y explicado por las principales corrientes del pensamiento económico en América Latina, cuáles son las principales insuficiencias al respecto y en qué medida algunos componentes básicos de dicho pensamiento se ven cuestionados por la realidad de rápido endeudamiento y de incapacidad de pagos de los años setenta en adelante.

En tal sentido, nuestra opinión es que la llamada “crisis de la deuda” puso en evidencia problemas profundos de interpretación del fenómeno por parte de distintas corrientes del pensamiento económico latinoamericano, a tal punto que con el sólo apoyo en las formulaciones previamente elaboradas por dichas corrientes, difícilmente se podría articular una explicación suficiente respecto de lo sucedido con el endeudamiento regional de los años setenta, ochenta y noventa.

En particular, con lo sucedido en esas décadas consideramos que hace crisis la concepción generalmente aceptada sobre el llamado “financiamiento externo”, según la cual dicho financiamiento, por definición, cubre las dos “brechas” que se van creando en el proceso de desarrollo: la “brecha de divisas” -al necesitarse mas importaciones para fines productivos de las que pueden ser compradas con los recursos provenientes de la exportación- y la “brecha de ahorro” -que se deriva de la diferencia entre los volúmenes de ahorro interno que es posible generar y los mayores montos requeridos de inversión-.

La llamada “teoría de las dos brechas”, de amplia aceptación todavía hoy en América Latina, fue plenamente asumida entre otras por la CEPAL, cuyo principal exponente -Raúl Prebisch- en un Documento de 1968 (Hacia una estrategia global del desarrollo) planteaba por ejemplo lo siguiente:

“Dos son, pues, los grandes obstáculos que el progreso técnico, con toda su enorme potencialidad, opone al desarrollo de los países periféricos: esta tendencia persistente al desequilibrio externo y el déficit crónico de ahorro”.

Así, en la concepción de Prebisch y de la CEPAL el “financiamiento externo”, y en particular el crédito internacional, permitiría afrontar esos dos “obstáculos” durante el período de transición necesario para que ambos fueran resueltos en definitiva: en tanto complemento al ahorro interno, con dicho financiamiento se lograría cubrir el lapso que media entre el coeficiente inicial de ahorro y el logro del mayor coeficiente exigido por el desarrollo, permitiendo el incremento del monto inicial hasta el mayor nivel requerido; en tanto fuente de divisas, con dicho financiamiento se evitaría el “estrangulamiento externo”, al poder incrementar la capacidad para importar durante el tiempo necesario para que surtieran efecto las políticas de promoción de exportaciones y de sustitución de importaciones, más aún en la medida en que las divisas ingresadas por financiamiento se dirigirían precisamente al logro de esas políticas.

Sin embargo, ya desde antes de los años setenta la “teoría de las dos brechas” fue sometida a críticas, tanto dentro como fuera de la región. De esas críticas, probablemente la más consistente se dio en el marco de los trabajos desarrollados por autores “dependentistas”, destacando entre ellos el libro de Orlando Caputo y Roberto Pizarro (*Dependencia y relaciones internacionales*), en el cual se cuestionaban las dos funciones centrales que supuestamente cumplía el “financiamiento externo”:

- Por una parte, se cuestionaba el que dicho financiamiento efectivamente tuviera como causa a las necesidades de importación y al consiguiente déficit comercial, argumentando que la “brecha de divisas” lejos de ser cubierta era causada por el capital extranjero, ya que en la balanza de mercancías había superávit, el cual se transformaba en déficit -al nivel de la cuenta corriente- precisamente como consecuencia de los pagos al capital extranjero.

Por otra, se cuestionaba la función de complemento al ahorro interno del capital extranjero, dado que los montos pagados a dicho capital resultaban superiores a los volúmenes en que éste ingresaba.

En el libro arriba mencionado, O. Caputo y R. Pizarro resumían su análisis en los siguientes términos:

“A modo de conclusiones, se puede afirmar que los dos objetivos más importantes que debía cumplir el capital extranjero no se concretan en la realidad, ya que en vez de financiar la cuenta corriente del balance de pagos, juega el papel principal para desfinanciar el balance y, en lugar de complementar el ahorro interno, es el vehículo principal mediante el cual se produce una transferencia de excedente (ahorro potencial) desde los países dependientes a los centros dominantes del sistema”.

A la luz de lo ocurrido con posterioridad a los años sesenta, nuestra opinión es que el acelerado endeudamiento de ese período reafirmó la validez de las críticas recién mencionadas, y que prácticamente toda revisión que se haga de lo sucedido con el “financiamiento externo” en América Latina durante esos años, implica un cuestionamiento a las bases sobre las que está construido el modelo de las “dos brechas”, al menos para el caso de las aplicaciones del modelo en nuestra región.

Así, desde nuestra perspectiva, los elementos centrales de esa crítica han adquirido una vigencia que es incluso mayor a la que ya tenían desde antes, a tal punto que para los últimos 25 años se vuelve evidente la total inoperancia de la interpretación dominante sobre el “financiamiento externo”, tanto a la hora de analizar dicho financiamiento externo desde la perspectiva del capital dinero de préstamo ingresado -y de su supuesta adición al ahorro nacional y a los procesos de inversión-, como al analizar dicho financiamiento desde la perspectiva de las forma-divisas bajo la cual ingresa -y de la supuesta relación entre la acumulación interna, la necesidad de importaciones para fines productivos y ese ingreso de divisas-.

Por una parte, y en lo que se refiere a la “brecha de ahorro”, para los períodos de rápido endeudamiento de los años setenta, comienzos de los ochenta y lo que va de los noventa, sobran las evidencias de que el masivo ingreso de créditos externos estuvo lejos de corresponderse con un incremento equivalente de los

volúmenes de la inversión, como habría sido de esperar en acuerdo con la teoría, de tal manera que más bien lo que hubo fueron situaciones en las cuales, en distintos grados, partes importantes de los créditos externos, o bien fueron utilizados para fines no productivos -desde el pago de créditos anteriores hasta la fuga de capitales- o bien pasaron a reemplazar a los recursos internos que previamente estaban destinados a la acumulación. Todo ello, a nuestro juicio, no puede ser explicado apoyándose en una “concepción productivista del crédito” como la que está presente en la teoría de las “dos brechas”.

Por otra, y en lo que respecta a la “brecha de divisas”, también son muchas las evidencias de que el incremento de las compras al exterior poco o nada tuvo que ver con una súbita multiplicación de los requerimientos importadores presentes en los procesos productivos nacionales, a tal punto que incluso en un terreno más general se puede argumentar que en la relación causal entre deuda e importaciones, el elemento determinante no fueron estas últimas -como supone la teoría- sino la primera. También esto escapa por completo a la interpretación dominante sobre el “financiamiento externo”, en la cual hay una evidente concepción “mercantil” de las relaciones económicas internacionales.

En suma, y para concluir, lo que hemos querido destacar es la necesidad de desarrollar una profunda revisión de la deuda externa y su pago, que incluya no sólo el análisis acucioso del fenómeno y la construcción de un adecuado marco explicativo sino también, y como prerrequisito, que abarque a la crítica de las interpretaciones que hasta ahora han predominado respecto del estudio del tema y que han arrojado sobradas muestras de su incapacidad para abordarlo adecuadamente.