

**LIBRE COMERCIO
MITOS Y REALIDADES**

**Nuevos desafíos para la economía política
de la integración latinoamericana**

Alberto Acosta
Eduardo Gudynas
Editores

LIBRE COMERCIO MITOS Y REALIDADES

**Nuevos desafíos para la economía política
de la integración latinoamericana**



2004

LIBRE COMERCIO: MITOS Y REALIDADES

Nuevos desafíos para la economía política de la integración latinoamericana

Alberto Acosta y Aduardo Gudynas (editores)

1era. Edición: Ediciones ABYA-YALA
12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfono: 2506-247/ 2506-251
Fax: (593-2) 2506-267
E-mail: editorial@abyayala.org
www.abayala.org
Quito-Ecuador

ILDIS-FES
(Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales)
Av. República No.500 y Diego de Almagro
Casilla: 17-03-367
Teléfono: 2 562-103 / 2 563-644
Fax: (593-2) 2 504-337
E-mail: ildis1@ildis.org.ec
Quito-Ecuador

D3e
Desarrollo, Economía, Equidad, Ecología, América Latina
Canelones 1164, Montevideo
Casilla Correo 13125
Montevideo 1100, Uruguay
Teléf. (598-2) 902 2362 y 63
Fax (598-2) 200 1908
E-mail: d3e @ internet.com.uy.

Diagramación: Editorial Abya-Yala
Quito-Ecuador

Impresión: Producciones digitales Abya-Yala
Quito-Ecuador

ISBN: 9978-22-455-6

Impreso en Quito-Ecuador, Julio 2004

ÍNDICE

Presentación	7
Introducción	9
Sistema Nacional de Economía Política <i>Friedrich List</i>	13
Autosuficiencia nacional <i>John Maynard Keynes</i>	35
Problemas con el libre comercio internacional <i>Herman E. Daly</i>	51
América Latina y los procesos de integración <i>Helio Jaguaribe</i>	63
El “libre comercio” o la vieja práctica de quitar la escalera <i>Alberto Acosta</i>	81
El sofisma del libre comercio <i>Rafael Correa</i>	111
ALCA: el paraíso de los inversionistas <i>Jaime Estay</i>	125
Nos recetan lo que no hicieron <i>Enrique Daza y Raúl Fernández</i>	143
¿Hacia una nueva cartografía sudamericana/interamericana? <i>Lincoln Bizzozero</i>	163
Las trampas del acuerdo entre Chile y Estados Unidos <i>Claudio Lara Cortés</i>	181
De la globalización selectiva a la glocalización cooperativa <i>Jürgen Schuldt</i>	189
El ALCA se marchita pero florecen los Tratados de Libre Comercio <i>Eduardo Gudynas</i>	233

PRESENTACIÓN

En los últimos años han proliferado los textos sobre el “libre comercio” para propiciar sus potencialidades y en menor medida para mostrar sus falencias. El entusiasmo dogmático de muchos de sus defensores y críticos, lejos de alentar un debate franco y plural, ha servido para enrarecer el ambiente, al tiempo que ha cerrado la puerta a la presentación de visiones diferentes y, por supuesto, a una discusión esclarecedora, que tanta falta hace en las Américas.

Es necesario, hoy más que nunca, desmitificar el “libre comercio”. Basta recordar que Alemania, gracias a una serie de acciones inspiradas en reflexiones y propuestas de política no aperturista, elaboradas por Friedrich List, hace más de 150 años, logró igualar el estado de desarrollo de las potencias de la época. Sus planteamientos, enfrentados a la visión dominante de ese entonces -propugnada por -los clásicos: Adam Smith, Jean Baptiste Say y David Ricardo-, brindan, todavía ahora, valiosas reflexiones para forjar respuestas alternativas. Su crítica apuntaba a desvirtuar las indiscutibles “verdades” forjadas alrededor del libre comercio mundial y la teoría de las ventajas comparativas. List levantó una posición contestataria de las visiones “globalizadoras” de su época, con gran éxito en la práctica.

Como se demostró incluso en los otros países de Europa, en los mismos Estados Unidos, en Japón y en los países asiáticos más desarrollados, la no aceptación de recetas prefabricadas permitió encontrar respuestas más adecuadas que las que ofrece la apuesta -siempre arriesgada- de caminar por el sendero único del “libre comercio”. John Maynard Keynes fue categórico al respecto, cuando se declaró partidario de salidas que se formulen a partir de la autosuficiencia nacional, antes que de aquellas fundamentadas en la apertura extrema.

Los planteamientos de estos dos grandes economistas del siglo XIX y del siglo XX, plasmados en este libro, se enriquecen con las profundas visiones de Herman D. Daly, notable economista de Estados Unidos, activo promotor de la “economía ecológica”, y del politólogo brasileño Helio Jaguaribe, para luego dar paso a la discusión del tema,

con una gran diversidad de aproximaciones críticas por parte de otros destacados investigadores de la región, como son Jürgen Schuldt, Eduardo Gudynas, Jaime Estay, Enrique Daza y Raúl Fernández, Lincoln Bizzozero, Claudio Lara Cortés, Rafael Correa y Alberto Acosta.

Apuntalándose en estas reflexiones, con el presente libro, ILDIS-FES, D3E y Abya-Yala, invitan a un debate amplio, cuyo punto de partida debería tener el conocimiento de los mitos y las realidades del libre comercio. Y como existe abundante literatura a favor de la corriente dominante del libre comercio, no hay duda alguna que era necesario enriquecer el debate con argumentos críticos, los cuales deberían ser considerados en la discusión.

Hoy existe una gran tarea en todas las sociedades del hemisferio, abocadas a encontrar fórmulas creativas que garanticen su integración económica, social, cultural y por qué no también política en la región. Y para ello nada mejor que renunciar a la pretensión de que pueda existir algo así como un modelo de economía de mercado universalmente válido, independiente del tiempo y de la historia.

Nicolás Minetti
DESARROLLO, ECONOMIA,
EQUIDAD, ECOLOGIA.

Michael Langer
ILDIS-FES

Anabel Castillo
EDITORIAL ABYA-YALA

INTRODUCCIÓN

El mito y la realidad del libre comercio

Alberto Acosta y Eduardo Gudynas

El “libre comercio” está en boca de todos como una verdad revelada, que brindará las mejores soluciones para los problemas de los países de América Latina. Intentar una crítica del “libre comercio” es casi temerario en el día de hoy, ya que es una idea defendida desde los más diferentes ámbitos: la política, la academia y el empresariado. Pero, además, parece insensato cuestionar una apelación a la “libertad” del comercio; ¿quién puede estar en desacuerdo con la libertad? Por otro lado, todos quieren comerciar; los empresarios y los países sueñan con exportar y creen que desde allí se desencadenará el crecimiento económico. Se alude una y otra vez a la experiencia de las naciones asiáticas que en la actualidad son exportadores globales como prueba adicional de la importancia del “libre comercio”.

De esta manera la idea del “libre comercio” se convierte en un mito, rodeado de aspectos positivos, con una leyenda de casos exitosos y un discurso teórico, inmune a las críticas. Sin embargo, la realidad es distinta del mito, y las situaciones que hoy se observan en América Latina advierten que detrás del slogan “libre comercio” no todo es libre, no todo se refiere al comercio, y muchos de los resultados son negativos.

América latina y caribeña ha avanzado por el canino del “libre comercio” desde por lo menos la década de 1980, sin que con esto se acepte como que antes estas economías hayan estado totalmente cerrada a los flujos comerciales y financieros internacionales. Las fronteras se abrieron, se bajaron los aranceles y los mercados nacionales comenzaron a ser invadidos por productos importados. En algunos casos aumentaron los flujos exportadores, pero a su vez también se incrementaban las importaciones, y casi todos cayeron en déficits comerciales

que forzaban el endeudamiento externo. A su vez, el Estado dejó de proteger la industria nacional, ya no pudieron competir con éxito con los productos importados, por lo que algunos vendieron las empresas usualmente a compañías extranjeras desencadenando la extranjerización y concentración, o simplemente cerraron sus puertas. El desempleo se agravó.

Estos procesos, apenas esbozados, demuestran que el “libre comercio” en realidad era parte de una serie de reformas sustanciales en las economías y políticas nacionales. Esos cambios privilegiaban el papel del mercado como escenario esencial para la marcha social, el Estado se debía reducir, se debían privatizar los servicios públicos, era necesario un estricto equilibrio fiscal, asegurar el libre flujo de capitales y abrir las fronteras al comercio global. Bajo esas ideas el ciudadano se convierte en consumidor, y la política desaparece en una gestión.

La idea actual del “libre comercio” es parte de esos conceptos. Es una idea que se vendió desde los países del Norte, pero que ni siquiera se aplica en esas naciones. Inglaterra, Alemania, Francia, Estados Unidos y los demás países industrializados aplicaron constantemente las más diversas barreras y restricciones comerciales, con una fuerte presencia estatal apoyando y amparando a distintos sectores productivos. Y lo siguen haciendo; por ejemplo, las naciones desarrolladas aplican un total de mil millones de dólares diarios en subsidios y protecciones agrícolas. El mito genera un problema grave, pero a su vez todos quedan atrapados en su interior sin conseguir salir.

A pesar de que sus prácticas son de un “comercio regulado”, desde los centros universitarios y los podios políticos se enseña sobre el comercio “libre”, y desde las agencias de desarrollo como el Banco Mundial, BID o FMI se condiciona a los países del Sur para que desregulen su comercio.

El resultado es obvio: los países del Norte mantienen el comercio regulado, pero al obligar que los de América Latina liberen sus mercados, se genera un comercio asimétrico. Las naciones industrializadas invaden los mercados del Sur, mientras que los latinoamericanos no logran exportar sus productos primarios por las protecciones en el norte.

Esta situación se agrava en la actualidad por la proliferación de acuerdos de libre comercio entre los países de América Latina con Estados Unidos o la Unión Europea. Bajo las nuevas versiones de esos acuerdos la situación se complica todavía más ya que los nuevos convenios no sólo tratan de temas comerciales sino que se cuelean aspectos no-comerciales como el flujo de capitales, las formas en que los gobiernos hacen sus compras, los derechos de propiedad intelectual y muchos otros temas más. Por lo tanto el “libre comercio” no sólo no es libre, sino que trata de muchos otros temas además del “comercio”.

Por otro lado, los resultados de la estrategia del “libre comercio” no han generado el desarrollo económico prometido, no redujeron la desigualdad ni la pobreza, y la disconformidad social es creciente. A la par con las protestas ciudadanas se suman nuevas corrientes de reflexión sobre el comercio, tanto a nivel Latinoamericano como global, que advierten sobre las falacias del “libre comercio”.

En este libro presentamos una colección de ensayos sobre esas cuestiones. Por un lado incluimos varios clásicos en la materia, como es el caso de dos textos clave de Friedrich List, escrito en la primera mitad del siglo XIX en el que plantea un camino diferente al del librecambismo de la época, que tuvo un gran éxito en Alemania, y otro de John Maynard Keynes sobre la autosuficiencia nacional con una feroz crítica a los sueños del libre comercio. Herman Daly, otro destacado economista ofrece un análisis clave para la situación Latinoamericana que se especializa en vender productos primarios, que son recursos naturales, y por lo tanto alimenta el desarrollo de las naciones industrializadas a costa de su propio subdesarrollo.

La situación latinoamericana, desde diversos puntos y con énfasis diferentes, es analizada sucesivamente y en ese orden por Helio Jaguaribe, Alberto Acosta, Rafael Correa, Jaime Estay, Enrique Daza y Raúl Fernández, Lincoln Bizzozero, Claudio Lara Cortés, Jürgen Schuldt y Eduardo Gudynas.

Los editores esperan que los aportes de este libro contribuyan a elevar el nivel del debate, así como a desmitificar el discurso del “libre comercio”.

SISTEMA NACIONAL DE ECONOMÍA POLÍTICA

Introducción

Friedrich List

En ninguna rama de la economía política domina tan gran diversidad de opiniones entre teóricos y prácticos como respecto al *comercio internacional y la política mercantil*. A la vez, no existe cuestión alguna en el sector de esta ciencia que posea una importancia tan alta en orden al bienestar y a la civilización de las naciones, como respecto a su independencia, poderío y estabilidad. Países pobres, impotentes y bárbaros han logrado convertirse, gracias a una sabia política comercial, en imperios rebosantes de riqueza y poderío, y otros, por razones opuestas, han decaído de un elevado nivel de prestigio nacional a la insignificancia absoluta; en efecto, hemos conocido ejemplos de naciones que han perdido su independencia y hasta su existencia política, precisamente porque sus sistemas comerciales no sirvieron al desarrollo y robustecimiento de su nacionalidad.

Más que en cualquier otro tiempo, ha adquirido en nuestros días un interés predominante la aludida cuestión, frente a otras de la Economía política. En efecto, cuanto más rápidamente progresa el afán inventivo de la industria y el espíritu de perfeccionamiento, el anhelo de la integración social y política, tanto mayor es la distancia que existe entre las naciones estancadas y las progresistas, y es tanto más peligroso quedarse atrás. Si en otros tiempos fueron precisos para monopolizar la *fabricación de la lana*, el sector manufacturero más importante de pasadas épocas, bastaron algunos decenios para lograr el monopolio de la *manufactura del algodón*, sector no menos importante, y en nuestros días bastó una ventaja de pocos años para colocar la Gran Bretaña en situación de atraer hacia sí la *industria linera* del Continente europeo.

En ningún otro tiempo ha visto el mundo tampoco una *supremacía manufacturera y mercantil* que dotada con energía inmensas como la de nuestro días, aplicase un sistema tan consecuente y poderoso, con tendencia a monopolizar todas las industrias manufactureras, todos los grandes negocios mercantiles, toda la navegación, todas las colonias importantes, todo el dominio de los mares, y a hacer vasallos suyos a todas las naciones, como los indios, en el orden manufacturero y comercial.

Alarmada por los efectos de esta política, más bien obligada por las convulsiones a que dio lugar, vimos en tiempos recientes una nación continental -la rusa-, poco apta por su cultura para la industria manufacturera, buscar su salvación en el sistema prohibitivo tan censurado por la teoría. Y ¿cuál fue el resultado? La prosperidad nacional.

Instigado por las promesas de la teoría. América del Norte se dejó seducir, y abrió sus puertos a las mercancías inglesas. ¿Qué frutos reportó allí la libre concurrencia? Convulsión y ruina,

Experiencias de esta especie suscita con razón la duda de si la teoría es tan infalible como ella misma supone, o la práctica tan insensata como pretende la teoría; despiertan también el temor de que nuestra nacionalidad corra en definitiva peligro de fenecer por un error mental de la teoría, como aquel paciente que por observar una receta sucumbe a un error; crean en nosotros la sospecha de que esa teoría tan estimada se muestra tan henchida y solemne para ocultar hombres y armas como otro nuevo caballo de Troya, y hace que nuestros propios muros de protección sean derribados con nuestras propias manos.

Una cosa puede afirmarse, y es que después de discutir desde hace más de medio siglo la gran cuestión de la política comercial por todas las naciones, en escritos y asambleas deliberantes, por las mentalidades más sagaces, el abismo que existe desde Quesnay y Smith entre la teoría y la práctica no sólo no se ha cerrado sino que cada año está más abierto.

¿Que valor puede tener para nosotros una ciencia cuando se ilumina el camino que la práctica ha de recorrer? ¿Sería razonable admitir que la razón de uno es tan infinitamente grande que puede reconocer la naturaleza de todas las cosas, y, en cambio, la razón de otro tan

infinitamente pequeña que incapaz, de comprender las verdades descubiertas y esclarecidas por aquél, puede considerar como verdades errores manifiestos, a través de generaciones enteras? ¿No sería más prudente admitir que los hombres prácticos, aunque por regla general propenden a mantenerse en el terreno de los datos, no se opondrían tan larga y tenazmente a la teoría, si ésta no contradijera la naturaleza de las cosas?

La realidad nos autoriza para asegurar que la culpa del antagonismo entre la teoría y la práctica en la política mercantil corresponde tanto a los teóricos como a los prácticos.

La economía política debe extraer de la práctica sus doctrinas relativas al comercio internacional, y establecer sus reglas para las necesidades de la actualidad y para la situación peculiarísima de cada nación, sin desconocer las exigencias del futuro y de la humanidad entera. Así, debe apoyarse en la Filosofía, en la *Política* y en la *Historia*.

En interés del porvenir y de la humanidad entera, la *Filosofía* exige: afinidad cada vez mayor de las naciones entre sí; evitar en los posible la guerra; establecimiento y desarrollo del Derecho internacional; transición de lo que ahora se llama Derecho internacional público al Derecho de federación entre Estados; libertad del tráfico internacional, lo mismo en el orden espiritual que en el material; finalmente, unificación de todas las naciones bajo la ley jurídica, esto es: la unión universal.

En interés de cada nación especial exige, en cambio, la *Política*: garantías para su independencia y continuidad; reglas especiales para el fomento de su progreso en orden a la cultura, bienestar y potencialidad, y a la formación de sus estamentos como un cuerpo perfecto, en todas sus partes, armónicamente desarrollado, íntegro e independiente.

Por su parte la *Historia* se manifiesta de modo innegable en pro de las exigencias del futuro, enseñando en qué forma el bienestar material y espiritual del hombre corre parejas, en todo tiempo, con la amplitud de su unificación política y de su cohesión comercial. Reconoce también, sin embargo, las exigencias de la actualidad y de la nacionalidad, enseñando cómo han parecido las naciones que no han atendido

preferentemente su propia cultura y potencialidad; cómo el tráfico ilimitado con naciones más adelantadas ha sido para un pueblo estimulante en los primeros estadios de su desarrollo, si bien cada nación llega a un punto en que sólo mediante ciertas restricciones de su tráfico internacional puede lograr un desarrollo más alto y una equiparación con otras naciones más adelantadas. La Historia efectúa, así, un compromiso entre las exigencias encontradas de la Filosofía y de la Política.

Sólo la práctica y la teoría de la Economía Política, tal como están constituidas actualmente, adoptan un criterio unilateral: aquélla, en favor de las exigencias especiales de la nacionalidad; ésta en pro de los requisitos unilaterales del cosmopolitismo.

La *práctica*, o, en otras palabras, el llamado *sistema mercantil*, incurre en el gran error de defender la utilidad y necesidad absolutas y generales de la restricción, porque en ciertas naciones y en determinados períodos de su desarrollo esas limitaciones fueron útiles y necesarias. No advierte que la limitación es sólo un medio, pero el fin es la libertad. Atiende sólo a la nación, nunca a la humanidad; sólo a la actualidad, nunca al futuro; así es exclusivamente política nacional, pero le falta la perspectiva filosófica, la tendencia cosmopolita.

La *teoría* dominante, tal como la atisbó Quesnay y la desarrolló Adam Smith, recoge, por el contrario, de modo exclusivo, las exigencias cosmopolitas del futuro, incluso las del futuro más *lejano*. La unión universal y la libertad absoluta del comercio internacional que a la sazón no es sino una idea cosmopolita, acaso sólo realizable con el transcurso de los siglos, es considerada como algo susceptible de realización actual. Desconociendo las exigencias de la actualidad y la naturaleza de la nacionalidad, ignora la incluso la existencia de la nación, y a la vez, *el principio que se propone educar a la nación para la autonomía*. Integramente cosmopolita atiende sólo a la humanidad entera, al bienestar del género humano en su conjunto, nunca a la nación y al bienestar nacional; aborrece la política y considera la experiencia y la práctica como rutinas reprobables. Sólo respeta a la Historia en cuanto corresponde a sus tendencias unilaterales, pero ignora o desfigura sus doctrinas cuando están en contradicción con su sistema, y se ve obligada a negar los efectos del Acta de Navegación inglesa, del tratado de Methuen y de la política mercantil británica, formulando el siguiente lema que con-

tradice a toda veracidad: Inglaterra ha alcanzado su riqueza y poderío y a *causa* de su política mercantil, sino a *pesar* de ella.

Advertida así la unilateralidad de ambos sistemas, no nos extrañará que la práctica, a pesar de sus notorios errores, se niegue a dejarse reformar por la teoría; también comprendemos por qué la teoría no quiere saber nada de la Historia ni de la experiencia, ni de la Política y la nacionalidad. Esta teoría inconsistente ha sido predicada en todas las callejas y desde todas las tribunas, con ardor más destacado en aquellos países cuya existencia nacional resultaba más amenazada por ella; he aquí la causa de la propensión dominante de nuestra época hacia los experimentos filantrópicos y hacia la solución de los problemas de la Filosofía.

Ahora bien, en la vida de las naciones como en la de los individuos existen contra las ilusiones de la ideología dos vigorosos medicamentos: la experiencia y la necesidad. Si no nos engañamos, todas aquellas naciones que en la presente época practican un libre tráfico con la máxima potencia manufactura y mercantil, como medio de salvación, hállese a punto de realizar importantes experiencias.

Es sencillamente imposible que si continúan los Estados libres americanos con sus prácticas mercantiles actuales logren introducir un orden apreciable en su economía nacional. Es absolutamente necesario que retornen a sus aranceles anteriores. Aunque los Estados esclavistas rechacen ese criterio, aunque el partido dominante lo apoye, el poder de las circunstancias será más fuerte que la política de partido. Tememos incluso que, tarde o temprano, los cañones resuelvan la cuestión que fue para la legislación un nudo gordiano; América tendrá que pagar su saldo a Inglaterra en pólvora y plomo; el sistema prohibitivo de hecho, causado por la guerra, remediará los errores de la legislación aduanera americana; la conquista del Canadá pondrá fin al grandioso sistema de contrabando inglés profetiza por Huskisson.

!Ojalá nos equivoquemos! Pero si nuestra profecía llegara a realizarse, queremos vindicar para la teoría del librecambio la paternidad de esa guerra. !Rara ironía del destino! Que una teoría basada sobre la gran idea de la paz perpetua venga a encender la guerra entre dos potencias que, como pretenden los teóricos, han sido creadas para comer-

ciar entre sí; cosa tan extraña como el efecto de la filantrópica supresión del comercio de esclavos, a consecuencia de la cual miles de negros fueron hundidos en las profundidades del mar.

En el transcurso de los últimos cincuenta años (más propiamente de los últimos veinticinco, ya que apenas puede tomarse en consideración el período de la revolución y de la guerra) Francia ha realizado un gran experimento con el sistema de las restricciones, a pesar de los errores, secuelas y exageraciones inherentes a él. Su éxito salta a la vista de cualquiera que no tenga determinados prejuicios. Que la teoría discuta el hecho, es una consecuencia natural del sistema. Si formula la tesis desesperada -y pretende hacerla crear al mundo- de que Inglaterra se ha hecho rica y poderosa no por su política mercantil sino a *pesar* de ella, ¿cómo dejaría de expresar esta otra pretensión, mucho más fácil de probar, según la cual Francia, sin la protección de sus manufacturas interiores, hubiera llegado a ser más rica de lo que lo es en la actualidad? Esa tesis es considerada por muchos, que se tienen por bien informados y prudentes, como moneda contante y sonante, aunque la combatan prácticos muy perspicaces; en efecto, el anhelo de los beneficios que reporta un libre tráfico con Inglaterra se halla actualmente en Francia muy difundido. Tampoco puede discutirse apenas -y de ellos hablaremos más detalladamente en otro lugar- que el tráfico recíproco entre ambas naciones debería fomentarse en beneficio de ambas. Desde el punto de vista inglés se pretende colocar no sólo materias primas sino, sobre todo, grandes cantidades de artículos fabricados de uso general, contra productos franceses de carácter agrícola y suntuario. Todavía no puede preverse hasta qué punto el gobierno y la legislación de Francia propenderán a este criterio o llegarán a practicarlo. Pero si lo hicieran con la amplitud que Inglaterra persigue, el mundo dispondría de un nuevo ejemplo en pro o en contra de la gran cuestión: en qué medida, en las circunstancias actuales, es posible y ventajoso que *dos grandes naciones manufactureras*, una de las cuales se encuentra en la actualidad ventajosamente situada con respecto de la otra en orden a los costos de producción y a la expansión del mercado exterior con productos fabricados, pueden entrar en competencia entre sí en sus propias mercados interiores, y qué resultados derivarán de semejante situación de competencia.

En Alemania, las cuestiones citadas se han convertido en problemas prácticos nacionales desde que fue instituida la Liga mercantil. Así como en Francia el vino viene a constituir el cebo con el cual se pretende estimular a Inglaterra para que suscriba un tratado de comercio, en Alemania ocurre lo mismo con los cereales y con la madera. En este caso, sin embargo, no podemos hacer otra cosa que formular una hipótesis, por que resulta imposible en la actualidad saber si los *tories* entrarán en razón y harán al Gobierno, para facilitar la importación de cereales y maderas alemanas, ciertas concesiones que pueden hacerse valer contra la Liga. En efecto, en Alemania hemos llegado ya en materia de política comercial a considerar ridículo, cuando no impertinente, todo intento de pagar barras de oro y plata tangibles y concretas con rayos de luna y esperanzas. En el supuesto de que semejantes concesiones fueran hechas por el Parlamento, someterían indirectamente a discusión en Alemania las más importantes cuestiones de la política comercial. el informe más reciente del doctor Bowring constituye para nosotros un atisbo de la táctica que Inglaterra desarrollaría en este caso. Inglaterra no consideraría esta concesión como un equivalente por las ventajas preferentes que sigue poseyendo aún en el mercado manufacturero alemán; tampoco como una limosna para impedir que Alemania aprenda a resolver por su cuenta el problema del suministro de algodón hilado; que reciba las materias primas necesarias para ello de las regiones tropicales, y las pague con productos de sus propias manufactureras; ni como un medio tampoco de compensar la enorme desproporción existente aún entre la importación y la exportación recíproca de ambos países. No. Inglaterra considerará el derecho de abastecer a Alemania con hilados de algodón como un *jus quaesitum*, y a cambio de cualquier otra concesión exigirá un equivalente, el cual no consistirá en nada menos que en el sacrificio de las manufacturas de algodón y lana, etc. Esas concesiones serán presentadas a Alemania como un plato de lentejas a cambio de las cuales pretenderán arrancar su derecho de primogenitura. El doctor Bowring no puede haberse engañado durante su residencia en Alemania; no ha debido tomar -así lo presumimos- la cortesía berlinesa por absoluta seriedad. Precisa transportarse realmente a aquellas regiones donde se ha formado la política de la Liga mercantil alemana, siguiendo todavía las rutas de la teoría cosmopolita: en ese ambiente no se establece aún ninguna diferencia entre exportaciones de artículos manufacturados y exportaciones de productos

agrícolas; se cree posible fomentar los fines nacionales ampliando esta última exportación a expensas de aquélla; no se ha reconocido todavía como norma fundamental el principio de la *educación industrial de la nación*; no se vacila en sacrificar a la competencia extranjera ciertas industrias, tan adelantadas ya gracias a una protección de muchos años, que la competencia interior ha rebajado considerablemente los precios (con ello se pone substancialmente en peligro el espíritu de empresa alemán, puesto que cada fábrica, arruinada al disminuir la protección o implantarse medidas de gobierno, viene a ser como un cadáver colgado que contamina a gran distancia todos los seres vivos). Como hemos advertido ya, estamos muy lejos de considerar razonables esas seguridades, pero el hecho de que se hagan públicas y puedan seguir siéndolo es bastante deplorable, puesto que con ello se asesta un doloroso golpe a la confianza de que subsistirán en la industria la protección arancelaria y, como consecuencia, el espíritu emprendedor de Alemania. El mencionado informe nos permite inferir en qué forma se puede inocular un mortal veneno a las manufacturas alemanas, de tal modo que la causa de esa ruina no aparezca con claridad, y, sin embargo, penetre de modo certero hasta el origen mismo de la vida. Los aranceles cuantitativos deben ser sustituidos por derechos *ad valorem*, con lo cual se abrirá el camino de la defraudación y del comercio de contrabando inglés, precisamente en los artículos de uso general, de valor especial más reducido y de cuantía máxima; es decir, en aquellos artículos que forman la base de la industria manufacturera.

Adviértase así la importancia práctica que actualmente reviste la gran cuestión de la libertad internacional de comercio, y cuán necesario es que, por fin, se investigue de una vez a fondo y sin perjuicios los errores cometidos a este respecto por la teoría y por la práctica, resolviéndose de una vez para todas el problema de la coincidencia entre ambas, o haciendo, por lo menos, ensayos para lograrlo.

Verdaderamente el autor no expresa una afectada modestia, sino una profunda desconfianza en sus propias energías, cuando asegura que, después de muchos años de lucha contra sí mismo; de haber puesto cien veces en duda la exactitud de sus opiniones; de haberlas visto confirmada otras tantas veces, y después de haber probado y reconocido la inexactitud de la tesis adversa, ha llegado a la conclusión de que

era posible resolver este problema. El autor no siente la vanidad de contradecir viejas autoridades y de fundar nuevas teorías. Si fuese inglés, difícilmente hubiera puesto en duda el principio fundamental de la teoría de Adam Smith. Fueron las condiciones de su país las que, desde aquel tiempo, le permitieron desarrollar en varios artículos anónimos y, por último, bajo su nombre, en trabajos más amplios, sus opiniones opuestas a la teoría dominante. Hoy es principalmente el interés de Alemania lo que ha animado a comparecer con este escrito, aunque no puede negar que ha existido también un personalísimo motivo: concretamente la necesidad de demostrar mediante un escrito extenso que no es incapaz de expresar una opinión propia en materias de Economía política.

En contraposición directa con la teoría, el autor se esforzará en primer término, por extraer las enseñanzas de la Historia, derivando de ellas sus normas fundamentales; establecidas éstas, comprobará la calidad de los sistemas procedentes, y por último, como su tendencia es absolutamente práctica, definirá los caracteres más recientes de la política comercial.

Para mayor claridad expone el autor a continuación un resumen de los resultados principales que ha llegado en sus trabajos y reflexiones:

La unificación de las energías individuales con ánimo de proseguir un fin común es el medio más vigoroso para realizar la felicidad de los individuos. Sólo y separado de su prójimo, el individuo es débil y desamparado. Cuanto mayor es el número de aquellos con quienes está socialmente ligado, tanto más perfecta es la unión, tanto más copioso y escogido el producto, el bienestar espiritual y corporal de los individuos.

La agrupación más excelsa hasta ahora realizada de los individuos bajo la norma jurídica es la del Estado y la nación; la agrupación más elevada que quepa *imaginar* es la de la *humanidad entera*. Así como el individuo puede alcanzar sus fines individuales, en un nivel más alto, dentro del Estado y de la nación, que si está solo, así también todas las naciones realizarían en mayor escala sus fines si estuvieran ligadas por la norma jurídica, la paz eterna y el tráfico libre.

La naturaleza misma empuja paulatinamente las naciones a realizar esta máxima agrupación: en virtud de la diversidad del clima, del territorio y de los productos, las induce al cambio, y por la superpoblación y la abundancia de capitales y talentos, la emigración y a la colonización. El comercio internacional es una de más poderosas palancas de la civilización y del bienestar nacional, ya que haciendo surgir nuevas necesidades estimula a la actividad y tensión de energías, trasladando de una nación a otras nuevas ideas, inventos y aptitudes.

En la actualidad, sin embargo, la unión que entre las naciones puede resultar a base del *comercio internacional* es muy imperfecta, ya que se interrumpe o debilita por la guerra o por otras medidas egoístas de determinadas naciones.

A consecuencia de la guerra la nación puede perder su independencia, su propiedad, su libertad, su autonomía, su constitución y sus leyes, su idiosincrasia nacional, y en resumen, el grado ya alcanzado de cultura y bienestar, y puede ser también sojuzgada. Mediante las medidas egoístas de pueblos extraños, la nación puede ver perturbada su integridad económica, o retardado su progreso.

Uno de los principales objetos a que debe aspirar la nación es, y tiene que ser, el mantenimiento, desarrollo y perfección de la *nacionalidad*. No se trata de una aspiración falsa o egoísta, sino de algo racional que está en perfecto acuerdo con los verdaderos intereses de la humanidad entera; en efecto, tal idea conduce naturalmente a la definitiva unión entre las naciones, bajo la norma jurídica, a la unión universal, que sólo se compagina con el bienestar del género humano cuando muchas naciones alcanzan una etapa homogénea de cultura y poder; es decir, cuando la unión universal se realice por vía de *confederación*.

En cambio, una *unión universal basada en el predominio político*, en la riqueza predominante de una sola nación, es decir, en la *sumisión y dependencia de otras nacionalidades*, traería como consecuencia la ruina de todas las características nacionales y la noble concurrencia entre los pueblos; contradiría los intereses y lo sentimientos de todas las naciones que se sienten llamadas a realizar su independencia y a lograr un alto grado de riqueza y de prestigio político; no sería otra cosa sino una repetición de algo que ya ocurrió una vez, en la época de los romanos;

de un intento que hoy contaría con el apoyo de las manufacturas y del comercio, en lugar de utilizar como entonces el frío acero, no obstante lo cual, el resultado sería el mismo: la barbarie.

La civilización, la formación política y el *poderío de las naciones* hállanse principalmente condicionadas por su *situación económica*, y a la inversa. Cuanto más desarrollada y perfecta es una economía, tanto más civilizada y robusta es la nación; cuanto más crece su civilización y poderío, tanto más elevado puede ser el nivel de su cultura económica.

El desarrollo económico nacional puede señalarse las siguientes etapas principales de la evolución: estado salvaje, estado pastoril, estado agrícola-manufacturero, estado agrícola-manufacturero-comercial.

Es evidente que cuando una nación cuenta con variadas riquezas naturales y, disponiendo de una gran población, reúne la agricultura, las manufacturas, la navegación, el comercio interior y exterior, dicha nación se halla políticamente más formada y poderosa que un simple país agrícola.

Ahora bien, las manufacturas son la base del comercio interior y exterior de la navegación y de la agricultura perfeccionada, y, en consecuencia, de la civilización y del dominio político; una nación que logre *monopolizar el total de la energía manufacturera del globo terráqueo* y oprimir de tal modo a las demás naciones en su desarrollo económico que en ellas sólo pudieran producirse artículos agrícolas y materias primas, e instaurarse las industrias locales más indispensable, necesariamente lograría el *dominio universal*.

Cualquier nación que conceda algún valor a la autonomía y a la supervivencia, debe esforzarse por superar cuanto antes pueda el estado cultural inferior, escalando otra más elevado, asociando tan pronto como le sea posible la agricultura, las manufacturas, la navegación y el comercio, dentro de su territorio.

La transición de las naciones desde el estado salvaje al pastoril, y de éste al agrícola, y los primeros progresos en la agricultura se logran del mejor modo mediante el libre comercio con naciones civilizadas, es decir, con naciones manufactureras y mercantiles.

La transición de los pueblos agrícolas a la etapa de las naciones agrícolas, manufactureras y comerciales, sólo podría tener lugar en régimen de tráfico libre en el caso de que todas las naciones llamadas a desplegar una actividad manufacturera registraran al mismo tiempo el mismo proceso de formación; si las naciones no se pusieran unas a otras obstáculos en su desarrollo económico; si la guerra y los sistemas aduaneros no perturbaran su progreso.

Pero como las distintas naciones, favorecidas por circunstancias especiales, logran ventajas en sus manufacturas, en el comercio y en la navegación con respecto a otras; como dichas naciones advirtieron desde muy pronto esta excelencia era el medio más eficaz para conseguir y asegurar su predominio político sobre otras naciones, se han puesto en juego instituciones que fueron y son adecuadas para lograr un *monopolio manufacturero y mercantil*, deteniendo en su progreso a otras naciones menos adelantadas. El conjunto de estas instituciones (prohibiciones de importación, aranceles de importación, limitaciones a la navegación, primas a la exportación, etc.), es lo que se denomina sistema aduanero.

Obligadas por los progresos anteriores de otras naciones, por los sistemas aduaneros de otros pueblos y por la guerra, algunas naciones menos adelantadas se han visto obligadas a buscar los medios para llevar a cabo la transición, del estado agrícola al manufacturero, limitando mediante un sistema aduanero propio el comercio con otras naciones más adelantada y animadas por un afán de monopolio manufacturero que aquéllas consideran perjudiciales.

El sistema aduanero no es, como se pretende, un arbitrio mental, sino una natural consecuencia de la aspiración de las naciones a encontrar garantías de permanencia y prosperidad, o a lograr un dominio eminente.

Este empeño es, sin embargo, algo legítimo y racional si la nación que a él recurre se ve estimulada y no obstaculizada en su desarrollo económico, y si tal tendencia no es hostil a la finalidad más alta de la humanidad, la confederación, universal del futuro.

Del mismo modo de la sociedad humana puede considerarse desde un doble punto de vista, a saber: desde el *cosmopolita*, que abarca la humanidad entera, y desde el *político*, que tiene en cuenta los intereses especiales y la situación de la nación, así también la economía, tanto la de los particulares como la de la sociedad, puede considerarse desde dos distintos puntos de vista; teniendo en cuenta las energías *personales, sociales y materiales*, que dan lugar a la creación de riquezas, o considerando el *valor en cambio de los bienes materiales*.

Existe, pues, una *economía cosmopolita y otra política*, una *teoría de los valores en cambio* y una *teoría de las fuerzas productivas*, doctrinas que, siendo esencialmente distintas una de otra, deben ser desarrolladas con autonomía.

Las fuerzas *productivas* de los pueblos no sólo están condicionadas por la laboriosidad, el afán de ahorro, la moralidad, y la inteligencia de los individuos, o por la posesión de recursos naturales o capitales concretos, sino también por las instituciones y leyes sociales, políticas y civiles, y especialmente por las garantías de permanencia, autonomía y poder de su nacionalidad. Aunque los individuos sean laboriosos, económicos, aptos para el invento y la empresa, morales e inteligentes, cuando no existan la *unidad nacional y la división nacional del trabajo y la cooperación nacional de las energías productivas*, la nación nunca alcanzará un alto grado de bienestar y potencia, o bien no podrá asegurar la posesión duradera de sus bienes espirituales, sociales y materiales.

El principio de la división del trabajo ha sido hasta ahora concebido de modo incompleto. La productividad no radica solamente en la división de diversas operaciones económicas entre varios individuos, sino más bien en la agrupación intelectual y corporal de ellas para el logro de una finalidad común.

Este principio no es sólo aplicable a la fábrica aislada o a la agricultura, sino también a las energías agrícolas, manufactureras y comerciales de una nación.

Existe división del trabajo y cooperación de las energías productivas conforme a un módulo nacional cuando la producción intelectual

se halla en la nación en una proporción adecuada con respecto a la producción material, cuando la agricultura, la industria y el comercio nacionales se hallan regular y armónicamente desarrollados.

En el caso de una nación puramente agrícola, aunque trafique libremente con naciones manufactureras y comerciales, una gran parte de las fuerzas productivas y de las fuentes auxiliares de carácter natural tienen que permanecer ociosas y sin utilización. Su desarrollo intelectual y político, sus fuerzas defensivas, son limitadas. No puede poseer una flota importante ni un comercio ampliamente desarrollado. Todo ese bienestar que deriva del comercio internacional, puede ser interrumpido, perturbado y destruido por completo, a consecuencia de las normas extranjeras y de las guerras.

La energía manufacturera, en cambio, fomenta la ciencia, el arte y el perfeccionamiento político, aumenta el bienestar nacional, la población, los ingresos públicos y la potencialidad de la nación; le procura los medios para organizar conexiones mercantiles con todas las partes de la tierra, y para fundar colonias; estimula las pesquerías, así como la flota y la marina de guerra. Solamente ella puede elevar la agricultura nacional hasta un alto grado de desarrollo.

La energía agrícola y la manufacturera, reunidas en una misma nación, bajo el mismo poder político, viven en eterna paz, no pueden ser perturbadas por las guerras y las leyes extranjeras en materia mercantil, y así garantizan, como consecuencia, a la nación, el progreso incesante en su bienestar, civilización y poderío.

La energía agrícola y la manufacturera están condicionadas por la naturaleza, pero esa condicionalidad es muy distinta.

Los países de la zona templada están singularmente dotados para el desarrollo de la energía manufacturera, por razón de sus recursos naturales; en efecto, el clima templado es la zona de máxima tensión corporal e intelectual.

Los países de las zonas cálidas están, en cambio, muy poco favorecidos en orden a las manufacturas, pero poseen a su vez un monopolio natural respecto a ciertos productos agrícolas valiosos y estimados

en los países de la zona templada y los productos de la zona cálida (artículos coloniales) deriva principalmente la división *cosmopolita del trabajo* y la cooperación de energías, es decir, el gran comercio internacional.

Sería un comienzo perjudicial para un país de la zona cálida el intento de crear manufacturas propias. No habiendo sido llamado a ello por la Naturaleza, hará mayores progresos en su riqueza material y en su cultura si se limita a cambiar los productos industriales de la zona templada por los productos agrícolas de sus propias comarcas.

Ciertamente, los países de la zona cálida quedan por tal causa en situación de dependencia con respecto a los de la zona templada. Ahora bien, esta dependencia resulta inocua o más bien eliminada cuando en la zona templada existen varias naciones con un desarrollo semejante de sus manufacturas, comercio, navegación y potencialidad política, y cuando, además, tanto el interés como la potencialidad de las naciones manufactureras exigen que ninguna de ellas abuse de su dominio frente a las naciones más débiles de la zona cálida. Este predominio sólo resultaría peligroso o nocivo si toda la energía manufacturera, todo el gran comercio, la flota mercante y el poderío naval, estuvieran monopolizados por una sola nación.

En cambio, aquellas naciones que poseen, en la zona templada, un territorio extenso, abundantemente provisto con recursos naturales, dejarían inaprovechada una de las más ricas fuentes de bienestar, civilización y poderío, si no procurasen realizar la división del trabajo y la confederación de las energías productivas conforme a un módulo *nacional*, ya que poseen los medios, económicos y sociales esenciales para ello.

Entre los recursos económicos comprendemos una agricultura convenientemente adelantada, que no puede recibir ya estímulo alguno mediante la exportación de productos. Entre los recursos *intelectuales* comprendemos una avanzada cultura de los individuos. Entre los recursos *sociales* agrupamos las instituciones y las leyes, que procuran al ciudadano la garantía de su persona y de su propiedad, y el libre uso de sus energías físicas e intelectuales, así como la ausencia de institucio-

nes que perturban la industria, la libertad, la inteligencia y la moralidad; por ejemplo, el feudalismo, etc.

Una nación de tal naturaleza necesita hallarse en primer término abastecida en su mercado propio con productos de su propia industria; luego, que se encuentre en una relación *inmediata*, y cada vez más estrecha, con los países de la zona tórrida, enviándoles en naves propias sus artículos industriales, y recibiendo de ellos, en cambio, los productos de su zona.

En comparación con este tráfico entre los países manufactureros de la zona templada y los agrícolas de la zona cálida, posee una significación subalterna el comercio internacional restante con excepción de pocos artículos; por ejemplo, los vinos.

La producción de materias primas y artículos alimenticios es muy importante en las grandes naciones de la zona templada sólo en orden al comercio interior. Una nación rudimentaria o pobre, en el principio de la civilización, puede elevar considerablemente su agricultura mediante la exportación de cereales, vino, cáñamo, lino, lana, etc., pero con ello no habrá conseguido elevarse a la categoría de una gran nación en riqueza, civilización y poderío.

Cabe formular la regla de que una nación es tanto más rica y poderosa cuanto mayor es su exportación de productos manufactureros, cuanto más materias primas importa y cuanto más productos consume de la zona cálida.

Los productos de la zona cálida sirven a los países industriales de la zona templada no sólo como artículos alimenticios y materias primas para la producción, sino principalmente como estímulo para la producción agrícola e industrial. Una nación que consuma mayores cantidades de productos de la zona cálida, producirá y consumirá también, relativamente, mayores cantidades de productos de la propia industria y de la agricultura.

En la evolución económica de las naciones debida al comercio internacional, pueden señalarse cuatro períodos distintos: en el *primero*, la agricultura nacional se eleva mediante la importación de artícu-

los industriales extranjeros y la exportación de productos agrícolas del país; en el *segundo*, las manufacturas nacionales se desarrollan conjuntamente con la importación de artículos industriales del exterior; en el *tercero*, las manufacturas nacionales abastecen en su mayor parte el mercado propio; en el *cuarto*, se exportan grandes cantidades de artículos industriales de la propia nación, importándose, en cambio materias primas y productos agrícolas de otros países.

El sistema aduanero, como medio de fomentar la evolución económica nacional, gracias a la regulación del comercio exterior, debe siempre tomar como guía el principio de la *educación industrial de la nación*.

Querer exaltar la agricultura nacional mediante aranceles protectores, constituye una política inicial equivocada, porque la agricultura nacional sólo puede ser exaltada mediante las industrias del *país*, y porque excluyéndose las materias primas y los productos agrícolas exteriores, se mantienen a un bajo nivel las manufacturas propias del país.

La *educación económica-nacional* de las naciones que se hallan en un bajo nivel de inteligencia y cultura, o que son demográficamente pobres en relación con la extensión y productividad de su territorio, se fomenta de un modo más adecuado mediante el libre comercio con naciones muy cultas, ricas y laboriosas. Toda limitación del comercio de semejantes naciones con el propósito de implantar en ellas una energía industrial, resulta prematura y produce perniciosos efectos, no sólo sobre el bienestar de la humanidad entera, sino también sobre el progreso de la nación misma. Semejantes medidas protectoras sólo pueden justificarse cuando a consecuencia del comercio libre la educación intelectual, política y económica de la nación ha prosperado tanto, que su ulterior progreso resulta detenido y obstaculizado por la importación de productos industriales exteriores y por falta de una adecuada venta para sus propios productos.

Cuando una nación no posee territorios de extensión considerable, ni dispone de recursos naturales, variados, ni está en posesión de las desembocaduras de sus ríos, o es desfavorable la configuración de sus fronteras, el sistema proteccionista no puede aplicarse en absoluto o, por lo menos, no puede serlo con pleno éxito. Semejante nación de-

be intentar, en primer término, superar esos defectos mediante conquistas o pactos con otras naciones.

La *energía industrial* comprende tantas ramas de la ciencia y del saber, presupone tantas experiencias, prácticas y costumbres, que la formación industrial de la nación sólo puede operarse paulatinamente a base de ellas. Toda protección exagerada o prematura se condena a sí misma, puesto que determina la disminución del bienestar propio de la nación.

Lo más pernicioso y reprochable es el aislamiento repentino y absoluto de la nación, mediante prohibiciones. Estas son justificadas cuando, separada la nación de otra a causa de una prolongada guerra, se halla en un estado de prohibición involuntaria de los productos manufactureros de otras naciones, y en la absoluta necesidad de bastarse a sí misma.

En este caso, debe llevarse a cabo una paulatina transición del sistema prohibitivo al sistema proteccionista, aplicando aranceles largamente meditados y paulatinamente decrecientes. En cambio, una nación que quiere pasar del estado de no protección al de protección, debe partir de aranceles bajo, aumentándolos poco a poco, según una escala gradual.

Los aranceles de este modo establecidos tienen que ser *observados de modo inquebrantable* por los poderes públicos. *Nunca* deberán ser rebajados prematuramente; acaso se procederá a elevarlos cuando resulten insuficientes.

Cuando los aranceles a la importación, con los cuales trata de eliminarse la competencia extranjera, son demasiado altos, perjudican a la nación que los establece, ya que desaparece el afán de competencia de los industriales nacionales con los del exterior, y se fomenta la indolencia.

Cuando las industrias nacionales no prosperan, aun existiendo aranceles razonables y paulatinamente crecientes, ello es una prueba de que la nación no posee todavía los recursos necesarios para afianzar sus propias energías industriales.

Una vez establecido para determinar ramo industrial un *arancel protector*, nunca debe reducirse en tal forma que esta industria quede en peligro de muerte a causa de la competencia extranjera. La norma inquebrantable debe ser la *conservación de lo existente*, la protección de las raíces y del tronco de la industria nacional.

Por consiguiente, la *competencia extranjera* sólo puede ser admitida a *participar en el incremento anual del consumo*. Los aranceles habrán de elevarse en cuanto la competencia extranjera obtenga la mayor parte o la totalidad de ese incremento anual.

Una nación como la inglesa, cuya energía industrial ha logrado un amplio avance respecto a todas las demás naciones, mantiene y amplía sagazmente su supremacía industrial y mercantil, mediante un tráfico comercial lo más libre posible. En tal caso, el principio cosmopolita y el político son una misma cosa.

Ello explica la preferencia de ciertos economistas ingleses muy esclarecidos por la absoluta libertad mercantil, y la aversión que sienten perspicaces economistas de otros países a aplicar ese principio en sus países respectivos, dadas las circunstancias que en ellos prevalecen.

Desde hace un cuarto de siglo el sistema prohibitivo y proteccionista inglés actúa contra Inglaterra y en beneficio de las naciones que con ella compiten.

Producen contra Inglaterra el efecto más perjudicial sus propias limitaciones a la importación de materias primas y artículos alimenticios del exterior.

Las uniones mercantiles y los tratados de comercio constituyen el medio más eficaz para facilitar el tráfico entre distintas naciones.

Los tratados de comercio sólo son legítimos y útiles cuando procuran recíprocas ventajas. Son tratados mercantiles ilegítimos y nocivos aquellos en que la energía industrial incipientemente desarrollada de una nación se sacrifica a otra, para lograr concesiones relativas a la exportación de productos agrícolas; por ejemplo, los tratados al estilo del de Methuen, verdaderos tratados leoninos.

Uno de éstos fue el que se estipuló entre Alemania y Francia en el año de 1766. Todos los ofrecimientos que desde entonces se han hecho por Inglaterra y Francia y a otras naciones son de la misma naturaleza.

Aunque el arancel protector encarece por algún tiempo los artículos industriales del país, garantiza en el futuro precios más baratos, a causa de la competencia extranjera; en efecto, una industria que haya llegado a alcanzar su total desarrollo, puede abaratar tanto más lo precios de sus artículos cuanto que la exportación de materias primas y artículos alimenticios y la importación de artículos fabricados tienen que reportar costo de transporte y beneficios mercantiles.

La pérdida que para la nación resulta como consecuencia del arancel protector, consiste sólo en *valores*; en cambio, gana *energías*, mediante las cuales queda situada para siempre en disposición de producir incalculables sumas de valores. El gasto de valores debe considerarse solamente como el *precio de la educación industrial de la nación*.

La protección arancelaria sobre los artículos industriales no graba a los agricultores de la nación protegida. La exaltación de la energía industrial en el país incrementa la riqueza, la población y, como consecuencia, la demanda de productos agrícolas, así como la renta y el valor en cambio de la propiedad rústica, mientras que con el tiempo disminuyen de precio los artículos industriales requeridos por los agricultores. Estos beneficios superan diez veces las pérdidas que sufren los agricultores a consecuencia de una transitoria elevación de los artículos industriales.

También se beneficia el comercio exterior y el interior a consecuencia del sistema protector, ya que sólo adquiere importancia el comercio interior y exterior en las naciones que abastecen por sí mismas su mercado interior con productos industriales; que consumen sus propios productos agrícolas, y cambian materias primas y artículos alimenticios del exterior por sus excedentes de artículos industriales. En las naciones meramente agrícolas de la zona templada son insignificantes ambas manifestaciones mercantiles, y el comercio exterior de tales naciones se encuentra, por regla general, en manos de las naciones industriales y mercantiles que trafican con ellas.

Un adecuado sistema protector no otorga a los industriales del país *monopolio* alguno, sino sólo una garantía contra la pérdida de aquellos individuos que dedican sus capitales, talentos y energías a industrias aún desconocidas.

No otorga ningún monopolio porque aparece la *competencia nacional* en lugar de la extranjera, y porque cualquier miembro de la nación tiene derecho a participar en las primas ofrecidas por la nación a los individuos.

Sólo otorga un monopolio a los *ciudadanos de la propia nación* contra los súbditos de naciones extranjeras, que a su vez poseen para sí un monopolio análogo.

Ahora bien, este monopolio es provechoso, no sólo porque despierta las energías productivas aletargadas e inactivas, sino también porque atrae al país energías productivas exóticas (capitales materiales e intelectuales, empresarios, técnicos y obreros).

Frente a esto, en cualquier nación de vieja cultura cuyas fuerzas no pueden ser estimuladas de modo notorio por la exportación de materias primas y artículos agrícolas y por la importación de manufacturas extranjeras, el estancamiento de la energía industrial trae consigo grandes y variados perjuicios.

La agricultura de cualquier país semejante necesariamente tiene que anquilosarse, porque el crecimiento de población que halla medios de subsistencia cuando florece una gran industria propia, y origina una enorme demanda de productos agrícolas, hace más rentable, en conjunto, la agricultura, pero en masa de población se arroja sobre las tierras disponibles y provoca una fragmentación y parcelación de los fundos agrícolas, que resulta sumamente pernicioso para la potencialidad, la civilización y la riqueza nacional.

Un pueblo agrícola, que en su mayoría consiste en un conjunto de pequeños agricultores, no puede arrojar grandes cantidades de productos en el torrente del comercio interior, ni suscitar una importante demanda de productos industriales. En un país así cada individuo se halla sustancialmente limitado a su producción y a su consumo pro-

pios. En tales circunstancias nunca puede formarse en la nación un sistema perfecto de transportes, ni beneficiarse con las incomparables ventajas inherentes a la posesión del mismo.

La consecuencia necesaria de ello es la debilidad de la nación, lo mismo en el orden intelectual que en el material, en el individual como en el político. Estos efectos resultan tanto más peligrosas cuando las nacionalidades vecinas emprenden el camino inverso, y avanza en todos los aspectos, mientras nosotros retrocedemos; cuando en ellas la esperanza de un porvenir mejor eleva el ánimo, la energía y el espíritu emprendedor de los ciudadanos, mientras que entre nosotros todo estímulo queda asfixiado por la perspectiva de un porvenir nada prometedor.

La historia ofrece ejemplos de naciones que han sucumbido porque no supieron resolver a tiempo la gran misión de asegurar su independencia intelectual, económica y política, estableciendo manufacturas propias y un vigorosa estamento industrial mercantil.

Friedrich List (1789-1846), economista alemán, centró su atención en la superación del “subdesarrollo” de su país; pensamiento que lo sintetizó en un libro relativamente poco conocido y que fue publicado en 1841. Sus planteamientos, enfrentados a la visión dominante de ese entonces brindan, aún ahora, valiosas reflexiones para forjar respuestas alternativas. List levantó una posición contestaría de las visiones “globalizadoras” de su época, con gran éxito en la práctica, como se veía a través del desarrollo de Alemania; hecho que no pudo registrar List, quien, plagado por una serie de problemas y frustraciones, optó por suicidarse. El presente texto constituye la “introducción” del libro de List, obtenida de Martínez Coll, Juan Carlos (2001): “La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes”, Universidad de Málaga, www.eumed.net La versión textual de esta introducción está tomada por Martínez Coll de Federico List. 1942. Sistema Nacional de Economía Política. Fondo de Cultura Económica, México. pp. 31-49. También hay una traducción en Aguilar, Madrid, 1955.

AUTOSUFICIENCIA NACIONAL

John Maynard Keynes

I

Fui educado como la mayoría de hombres ingleses, para respetar el Libre Comercio no solamente como una doctrina económica, que una persona racional e instruida no puede dudar, sino casi como una parte de la ley moral. Consideraba que las comunes desviaciones de ella eran al mismo tiempo una tontería y un ultraje. Pensaba que las inamovibles convicciones inglesas sobre el Libre Comercio, mantenidas por casi cien años, eran tanto la explicación ante los hombres como la justificación ante el cielo de su supremacía económica. A finales de 1923 escribí que el Libre Comercio se basaba en verdades fundamentales “que, afirmadas con sus debidas cualidades, nadie capaz de comprender el significado de las palabras podía disputar”.

Examinando nuevamente hoy día las afirmaciones que sobre esas verdades fundamentales emití entonces, no me encuentro discutiéndolas. Sin embargo, la orientación de mi mente ha cambiado y comparto este cambio mental con muchos otros. Parcialmente, sin duda, mi experiencia sobre la teoría económica se ha modificado; -no debería acusar al Sr. Baldwin, como lo hice entonces, de ser “una víctima de la falacia proteccionista en su forma más cruda” porque él creía que, en las condiciones existentes, un arancel podría hacer algo para disminuir el desempleo británico. Pero en primer lugar atribuyo mi cambio de posición a otro asunto - a mis esperanzas y temores y preocupaciones, junto con las de muchos o la mayoría, yo creo, de esta generación en todo el mundo, que son diferentes de lo que fueron. Apartarse de los hábitos mentales del mundo de pre-guerra del siglo XIX es un asunto que toma tiempo. Asombra la cantidad de obsoletos pensamientos que la mente de uno arrastra incluso después de que el centro de la concien-

cia ha cambiado. Pero hoy día finalmente, a un tercio del camino hacia el siglo XX, muchos de nosotros estamos escapando del diecinueve, y para cuando lleguemos a su mitad, puede ser que nuestros hábitos mentales y lo que nos preocupa sea tan diferente de los métodos y valores del siglo XIX, como otros siglos han sido respecto de sus predecesores.

Así que aquí este día, presentando la primera de una serie de conferencias, que tendrán muchos sucesores pero ningún predecesor, pronunciándola en Irlanda, que ha levantado un enérgico pie fuera de sus pantanos para convertirse en el centro de ese experimento económico y que se sitúa casi tan remota del Liberalismo Inglés del siglo diecinueve como la Rusia Comunista o la Italia Fascista o las rubias bestias en Alemania. Siento apropiado intentar una clase de inventario, de análisis, de diagnóstico para descubrir en qué consiste esencialmente este cambio mental, y finalmente preguntar si, en la confusión de pensamiento que todavía envuelve a este recientemente hallado entusiasmo de cambio, no estaremos corriendo el innecesario riesgo de desechar con el agua sucia y la basura algunas perlas de la característica sabiduría del siglo diecinueve.

Qué creían estar llevando a cabo los Libres Comerciantes del siglo diecinueve, que estaban entre los más idealistas y desinteresados de los hombres?

Ellos creyeron –y tal vez es justo poner esto primero- que estaban siendo perfectamente sensatos, que solo ellos tenían la visión clara, que las políticas que pretendían interferir con el ideal de la división internacional del trabajo eran siempre la progenie de la ignorancia derivada del propio interés.

En segundo lugar, ellos creyeron que estaban solucionando el problema de la pobreza, y resolviéndolo para el mundo como un todo, utilizando de la mejor manera, como una buena ama de llaves, los recursos y habilidades del mundo.

Ellos creyeron, además, que no estaban sirviendo no solamente a la sobrevivencia de los más fuertes económicamente, sino a la gran causa de la libertad, de la libertad para las iniciativas personales y los do-

nes individuales, la causa del arte creativo y la gloriosa fertilidad de la mente liberada en contra de las fuerzas del privilegio, del monopolio y de la obsolescencia.

Ellos creían, finalmente, que eran amigos y garantes de la paz, de la concordia internacional, de la justicia económica entre las naciones y que eran los promotores de los beneficios del progreso.

Y si al poeta de ese período a veces le venían extraños deseos por deambular muy lejos a donde nunca llega el comerciante y coger a la cabra salvaje por los cabellos, allí también venía con total seguridad la reacción cómoda –

“Yo, como a la manada de frente estrecha, libre de nuestras gloriosas ganancias,

Como una bestia con bajos placeres, como una bestia con dolores bajos!”

II

¿Qué falta debemos encontrar en esto? Tomándolo en su valor superficial: ninguna. Sin embargo, muchos de nosotros no estamos contentos con ella como una teoría política que funciona. ¿Qué está mal? Pienso que debemos descubrir la fuente de nuestras dudas, no a través de un ataque frontal sino por un deambular –deambulando por una ruta diferente para encontrar el lugar del deseo de nuestro corazón político. Sin embargo trataré de relacionar la nueva orientación tan estrechamente como sea posible a la anterior.

Para comenzar con el tema de la paz. Ahora nosotros somos pacifistas con tanta fuerza de convicción que, si el internacionalista económico pudiera ganar este punto, él pronto reconquistaría nuestro apoyo. Pero ahora no parece obvio que una gran concentración de esfuerzo nacional para captar el comercio exterior, que la penetración de la estructura económica de un país por los recursos y la influencia de capitalistas extranjeros, que una dependencia muy estrecha de nuestra propia vida económica en las fluctuantes políticas económicas de los países extranjeros sean resguardos y garantías de la paz internacional.

Es más fácil, a la luz de la experiencia y la previsión, argumentar totalmente lo contrario. La protección de los existentes intereses foráneos de un país, la captación de nuevos mercados, el progreso del imperialismo económico -son una parte apenas evitable de un esquema de cosas que aspira al máximo de la especialización internacional y a la máxima difusión geográfica del capital donde sea que se asiente su propiedad. Aconsejables políticas nacionales podrían por lo general ser más fáciles de alcanzarse, si el fenómeno conocido como “el escape del capital” pudiera excluirse. El divorcio entre la propiedad y la real responsabilidad del manejo gestión es grave dentro de un país, cuando, como resultado de una empresa de capital compartido, se rompe la propiedad entre innumerables individuos que compran sus intereses hoy día y los venden mañana y carecen tanto del conocimiento como de la responsabilidad hacia lo que ellos poseen momentáneamente. Pero cuando el mismo principio se aplica internacionalmente, esto es, en tiempos de tensión, es intolerable - soy irresponsable hacia lo que yo poseo y aquellos que operan lo que yo poseo son irresponsables hacia mí. Pueden haber algunos cálculos financieros que demuestren que lo expuesto a continuación es ventajoso, que mis ahorros deberían ser invertidos en cualquier parte del globo habitable que presente la mayor eficiencia marginal del capital o la más alta tasa de interés. Pero la experiencia está indicando que la lejanía entre propiedad y operación- que históricamente está simbolizada para ustedes en Irlanda por un feudalismo ausente- es perversa en las relaciones entre los hombres, y que probablemente o por seguro, en el largo plazo, establecerán tensiones y enemistades que llevarán a la nada los cálculos financieros.

Tomen como ejemplo las relaciones entre Inglaterra e Irlanda. El hecho de que por generaciones los intereses económicos de los dos países han estado muy entrelazados no ha sido ocasión o garantía de paz. Puede ser verdad, y yo creo que lo es, que una gran parte de esas relaciones económicas son de tan gran ventaja económica para los dos países que sería muy necio alterarlas imprudentemente. Pero si usted no nos debe dinero, si nosotros nunca hubiéramos poseído sus tierras, si el intercambio de bienes fuera de una escala que hiciera que el asunto tuviera menor importancia para los productores de ambos países, sería mucho más fácil ser amigos. Yo simpatizo, por lo tanto, con aquellos quienes minimizarían, antes que con quienes maximizarían, el enredo

económico entre naciones. Ideas, conocimiento, ciencia, hospitalidad, viajes- esas son las cosas que por su naturaleza deberían ser internacionales. Pero dejen que los bienes sean producidos localmente siempre y cuando sea razonable y convenientemente posible, y, sobre todo, dejemos que las finanzas sean primordialmente nacionales. Sin embargo, al mismo tiempo, aquellos que buscan liberar a un país de sus enredos deberían ser muy lentos y cautelosos. No debería ser un asunto de romper raíces sino de entrenar lentamente a una planta para que crezca en una dirección diferente.

Por lo tanto, por esas fuertes razones, yo me inclino a creer que, luego de que la transición se haya logrado, una mayor medida de auto suficiencia nacional y aislamiento económico entre países, que existió en 1914, puede tender a servir la causa de la paz antes que lo contrario. De todas formas el período del internacionalismo económico no fue especialmente exitoso para evitar la guerra, y si sus amigos replican que la imperfección de su éxito nunca le dio una justa oportunidad, es razonable anotar que un mayor éxito es apenas probable en los años venideros.

Cambemos de esos asuntos de dudoso juicio, donde cada uno de nosotros tendrá derecho a su propia opinión, hacia una materia más puramente económica. En el siglo diecinueve, el internacionalista económico pudo probablemente reclamar con justicia que su política tendía al mayor enriquecimiento del mundo, que estaba fomentando el adelanto económico, y que un revertir el rumbo nos habría empobrecido seriamente tanto a nosotros mismos como a nuestros vecinos. Esto plantea un asunto de equilibrio entre ventaja económica y no económica, que nunca se decide fácilmente. La pobreza es una gran mal, y la ventaja económica es un bien verdadero, que no debe ser sacrificado por bienes verdaderos alternativos a menos de que claramente sea de un valor inferior. Estoy listo a creer que en el siglo XIX existieron dos grupos de condiciones que ocasionaron que las ventajas del internacionalismo económico pesaran más que las desventajas de diferente clase. En un tiempo cuando las grandes migraciones poblaban nuevos continentes, era natural que el hombre trasladara con él hacia los Nuevos Mundos los frutos materiales de la técnica del Viejo, encarnados por los ahorros de quienes los estaban enviando. La inversión de los ahorros

británicos en ferrocarriles y material rodante, a ser instalados por ingenieros británicos para llevar emigrantes británicos a nuevos campos y praderas, los frutos que ellos devolverían en su debida proporción a aquellos cuya frugalidad había hecho posible esas cosas, no era el internacionalismo económico, remotamente parecido en su esencia a la propiedad de una parte de la A.E.G. de Alemania por un especulador en Chicago, o a las mejoras municipales de Río de Janeiro por una solterona inglesa. Sin embargo, era el tipo de organización necesaria para facilitar lo anterior y que finalmente terminó en lo último. En segundo lugar, en un tiempo donde había enormes diferencias en el grado de industrialización y de oportunidades de capacitación técnica en los diferentes países, las ventajas de un alto grado de especialización nacional eran muy considerables.

Pero yo no estoy convencido de que las actuales ventajas económicas de la división internacional del trabajo sean comparables con lo que fueron. No debe entenderse que yo llevo mi argumento más allá de un determinado punto. En todos los casos es necesario un grado considerable de especialización internacional en un mundo racional donde hay amplias diferencias de clima, de recursos naturales, de aptitudes nativas, de nivel cultural y de densidad poblacional. Pero sobre una crecientemente amplia gama de productos industriales, y talvez también de productos agrícolas, dudo de que la pérdida económica de la autosuficiencia sea lo suficientemente grande como para que las otras ventajas de llevar gradualmente al productor y al consumidor dentro del ámbito de la misma organización nacional, económica y financiera sean más valederas. Se acumula experiencia que prueba que los procesos de producción masiva más modernos pueden realizarse en la mayoría de los países y climas casi con igual eficiencia. Además, con mayor riqueza, tanto los productos primarios como los procesados juegan una parte relativa menor en la economía nacional en comparación con las casas, servicios personales y comodidades locales que no están igualmente disponibles para el intercambio internacional, con el resultado de que un incremento moderado del consecuente anterior sobre una mayor autosuficiencia nacional deje de tener consecuencias serias al pesarse en la balanza frente a ventajas de un tipo diferente. En breve, la autosuficiencia nacional, a pesar de que cuesta algo, puede tornarse en un lujo que podemos afrontar, si así lo queremos.

III

Existen razones suficientemente buenas para que lo queramos? Hay muchos amigos míos que se han nutrido en la vieja escuela y que están razonablemente ofendidos por el desperdicio y pérdida económica concomitante con el nacionalismo económico contemporáneo existente, para quienes la tendencia de estos comentarios será de dolor y pena. Empero, permítanme tratar de indicar en términos agradables las razones que yo creo que veo.

El capitalismo internacional decadente pero individualista, en cuyas manos nos encontramos después de la guerra, no es un éxito. No es inteligente, no es hermoso, no es justo, no es virtuoso y no entrega los productos. Resumiendo, nos disgusta y estamos empezando a menospreciarlo. Pero cuando nos preguntamos con que reemplazarlo, nos quedamos perplejos.

Cada año se vuelve más obvio que el mundo se está embarcando en una variedad de experimentos político económicos, y que diferentes tipos de experimentos atraen a diferentes temperamentos nacionales y ambientes históricos. El internacionalismo económico del libre comercio del siglo diecinueve asumió que todo el mundo estaba, o estaría, organizado en base al capitalismo privado competitivo y en la libertad del contrato privado inviolablemente protegido por las sanciones de la ley, en varias fases –por supuesto, de complejidad y desarrollo, pero de acuerdo con un tipo uniforme que sería el objeto general para perfeccionar y ciertamente no para destruir. El proteccionismo del siglo diecinueve fue una mancha en la eficiencia y buen sentido de este esquema de las cosas, pero no modificó la suposición general sobre las características fundamentales de la sociedad económica.

Pero actualmente un país tras otro abandona estas suposiciones. Rusia está todavía sola en su experimento particular, pero ya no sola en el abandono de las viejas suposiciones. Italia, Irlanda, Alemania han puesto su mirada o la están poniendo hacia nuevas modalidades de política económica. Tras de ellos, muchos otros países, lo predigo, buscarán, uno por uno, nuevos dioses económicos. Inclusive países como Gran Bretaña y los Estados Unidos, que por excelencia todavía se some-

ten al viejo modelo, están luchando bajo la superficie, por un nuevo plan económico. No sabemos cual será el resultado. Todos estamos – todos nosotros yo creo, por cometer muchos errores. Nadie puede decir cual de los nuevos sistemas será el mejor.

Pero ese es el punto de esta discusión. Cada uno de nosotros tenemos nuestra propia inclinación. Sin creer que ya estamos salvados, nos gustaría intentar encontrar nuestra propia salvación. Por lo tanto, no queremos estar a merced de las fuerzas mundiales que sacan o tratan de sacar adelante un equilibrio uniforme de acuerdo con los principios ideales, si así se los puede llamar, del capitalismo “laissez-faire”. Existen todavía aquellos que se aferran a las ideas antiguas, pero en ningún país del mundo hoy pueden ser reconocidos como una corriente seria. Deseamos, por lo menos por ahora y mientras dure la actual fase experimental transitoria – ser nuestros propios amos, y estar tan liberados como podamos de las interferencias del mundo exterior.

Por tanto, mirándolo desde este punto de vista, la política de una incrementada autosuficiencia nacional debe ser considerada, no como un ideal en sí mismo, sino dirigido a la creación de un ambiente en el cual se pueden buscar otros ideales en forma segura y conveniente.

Permítanme proporcionarles una ilustración tan práctica de esto como me sea posible, que la escojo porque está conectada con ideas con las cuales mi propia mente ha estado recientemente muy preocupada. En asuntos de detalle económico, a diferencia de los controles centrales, estoy a favor de conservar un juicio privado así como la iniciativa y el empuje tanto como sea posible. Pero estoy convencido de que la retención de la estructura de la empresa privada no es compatible con el grado de bienestar material al que nos da derecho nuestro avance tecnológico, a menos que la tasa de interés baje a una cifra mucho menor de lo que es posible que suceda por las fuerzas naturales activas en la línea tradicional. Efectivamente, la transformación de la sociedad que yo preferiblemente concibo, puede requerir una reducción en la tasa de interés hacia el punto de desaparecer en los próximos treinta años. Pero esto no es muy posible que ocurra bajo un sistema en el cual la tasa de interés encuentra un nivel uniforme en todo el mundo luego de la provisión de riesgo y otros, y que opere bajo fuerzas financieras norma-

les. Por lo tanto, debido a la complejidad de las razones, que no puedo detallar aquí, el internacionalismo económico que abraza el movimiento libre del capital y de los fondos para préstamos así como los productos comerciables puede condenar a mi propio país durante una generación a un nivel mucho más bajo de prosperidad material que el que se podría lograr bajo un sistema diferente.

Pero esto es meramente una ilustración. Mi argumento central es que no hay expectativa, para la próxima generación, de una uniformidad en el sistema económico en todo el mundo como la que existió, hablando en términos generales, durante el siglo diecinueve; que todos necesitamos estar lo más liberados posible de la interferencia de cambios económicos en cualquier otra parte, para realizar nuestro experimento favorito hacia una República social ideal del futuro; y que un movimiento premeditado hacia una autosuficiencia nacional más grande y aislamiento económico hagan nuestras tareas más fáciles, en tanto en cuanto esto sea logrado sin un costo económico excesivo.

IV

Existe más de una explicación, yo creo, para la reorientación de nuestras mentes. El siglo diecinueve llevó a límites de criterio extravagantes lo que uno puede llamar abreviadamente “los resultados financieros”, como una prueba de la conveniencia de cualquier curso de acción auspiciado por una acción privada o colectiva. Toda la conducta de vida se basó en un tipo de parodia de la pesadilla de un contador. En vez de utilizar el material altamente incrementado y los recursos técnicos para construir una ciudad maravilla, construyeron zonas marginales; y pensaron que era correcto y conveniente construir zonas marginales porque las zonas marginales, en la prueba de la empresa privada, “pagaban”; mientras que la ciudad maravilla, ellos pensaban, habría sido un acto de tonta extravagancia, que en el imbécil idioma de la moda financiera, habría “hipotecado el futuro”, aunque como la construcción hoy de grandes y gloriosas obras puede empobrecer el futuro, ningún hombre lo puede ver hasta que su mente esté acosada por falsas analogías de una contabilidad irrelevante. Aún hoy, paso mi tiempo, la mitad en vano, pero también, debo admitirlo, la mitad exitosamente, tratando de persuadir a mis compatriotas de que toda la nación será sin

lugar a duras más rica si se utiliza a los desempleados y a las máquinas para construir las casas que se necesitan, que si se los mantiene ociosos. Es que las mentes de esta generación están todavía nubladas por cálculos empantanados que desconfían de las conclusiones que deberían ser obvias, de la confianza en un sistema de contabilidad financiera que tiene dudas sobre si tal operación “rendirá”.

Tenemos que seguir siendo pobres porque no “es rentable” ser ricos. Tenemos que vivir en chozas, no porque no podamos construir palacios, sino porque no podemos “pagarlos”. La misma regla de cálculo financiero autodestructivo gobierna cada paso en la vida. Destruimos la belleza del campo porque el esplendor inapropiado de la naturaleza no tiene valor económico. Somos capaces de apagar el sol y las estrellas porque no pagan un dividendo. Londres es una de las ciudades más ricas en la historia de la civilización, pero no puede “pagar” los altos estándares de los logros que sus propios ciudadanos son capaces de obtener, porque ellos no “rinden”.

Si yo tuviera la responsabilidad del Gobierno de Irlanda hoy, deliberadamente haría de Dublín, dentro de la escala de sus propios límites, una ciudad espléndida, totalmente dotada de todos los aditamentos del arte y la civilización de acuerdo a los más altos estándares de que sus ciudadanos sean capaces, convencidos de que podría crear, podría afrontar – y que creyeren no sólo que el dinero así gastado sería mucho mejor que cualquier cesantía, sino que haría innecesaria cualquier cesantía. Dado que con lo que hemos gastado en limosnas en Inglaterra desde la guerra podríamos haber hecho de nuestras ciudades las obras más grandes del hombre en el mundo.

Además, hemos concebido hasta hace poco, como un deber moral arruinar los retoños de la tierra y destruir las tradiciones eternas de la humanidad pertinentes a la buena administración, si podríamos conseguir una hogaza de pan un décimo de centavo más barata. No hubo nada que no haya sido nuestro deber sacrificar por Moloc y Mammon a la vez; ya que creímos fielmente que la adoración a estos monstruos lograría superar el flagelo de la pobreza y conducir a la próxima generación segura y cómodamente, a través del interés compuesto, hacia a la paz económica.

Hoy nos sentimos desilusionados, no porque seamos más pobres de lo que fuimos —por el contrario aún hoy disfrutamos, por lo menos en Gran Bretaña, de un estándar de vida mucho más alto que en épocas anteriores, sino porque parece que se han sacrificado otros valores innecesariamente, puesto que nuestro sistema económico no está, en efecto, permitiéndonos explotar al máximo las posibilidades de riqueza económica de acuerdo al nivel de progreso de nuestra técnica, pero se quedan cortos, haciéndonos sentir que igualmente podríamos haber consumido el margen en formas más satisfactorias.

Pero, una vez que nos permitamos ser desobedientes a la prueba de la ganancia de un contador, habremos empezado a cambiar nuestra civilización. Y debemos hacerlo de manera muy cautelosa y consciente. Debido a que hay un amplio campo de la actividad humana en donde tenemos que ser sabios para conservar las pruebas pecuniarias usuales. Es el Estado antes que el individuo, el que necesita cambiar su criterio. Es la concepción del Ministerio de Finanzas como Presidente de un tipo de compañía de economía mixta el que tiene que ser descartado. Ahora bien, si las funciones y propósitos del Estado son por lo tanto engrandecidas, la decisión sobre que, hablando en términos generales, debe producirse dentro de la nación y que debe ser intercambiado con el exterior, debe ser una prioridad dentro de la política.

V

De estas reflexiones sobre el propósito correcto del Estado, yo regreso al mundo de la política contemporánea. Habiendo buscado entender y hacer justicia a las ideas que sustentan la urgencia que sienten muchos países hoy en día hacia una autosuficiencia nacional mayor, tenemos que considerar con cuidado si en la práctica no estamos descartando muy fácilmente lo valioso que se logró en el siglo diecinueve. En aquellos países en que los defensores de la autosuficiencia nacional han obtenido poder, a mi juicio, sin excepción, se están cometiendo muchos errores. Puede ser que a Mussolini le están saliendo las muelas del juicio. Pero Rusia hoy por hoy es el peor ejemplo que el mundo, quizás, nunca haya visto de incompetencia administrativa y del sacrificio de casi todo aquello que es la razón de vivir de los cabezas huecas. Ale-

mania está a merced de irresponsables desencadenados—a pesar de que es muy pronto aún para juzgarla.

¿Irlanda? Bueno, sé tan poco de Irlanda que no debería ser un esfuerzo para mí ser discreto. Permítanme, sin embargo, arriesgarme a emitir unas pocas frases temerarias, pidiendo perdón de antemano a mis lectores por incursionar en aquello de lo que tengo poca garantía.

Siento una división en mis simpatías. Es obvio por lo que recién he dicho que, si yo fuese irlandés, debería encontrar mucho que me atrajera en el panorama económico de su gobierno actual hacia una mayor autosuficiencia. Pero, como hombre práctico y como quien considera la pobreza y la inseguridad como grandes males, yo desearía primeramente estar satisfecho en dos asuntos.

Mi primera pregunta es fundamental. Debería preguntar si Irlanda —sobre todo si la Nación Libre— es una unidad geográfica suficientemente grande, con recursos naturales suficientemente diversificados, para tener más que una muy modesta medida de autosuficiencia nacional que no fuera factible en modo alguno sin una desastrosa reducción de un estándar de vida ya de por sí no muy alto. Creo yo que debería contestar que sería un acto de mucha inteligencia de parte de los irlandeses el llegar a un arreglo económico con Inglaterra, el cual, dentro de los límites apropiados, retendría para Irlanda sus mercados tradicionales ingleses a cambio de ventajas mutuas para los productores británicos, dentro de un amplio sector, que en mucho tiempo no interfiera con el propio desarrollo de Irlanda. No vería yo en ello el menor grado derogatorio de su autonomía política y cultural. Debería ver en ello simplemente un acto de sentido común para la preservación del estándar de vida de los irlandeses, a un nivel que por sí solo hiciera posible la nueva vida política y cultural del país. Ahora no es demasiado tarde para lograr esto y sería conveniente para ambos países. Pero con cada dilación será más difícil, en la medida en que la exclusión del producto agrícola irlandés se adapta extremadamente a la tendencia actual de la política agrícola británica.

Pero si debido a complejas razones, buenas o malas, idealistas o políticas, yo tuviera que rechazar esto y debiera deliberadamente decidir resolver el destino económico del país de otra manera, habiendo to-

mado, por decir, mi decisión moral, me sentaría con el problema con mi mejor cabeza y podría ordenar que se trabaje en una lenta serie de experimentos. Nadie tiene derecho a jugar con los recursos del pueblo, yendo a ciegas hacia cambios técnicos imperfectamente comprendidos. Rusia se nos presenta como un feo ejemplo de lo que el ruin y desolador mal juicio y la obstinada experimentación pueden hacer en una población agrícola, al punto que los hombres realmente mueren del hambre en donde hasta hace poco tiempo era una de las áreas de mayor producción de alimentos del mundo. Los procesos agrícolas tienen raíces profundas, ellos mismos encuentran soluciones lentamente, son resistentes al cambio y desobedecen a un orden administrativo, y a pesar de ello son delicados y frágiles, y cuando han sufrido daños, no se recuperan con facilidad. ¿Qué tipo de herida se habría asestado en la bella cara de Irlanda si dentro de dos o tres años sus ricos pastizales fueran labrados y el resultado fuera un fiasco? Podría un hombre perdonarse una cosa así si hubiera actuado antes de tener conocimiento cierto y la experimentación cuidadosa hubiera primero demostrado, más allá de la duda razonable, que el proyecto era un éxito en la práctica —no digo que sin ningún costo— pero sin un costo indebido.

Mientras tanto, aquellos países que mantienen o están adoptando a las claras un proteccionismo directo a la antigua, refaccionado con el aumento de unas pocas cuotas del nuevo plan, están haciendo muchas cosas incapaces de una defensa racional. Así, si la Conferencia Mundial de Economía alcanza una reducción mutua de aranceles y prepara el camino para acuerdos regionales, éste será un tema que merezca un sincero aplauso. Ya que yo no debo supuestamente endosar todas las cosas que se hacen en el mundo político hoy en día a nombre del nacionalismo económico. Lejos de ello. Pero yo traigo mis críticas a hombros, como alguien cuyo corazón es amistoso y sensible a los experimentos desesperados del mundo contemporáneo, quien les desea el bien y quisiera que ellos tengan éxito, quien tiene sus propios experimentos en la mira, y quien, en última instancia, prefiere cualquier cosa sobre la tierra a lo que los informes de City no llamarían “la mejor opinión de Wall Street”. Deseo puntualizar que el mundo, hacia el que tan dificultosamente nos movemos, es diferente al internacionalismo económico ideal de nuestros padres, y que las políticas contemporáneas no deben juzgarse sobre las máximas de esa fe pasada.

Yo veo tres peligros inminentes en el nacionalismo económico y en los movimientos hacia la autosuficiencia nacional.

El primero es la Tontería –la tontería de los doctrinarios. No es nada raro descubrir esto en movimientos que han pasado algo rápido de la fase de conversaciones trasnochadas hacia el campo de la acción. No distinguimos al comienzo entre el color de la retórica con la que hemos ganado un asentimiento del pueblo, y la sustancia opaca de la verdad de nuestro mensaje. No hay nada insincero en la transición. Las palabras deben ser un poco salvajes –porque ellas asaltan los pensamientos de los no pensantes. Pero cuando los sillones del poder y la autoridad han sido alcanzados, no debe haber más lugar para la poesía.

Tenemos, por tanto, que contar al centavo el costo que nuestra retórica haya menospreciado. Una sociedad experimental tiene necesidad de ser mucho más eficiente que una largamente establecida, si quiere sobrevivir con seguridad. Necesitará todo su margen económico para sus propios propósitos y no puede regalar nada a la simpleza o a la impracticabilidad doctrinaria. Cuando un doctrinario procede a la acción debe, por decir, olvidar su doctrina. Porque aquellos que en la acción recuerdan la teoría, probablemente perderán de vista lo que están buscando.

El segundo peligro –uno peor que la tontería– es el Apresuramiento. Vale la pena citar el aforismo de Paul Valery: “Los conflictos políticos distorsionan y fastidian el sentido del pueblo para diferenciar entre asuntos importantes y asuntos urgentes”. La transición económica de una sociedad es algo que debe alcanzarse lentamente. Lo que yo he venido discutiendo no es una revolución repentina, sino la dirección de una tendencia secular. Tenemos un ejemplo temible en la Rusia de hoy en día, de los males de un apresuramiento insano e innecesario. Lo sacrificios y pérdidas de la transición serán bastante mayores si se fuerza el paso. No creo en la inevitabilidad del gradualismo, pero creo en el gradualismo. Esto es sobre todo verdadero para una transición hacia una mayor autosuficiencia nacional y una economía doméstica planificada. Ya que es la naturaleza de los procesos económicos el estar enraizados en el tiempo, una rápida transición involucrará la pura destrucción de la riqueza que, al inicio, el estado de las cosas, será mucho

peor que el estado anterior; y el gran experimento será desacreditado. Los hombres juzgan implacablemente por los primeros resultados.

El tercer riesgo, y el peor de los tres, es la Intolerancia y el sofocamiento de la crítica instruida. Los nuevos movimientos han llegado al poder a través de una fase de violencia o quasi violencia. Ellos no han convencido a sus oponentes; ellos los han derribado. Es el método moderno –pero soy lo suficientemente anticuado para creer que es totalmente desastroso– el depender de la propaganda y del control los órganos de opinión; se considera más inteligente y útil el fosilizar el pensamiento y usar todas las fuerzas de la autoridad para paralizar el juego de la mente sobre la mente. Para quienes han visto la necesidad de emplear todos los métodos posibles para alcanzar el poder, es una tentación muy fuerte el continuar utilizando para la tarea de construcción las mismas armas peligrosas que les funcionaron para el allanamiento preliminar.

Rusia, una vez más, nos proporciona un ejemplo de la multitud de errores que comete un régimen cuando se ha eximido a sí mismo de la crítica. La explicación de la incompetencia con la cual las guerras se conducen siempre de parte y parte, pueden residir en la inmunidad comparativa de la crítica que brinda la jerarquía militar al alto comando. No tengo una admiración excesiva por los políticos pero, habiendo crecido como lo han hecho en el aliento mismo de la crítica, son ellos tan superiores a los soldados! Las revoluciones solamente tienen éxito porque son dirigidas por políticos contra soldados. Por paradójico que sea ¿quién ha escuchado alguna vez de una revolución exitosa conducida por soldados en contra de políticos? Pero todos odiamos la crítica. Nada aparte de un principio arraigado hará que voluntariamente nos exponamos a ella.

Sin embargo, las nuevas modalidades económicas contra los cuales estamos tropezando son, en la esencia de su naturaleza, experimentos. No tenemos de manera anticipada una idea clara cimentada en nuestras mentes de lo que queremos exactamente. Lo descubriremos en el camino y tendremos que moldear nuestro material de acuerdo a nuestra experiencia. Ahora, para este proceso, la crítica audaz, libre e inmisericorde es un *sine qua non* del éxito definitivo. Necesitamos la

colaboración de todos los espíritus brillantes de la época. Stalin ha eliminado cada mente independiente y crítica, a pesar de que ellos simpatizan en términos generales. El ha creado un ambiente en el cual los procesos de la mente están atrofiados. Los suaves circunvoluciones del cerebro se han convertido en leña. El rebuznar multiplicado de quien habla a gritos reemplaza las inflexiones de la voz humana. El gemido de la propaganda aburre aún a las aves y a las bestias del campo hasta la estupefacción. Dejemos que Stalin sea un ejemplo aterrador para todos aquellos que quieren hacer experimentos. Si no, yo, a cualquier costo, pronto estaré de vuelta en mis viejos ideales del siglo diecinueve, en donde el juego de la mente sobre la mente creó para nosotros la herencia que hoy en día, enriquecidos por lo que nuestros padres nos procuraron, buscamos desviar hacia nuestros apropiados propósitos.

J. M. Keynes (1883-1946), fue un destacado economista británico. Fue miembro del King's College, Cambridge (Inglaterra), participó en la creación de las instituciones de Bretton Woods y defendió posiciones de intervenciones estatales activas. El texto es la Conferencia Finlay, presentada en el University College, Dublín, el 19 de Abril 1933, y publicada en el Yale Review Vol 22 (4), pp 755-769, 1933. La presente es una versión corregida a partir de la traducción al castellano de FES ILDIS publicada por Ecuador Debate (CAPP), No 60.

PROBLEMAS CON EL LIBRE COMERCIO INTERNACIONAL

Perspectivas neoclásicas y de Estado-estable

Herman E. Daly

Introducción

Ninguna receta política infunde mayor consenso entre los economistas que aquella que sostiene el “libre comercio internacional basado en la especialización internacional de acuerdo con las ventajas comparativas”. El libre comercio internacional ha sido por mucho tiempo la “posición inercial (por defecto)”, que se presumía buena salvo prueba en contrario en casos específicos. Esta presunción debería ser revertida. La posición por defecto debería estar en favor de la producción nacional para mercados nacionales, con un comercio internacional balanceado (no desregulado), como una segunda alternativa cuando la producción doméstica es demasiado inconveniente.

Tres clases de argumentos son ofrecidos para defender esta visión. Los mismos se corresponden con los tres objetivos básicos de toda política económica: división eficiente, distribución justa y escala sustentable. Los dos primeros son objetivos tradicionales de la economía neoclásica; el tercero es aceptado desde hace poco tiempo y es asociado con el punto de vista económico del estado-estable. Escala sustentable significa que la escala (cantidad de habitantes más uso de los recursos per cápita, es igual al uso total de los recursos) de la economía relativa al ecosistema continente debe ser sustentable biofísicamente. En otras palabras, el uso de materia prima y energía debe tener lugar dentro de la capacidad regenerativa, y la generación de desechos debe tener lugar dentro de la capacidad de absorción del ecosistema. En la primera sección, los tres tipos de argumentos serán discutidos con la extensión posible dentro del marco neoclásico de referencia. En la segunda sección, la idea de escala será expandida a una discusión de la

economía del estado-estable. La última sección explica las aplicaciones adicionales del debate sobre el libre comercio internacional.

Argumentos en favor de la protección local

Distribución eficiente

Existe un claro conflicto si una nación sigue una política económica de internalización de costos externos en los precios, y simultáneamente, una política de libre comercio internacional con países que no internalizan sus costos externos en sus precios. Al país que internaliza sus costos debería permitírsele emplear derechos aduaneros para compensar los costos más altos, no para proteger una industria ineficiente, sino para proteger una eficiente política nacional contra la competencia mediante la disminución de estándares. Esto no implica imposición de preferencias ambientales de juicios morales de un país sobre otro. Cada país fija las normas de internalización de costos en su propio mercado. Quien venda en el mercado de otra nación debe jugar con las reglas sobre internalización de los costos de esa nación, o pagar una tarifa aduanera suficiente para remover la ventaja comparativa de los estándares más bajos como un precio de admisión a ese mercado. Por ejemplo, el atún vendido en Estados Unidos por los pescadores de México o de Estados Unidos debe incluir el costo de la prevención de delphinidos asociado con la captura del atún, como lo requiere el Acta para la Protección de los Mamíferos Marinos (MMPA) de Estados Unidos. El atún vendido en el mercado mexicano por los pescadores mexicanos o estadounidenses no necesita incluir ese costo. Cada país fija sus propias reglas. No habría imposición de estándares o “imperialismo ambiental”.

La competencia puede reducir los precios de dos maneras: incrementando la eficiencia o bajando los estándares. Los estándares más bajos se refieren a la falta de internalización de los costos sociales y ambientales. Los costos de la empresa son reducidos mediante bajos estándares de control de la contaminación, bajos estándares de seguridad de los trabajadores, bajos salarios y bajo estándar de vida para los trabajadores, y entre otros, bajos estándares en los sistemas de salud. El libre comercio internacional no es suficiente para evitar la competencia mediante la reducción de estándares. Asegurar bajos precios ignorando o

externalizando costos reales es una transgresión a la eficiencia. Hasta el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) hacía una excepción al trabajo de los presidiarios, reconociendo que requerir a los ciudadanos de un país que compitan contra el trabajo de los prisioneros de otro país es llevar la competencia de la reducción de estándares demasiado lejos. Sin embargo, no existe una excepción similar para el trabajo de los niños, el riesgo de trabajo no asegurado o el salario de subsistencia por trabajo. La protección de una industria verdaderamente ineficiente contra la competencia de un verdaderamente más eficiente competidor extranjero que es lo generalmente sugerido como “protección” es una forma muy diferente de proteger una política nacional eficiente que toma en cuenta todos los costos en el precio contra la competencia mediante la reducción de estándares de los países que, por alguna razón, tienen niveles más bajos de vida para los trabajadores y estándares más bajos de seguridad, de medio ambiente y de salud.

La competencia mediante la reducción de estándares existe dentro, así como también entre naciones. La maximización de las ganancias de las empresas en competencia siempre tiene un incentivo para externalizar los costos en el grado en que puedan quitárselos de encima. Dentro de las naciones hay una gran estructura legal, administrativa y de control diseñada precisamente para prevenir la externalización de los costos, que significa no dejar que se bajen los costos sociales y ambientales. Pero no existe un cuerpo legislativo análogo o una administración a nivel internacional. Hay solamente leyes nacionales, y son en gran medida diferentes unas de otras. Si a una empresa se le permite producir bajo los estándares más permisivos y vender sus productos sin ninguna sanción en países con estándares más altos, eso significará que lograron externalizar los costos y presionar a los países con estándares más altos para seguir bajando sus estándares, en realidad, para “imponer” sus estándares más bajos.

Distribución justa

De acuerdo con la doctrina de las ventajas comparativas, el libre comercio internacional entre los países ricos y los pobres beneficiará a ambos. El teorema de la equiparación del factor-precio reconoce que la

clase trabajadora en los países con salarios altos bajará sus salarios, pero las ganancias totales del comercio internacional supuestamente serán suficientes para compensarlos si ellos estuvieran dispuestos a hacerlo.

Una asunción explícita del argumento de las ventajas comparativas es el factor de la inmovilidad entre las naciones, en particular la inmovilidad internacional del capital. Cuando el capital se mueve internacionalmente sigue la ventaja absoluta, de la misma manera que lo hace dentro de una nación. Solamente si el capital no puede cruzar las fronteras nacionales en búsqueda de la ventaja absoluta hay una razón para que se aplique la lógica de las ventajas comparativas en su ubicación dentro de una nación. Una vez que el capital se mueve internacionalmente, como lo hace hoy ciertamente, entonces todas las consoladoras afirmaciones sobre las ventajas comparativas son irrelevantes. Más aún, la tendencia a la igualación del salario llega a ser mucho más fuerte cuando el capital que se mueve libremente se une al libre flujo de mercaderías. Cuando el capital fluye al extranjero, ya no hay la misma oportunidad de nuevos empleos a nivel nacional que existía cuando el capital se quedaba en su país y se especializaba de acuerdo con las ventajas comparativas internacionales. El capital ahora deja el país, y los trabajadores nacionales tienen menores posibilidades de empleo. Vale la pena recordar que la gran mayoría de los ciudadanos viven de un salario. Aún cuando el libre comercio internacional y la movilidad del capital hagan subir los salarios en los países que los tengan bajos, y esta tendencia pueda ser obstruida por la gran sobrepoblación y el rápido crecimiento de la población en los países con bajos salarios, lo hacen a expensas de los trabajadores y para beneficiar al capital en los países con salarios altos, incrementando así la desigualdad en los ingresos en los países con salarios altos.

Los economistas neoclásicos admiten que las externalidades resultantes de la sobrepoblación pueden extenderse a otras naciones, y esto otorga una razón legítima en contra de la libre inmigración, que no congenia sin embargo con los sentimientos liberales. Pero las externalidades de la sobrepoblación, en la forma de mano de obra barata, puede extenderse a otros países a través de la libre inmigración del capital como si fuera a través de la libre inmigración de los trabajadores.

La legitimación de las restricciones sobre la migración de trabajadores, son de esta manera fácilmente extensibles a las restricciones sobre la migración del capital.

Escala sustentable

La respuesta generalmente dada para los problemas de distribución mencionados arriba es que el crecimiento se ocupará de ellos. El problema de la movilidad de la competencia mediante la reducción de estándares será considerado con la armonización de los estándares hacia arriba. El problema de la distribución de la caída de los salarios en los países con salarios altos será solamente temporal. La te neoclásica es que el crecimiento eventualmente elevará los salarios al nivel de los que anteriormente eran más altos y aún más. El tercer objetivo, escala sustentable del uso total de los recursos, nos hace preguntar qué pasará si toda la población de la tierra consume los recursos de manera asociada con los salarios reales corrientes de los países con altos salarios. Esta cuestión es central para el paradigma del Estado-estable, pero queda sin preguntarse en la visión neoclásica, o se da la respuesta fácil de que no existen límites ambientales.

Los economistas del Estado-estable sugieren la siguiente respuesta: la capacidad de regeneración y asimilación de la biósfera no puede soportar sosteniblemente aún los niveles presentes de uso de los recursos, mucho menos el muchas veces requerido incremento mediante la “armonización hacia arriba” de los estándares de consumo. Todavía menos, el ecosistema puede sostener la armonización de los estándares hacia arriba en una población siempre creciente tratando de consumir cada vez más per cápita. Este límite al desarrollo no reconocido hasta el momento pone un freno a la habilidad del crecimiento de dejar atrás los problemas de distribución puestos de manifiesto por el libre comercio internacional con la libre movilidad del capital. En electo, el libre comercio internacional llega a ser una receta para la competencia mediante la reducción de estándares que lleva a la armonización hacia abajo de la división de tareas eficiente, la distribución equitativa y la sostenibilidad ecológica.

Frente a estos enormes problemas, ¿qué es lo que solicitan siempre las asociaciones de libre comercio a las empresas y a los gobiernos

influenciados por las empresas? Hay, por supuesto, ganancias en la eficiencia por la mayor especialización bajo el libre comercio internacional, pero esto es poco comparado con las pérdidas que ya discutimos. La gran atracción es que cuanto más grande se hace el área del libre comercio internacional y cuanto más grande y cuanto menos obligaciones tenga la empresa, menos responsable será ante una comunidad nacional o local. En mayor medida las corporaciones van a poder comprar mano de obra en los mercados de bajos salarios y vender sus productos en los mercados que todavía tienen salarios altos y altos ingresos. Cuanto más grande el mercado, las compañías podrán evitar por más tiempo la lógica de Henry Ford, quien tenía que pagar a sus trabajadores suficiente como para que ellos pudieran comprar sus automóviles. En una gran área del comercio internacional, se puede seguir por un largo tiempo haciendo automóviles con mano de obra barata en un lugar y vendérselos a los que todavía ganan salarios altos en cualquier otro lado. Cuanto más grande se hace el ámbito del comercio más fácil es separar los costos y beneficios por lugares, evitando así la disciplina de internalización geográfica de los costos. Esta es la razón por la que las compañías transnacionales apoyan el libre comercio internacional y por qué los trabajadores y ambientalistas no lo apoyan.

El nombre correcto del “libre comercio internacional” (¿quién se puede oponer a la libertad) es ‘comercio internacional desregulado’, el cual debería servir para recordarnos que la desregulación no es siempre una buena política. Recuerdo una experiencia reciente con la desregulación de las instituciones de ahorro y préstamo, las compras financiadas con la emisión de documentos de alto riesgo, y la corriente inestabilidad de nuestras industrias bancarias y aerolíneas. Ninguna entidad que logre ganancias tiene interés en externalizar los costos. La regulación se necesita para mantener los costos internos, de esa manera la reducción de costos proviene de verdaderas mejoras en la eficacia, en lugar de simplemente arrojar los costos sobre otros en la forma de estándares más bajos. Nuevamente, el punto es no negar que existen ganancias del libre comercio internacional.

De otra manera, estaríamos de acuerdo con Keynes, en que solamente hay ganancias en el autoabastecimiento de las naciones, acompañado por el comercio internacional de productos que no resulta con-

veniente producir a nivel nacional: “Simpatizo, por lo tanto, con aquellos que minimizarían, y no con aquellos que maximizarían, esa vinculación económica entre las naciones. Las ideas, el conocimiento, el arte, la hospitalidad, los viajes... éstas son las cosas que por su naturaleza deberían ser internacionales. Pero dejemos que los productos sean simples siempre que ello sea razonable y convenientemente posible; y sobre todo dejemos que el financiamiento sea primordialmente nacional.”¹

El paradigma del Estado-estable y el libre comercio internacional

Aunque los argumentos de la división de tareas y la distribución pueden ser hechos dentro del paradigma neoclásico estándar, el argumento de la escala, como hemos visto, requiere algún grado de aceptación del paradigma del Estado-estable. Como la última visión no es tan familiar como la primera, será desarrollada en esta sección.

La visión preanalítica de la cual surge la economía del Estado-estable es que la economía, en su dimensión física, es un subsistema abierto dentro de un sistema materialmente total cerrado, finito y que no crece: el ecosistema de la Tierra o la biósfera. Un sistema “abierto” es uno con “tracto digestivo”, es decir, uno que toma materia y energía del medio ambiente en una forma entrópica baja (materias primas), y los devuelve al medio ambiente en una forma entrópica -alta (residuo). Un sistema “cerrado” es aquel en el cual solamente fluye la energía, mientras que la materia circula dentro del sistema. Cualquier cosa que fluya a través de un sistema, entrando como una materia prima (*input*) y saliendo como un producto (*output*) es llamado “materia prima procesada” (*throughput*). De la misma manera que un organismo mantiene su estructura física mediante un flujo metabólico y está conectado al medio ambiente por ambos lados de su tracto digestivo, así también la economía requiere un *throughput* que debe de alguna manera consumir y contaminar el medio ambiente. Una economía de Estado-estable es aquella en la cual su *throughput* permanece constante al punto que nada consume al medio ambiente más allá de su capacidad regenerativa, y no lo contamina más allá de su capacidad de absorción.

En la visión de la economía como un subsistema abierto pueden postularse dos versiones: el mundo “vacío” y el mundo “lleno”. Por su-

puesto, el mundo nunca estuvo realmente vacío o lleno en absoluto, sólo relativamente vacío de seres humanos y su mobiliario (el capital hecho por el hombre) cuando estaba relativamente lleno de otras especies y sus hábitats (capital natural). Años de crecimiento económico (la conversión de lo natural al capital hecho por el hombre) ha cambiado el modelo básico de escasez. El papel del factor limitante de la mayor expansión de la economía ha cambiado, antes era el capital existente hecho por el hombre y ahora es el capital natural que queda.

El crecimiento de un subsistema está efectivamente limitado por la relación complementaria entre el capital hecho por el hombre y el capital natural. Si las dos formas de capital fueran dos buenos sustitutos, entonces el capital natural podría ser totalmente reemplazado por el hecho por el hombre, y el único límite a la expansión del capital hecho por el hombre sería la finitud del sistema contenedor. Pero de hecho, las dos formas de capital son complementarias.

El capital hecho por el hombre pierde su valor sin un complemento de capital natural. ¿Qué son los barcos pesqueros si no hay peces? ¿Se conciben las fábricas sin árboles? Y aún si pudiéramos convertir el océano entero en una laguna para pescar, podríamos necesitar todavía el capital natural de la energía solar, organismos fotosintéticos, recicladores nutrientes, y así en adelante. El énfasis de los economistas en la competencia, o la sustitución, cercano al eclipse de la cooperación o la complementaridad en relaciones técnicas entre factores de producción, es análogo a su preferencia por la competencia sobre la cooperación en relaciones sociales. También resulta de la “conveniencia analítica” que parece haber llegado a un valor más alto en cuanto a congruencia con los hechos.

La visión preanalítica que sustenta a los estándares económicos es que la economía es un sistema aislado: un flujo circular de intercambio de valores entre empresas y hogares. Un sistema “aislado” es aquel en el que ni la materia ni la energía entra o sale-, no tiene relación con su medio ambiente, y para todos los propósitos prácticos no tiene medio ambiente. Mientras que esta visión es útil para analizar el intercambio entre productores y consumidores, y preguntas relacionadas con la ubicación o la distribución, no es muy útil para el estudio de la relación

de la economía con el medio ambiente (escala). La analogía es como si en la visión de un biólogo un animal tuviera sólo un sistema circulatorio, pero no tracto digestivo o pulmones. El animal estaría en un sistema aislado. Sería completamente independiente de su medio ambiente. Si se pudiera mover, sería un movimiento mecánico perpetuo. Su medida no importaría.

Los economistas están interesados en la escasez, y mientras la escala de la economía humana era muy pequeña en relación con el ecosistema, uno podía abstraerlo del *throughput*, porque no había sacrificio aparente en incrementarlo. La economía ha crecido ahora a una escala tal que ya no resulta razonable. También hemos fracasado en hacer la distinción elemental entre crecimiento (es decir, incremento físico en tamaño resultante de la adición o asimilación de materiales), y desarrollo (la realización de potencialidades o evolución a un completo, mejor o diferente estado). Cuantitativa o cualitativamente los cambios siguen diferentes leyes. La confluencia de las dos, como generalmente hacemos en nuestra medición de la actividad bruto, ha llevado a mucha confusión.

La visión usual preanalítica, la que soporta la mayoría del análisis económico neoclásico, es que la economía es un sistema total y la naturaleza es un subsistema. El crecimiento de la economía no está presionado por ningún sistema natural que lo rodee. La naturaleza puede ser finita, pero es sólo un sector, el sector extractivo de la economía, por el cual otros sectores pueden sustituir sin limitar el desarrollo en general en ninguna forma importante. Si la economía es vista como un sistema aislado, entonces no hay medio ambiente que presione su continuo crecimiento. Pero si lo vemos como un subsistema de un ecosistema más grande pero finito y que no crece, entonces obviamente, el crecimiento está limitado. La economía puede continuar su desarrollo cuantitativamente sin crecer cualitativamente, de la manera en que lo hace el planeta Tierra, pero no puede continuar creciendo. Más allá de algún punto se va a aproximar a un estado estable en sus dimensiones físicas. Desarrollo sustentable es desarrollo sin crecimiento, en otras palabras, una economía físicamente de Estado-estable que puede continuar desarrollando mayor capacidad para satisfacer los deseos humanos por medio del incremento de la eficiencia en el uso de recursos, o

mejorando las instituciones sociales, o clarificando las prioridades éticas, pero no incrementando el *throughput* de los recursos.

Implicaciones para la política sobre comercio internacional

A la luz de la distinción, entre crecimiento versus desarrollo, retornemos al problema del comercio internacional y consideremos dos preguntas: ¿Cuál es el efecto más probable del libre comercio internacional sobre el crecimiento? ¿Cuál es el efecto más probable del libre comercio sobre el desarrollo?

Es probable que el libre comercio internacional estimule el crecimiento del *throughput*. El libre comercio internacional ofrece la posibilidad de importar capacidad de carga ambiental en la forma de materias primas y capacidades de absorción de residuos en el intercambio de producción. Ello permite a un país exceder sus límites internos de regeneración y absorción al importar estas funciones desde otros países. Esto tiende a incrementar el *throughput*, mientras otras cosas se mantienen iguales. Pero podría ser alegado que el país exportador de la capacidad de soporte puede haber tenido que incrementar el *throughput* mucho más que si hubiera producido los productos internamente en vez de importarlos. De cualquier manera, el comercio internacional pospone el día en que los países deban enfrentar la disciplina de vivir sin capacidades naturales regenerativas y de absorción, y haciendo eso probablemente actúe como un balance para incrementar el crecimiento del *throughput* y la degradación del medio ambiente.

El libre comercio internacional introduce una mayor separación espacial entre los beneficios de la producción y los costos ambientales del crecimiento del *throughput*, haciendo más difícil para el último atemperar el crecimiento del primero. Más aún, como resultado del incremento de la integración causado por el comercio internacional, los países enfrentarán controles ambientales más tensos, más simultáneos y menos secuenciales que lo que harían con menos comercio internacional e integración. Por lo tanto, habrá menos oportunidades de aprender de la experiencia previa de otros países con un *throughput* controlante.

Resumiendo, al hacer insumos de los recursos y al poner las capacidades de absorción de todas partes a disposición de los requerimientos de cualquier lado, el libre comercio internacional tiende a incrementar el crecimiento del *throughput* y el grado de degradación ambiental.

¿Tenderá el libre comercio internacional a incrementar la eficiencia de los recursos y a reducir el daño ambiental hasta algún nivel de bienestar? En el párrafo precedente se señaló que el comercio internacional podría incrementar la eficacia de los recursos a través de la especialización. Pero hay otras probables consecuencias también. El comercio internacional incrementa la competencia a bajos costos. Los costos pueden ser reducidos por verdaderas mejoras en la eficiencia técnica, o por la externalización desde las bases de la empresa hasta el público mediante la reducción de los estándares sociales, ambientales y de seguridad. En otras palabras, como ya se discutió, la competencia puede “incrementar la eficiencia” o “reducir los estándares”. La competencia que reduce los estándares para mantener o atraer capital sin controles por medio de la reducción de salarios, seguros médicos ‘ estándares ambientales, y así en adelante, no es desconocida. La externalización de los costos es ineficiente socialmente. Un país que trata de internalizar costos externos no puede lograr una política tan eficiente si entra en libre comercio con países que no internalizan sus costos externos. La reducción de la eficiencia resulta en un *throughput* más alto que cualquier nivel dado de bienestar social, mientras que otras cosas permanecen iguales.

Además, aparece un conflicto entre la promoción de la eficiencia estática y dinámica. Por ejemplo, el comercio internacional de residuos tóxicos promueve la eficiencia estática al permitir a los residuos ser dejados en el lugar que cueste menos, de acuerdo con los precios y las tecnologías de hoy. Pero una eficiencia más dinámica ayudaría al dejar fuera de la ley la exportación de elementos tóxicos, internalizando sus costos en su país de origen, es decir no solamente la empresa, sino también el país bajo cuyas leyes la empresa opera. Esto crea un incentivo para la empresa y la nación de origen para encontrar medios técnicos superiores para tratar las toxinas que producen, o rediseñar los procesos para evitar su producción.

En conclusión, los problemas de división de tareas, distributivos y de escala provenientes del libre comercio internacional del mundo de hoy son suficientes para revertir la posición por defecto a su favor. Las medidas para globalizar e integrar la economía del mundo deberían ser tratados ahora como una mala idea, a menos que se pruebe lo contrario en casos específicos.

Nota

- 1 J.M. Keynes, National self sufficiency, en “The collected writings of John Maynard Keynes”, vol. 21, D. Moggeridge (ed), MacMillan & Cambridge Univ. Press, 1933.

H.D. Daly es un destacado economista de Estados Unidos, activo promotor de la “economía ecológica”. Fue economista principal del Banco Mundial y actualmente es docente en la Universidad de Maryland. El presente artículo fue publicado en “Comercio y medio ambiente – Derecho, economía y política”, editado por el Centro Mexicano de Derecho Ambiental y el Instituto Nacional de Ecología, México, 1995. La presente versión no incluye las figuras.

AMÉRICA LATINA Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Helio Jaguaribe

Introducción

El entendimiento de la posición de América Latina en el mundo, a comienzos del siglo XXI, particularmente en lo que se refiere a corrientes o posibles procesos de integración, requiere una doble reflexión previa. Por un lado, importa analizar las principales características del sistema internacional presente y de sus tendencias evolutivas, notablemente en lo que concierne la formación de un nuevo orden mundial, en sustitución del precedente régimen bipolar. Por otro lado, es necesario analizar las distintas situaciones en que se encuentran los países latinoamericanos, notablemente en lo que se refiere a México, países centroamericanos y caribeños, por un lado y a Sudamérica, por el otro. Importa, igualmente, en ese contexto, considerar las principales características y consecuencias del corriente proceso de globalización.

Sistema internacional

“Unimultipolaridad”

La implosión de la Unión Soviética, en 1991, dejó Estados Unidos como única superpotencia. Entre las muchas consecuencias de ese hecho, habría que subrayar dos de ellas. En primer lugar, el hecho de que la condición de única superpotencia proporcionó a Estados Unidos un status que se aproxima, corrientemente, a la hegemonía mundial, pero que no la configura plenamente, en virtud de resistencias internas y externas.

El ejercicio de una efectiva hegemonía mundial requiere, de parte de la potencia hegemónica, capacidad de imponer su hegemonía y disposición para emplear al efecto, los medios necesarios. Estados Unidos dispone de condiciones económico-tecnológicas y militares suficientes para ejercer una hegemonía mundial. No dispone, todavía, de condiciones psico-culturales e institucionales adecuadas para utilizar todos los medios que puedan ser necesarios para imponer tal hegemonía.

Del punto de vista psicológico y cultural, los valores de la sociedad americana son contrarios a las formas discriminatorias y arbitrarias de ejercicio de la violencia, aunque sea en beneficio del interés nacional. Necesitan los Estados Unidos, por esa razón, de legitimación internacional para actuar coercitivamente sobre otros países. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas confirió tal legitimidad a la intervención americana en la Guerra del Golfo. En grado menos aceptable, pero en el límite de lo tolerable, la NATO legitimó la intervención americana en Kosovo. Asimismo, como en los casos referidos, la legitimación de la intervención, ante los ojos del propio público americano, requirió, previamente, la “demonización” del enemigo (Sadam Hussein o Milosevic).

Por otro lado, aún con relación a las limitaciones domésticas, el pleno ejercicio de una hegemonía es poco compatible con instituciones democráticas. Todos los imperios históricos fueron ejercidos por sociedades no democráticas. Es interesante observar, en el caso del Imperio Británico, que se inició bajo una democracia aristocrática autoritaria, en el siglo XVIII y principios del XIX como, en la medida en que Inglaterra se tornaba una democracia de clase media, con Galdstone, se fue inviabilizando domésticamente la práctica del imperio. Eso resultó imposible bajo Attlee y la democracia de masas.

Además de limitaciones domésticas, Estados Unidos sufren limitaciones externas para el ejercicio de una abierta hegemonía mundial. La Unión Europea, aunque siga básicamente el liderazgo americano, se opone a que asuma un aspecto unilateral y hegemónico. Así mismo, contrastando con el amplio “atlanticismo” de Gran Bretaña y, básicamente de los Nórdicos, los demás miembros de la UE son más bien “eu-

ropeístas” y favorecen el desarrollo de una política externa y de defensa independiente.

A las resistencias europeas a una desinhibida hegemonía americana hay que agregar la resistencia, todavía más acentuada, de países como China, Rusia e India y, con menor peso, Irán y otros países islámicos.

Ante ese conjunto de impedimentos, Samuel Huntington caracterizó la actual situación americana como siendo de “unimultipolaridad”. Representa el status de una semi-hegemonía mundial, que se ejerce con bastante amplitud en ciertas áreas del mundo y, mucho más restrictivamente, en otras.

Las características domésticas e internacionales precedentemente referidas hacen de suerte a que lo que ocurre llamarse de “imperio americano” resulta ser algo muy distinto de los imperios tradicionales. Se trata, en verdad, de un “campo”, en sentido análogo al que empleamos cuando hablamos de “campo magnético” o “campo gravitacional”. El campo de predominio americano, además de no ser global, como precedentemente se mencionó, adonde actúa -en partes de América Latina, de Asia y de Africa- lo hace por condicionamientos económico-tecnológicos y sólo en casos limitados (Panamá, Grenada, Somalia), por directa intervención militar.

Globalización

Conexo con la existencia de un campo de condicionamiento americano, hay que considerar el corriente fenómeno de globalización. Como lo señaló Aldo Ferrer, tratase de la tercera y más completa ola de un proceso que se inició con los descubrimientos marítimos y la revolución mercantil, prosiguió con la revolución industrial y alcanzó su actual nivel con la revolución tecnológica de las últimas décadas del siglo XX.

Este último proceso de globalización resultó de las innovaciones en los medios de información, comunicación y transporte. No fue deliberado de ninguna potencia o grupo económico. Sin embargo, en la medida en que conduzca a la supresión de barreras aduaneras y a la mi-

nimización del área de actuación del Estado, favorece el creciente control del mercado mundial por un reducido número de empresas multinacionales, de procedencia americana o fuertemente influenciadas por los capitales americanos. La globalización, en la práctica, equivale a la americanización del mercado mundial.

Una nueva estratificación internacional

Como resultado de los procesos precedentemente referidos, el mundo actual se enfrenta con una nueva estratificación internacional. En la cumbre se encuentra Estados Unidos, acompañado, en grado de menor influencia, por la Unión Europea y Japón. En la base, se encuentran los países dependientes, o sea, la mayor parte de los países. En nivel intermedio, se sitúan algunos países que no participan de la cumbre directiva pero que disponen de significativa capacidad de resistencia a la hegemonía americana. Es el caso, en primer lugar, de China seguida por Rusia y, en grado menor, India. Irán se aproxima de ese nivel y también, a su modo, Brasil en el ámbito de MERCOSUR.

Tendencias evolutivas

La presente situación internacional no se reviste de larga estabilidad. A largo plazo, o bien Estados Unidos logran consolidar su hegemonía, pasando del status de “unimultipolaridad” para el de “unipolaridad” o bien se desarrollan fuerzas independientes formativas de uno o más polos alternativos de poder, generándose un régimen mundial de efectiva multipolaridad.

El escenario de consolidación de Estados Unidos depende en la medida en que, por un lado, no prosperen las tendencias independentistas en Europa y, por otro, que países como China, Rusia, India y otros, no logren aún a largo plazo, un nivel de equivalencia con Estados Unidos.

El escenario de futura multipolaridad depende de la medida en que se acentúe la independencia de la política externa y de defensa de la UE y de la medida en que China logre alcanzar un nivel de equivalencia con Estados Unidos en la segunda mitad del siglo; en que Rusia recupere, posiblemente a más corto plazo, su precedente condición de

superpotencia y en qué importantes desarrollos ocurran en países como India, Brasil, Irán y otros.

Aunque sea imposible prever cuál de los dos escenarios se verificará, diversas indicaciones hacen suponer como más probable que se configure un sistema multipolar en la segunda mitad del siglo.

La formación de un sistema mundial multipolar deberá repetir, como sucedió con el precedente sistema bipolar, la imposibilidad de una solución militar, porque conduciría a un suicidio planetario. Así, es de suponerse que, después de un período, más o menos largo, de grandes tensiones, el mundo sea compelido a una convivencia pacífica, aunque en régimen de recíproca vigilancia, lo que, a lo largo tenderá a desembocar, como ya lo preveía Kant, en las distintas condiciones del siglo XVIII, en una Pax Universalis.

La actual estratificación internacional presenta, frente a las tendencias evolutivas del sistema internacional, alternativas de suprema gravedad para los países que se encuentren en nivel intermedio - que denominaremos de nivel de resistencia - y en nivel de dependencia.

Los países en nivel de resistencia, como en los casos típicos de China y Rusia, disponen de plazos relativamente cortos, que se agotan en mediados del siglo, para consolidar su desarrollo y sus potencialidades, so pena de caer en un estado de dependencia, probablemente sufriendo serios procesos disruptivos. Si tienen éxito, tendrán acceso al nivel superior y participarán de un directorio mundial que, formal o informalmente, regulará el nuevo orden mundial.

A su vez, los países actualmente en nivel de dependencia se confrontan, a plazos todavía más cortos, del orden de un par de décadas, con la alternativa de o bien completan su desarrollo e incrementan significativamente su capacidad económico-tecnológica, elevándose al nivel de resistencia, o pierden el margen del que todavía dispongan de autonomía interna y externa. Se tornarán - aunque conservando la parafernalia formal de la soberanía - meros segmentos del mercado internacional, dirigidos exógenamente por multinacionales y grandes potencias. Esa alternativa es particularmente grave para los países subdesarrollados de grandes poblaciones, como India, Indonesia, Brasil o

México, casos en los cuales ese proceso de degradación acarreará terribles efectos sociales y fuertes tendencias disruptivas.

América Latina

América Latina presenta un elevado grado de unidad cultural, que deviene de su colonización ibérica, en que las diferencias entre la colonización portuguesa y la española, aunque significativas, son poco relevantes si se confrontan con el resto del mundo. Es cierto que distintos factores, además de los resultantes de diferencias geoclimáticas, operaron en el sentido de aumentar diferencias, como las que resultaron de la más o menos grande influencia de preexistentes poblaciones indígenas, o del posterior ingreso de pueblos negros y otros. La evolución histórico-social de América Latina, sin embargo, siguió un camino semejante, lo que acentuó las comunes características culturales de la región.

Tales circunstancias y condiciones condujeron, a su tiempo a la CEPAL, bajo Raúl Prebisch y, el BID, bajo Felipe Herrera, a preconizar la integración económica de toda América Latina. Diversos esfuerzos se han hecho en esa dirección, como la ALALC, y la ALADI, pero con resultados modestos, además de intentos de integración subregional o temática, más exitosos, como, principalmente, el MERCOSUR.

Decisivas circunstancias geoeconómicas, sin embargo, condujeron a Latinoamérica, en las últimas décadas del siglo XX, a una división, en términos económicos. México entró en NAFTA, con Canadá y Estados Unidos. Centroamérica y el Caribe sufren una irresistible atracción hacia el polo norteamericano. En cambio, en Sudamérica se constituyó una importante integración subregional, MERCOSUR, reuniendo Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Se constituyó, igualmente, otra integración subregional, la Comunidad Andina.

Están en marcha, asimismo, diversas otras propuestas. MERCOSUR aspira a incorporar otros participantes, estando en vías de concretar la adhesión de Venezuela. Entendimientos entre MERCOSUR y el Pacto Andino, como la cúpula presidencial que se reunió en Brasilia en julio-agosto de 2000, conducen al proyecto de un sistema sudamericano de cooperación y de libre comercio, programado para concretar an-

tes de 2002 y emprender, hasta el año 2010, con asistencia del BID, la integración física del continente, con una comprensiva red de energía eléctrica, de carreteras y ferrovías y de telecomunicaciones.

Caminando en dirección opuesta, Estados Unidos propone, con el ALCA, un sistema panamericano de libre comercio, que implicaría, aunque retóricamente se pretenda negarlo, la supresión de las demás formas integracionistas de América Latina. ¿Qué consecuencias hay que sacar de todo eso?

Hay que diferenciar, en el caso, tres aspectos, que integran círculos bastante autónomos: el económico, el cultural y el político. En las líneas siguientes se intentará en forma breve, discutir esos tres círculos.

Círculo económico

La polarización económica de América Latina entre el norte y el sur resulta un hecho con características estables, aunque pueda cambiar de sentido si el proyecto ALCA venga a realizarse plenamente, o sea, con la inclusión de Brasil.

La integración económica de toda América Latina en el sistema de ALCA, como proponen los Estados Unidos, en vista de su evidente interés nacional, presenta indudables dificultades, resultantes de la gigantesca asimetría entre la economía norteamericana y la latinoamericana. Un régimen de libre comercio entre la más competitiva economía del mundo y las subcompetitivas economías de América Latina tendría por inevitable efecto la reducción del sistema productivo latinoamericano al nivel de productos primarios o de “commodities”, de bajo valor agregado, como el acero. Mientras tanto, los productos de alto valor agregado, producidos en Estados Unidos, tendrían libre acceso a los mercados latinoamericanos, eliminando su subcompetitiva concurrencia.

Esos efectos adquirirán características todavía más catastróficas si, como casi inevitablemente ocurrirá, el Congreso americano se negara a suprimir las barreras no tarifarias que protegen, bajo varias modalidades, los sectores en que Estados Unidos son menos competitivos

que los latinoamericanos, desde el acero y el azúcar, a jugos de frutas, artefactos de cuero, textiles y otros.

Podría ocurrir, para países latinoamericanos de pequeña población, como los centroamericanos, los del Caribe y algunos pocos más, que la apertura del mercado americano para algunos rubros de su producción, no discriminados por barreras no aduanales, resulte ventajosa. Pero al precio de renunciar a la posibilidad de su futura industrialización. Son esas las razones que llevan MERCOSUR, en general y Brasil, en particular, a oponerse, de una manera general al ALCA y, en particular, a un ALCA que mantenga barreras no aduanales.

La integración económica de México con Estados Unidos, sin embargo, obedece a condiciones distintas y, por tal razón, presenta un saldo favorable, aunque a un elevado precio en otras dimensiones. En efecto, reduciendo la cuestión a sus aspectos esenciales, se observa que, en virtud de la larguísima frontera territorial entre México y Estados Unidos, atravesada por excelentes carreteras y ferrovías y medios de comunicación, la integración condujo a importantes industrias norteamericanas a desplazarse, algunos kilómetros al sur de la frontera, sus unidades productivas, gozando así de condiciones más baratas de producción. Con tal ventaja, exportan masivamente sus productos hacia el norte, contribuyendo para que se eleve a la significativa cifra de 150 mil millones de dólares las exportaciones mexicanas (comparada a los 60 mil millones de Brasil), más de 80% destinadas a Estados Unidos.

El régimen del ALCA, aunque manteniendo discriminaciones no tarifarias, podría ser favorable para Centroamérica y el Caribe, porque ampliaría significativamente sus exportaciones de bienes primarios, que son los únicos que hacen y les proporcionaría productos americanos más baratos, además de facilidades financieras. Pero en ese caso se trataría, más bien, de una ampliación de NAFTA. Serán tales ventajas extensibles a países de Suramérica?

En lo que se refiere a Suramérica, importa hacer distinciones entre tres casos: (1) el de los países de avanzada industrialización; (2) el de los que se encuentran insertados en una integración subregional que podría abrirles espacios apropiados para su industrialización y (3) el de

países que podrían ingresar en una integración subregional y disponer de las facilidades precedentemente mencionadas.

El caso del país de avanzada industrialización se aplica, en primer lugar, a Brasil. Eso explica porque ese país hesita en ingresar en ALCA y se niega a hacerlo si todas las barreras no aduanales no fueren suprimidas, lo que difícilmente ocurrirá. Ese es también el caso de Argentina, aunque ese país, insensatamente, haya sacrificado importantes segmentos de su industria durante el período militar. Las excelentes condiciones de Argentina para tener alta competitividad en industrias livianas o de relevante cuota de “design”, como en el caso de Italia, hacen muy fácil y rápida la recuperación industrial de Argentina en el ámbito de MERCOSUR, siempre que adopte firmemente esa política y que Brasil, como no puede dejar de hacerlo, le dé total respaldo.

El caso de países como Paraguay y Uruguay, insertados en MERCOSUR, presenta grandes oportunidades para una concertada especialización industrial, en el ámbito del sistema. Importa por tanto que los países miembros abandonen sus más recientes conductas neoliberales, asumidas por influencia americana, y vuelvan a la postura originaria de MERCOSUR - que pasa ahora por una seria crisis - postura esa que es la de crear, concertadamente, condiciones para la optimización económica de todos los miembros. Una vez más, Brasil y Argentina necesariamente, deberán respaldar tal política.

Es en función de esas consideraciones que debe ser visto el próximo posible ingreso de Venezuela en MERCOSUR y la deseable reconversión de Chile a MERCOSUR. Un acuerdo de libre comercio entre Chile y Estados Unidos, como ahora pretende aquel país, consiste en cambiar por un confortable presente mediocre un viable excelente futuro. Chile puede ser una gran Costa Rica y tenderá a serlo ingresando a NAFTA, pero también podría ser una Suecia del sur, si se articula adecuadamente con MERCOSUR.

Las consideraciones precedentes se aplican, *mutatis mutandi*, a los demás países andinos. Convendría reconocer, para Colombia, Ecuador y Perú, la conveniencia de pasar por un estadio previo, como se previó en la cúpula presidencial de Brasilia. Un acuerdo de libre comercio de esos países con MERCOSUR les daría una gigantesca ampliación de

sus mercados y permitiría la concertación de una futura política de espacios industriales preferenciales en el sistema de MERCOSUR. Cabría, concomitantemente, proceder a una amplia reorganización de MERCOSUR, haciendo de él un sistema de equitativa optimización económica para todos los partícipes.

Resta a esos países la alternativa de ALCA. En esa alternativa tendrían las ventajas que se abren para Centroamérica y el Caribe. Pero esos países tienen poblaciones más grandes que los precedentemente referidos y significativas posibilidades industriales a medio plazo en su articulación con un MERCOSUR debidamente reestructurado, posibilidades a la que renunciarían, definitivamente, ingresando en ALCA.

El ALCA, sin embargo, puede dejar de ser un acucioso instrumento a servicio de las exportaciones americanas si, en lugar de un régimen de libre comercio, instituye un ecuaníme régimen de intercambio. Se trata, en lo fundamental, de abrir el mercado norteamericano a las exportaciones latinoamericanas, a cambio de una equilibrada apertura de América Latina a inversiones americanas productivas, que incrementen la capacidad tecnológica y exportadora de Latinoamérica. Una más extensa discusión de esa cuestión requeriría, entretanto, un estudio propio.

Círculo cultural

Como se mencionó precedentemente, América Latina presenta un alto nivel de unidad cultural. Ninguna otra región del mundo ostenta esa condición. Inútil subrayar la pluralidad cultural y lingüística de Europa que, sin embargo, logró su unidad en la Unión Europea. Lo mismo cabe decir de África y Asia. Y si es cierto que el Islam proporciona a los países que lo integran un elevado nivel de unidad cultural, hay que reconocer que sus lenguas no permiten un recíproco (como básicamente ocurre entre el portugués y el español) directo entendimiento oral. Solo son inteligibles por escrito. La unidad cultural de América Latina es un raro tesoro de que disponen sus países y que obviamente hay que cultivar.

¿Qué problemas y qué tareas se imponen a América Latina, fase a su unidad cultural? Hay que distinguir dos principales cuestiones: la

relativa a la preservación de esa unidad cultural y la relativa a la utilización que convenga darle.

Todas las culturas contemporáneas están expuestas, en más grande o más pequeño grado, a la influencia cultural del inglés que se tornó, como el latín en la Edad Media o el francés, en la Ilustración, la lengua franca del mundo civilizado. Esa influencia es mucho más fuerte en Latinoamérica, por causa de la poderosa influencia americana y la inmediata vecindad de Estados Unidos, en el norte de América Latina. ¿Y entonces, que pasa y que hacer?

La experiencia histórica muestra que, a largo plazo, las culturas que pierden su independencia política pierden el comando de su propia cultura y son colonizadas por la cultura políticamente predominante. Eso pasó con la dominación de las culturas orientales antiguas por la cultura griega, después de las conquistas de Alejandro. Y pasó una vez más con el latín, en la secuencia de la formación del Imperio Romano.

¿Estará eso pasando en América Latina? La respuesta, al presente, comporta una cautelosa reserva. En el caso más inmediatamente expuesto que es el de México, particularmente en las regiones fronterizas, se observa que, entre las dos culturas, a nivel popular, la americana predomina en el dominio de los “gadgets” y la mexicana en el dominio de los usos y valores. Los instrumentos domésticos, “freezer”, “washing machine” y otros, son fácilmente denominados en inglés, en el lado mexicano de la frontera. Pero en el lado americano de la frontera la gente hace cocina mexicana y baila y canta músicas mexicanas.

Algo distinto ocurre en la cultura erudita. Los latinoamericanos cultivados mantienen en buen nivel su propio idioma pero se encuentran obligados a usar el inglés para sus comunicaciones internacionales. Eso, sin embargo, también ocurre con los europeos de lengua no inglesa. La universalización del inglés, como ocurrió con el francés y el latín, en sus respectivos períodos de predominio, es inevitable y constituye uno entre muchas señales de la actual predominancia americana.

Ante tal situación, lo que importa es lo que hay que hacer para la preservación en América Latina de su propia cultura y, aún más, para su posible y deseable proyección internacional.

Sin extender demasiado esta cuestión, que comportaría un amplio estudio propio, tres aspectos merecen breve referencia: (1) la intercomunicación en América Latina; (2) el empleo internacional del español, y (3) la específica contribución de la cultura latinoamericana al mundo.

La particular ventaja de América Latina, relativamente a otras regiones del mundo, consiste en la recíproca directa comunicación oral de sus dos idiomas. Ese hecho, proveniente de las raíces comunes de las dos lenguas, mediatamente derivadas del latín, pero inmediatamente procedentes del gallego arcaico, requiere un consciente y deliberado fortalecimiento por la gente cultivada de la región. El hábito de leer directamente el español, generalizado entre la gente cultivada de Brasil, no encuentra correspondiente práctica entre los fono-hispanos de América Latina, con la relativa excepción de Argentina y Uruguay. Esa práctica necesita de incentivo por parte de las autoridades públicas y de los intelectuales.

El segundo aspecto a considerar deviene del hecho de que, en términos efectivos, el español se constituyó como la segunda lengua internacional de Occidente. Este hecho, que no fue provocado deliberadamente pero que se constituyó en algo corriente, merece sustentación por los latinoamericanos, incluso los de habla portuguesa, sin restricciones provocadas por infundados celos. Este breve estudio, escrito en español es una manifestación práctica de las convicciones a ese respecto por parte del intelectual brasileño que lo escribió.

El tercer aspecto de la cuestión, precedentemente formulado, es el más importante. ¿Qué contribución puede dar la cultura latinoamericana del mundo? Es evidente que la literatura, la música y las artes plásticas de América Latina ocupan, merecidamente, un amplio espacio en el mundo. Hay que proseguir en esa influencia y desarrollarla. Sin embargo, todavía hay algo más que los latinoamericanos, y el mundo en general, no se enteraron debidamente. Se trata del hecho de que América Latina dispone, en su cultura, tanto a nivel popular como a nivel erudito, de una de las contribuciones que más necesita el mundo: el humanismo.

Simplificando, al extremo, una cuestión muy compleja, se puede afirmar que el mundo contemporáneo y, más aún, el porvenir del mundo, dependen de una feliz articulación entre el progreso científico-tecnológico y el humanismo. Estados Unidos, más que todos los países, contribuye, actualmente, para el progreso científico-tecnológico del mundo, pero carece, dramáticamente, de algo que otorgue un significado y un valor superior a la vida: un nuevo humanismo. América Latina tiene y contiene ese humanismo, espontáneamente, a nivel del pueblo y articuladamente, a nivel de sus mejores intelectuales. Carece, sin embargo, para ultimar su modernización, de mejor desarrollo científico-tecnológico. En el mundo americano se dispone de un gigantesco acervo de instrumentos y procesos a servicio de la vida (y también del exterminio de la vida) pero no se sabe lo que hacer de la vida. La gente es esclava del “gadge” y de una tecnología vacía de contenido propio. El mundo latinoamericano abunda, tanto a nivel popular como a nivel erudito, de humanismo, de ese humanismo nuevo, social y ecológico, de que depende la sobrevivencia del mundo. Pero carece de más competencia científico-tecnológica. Allí se encuentra el grande intercambio cultural de que necesita el mundo: modernización científico-tecnológica de América Latina y humanización de Estados Unidos y del mundo, en general.

La verdadera ALCA no debe consistir en un artificioso montaje de una libertad de comercio que solo favorecerá Estados Unidos. Debe constar de un amplio acuerdo cultural en que Estados Unidos contribuya con su precioso legado científico-tecnológico y América Latina con su aún más precioso legado humanista.

Círculo político

Contrariamente a las apariencias y al entendimiento corriente de la cuestión, es en el círculo político, más que en el económico, que residen los intereses más fundamentales de América Latina y de sus procesos de integración. El asunto presenta dos aspectos principales: el que se relaciona con la autonomía de los países latinoamericanos y el que se relaciona con su posible contribución para la formación de un nuevo orden mundial, más equitativo y racional.

El proceso de globalización, en general, notoriamente en el caso de América Latina, tiene poderosos y terribles efectos desnacionalizantes, particularmente sobre los países menos desarrollados. La minimización del Estado, la apertura del mercado a las fuerzas internacionales y la supresión de regulaciones, bajo la suposición de que el mercado se auto-regula de forma optimizante para la economía, conducen a la desnacionalización de los países, tanto más fuertemente cuanto más subdesarrollados y periféricos sean.

Persiste, en tales países, la soberanía formal: himno, bandera, ejércitos de parada y la elección, cuando democráticos, de sus dirigentes. Todas las decisiones relevantes, entretanto, son exógenas, dictadas por multinacionales y por la potencia hegemónica. Esos países se convierten en meros segmentos del mercado mundial y sus autoridades, subordinadas a las conveniencias de ese mercado son, independientemente de su voluntad (cuando tal voluntad exista) meros administradores de fuerzas exógenas. ¿Qué puede hacer América Latina ante el rol compresor de la globalización?

El problema resulta muy complicado por el hecho de que, en las actuales condiciones, el antiguo proteccionismo, además de prácticamente fuera del poder de los países débiles, presenta efectos negativos, por exacerbar el retraso tecnológico y la carencia de capitales. Por otra parte, la apertura neoliberal conduce a la liquidación del Estado, y la dominación exógena de tales países. ¿Qué se puede entonces hacer?

La respuesta, que todavía no es disponible para todos los países subdesarrollados (caso de muchos países africanos), consiste en la preservación del más amplio margen posible de su autonomía interna, a través de procesos de integración regional o subregional. Esa es la principal contribución de MERCOSUR (con sus posibles y necesarios perfeccionamientos) para sus partícipes. Será la principal contribución de un sistema sudamericano de cooperación y libre comercio, como ha sido propuesto por la cumbre de presidentes sudamericanos en Brasilia. En el ámbito de tales sistemas los países dispondrán de condiciones para un desarrollo satisfactoriamente autónomo y así de condiciones para generar y perfeccionar sectores productivos, que alcancen competitividad internacional.

La preservación, mediante apropiados mecanismos integradores, del más amplio margen posible de su autonomía constituye, para los países subdesarrollados, notadamente en el caso de América Latina, el modo por el cual pueden mantener su identidad nacional en el curso de las próximas décadas, cuando estarán bajo fuerte presión hegemónica por parte de Estados Unidos.

Si logran hacerlo, en el caso más probable de que el mundo venga a ser regular, en la segunda mitad del siglo, por un orden multipolar, esos países podrán superar su actual condición de dependencia y elevarse a aquel nivel intermediario de resistencia, precedentemente referido. Procediendo así, dispondrían de un margen de autonomía mucho más satisfactorio, cuando y si se constituya en el mundo un régimen multipolar. Si acaso, venga distintamente a configurar la consolidación de la hegemonía mundial norteamericana, los países que, mientras tanto, tengan preservado márgenes significativos de autonomía, ingresarán en el nuevo régimen en condiciones mucho más favorables de los que desde ahora están satelizados.

Es por tal razón que hay que consolidar, profundizar, perfeccionar y expandir MERCOSUR y constituir un sistema sudamericano de cooperación y libre comercio, fuera de la trampa del ALCA, tal como está presente en la propuesta de Estados Unidos.

La otra relevante dimensión de la cuestión política, para América Latina, consiste en la posibilidad de contribuir, mediante mecanismos de integración que preserven el más amplio margen posible de su autonomía y adopción de políticas consensuadas, que venga a configurar un nuevo orden mundial multilateral más equitativo, sin hegemonías dominantes.

La contribución latinoamericana a ese objetivo tiene una relevancia de que no se tiene todavía una debida apreciación. Esa relevancia tiene dos aspectos interrelacionados. Por un lado, deviene del hecho de que una posición de autonomía internacional por una América Latina respaldada por apropiados mecanismos de integración, ejercerá poderosa influencia en el sentido de fomentar las tendencias a una política externa independiente por parte de la Europa "europeísta". Con

eso, contribuirá, significativamente, para la edificación de un orden mundial multilateral y más equitativo.

Por otro lado, una política latinoamericana, apropiadamente respaldada, de autonomía internacional, concertada con los sectores europeizantes de la Unión Europea, tendrá un decisivo efecto en la formación de un nuevo orden mundial multipolar. Ese efecto consistirá en la formación de un importante polo, en el ámbito de ese nuevo sistema, que sea independiente de Estados Unidos pero no antiamericano, ni anti-occidental.

Corre el mundo, en efecto, el riesgo de que la hegemonía mundial norteamericana, ora en avanzado estado de expansión, venga a ser contenida, exclusiva o predominantemente, por fuerzas potencialmente antiamericanas, como sería el caso de un orden mundial multipolar predominantemente fundado en la futura condición de super potencias de China y de Rusia.

Si es cierto que la hegemonía norteamericana no es compatible con la libertad de los demás países, incluso con la preservación, en los propios Estados Unidos, de su libertad interna - porque toda hegemonía se convierte necesariamente en un sistema autoritario - no es menos cierto que un orden mundial efectivamente ecuánime y racional no puede ser anti-norteamericano, ni contrario a otro país.

La formación de un sistema internacional independiente, comprendiendo América Latina y la Unión Europea, es la condición necesaria para que una futura orden mundial multipolar, en que China, Rusia y otros países no occidentales tendrán importante peso, no quede exclusiva o predominantemente bajo la influencia de países hostiles a Estados Unidos.

En ese sentido, contrariamente a la impresión superficial que predomina en Estados Unidos, una posición de independencia y autonomía de América Latina y de la Unión Europea viene al encuentro de los bien entendidos intereses americanos. Una hegemonía completa americana, tan cara a su elite de poder, sería incompatible con la preservación de la libertad interna y de una efectiva democracia en Estados Unidos. Si, en los países dominados, la soberanía se convertiría en

una mera apariencia, con ejércitos de parada y políticos compelidos a atender a intereses exógenos, en Estados Unidos su hegemonía mundial convertiría la democracia americana también en un régimen de parada, en que las autoridades electivas estarían compelidas a seguir los designios de la elite de poder. A la democracia americana y al mundo, en general, el único orden mundial deseable y razonable es uno en que el resultante sistema multipolar no sea ni antiamericano, ni anti-chino o anti-ruso.

La particularidad mexicana

Aunque un breve estudio como este tenga que limitarse a un restringido número de páginas, es indispensable, para el caso de América Latina, discutir, de forma extremadamente sucinta, la situación particular de México. ¿Como puede México compatibilizar su condición de miembro de NAFTA con la preservación de su identidad cultural y su autonomía interna y externa? Sobre la cuestión de la identidad cultural de México y su profundo carácter latinoamericano, no parece necesario agregar nada a lo que fue brevemente dicho en el tópico sobre el ámbito cultural. México y Argentina, entre los fono-hispanos y Brasil, por el otro lado, son los tres principales pilares de la cultura latinoamericana. Consta en el tópico sobre el círculo cultural lo que de más relevante habría que mencionar a ese respecto.

Lo que exige una breve aclaración final es la cuestión de cómo México pueda preservar satisfactorios márgenes de autonomía interna y externa, en el ámbito de NAFTA. Esta cuestión tiene varios aspectos, además del político. En lo esencial, las autoridades mexicanas ya lo comprendieron muy bien, al intentar, dentro de lo posible, diversificar sus relaciones de comercio. A ese respecto cabe a MERCOSUR y a los países andinos establecer con México regímenes equitativos de comercio, independientemente de NAFTA y en caso que se concrete el ALCA.

Es en la dimensión política, en la que reside la esencia del problema. Y esa dimensión depende, predominantemente, del propio México. Se trata, en suma, de lo siguiente: Si México, en el ámbito de NAFTA y siguiendo la orientación ideológica de Estados Unidos, adopta domésticamente una política neoliberal, como supuesta condición para mantenerse atractivo a los capitales norteamericanos, su autonomía in-

terna irá gradual pero aceleradamente desapareciendo y, con ella, su autonomía externa. Si por el contrario, México, más allá de preservar condiciones adecuadas para atraer capitales extranjeros - y no solamente norteamericanos - mantuviera, no obstante, un Estado fuerte, autónomo y con satisfactoria capacidad regulatoria, sustentará, concomitantemente, su autonomía interna y externa.

A ese respecto, una vez más, compete a los países sudamericanos mantener una estrecha relación de cooperación internacional con México, orientada en el sentido de contribuir para la formación de un orden mundial multipolar, ni anti-norteamericano ni anti-chino, pero equitativo y racional. Si tal actitud refuerza las condiciones de autonomía en México, también reforzará la autonomía del conjunto latinoamericano. No puede haber América Latina sin México, como no la puede haber sin Argentina o Brasil.

H. Jaguaribe es un analista político brasileño, director del Instituto de Estudios Políticos y Sociales, Rio de Janeiro (Brasil). Ponencia publicada en agosto 2001 por el Sistema Económico Latino Americano (SELA).

EL “LIBRE COMERCIO” O LA VIEJA PRÁCTICA DE QUITAR LA ESCALERA

Alberto Acosta

“Los Estados Unidos parecen destinados por la Providencia para plagar la América de miserias a nombre de la Libertad”.

Simón Bolívar, en carta al coronel Patrick Campbell, Encargado de Negocios de Gran Bretaña en Bogotá, desde Guayaquil, 5 de Agosto de 1829.

“Yo simpatizo, por lo tanto, con aquellos quienes minimizarían, antes que con quienes maximizarían, el enredo económico entre naciones. Ideas, conocimiento, ciencia, hospitalidad, viajes - esas son las cosas que por su naturaleza deberían ser internacionales. Pero dejen que los bienes sean producidos localmente siempre y cuando sea razonable y convenientemente posible, y, sobre todo, dejemos que las finanzas sean primordialmente nacionales”.

John Maynard Keynes, 1933

Una vez más, Estados Unidos (EEUU) busca la unión económica de todo el continente americano, aspiración formulada ya en la Primera Conferencia Internacional Americana a fines del siglo XIX en Washington y que fuera narrada por José Martí en una crónica publicada en la Revista Ilustrada en Nueva York, en mayo de 1891.

En esta nueva intentona de Washington, plasmada en la propuesta del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que se nutre de la denominada Iniciativa de las Américas planteada en 1990 por George Bush I y que incluso se intenta plasmar por la vía de tratados bilaterales, Los EEUU tienen varios objetivos. La ampliación de los mercados para sus productos y sus inversiones es una de las prioridades, no la única. Además, con esta propuesta EEUU quiere asegurar su posición hegemónica en el hemisferio en vista del fortalecimiento y ex-

pansión de la Unión Europea (UE). El ALCA también es una respuesta al Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), en tanto propuesta de integración subregional que no se ajusta a la lógica de apertura comercial y financiera (asimétrica) impulsada por Washington. Y, por cierto, en esta nueva iniciativa estadounidense no están ausentes las razones militares, sobre todo desde el 11 de septiembre del 2001. El Plan Colombia y el Plan Puebla Panamá deben, por tanto, integrarse en el análisis del ALCA y sus consecuencias.

Como reconoce públicamente Robert B. Zoellick, el representante comercial de EEUU, en carta del 18 de noviembre de 2003, dirigida a J. Dennis Hastert, presidente de la Cámara de Representantes de EEUU, “Un ALC (Acuerdo de Libre Comercio, NdA) con los países andinos ayudaría a promover la integración económica entre los cuatro países andinos. Al mismo tiempo, brindaría oportunidades de exportación para los proveedores de productos agrícolas, industriales y de servicios de Estados Unidos. Serviría como un complemento natural al Plan Colombia, al que el Congreso ha dado un apoyo significativo a lo largo de los años”.

Frente a esta realidad, presos de su miopía y muchos de ellos también desesperados por satisfacer sus intereses particulares, los defensores del llamado “libre comercio” olvidan, desconocen o esconden que la historia y la realidad desmitifican la existencia de libertad en el comercio. Y por supuesto tampoco están interesados en descubrir las amenazas que el “libre comercio” implica, en cualquiera de sus presentaciones actuales: ALCA o Tratado de Libre Comercio (TLC).

El cuento del “libre comercio”

Para empezar, a escala internacional, y salvo algunas excepciones nacionales, nunca hubo una real libertad económica. Ni siquiera Gran Bretaña, para recordar a la primera nación capitalista industrializada con vocación global, practicó la libertad comercial; con su flota impuso en varios rincones del planeta sus intereses: introdujo a cañonazos el opio a los chinos, a cuenta de la presunta libertad de comercio o bloqueó los mercados de sus extensas colonias para protegerlos con el fin de tener el monopolio para colocar sus textiles, por ejemplo. Los alemanes, inspirados en Friedrich List (1789-1846), lograron su desarro-

llo con medidas proteccionistas en contra del discurso librecambista dominante en el siglo XIX. Los estadounidenses buscaron una senda diferente a la que predicaban los ingleses; Ulysses Grant, héroe de la guerra de secesión y luego presidente de EEUU (1868-1876), citado por Ha-Joon Chang, declaró que “dentro de 200 años, cuando América haya obtenido del proteccionismo todo lo que pueda ofrecer, también adoptará el libre comercio”; y vaya que lo lograron antes, incluso apoyándose una y otra vez en sus marines. Y los países asiáticos, Japón inclusive, tampoco fueron ni son librecambistas.

Lo cierto es que una vez que los países ricos obtuvieron sus objetivos, han reclamado de los otros la adopción del libre comercio, la desregulación de las economías, la apertura de los mercados de bienes y de capitales, la adopción de instituciones adecuadas a la racionalidad empresarial, a su cultura empresarial transnacional, se entiende. Así, hoy, más allá del discurso dominante, no hay todavía tal libre mercado. Y si bien las recetas del neoliberalismo realmente existente han fracasado en términos de generar bienestar a la mayoría de la población, no lo han hecho en su búsqueda de una nueva división internacional del trabajo globalizada en función de las demandas del capital transnacional.

Vista desde la experiencia histórica y de la realidad presente, la intención de los gobiernos andinos de Colombia, Ecuador y Perú, para firmar bilateralmente convenios de “libre comercio” con EEUU, en vista de que el programa de preferencias arancelarias andinas expira en diciembre de 2006, sólo es entendible por la ignorancia reinante o por la abierta complicidad con los intereses del Washington Consensus (WC) o simplemente por una engeguedora posición ideológica. De todas formas, el punto de partida de cualquier análisis serio pasa por reconocer el interés de quien propone el ALCA/TLC: los EEUU, y por definir, con claridad, las reglas que requiere el mercado para cumplir con su compromiso social.

El hecho de que no haya existido, ni exista un mercado mundial libre no quiere decir que su establecimiento vaya a asegurar los objetivos planteados por su panegíricos. Es más, “el buen funcionamiento de los mercados, para los fines instrumentales que la sociedad les asigna,

exige que no sean completamente libres. Los mercados libres nunca han funcionado bien y han acabado en catástrofes económicas de distinta naturaleza”. Sin un marco legal y social adecuado, “los mercados pueden ser totalmente inmorales, ineficientes, injustos y generadores del caos social” (de Sebastián 1999). Ya Karl Polanyi hace más de medio siglo, en su obra clásica “La gran transformación”, fue categórico al señalar que “el mercado es un buen sirviente, pero un pésimo amo”.

América Latina, una realidad fragmentada y contradictoria

Pero antes de recordar los objetivos de Washington, tengamos presente que América Latina, desde su “descubrimiento”, fue transformada en terreno de expansión colonial de las potencias europeas, integrada en la naciente división internacional del trabajo capitalista como productora y exportadora de materias primas. Durante siglos, los actuales países industrializados impusieron sus intereses, así como sus patrones de consumo y de producción, y a partir de allí consolidaron su actual posición dominante en la economía global.

La historia latinoamericana, desde entonces, ha estado influenciada fundamentalmente por sus relaciones económicas internacionales, inclusive en aquellas épocas -relativamente cortas- en las cuales se pretendió impulsar una respuesta de integración internacional más orientada desde el mercado interno, como fueron los años “cepalinos”. Más que en ninguna otra parte, la evolución de América Latina, y la misma constitución de sus actuales países, no son comprensibles sin tener en la mira esta forma de relación internacional. Y, desde esta perspectiva, el comercio y el financiamiento externo, en sus diversas manifestaciones, fueron y son los mecanismos más importantes para transferir riquezas y concentrar ventajas a favor de los países ricos.

En este punto cabría identificar los ejes del poder mundial, que es en esencia el sustrato de la “globalización”. Es importante tener presente, como lo define con claridad Aníbal Quijano (2001), que “el actual patrón de poder mundial consiste en la articulación entre:

- 1) la colonialidad del poder, esto es, la idea de ‘raza’ como fundamento del patrón universal de clasificación social básica y de dominación social;
- 2) el capitalismo, como patrón universal de explotación social;
- 3) el Estado como forma central universal de control de la autoridad colectiva y el moderno Estado-nación como su variante hegemónica; y
- 4) el eurocentrismo como forma central de subjetividad/intersubjetividad, en particular en el modo de producir conocimiento”.

Teniendo presente la matriz expuesta por Quijano como marco referencial integral, hay que entender el proceso de internacionalización de las economías latinoamericanas apurado en las últimas décadas es sobre todo el resultado de la influencia ejercida por la actual fase de globalización del sistema capitalista, y en este contexto también deben ser analizadas las mismas políticas aperturistas y liberalizadoras aplicadas en los últimos años, con las que se pretende acelerar el proceso de inserción de la región en los circuitos productivos, financieros y comerciales globales.

Como es obvio, las modalidades de inserción y los alcances de la misma dependen de las diversas realidades nacionales, en una región caracterizada por la heterogeneidad. Por eso, los valores promedio de los indicadores utilizados ocultan más de lo que revelan. En otras palabras, hablar de América Latina como un todo es un ejercicio incompleto y hasta falseador de una realidad regional, que resulta esquiva aun en el ámbito nacional: Brasil, en tanto síntesis de diferencias y desigualdades, como ejemplo de esta afirmación, nos conduce a identificar condiciones tan diversas que limitan una lectura global de la región en su conjunto.

De todas maneras, es innegable que la apertura comercial y la adopción de una nueva modalidad de acumulación, basada mayormente en las exportaciones y en la creciente dependencia de capitales extranjeros, han provocado un incremento acelerado de los vínculos económicos de la región con el mundo. Esta relación, por otro lado, ha aumentado la exposición de las economías latinoamericanas y caribeñas a los vaivenes del mercado mundial, sea a través de los precios y de

la demanda, o a través de las variaciones en las tasas de interés y en los flujos financieros internacionales. Después del mercado financiero, el comercio exterior ha sido el campo donde más velozmente se han procesado estas transformaciones económicas, a través de las cuales, de una forma hasta idealizada, se ha pretendido acelerar la inserción de los países latinoamericanos en la globalización.

Sin desconocer el dinamismo experimentado en el sector exportador de América Latina y su importancia para atraer inversiones, los cambios registrados han sido insuficientes para producir transformaciones capaces de inducir un proceso de desarrollo sostenible. Las tradicionales ventajas comparativas de la región se mantienen, y el progreso técnico no ha alcanzado a la generalidad del aparato productivo; por el contrario, en él se ha profundizado la heterogeneidad estructural, con sus consiguientes repercusiones sociales y territoriales. Ésta es, así, una de las manifestaciones de una globalización capitalista que integra y a la vez desintegra, íntimamente vinculada a fenómenos de exclusión; un proceso que globaliza algunos sectores y regiones, pero desglobaliza otros. Como lo anticipó Oswaldo Sunkel ya en 1971, esta estrategia aperturista ha terminado por provocar una integración transnacional a costa de la desintegración nacional. En palabras de Oscar Ugarteche (1990), se vive un mundo caracterizado por “una suerte de desintegración internacional, donde los países capitalistas avanzados tienen una fuerza centrípeta que concentra la dinámica del comercio, las inversiones, las tecnologías y los créditos; mientras que una fuerza centrífuga tiene el efecto contrario en los países en vías de desarrollo”. Son fuerzas que, por lo demás, se reproducen al interior de los países latinoamericanos en tanto reducidos grupos de la población, que tienen la capacidad, pueden integrarse en los flujos globales, mientras que la creciente exclusión de las mayorías asoma como una constante.

En este contexto, es notable la ingenuidad de muchos grupos que han caído en la trampa de creer que la simple apertura al mercado mundial es suficiente para homogeneizar las estructuras nacionales e inducir el desarrollo, desconociendo que el proceso de globalización es parcial, incompleto y desbalanceado; y más todavía cuando los países subdesarrollados se integran pasivamente con países de mayor desarrollo relativo, sin considerar las lógicas desintegradoras de los capitales

transnacionales, por ejemplo. Por eso, esperar que la simple apertura de los mercados de los países industrializados para productos provenientes del mundo subdesarrollado y que los flujos de capitales foráneos sean suficientes para reducir la pobreza, es otra ingenuidad. Ello, sin embargo, no minimiza las potencialidades que podrían tener en determinadas circunstancias el comercio exterior y las inversiones extranjeras.

América Latina ajustada, un terreno abonado para el “libre comercio”

Sin perder de vista la complejidad de la política global desplegada por Estados Unidos y, por cierto, las cambiantes condiciones vinculadas a la globalización del sistema capitalista, hay que reconocer que desde hace más de dos décadas se han aplicado políticas de ajuste estructural en América Latina, con diversos grados de intensidad y coherencia. Esta región, sobre todo desde los años ochenta, y más aún en los noventa en el siglo XX ha estado fuertemente condicionada por las profundas reformas económicas aplicadas en el marco de los programas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, que postularon entre sus metas principales la apertura comercial, la liberalización financiera y la reforma minimizadora del Estado, incluyendo la privatización de empresas públicas y la creciente protección a las inversiones extranjeras.

Atrás quedaron los años en los que se intentó una inserción en el mercado mundial a partir del desarrollo de las capacidades locales: la estrategia de industrialización vía sustitución de importaciones. Las economías de la región están cada vez más abiertas. Su comercio exterior creció en forma acelerada. Su sed de capitales foráneos aumentó también en forma progresiva. Como consecuencia de tanta apertura y liberalización, las influencias externas son cada vez más notorias en la región y sus países han perdido aceleradamente espacios de soberanía en términos de políticas económicas. Y esta pérdida de capacidad para accionar y reaccionar frente a los vaivenes en el mercado mundial, que -vale la pena insistir- se refleja en una inserción pasiva y hasta ingenua en el mercado mundial, ha abonado el terreno para el alca. Así, en el campo del comercio, vía apertura comercial, el espíritu del alca es una realidad aun antes de que se suscriba dicho acuerdo. En el campo de la

protección de las inversiones extranjeras, las propuestas del ALCA pueden ser apreciadas a plenitud en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, o NAFTA en su sigla en inglés: North American Free Trade Agreement), tema que se abordará más adelante.

En este espíritu se inscribe el ALCA (e incluso la negociación bilateral de los Tratados de Libre Comercio) que, en suma, es una suerte de apuesta de última instancia para poner en vigencia la totalidad del WC.

Hay que reconocer, por otro lado, que el “libre comercio” encontró el terreno propicio para su formulación en unas economías desgastadas en sus bases nacionales como resultado del ajuste estructural ya mencionado, al que se llegó como consecuencia de las sucesivas negociaciones de la deuda externa y sus consiguientes condicionamientos. Y es en este contexto que se debe comprender el alcance de las reformas inspiradas en el Consenso de Washington (WC). En el campo comercial, ello ha significado una desgravación arancelaria de carácter unilateral, aplicada con diferente intensidad en cada uno de los países de la región. Los países latinoamericanos abrieron sus fronteras a las importaciones, en el marco de los condicionamientos fondomonetaristas. América Latina se colocó a la vanguardia de la liberalización comercial, mientras los países desarrollados, con EEUU a la cabeza, recurrían a todo tipo de barreras para controlar las importaciones provenientes de los países subdesarrollados. Como se ha visto una y otra vez, las sucesivas reformas introducidas en la Ley de Comercio de EEUU han reforzado el neoproteccionismo norteamericano, consolidando la posición de sus productos en el exterior también mediante negociaciones comerciales bilaterales, regionales y multilaterales.

Los EEUU, en especial, han aplicado en las últimas décadas una política comercial que combina el proteccionismo en los sectores en los que ha perdido competitividad, con la promoción del libre comercio para sus productos, en particular en los sectores en que son competitivos, en el resto del mundo. Washington ha recurrido también al uso de las restricciones “voluntarias” a las exportaciones; a la acusación de dumping, definido por su gobierno de manera arbitraria; a la imposición de cuotas; y a una variedad de instrumentos legales proteccionis-

tas, como lo es el Tratado de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA, por su siglas en inglés), para “premiar” la sumisión de los gobiernos andinos a la política norteamericana de combate al narcotráfico o para castigar a los países que tomen medidas que puedan afectar las inversiones norteamericanas. El uso y abuso de estas leyes implica beneficios para unos y perjuicios para otros, en función de los intereses estadounidenses.

Este neoproteccionismo, sustentado sobre todo en medidas no arancelarias, en muchos casos rebasa el efecto de los anteriores aranceles. Y tampoco faltan salvaguardias arancelarias como las aplicadas en el año 2002 al acero por parte del régimen de George Bush II. Cuanta razón tiene Paul Bairoch (1993) al afirmar que los EEUU son “el país madre y el bastión del proteccionismo moderno”.

De lo anterior se desprende que el repetido abuso del poder de Washington margina la vigencia del tan promocionado (y, por cierto, inexistente) “libre” mercado. Por otro lado, la “libertad” resulta apenas la muletilla del más fuerte, tanto como la “igualdad de derechos”, ambas elementos de un discurso y no de una práctica. E incluso en el caso de que se avanzase en una senda de libertad e igualdad, ésta, al ser intentada a partir de desequilibrios enormes, sólo beneficiará al más poderoso; en este caso, a EEUU.

Para entender mejor los alcances de este proceso, basta recordar brevemente las distintas opciones que dispone Washington para cristalizar su cometido.

Al ALCA, hasta por la ALCAntarilla

Luego del duro traspies de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Cancún y en vista de las dificultades existentes para cristalizar el ALCA, en particular desde la reunión de ministros en Miami a fines del año 2003, el ALCA va quedando sin futuro en su versión primigenia. Sin embargo, queda claro que la propuesta estadounidense de “libre comercio” se mantiene. Hay un replanteo de los ritmos y quizás una consolidación de otras vías por demás conocidas, pero el rumbo no cambia y menos aún sus objetivos.

Con la convergencia de Brasil y también de EEUU hacia una posición más flexible, que permitiría excluir algunos temas sensibles para ellos a otros ámbitos de negociación, parece archivado el esquema primigenio para cristalizar el ALCA plus, esto es en su versión multilateral con la que se pretendía englobar al unísono a los 34 países del hemisferio involucrados (excluyendo a Cuba). Los EEUU no pudieron introducir su agenda completa como “consenso” general, es cierto, pero tampoco América Latina logró estructurar una propuesta propia que frene la voracidad *globalfenicia* de Washington. La defección del gobierno de Lula, que aproximó en solitario sus posiciones a las de la gran potencia del norte, debilitó las posibilidades del Sur y por cierto las de su propio país, pues al desaparecer -al menos temporalmente- la opción de construir un bloque que contrapesa el poder de los EEUU, los riesgos para la América latina y caribeña serán cada vez mayores.

El ALCA, hay que tenerlo presente, no equivale a una integración económica, social, política y cultural, como la Unión Europea. El ALCA, en su versión integral, pretendió ser el mayor esfuerzo multilateral jamás antes ejecutado, con el que se quería imponer en un solo impulso, con plazos perentorios y sin discusiones democráticas, una “Constitución económica”, que define y fija un orden neoliberal en el hemisferio, que socava la soberanía de los países miembros, reduce el papel socioeconómico de sus Estados y otorga más privilegios a las transnacionales. Con justeza reconoce este potencial Robert Zoellick, Secretario de Comercio de EEUU, cuando afirma que “los tratados comerciales pueden ser más útiles que el FMI para conseguir que los países en desarrollo hagan reformas” (aquellas que componen la esencia del WC).

Debido a las dificultades mencionadas, lo que aflora hoy en el ámbito multilateral es el ALCA ligera o *light*, que, como se anotó ya, no cambia para nada el objetivo de Washington, aunque puede afectar de alguna manera el tiempo de cristalización previsto inicialmente. De cualquier manera, el comercio redefinido en función de los intereses de Washington y sus capitales transnacionales se impone. Es muy importante tener presente que el asunto no se circunscribe exclusivamente al campo del comercio, pues conjuntamente con la apertura comercial se incorpora el tema de los servicios públicos, las compras gubernamentales, la propiedad intelectual y en especial las inversiones extranjeras,

a las que se otorgan derechos supranacionales y trato nacional. En definitiva, el WC se mantiene como la gran meta y la gran regla.

Para ponerlo en términos más sencillos, es verdad que la versión ligera del ALCA constituye una puerta menos ancha y ceremoniosa que la planteada por el ALCA inicial para acceder al edificio del “libre comercio” propuesto por los EEUU. Aún en el caso de que esta segunda posibilidad no prospere o si es necesario apuntalarla, hay otras formas, incluso más conocidas, que podrían combinarse para entrar. Por alguna puerta trasera, a través de un TLC bilateral con Washington, en los que se aplican diferentes dosis de zanahoria y garrote para que ande el burro librecambista en cada país, dependiendo de su grado de sumisión. También se puede entrar por la ventana, firmando convenios con terceros países, que a su vez estén ya inmersos en la lógica del ALCA/TLC, sea que tengan un acuerdo bilateral con los EEUU o que formen parte del TLCAN, compuesto por Canadá, EEUU y México, para mencionarlos de norte a sur. Incluso se puede ingresar por el patio del vecino, utilizando la OMC para algunos temas más conflictivos. Y hay también ingreso por la alcantarilla de las Cartas de Intención con el FMI, a través de las cuales, como bien sabemos, se desemboca por igual en el WC, que es a donde nos conduce el ALCA/TLC. Para conocer esta realidad es preciso denunciar los riesgos que implican las invitaciones de quienes alientan el “libre comercio”.

Desde esta perspectiva, el ALCA/TLC constituye sólo un escenario más de imposición de los intereses imperiales. La vía más fácil, hasta ahora, ha sido la imposición de condiciones a través del FMI, dada la sumisa mediocridad o la abierta complicidad de casi todos los gobiernos latinoamericanos. En consecuencia, los EEUU continuarán persiguiendo sus metas, con ALCA/TLC o sin él. Y, en un momento dado, como lo solicitaron hace no mucho tiempo parlamentarios de dicho país, Washington podría incluso archivar esta iniciativa, sin poner en riesgo el logro de sus verdaderas intenciones. Por eso, conocer el trasfondo del “libre comercio” es indispensable para enfrentarlo.

El ALCA/TLC, para que no quepa la más mínima duda, sintetiza la pretensión de Washington para ampliar a todo el hemisferio la vigencia del TLCAN, cuyo peso es determinante en esta integración mercantilista, pero no oculta, tal como se señaló anteriormente, los objetivos

políticos imperiales. Como reconoce Susanne Gratius, en un interesante análisis realizado desde una perspectiva europea, “el ALCA es premientemente una iniciativa de EEUU para mantener su competitividad económica e influencia política en el mundo”. Lo que dicho en palabras de Colin Powell, Secretario de Estado, significa que “nuestro objetivo con el ALCA es garantizar para las empresas norteamericanas, el control del territorio que va desde el polo Ártico hasta la Antártida y el libre acceso sin ningún obstáculo o dificultad, a nuestros productos, servicios, tecnología y capital en todo el Hemisferio”.

En este momento surge con fuerza la recomendación de José Martí, formulada en mayo de 1891, luego de la realización de la Conferencia Monetaria de las Repúblicas de América, un primer gran intento de integración multilateral propuesto por Washington:

“Cuando un pueblo es invitado a unión por otro, podrá hacerlo con prisa el estadista ignorante y deslumbrado, podrá celebrarlo sin juicio la juventud prendada de las bellas ideas, podrá recibirlo como una merced el político venal o demente, y glorificarlo con palabras serviles; pero el que siente en su corazón la angustia de la patria, el que vigila y prevé, ha de inquirir y ha de decir qué elementos componen el carácter del pueblo que convida y el del convidado, y si están predispuestos a la obra común por antecedentes y hábitos comunes, y si es probable o no que los elementos temibles del pueblo invitante se desarrollen en la unión que pretende, con peligro del invitado; ha de inquirir cuáles son las fuerzas políticas del país que le convida, y los intereses de sus partidos, y los intereses de sus hombres, en el momento de la invitación. Y el que resuelva sin investigar, o desee la unión sin conocer, o la recomiende por mera frase y deslumbramiento, o la defienda por la poquedad del alma aldeana, hará mal a América.”

Los riesgos de un optimismo ignorantón

A cuenta de ser optimistas, muchas veces se cree que todo se resuelve viendo las cosas del lado soleado, sumándose con entusiasmo a cualquier convite... y para que el optimismo no se quiebre, se niega las sombras esperando que los problemas desaparezcan por sí solos. El resultado de este optimismo, que se confunde con la necesidad, pone en riesgo incluso el sentido común.

El entusiasmo que ha despertado en Colombia, Ecuador y Perú la posibilidad de firmar bilateralmente un TLC con los EEUU, ratifica lo aseverado. Desde el Ministerio de Comercio Exterior ecuatoriano - para ahondar en uno de estos tres países- se cursan invitaciones para que “el conjunto de la sociedad ecuatoriana participe en la posición negociadora del Ecuador y contribuya con sus aportes”. Líderes empresariales, sin entender que qué mismo se trata o tragando grueso por los riesgos que intuyen, invocan a la unidad. Y en este ambiente de optimismo estupidizante, que impide ver que ningún país aislado cambiará ninguna de las reglas de juego del WC, se preocupan por cuestiones menores como fue la designación del negociador único.

Para empezar, como ha sucedido otras veces, dentro de la lógica del ALCA/TLC está cerrada la puerta para la búsqueda de un real alternativa. No hay la más mínima posibilidad para que, en las actuales circunstancias, instancias oficiales y de la gran empresa asuman las demandas y potencialidades nacionales como punto de partida para definir una concepción estratégica que permita construir una base soberana para participar con inteligencia y creatividad en el contexto internacional, negociando incluso con los EEUU, el principal mercado de las exportaciones andinas y uno de sus principales abastecedores. Tampoco hay mucho espacio para aprovechar el potencial provocado por el reciente acercamiento entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que constituiría una instancia más adecuada para negociar con la primera potencia del mundo.

Peor que eso, en la práctica no habrá una real negociación con los EEUU. Tal como sucede en los otros países andinos, el equipo “ecuatoriano” -financiado y aleccionado por instancias multilaterales pro apertura y liberalización- seguirá defendiendo los intereses del librecambismo o sea los intereses del WC, presentes desde hace tiempo atrás. Esto es clave para entender lo que sucede y para no pecar de ingenuos asumiendo que recién con el TLC se rifarán las economías andinas y latinoamericanas. Estas ya han sido bastante rifadas en la ruleta del neoliberalismo. Por eso, sea con el TLC o con el ALCA, o simplemente por la vía de las Cartas de Intención, se seguirá imponiendo la lógica del “libre comercio”.

Y bien sabemos que con las reformas planteadas para instrumentalizar el “libre comercio” se asegura:

- La apertura comercial de las economías de la región, sin que los EEUU estén dispuestos a revisar sus esquemas proteccionistas, los subsidios a la agricultura, por ejemplo.
- La potestad para que sólo las empresas con capital norteamericano puedan demandar a los gobiernos fuera de las legislaciones nacionales: el arbitraje.
- La limitación para que los estados de la región puedan desarrollar políticas industriales proactivas, al prohibírseles que impongan cuotas mínimas de exportación, grados o porcentajes mínimos de contenido nacional, preferencias por bienes producidos o servicios prestados en su territorio, relacionar el valor o el volumen de las importaciones con el volumen o valor de exportaciones, reglas de transferencia de tecnologías o conocimientos.
- La prohibición de los controles sobre el movimiento de capitales: se reduce aún más la capacidad de acción de los estados frente las empresas transnacionales.
- La posibilidad para que todos los servicios -educación, salud, pensiones, jubilaciones, vivienda, seguridad, agua- puedan ser privatizados, esto es, puedan pasar a manos de inversionistas norteamericanos.
- La eliminación de restricciones que impidan a las empresas privadas monopolizar patentes, incluso de aquellas que afecten los conocimientos comunitarios de los pueblos indígenas.
- El establecimiento de normas que dejen abiertas exclusivamente a mecanismos de mercado a las compras de gobierno; esto limita la capacidad para que el gobierno central o los gobiernos seccionales puedan influir positivamente con medidas que favorezcan a los productores locales.
- La pretendida libre movilidad del capital y de las mercancías, sin flexibilizarla política migratoria restrictiva de Estados Unidos.

En síntesis, los derechos de las personas jurídicas y sus propietarios tienen más jerarquía que los derechos de los seres humanos y de los estados-nación de la América latina y caribeña. El ALCA o los TLC, en definitiva, se inscriben en la lógica exacerbada del sistema capitalista, que encuentra en Washington, en términos amplios, uno de sus principales centros de expansión transnacional.

Y lo que interesa es el alcance de las reformas inspiradas en el WC, que resultan en extremo preocupantes. El ALCA/TLC tendrá categoría supraconstitucional: los compromisos que se asuman serán (casi) imposibles de revertir. El destino de los países de la región quedará marcado por mucho tiempo. El ALCA/TLC, ya lo dijimos, no es sólo un acuerdo comercial, tampoco se reduce a los temas mencionados anteriormente. Este abarca temas que afectarán “la soberanía y la defensa nacional, la autonomía en el diseño y aplicación de políticas estatales, la potestad legislativa del Congreso, la jurisdicción de nuestras leyes y tribunales, nuestros derechos y deberes ciudadanos”, como atinadamente afirmó el legislador peruano Javier Diez Canseco (2004); en suma, afectarán el destino de los países de la región por décadas.

En este contexto, el “libre comercio” en el campo socioeconómico, con sus correspondientes implicaciones políticas, consolidará una modalidad de acumulación primario exportadora, sustentada en diversas formas de “competitividad espúrea”, particularmente en la sobreexplotación de los recursos naturales y de la mano de obra, antes que en el espíritu emprendedor y creativo del empresariado. Esto a su vez ahondará la dependencia de una demanda externa volátil, con los consiguientes impactos en las cuentas externas e incluso mantendrá o aún aumentará el endeudamiento externo. Y este tipo de integración internacional conduce a la desintegración nacional, tal como se mencionó antes. En síntesis, se diluirán aún más las posibilidades para un desarrollo nacional sustentable y equitativo.

Aquí también es urgente anticipar los problemas que se ciernen en la región por la competencia desatada entre los países que ingenua y hasta torpemente pretenden suscribir a como de lugar un acuerdo con los EEUU. El “libre comercio” provoca conflictos de diversa índole entre los países del Sur, en tanto cada país, envuelto en un conflicto fra-

trícida, intenta disputar a costa de sus vecinos y a dentelladas un mercado que no es infinito. Este enfrentamiento, que también se registra en el ámbito financiero para atraer inversión extranjera sacrificando cada vez más las opciones para impulsar el desarrollo, se agudiza en la actualidad por efecto de la competencia desatada en medio de las diversas negociaciones bilaterales en marcha.

Por eso, como punto de partida, cualquier negociación con una potencia global como los EEUU debería partir por comprender todos los riesgos existentes. En este punto urgen análisis serios sobre las amenazas que implica el “libre comercio”. Para eso ya hay suficiente material para el estudio al cabo de 10 años de TLC en México y por cierto también en la reciente negociación del TLC con Chile o con los mismos países centroamericanos. Sólo conociendo estas realidades y las potencialidades nacionales se podrá formular una alternativa para oponerse a que se cristalice -sin discusión alguna y en forma autoritaria- la peligrosa necesidad del TLC.

México, el decepcionante espejo del TLC

Dirijamos nuestra mirada a México. Allí no se trata de potencialidades o amenazas que pueden derivarse de un acuerdo que recién empieza a funcionar. No. En México ya han pasado más de 10 años desde la firma del TLCAN, punto intermedio culminante en un proceso de prácticas neoliberales con 20 años de vida. El librecambismo en el país azteca a más de ofrecernos suficiente material para el análisis, nos recuerda que con el TLC no se da el pitazo inicial para un “cambio de modelo de desarrollo y estilo de vida”, pues, en realidad, el TLC busca peremnizar un partido iniciado hace rato en América Latina, cuya apuesta es la imposición de una constitución económica neoliberal, de alcance hemisférico. Y este intento, que al parecer avanza en forma fluida por el sendero de los TLC bilaterales y no tanto por la avenida multilateral del ALCA, deberá ser enfrentado estudiando experiencias como la mexicana.

Con un lenguaje tecnocrático insuperable, Sandra Polaski (2004), ex funcionaria del Departamento de Estado, en una publicación de la Carnegie Endowment for International Peace, afirma que “el TLCAN ha producido una ganancia neta decepcionantemente baja en

materia de empleo en México”. Detrás de este subterfugio, siguiendo a la misma autora, en realidad aflora una pérdida enorme. En las maquiladoras, de los 800 mil puestos de trabajo creados hasta el 2002 (producto en gran medida de la devaluación del peso), apenas quedan unos 500 mil empleos. El resto de la industria registra “una disminución del empleo”. Mientras que en la agricultura han desaparecido 1,3 millones empleos; tan dramática es la situación en el agro, que México -la tradicional cultura del maíz- importa este alimento básico.

Por el lado de los salarios el asunto también decepciona. Polaski confirma que “los salarios reales para la mayoría de los mexicanos son más bajos hoy que cuando el TLCAN entró en vigor”, lo que provoca que los salarios mexicanos se distancien de los salarios de EEUU; basta un dato, los trabajadores de las filiales norteamericanas en México ganan 75% menos que los empleados en EEUU. Así las cosas, “la desigualdad en materia de ingresos ha estado en aumento en México desde la entrada en vigor del TLCAN (...). Comparado con el período anterior al TLCAN, el 10% de los hogares con más altos ingresos han aumentado su proporción del ingreso nacional, mientras que el 90% han perdido su participación o no han experimentado ningún cambio”. A esto se suma la mayor desigualdad regional y la creciente fuga de mexicanos hacia EE.UU. buscando el empleo que no ha creado o que lo ha destruido el TLCAN.

La pirotecnia verbal del TLC suscrito por Chile

Ya desde una perspectiva más actual, en los países andinos, gobiernos y agrupaciones empresariales desatan una pirotecnia verbal, que cuenta con el beneplácito de EEUU. Los ejemplos de negociaciones recientes son presentados a la “sociedad civil” como la comprobación de lo posible: se puede obtener beneficios negociando bilateralmente con la primera potencia, dicen. Un país “positivo y propositito”, es la conclusión, puede seguir la senda de Chile, otra vez modelo del libre-cambismo luego de las debacles neoliberales registradas en Argentina y Bolivia.

Más allá de los aplausos de los propios promotores del TLC, lo que cuenta es que Chile, país con amplia experiencia en relaciones bilaterales, se tomó casi 10 años (no meses) para negociar y a la postre

“no obtuvo acceso real a los mercados norteamericanos”, como afirma Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía. Lo que sí consolida el TLC es el régimen de acumulación primario exportador. Téngase presente que los éxitos de comerciales del Chile neoliberal se destacan por la diversificación de sus mercados, antes que por la incorporación del progreso técnico a través de sus exportaciones. El punto es que sus ventas externas tienen un alto componente de bienes primarios. El 40% son bienes primarios y 50% manufacturas obtenidas de dichos bienes; las exportaciones con algún grado de tecnología representan 10%. Con el TLC esta tendencia se ahondará, mientras se pierde la indicada diversificación con una mayor dependencia del mercado norteamericano.

El fin de las bandas de precios liquidará la producción agrícola orientada al mercado doméstico, golpeando a agricultores y campesinos. Las industrias farmacéuticas saldrán perjudicadas, al haberse reservado Washington la protección de las patentes por 20 años. Las pequeñas y medianas empresas -generadoras de casi el 80% del empleo- podrán competir con los productos de las grandes compañías, sean producidos localmente o que se los importe. La posibilidad para que 87% de productos chilenos ingresen en los EEUU con arancel 0 no es mayor cosa, si se ve que antes del TLC estos productos tenían un arancel de menos de un 1%. Por otro lado, en Chile, para compensar los menores ingresos arancelarios, que ocasiona la reducción de un promedio del 4% al 2,8%, será preciso subir en un 1% el IVA.

Entre otras limitaciones, que -según Stiglitz, constituyen “nuevas amenazas a su soberanía”- el gobierno “socialista” de Chile aceptó que se apliquen derechos supranacionales y trato económico como a inversionista nacional a los capitales extranjeros, al tiempo que se comprometió a no usar restricciones en el mercado de capitales, que fueron indispensables para que este país austral se proteja de presiones especulativas internacionales. Sumando tanto costo, queda claro que el pueblo chileno deberá asumir un enorme peso en inversiones y transformaciones para que funcione un tratado que no beneficiará a todos.

El ALCA, ni prójimo de la Unión Europea

Antes de plantear algunas conclusiones, es preciso diferenciar el ALCA o el mismo TLC de otras formas de integración. Recuérdese que

en algunos escenarios no faltan voces que comparan el ALCA con la propuesta de integración que dio lugar a la Unión Europea (UE). Si los europeos se unen, por qué no los americanos, se preguntan algunas personas. Detrás de este planteamiento, aparentemente razonable, hay claros intereses y también un marcado desconocimiento del tema.

Para empezar, el diseño del ALCA/TLC, su lógica y los ritmos planteados para su introducción son dictados por los EEUU. En realidad no ha habido un intento real para proponer un acercamiento desde una perspectiva latinoamericana. Y no sólo eso, no hay condiciones para que algún país latinoamericano, ni siquiera Brasil, pueda proponer cambios sustantivos en forma aislada. Inversiones, comercio, propiedad intelectual y un par de temas más, ya mencionados, agotan la propuesta formal. No se plantean una integración a partir de esquemas políticos democráticos e institucionales compartidos. Por ningún lado asoman compromisos jurídicos, sociales o ambientales, más allá de los ya contemplados en varios tratados internacionales, algunos de los cuales no han sido ratificados por los EEUU.

Mientras el ALCA/TLC gira alrededor de la “teología” del libre mercado, la iniciativa europea, que también apoya la integración comercial, se ajusta a una dimensión política-institucional y social. Frente a la práctica asimétrica que se deriva del librecambismo yanqui, en Europa se incorporan ciertos criterios de equidad; basta recordar los fondos de cohesión y los fondos regionales para apoyar financiera y técnicamente a los países de menor desarrollo relativo para que alcancen el nivel de las naciones más ricas (como sucede con España o Irlanda, por ejemplo), algo que no asoma por lado alguno en el ALCA/TLC.

En la UE se construyen espacios para el diálogo político entre sus países miembros: el Parlamento Europeo, por ejemplo; hay un esfuerzo sostenido por configurar un marco jurídico común: el Tribunal Europeo de Justicia, para citar otro ejemplo; y aún el esquema de unificación monetaria, a partir de una largamente trabajada convergencia de políticas económicas, transformó a la renuncia de las monedas nacionales en una opción para ganar en soberanía regional, a través de decisiones democráticas; como muestra adicional de las diferencias con Europa asoma la constitución de la zona monetaria europea con el euro que difiere totalmente de la dolarización unilateral de las economías la-

tinoamericanas (Ecuador, El Salvador), alentada de diversas maneras por los grupos de poder de Washington, que son los mismos que impulsan el ALCA/TLC con el apoyo de un entusiasta coro de intelectuales e ignorantes orgánicos en los países del Sur.

Mercado común sí, pero con equilibrio social y con coordinación política, asoman en la estrategia europea; proceso en el que no están ausentes debilidades y contradicciones. A pesar de eso, hay mucho que aprender de Europa, sin llegar a la copia simplona de su experiencia integracionista.

La vieja práctica de quitar la escalera

Para concluir téngase presente que los gobiernos del norte, los organismos multilaterales y sus corifeos en nuestros países repiten como loras que el “libre comercio” es la única opción que dispone el mundo empobrecido para resolver sus problemas. Y así, reunión tras reunión, construyen la teología del “libre” mercado”, medio y fin de toda actividad económica.

Sin preocuparse por la verdad, afirman que ese fue el camino seguido por los países exitosos. Cuando, en realidad, como señalamos al inicio, esos países no fueron cultores del librecambio y menos aún del recetario fondomonetarista.

Una y otra vez recurrieron y recurren al proteccionismo o a mecanismos arbitrarios que limitan o alientan en su beneficio los flujos comerciales y últimamente los flujos de servicios y de capitales. Y en la práctica no están dispuestos a permitir que otros países alcancen su nivel de bienestar. Ya lo reconocía el alemán Friedrich List, quien en gran medida inspira las recientes reflexiones del profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de Cambridge, Ha-Joon Chang (2002), cuando en 1841 analizaba la situación de la economía inglesa, “es una norma corriente de prudencia, una vez que se ha alcanzado la cima de la grandeza (gracias al desarrollo industrial, NdA), quitar la escalera por la que se ha trepado para evitar que otros puedan subir detrás de nosotros. Aquí está el secreto de las teorías cosmopolitas de Adam Smith (...). Una nación que con medidas protectoras (...) consigue un grado tan elevado de desarrollo para su fuerza manufacturera (...),

hasta el punto de no temer la competencia de ninguna otra, no puede hacer nada más prudente que retirar esta escalera de su grandeza y predicar a las demás naciones las ventajas de la libertad de comercio”.

Y esto de “quitar la escalera” se refleja con claridad en el tema agrícola. Aquí, por ejemplo, las trabas al comercio, que no serán removidas con el ALCA/TLC, pues Washington no quiere negociar con sus vecinos del Sur el tema de los subsidios a la agricultura, son la norma. El subsidio a los agricultores representó entre 1998-2000 el 63% de la renta agraria en el Japón, el 40% en la Unión Europea, 23% en los EEUU y 18% en Canadá, según OXFAM. El subsidio por agricultor en los EEUU, en el 2000, significó 20.803 dólares al año y en la Unión Europea 16.028 dólares (en total unos mil millones de dólares diarios), mientras que el ingreso promedio en los países de renta intermedia fue de 2.000 dólares y en los países de renta baja alcanzó apenas 410 dólares; países en los que la agricultura es la principal o al menos una de las más importantes actividades económicas.

Por otro lado, debe quedar constancia de los riesgos que implica la apertura planteada por Washington para la agricultura, para la naturaleza y para la vida misma de los pueblos de latinoamericanos y caribeños. Keynes (2003) comprendió hace décadas este peligro, puesto que “los procesos agrícolas tienen raíces profundas, ellos mismos encuentran soluciones lentamente, son resistentes al cambio y desobedecen a un orden administrativo, y a pesar de ello son delicados y frágiles, cuando han sufrido daños, no se recuperan con facilidad”.

A pesar de que en la OMC cada país tiene un voto, a diferencia del FMI o del Banco Mundial, en la práctica ésta es -como denuncia Eduardo Gudynas- “una institución antidemocrática donde la enorme mayoría de los países en desarrollo son marginados en el proceso de elaborar propuestas, arrinconándolos a la hora de las votaciones finales para aceptar los acuerdos tomados por las naciones industrializadas con un grupo de gobiernos del sur.” Además, para prevenir reclamos desmedidos, el poder global ha corrido el mensaje de que si los pobres “piden demasiado”, se quedarán sin nada; riesgo mínimo si se recuerda que muchos representantes del sur son enceguecidos defensores de las tesis del Norte.

En este punto, como una conclusión básica, conviene recoger textualmente el demoledor planteamiento de Ha-Joon Chang (2002b), quien invita a rechazar los planteamientos de quienes arguyen que “lo que los países subdesarrollados necesitan son las ‘buenas’ políticas económicas y las instituciones que los países desarrollados mismos usaron para desarrollarse - tales como la liberalización del comercio y la inversión, y estrictas leyes de patentes. La convicción en sus propias recomendaciones es absoluta, de manera tal que desde su punto de vista deben imponerse, a cualquier costo, sobre los países subdesarrollados mediante la fuerte presión externa bilateral o multilateral”. Pues, según el propio Chang, “como es bien sabido, ha habido acalorados debates sobre si estas políticas e instituciones son adecuadas para los países subdesarrollados. La cosa curiosa es que incluso aquellos que son escépticos sobre lo adecuado raramente cuestionan si estas las actuales son las políticas y las instituciones que usaron los países desarrollados para volverse ricos. Sin embargo, el hecho histórico es que los países ricos no se desarrollaron sobre la base de las políticas e instituciones que ahora ellos recomiendan e incluso fuerzan para los países subdesarrollados”.

La necesidad de una visión estratégica, integradora y solidaria

En estas condiciones, una respuesta adecuada exige buscar un régimen social de acumulación diferente al neoliberal, que no tenga como su eje y meta la inserción sumisa al mercado mundial. Esto conduce a diseñar una concepción estratégica de participación en el mercado mundial, como parte del proceso nacional-local de desarrollo, fortaleciendo una real integración regional. Un enfoque que por igual exige incorporar consideraciones económicas, así como también sociales y culturales. Debe ser una programación que guíe y ofrezca una serie de criterios tanto para el corto plazo como para los mediano y largo plazos. Para ponerlo en palabras del mismo Keynes, “no debería ser un asunto de romper raíces sino de entrenar lentamente a una planta para que crezca en una dirección diferente”.

Por lo tanto, esta estrategia tendrá que ser suficientemente flexible para enfrentar las turbulencias del mercado mundial, las transformaciones que se deriven de la nueva revolución tecnológica, la complejidad creciente de fenómenos geopolíticos a nivel mundial y aún los

complejos retos internos. En este empeño cabe aprovechar todas las capacidades disponibles, así como desarrollar ventajas comparativas dinámicas; en especial si se tiene presente la serie de limitaciones y dificultades que se derivan de la globalización capitalista que excluye sistemáticamente a la mayoría de la población mundial y que presenta un creciente antagonismo de los intereses del Norte y del Sur; antagonismo que se reproduce aún dentro de los países subdesarrollados. Todo en un ambiente donde afloran, de una manera abierta o solapada, las intromisiones imperiales y transnacionales.

Se requiere una visión integradora que reconozca los probables escenarios nacionales e internacionales de conflicto y demandas reales de seguridad, tanto como posibles espacios para potenciar el desarrollo. Urge una concepción de desarrollo que considere el momento histórico, la realidad política, económica y cultural de cada país, de la subregión y del mundo. Es cada vez más apremiante una reformulación del proceso de integración subregional y aún regional en marcha, para ampliar el campo de acción de sus aparatos productivos a partir de profundas reformas internas que potencien sus mercados domésticos y que permitan un accionar más inteligente en el concierto internacional.

Uno de los mayores escollos de la integración en América Latina y el Caribe ha sido su conceptualización como un ejercicio económico, mayormente de tipo mercantil. Esta no solo debe servir para relanzar una estrategia exportadora de inspiración transnacional o para conseguir un simple acercamiento a la economía norteamericana en medio de un proceso de reordenamiento geopolítico complejo, cuyo resultado no está claro. La integración de cada una de las subregiones, como parte de un esfuerzo de integración latinoamericanista, tiene que apuntar a objetivos más amplios y profundos en un esfuerzo concertado por vencer al subdesarrollo y fortalecer la democracia. Ya es hora de pensar en la posibilidad de una supresión pacífica de las monedas nacionales y en un acercamiento real de nuestras políticas económicas, tal como sucede en Europa, como parte de una estrategia de cesión voluntaria de parte de nuestras soberanías nacionales a cambio de la construcción de una soberanía monetaria regional más amplia y eficiente. Hay que hacer posible el establecimiento y la vigencia de esquemas de acumula-

ción y reproducción nacionales y regionales que se sustenten en una mayor participación ciudadana y que excluyan los regímenes autoritarios y represivos, que superen los dogmas y contradicciones neoliberales, para lo cual se tendrá que avanzar en las transformaciones económicas, sociales y políticas que cada sociedad requiere.

Por otro lado hay que salirse de la trampa planteada por quienes creen que el problema para lograr el éxito de las políticas neoliberales es de “governabilidad”, entendida ésta como un esquema que facilite la consolidación del régimen social de acumulación neoliberal, sostenido en una mayor orientación hacia el mercado mundial -con una apertura y liberalización a ultranza- y en una menor injerencia de propuestas de inspiración nacional. Esta visión neoliberal, como sabemos de la experiencia de las últimas décadas, exige una creciente concentración de la riqueza con miras a promover el ahorro que financie nuevas inversiones, que ofrezca nuevos beneficios y garantías al capital externo, que acepte una mayor flexibilización laboral y un menor peso de la organización sindical y social en general. Además, provoca el fortalecimiento del gran empresariado privado (nacional y transnacional) en detrimento de la pequeña y mediana empresa, así como de los espacios empresariales comunitarios. Todo lo cual desemboca en un acrecentamiento del poder en manos de pocas personas: el hiperpresidencialismo, viable sobre bases de creciente autoritarismo y debilitamiento democrático.

La ingenuidad de las actuales estrategias del Banco Mundial, del BID y del FMI, así como también de Washington con el ALCA/TLC, radica precisamente en la creencia de que toda la economía puede, de la noche a la mañana, incorporarse activamente a la “nueva” división internacional del trabajo; cuando, en realidad, la globalización en marcha margina tendencialmente y en forma estructural a la mayoría de la población y a partes sustantivas del propio aparato productivo. El camino debe ser otro, aceptando el tránsito por un proceso paulatino, que requiere de un horizonte de preparación y bases de equidad, incluso para que los mercados “funcionen”. Y con seguridad no solo habrá que marchar por un camino diferente, sino que la meta final deberá diferir de los imaginarios (imposibles) del neoliberalismo...

Esta tarea implica un esfuerzo de largo aliento y de profundas transformaciones, cuyas connotaciones adquirirán una creciente urgencia en la medida que se profundicen las condiciones críticas desatadas internacional y nacionalmente, en el campo social, ecológico y hasta económico. Paulatinamente se perfila la necesidad de revisar el estilo de vida vigente a nivel de las elites y que sirve de marco orientador (si bien inalcanzable) para la mayoría de la población; una revisión que tendrá que procesar, sobre bases de real equidad, la reducción del tiempo de trabajo y su redistribución, así como la redefinición colectiva de las necesidades en función de satisfactores ajustados a las disponibilidades de la economía y la naturaleza. Este planteamiento, apneas esbozado en las líneas anteriores, resulta inviable dentro de la lógica del “libre comercio”.

La propuesta de anexión de las Américas -ALCA o TLC que en el fondo son lo mismo- no ofrece condiciones para integrar el hemisferio a partir de la equidad, la solidaridad y la sustentabilidad. No abre puertas para un desarrollo equilibrado y equitativo, menos aún democrático; recuérdese que hasta hace poco no se conocían informaciones sobre las negociaciones del ALCA, su contenido era secreto; algo similar ocurre hoy con los TLC, donde la confidencialidad en las negociaciones es la norma.

La esencia mercantilista y casi exclusivamente empresarial de la iniciativa de Washington -detrás de la cual asoman con claridad sus orejas militaristas y sus objetivos políticos imperiales- atenta incluso contra una verdadera integración hemisférica. Su doble discurso -apertura para sus productos en los mercados externos y protección frente a los bienes importados- ahoga cualquier opción equitativa en el campo del comercio. Las enormes diferencias de tamaño y de poder impiden una negociación equilibrada, más todavía con gobiernos entreguistas, mediocres, ingenuos y aun corruptos, que tampoco tiene la suficiente capacidad técnica para absolver los temas propuestos.

La “sociedad civil” no puede ser comparsa del “libre comercio”

Desde esta perspectiva múltiple, la “sociedad civil” no puede prestarse para ser manipulada como comparsa del ALCA/TLC. No habrá integración democrática mientras la razón de las transnacionales

prime sobre la de la gente; mientras la lógica belicista cierre las puertas a soluciones políticas y pacíficas en Colombia, por ejemplo; mientras el autismo de la ortodoxia económica niegue la vigencia de problemas cruciales como la pobreza y la excesiva concentración de la riqueza, la destrucción ambiental y la sobreexplotación de la mano de obra, el penoso proceso de migración internacional, la deuda externa y la especulación financiera. Por todo eso y más, la “sociedad civil” debe cuidarse de ser utilizada por organizaciones no gubernamentales que actúan en realidad como organizaciones para-gubernamentales y para-transnacionales, generosamente financiadas por empresas internacionales y organismos multilaterales.

En ausencia de escenarios aptos para un verdadero diálogo con los gobernantes de nuestros países para hacer posible otro mundo, urge construir otras instancias con el fin de emprender otros procesos destinados a la discusión y búsqueda de opciones para otra integración, pues es insuficiente decir sólo “no” al ALCA/TLC. La “sociedad civil”, especialmente los movimientos sociales y los partidos políticos comprometidos con el cambio deberán consolidar esas opciones propositivas con la fuerza de sus argumentos y, en la actualidad, ante la soberbia imperial y transnacional, con los argumentos de su fuerza.

Sin embargo, detener la suscripción de este tipo de acuerdos nocivos para el desarrollo de los pueblos de la región no es suficiente. Se precisa que en esta lucha se construyan todas las opciones alternativas que sean necesarias. Y para esto nada mejor que aplicar la recomendación del argentino Aldo Ferrer (2002), quien nos invita a “vivir con lo nuestro”, teniendo como plataforma de lanzamiento de nuestros países en el contexto internacional a los mercados nacionales y regionales.

Además, es preciso apoyar cambios profundos en el sistema económico mundial. Pues tratar en forma igual a actores desiguales -a cuenta de la libertad de comercio- es injusto. También lo es un mundo sin reglas comerciales y financieras, en donde imponen sus condiciones los poderosos. Por eso, para no caer en el riesgo de negociaciones asimétricas -como sucede en el ALCA o el TLC-, se precisan respuestas tanto de resistencia para frenar la avalancha librecambista como propositivas que impulsen salidas integracionistas entre pares desde don-

de, a partir de una posición de mayor fortaleza, impulsar reglas para un comercio internacional equitativo, tal como lo intentó débilmente el denominado Grupo de los 20 en Cancún al finalizar el año 2003. En concreto para América del Sur el camino pasaría por sumar multilateralmente el MERCOSUR con la Comunidad Andina de Naciones y no por mayores divisiones bilaterales.

De esta manera, tanto dentro como fuera de nuestros países, la única opción para que la “sociedad civil” pueda enfrentar la avalancha librecambista pasa por la acción unitaria.

Bibliografía

Acosta, Alberto

- 2002 “Retos de la globalización para América Latina”. Conferencia en la Jornada de Comercio Internacional: efectos en las economías del sur. Fundación “La Caixa”, Barcelona, 26 de septiembre.

Acosta, Alberto

- 2003 “Globalización o desglobalización, esa no es la cuestión”. Memorias del Encuentro de Historia y Realidad Económica y Social de Ecuador y América Latina. Universidad de Cuenca. También disponible en www.globalizacion.org

Alberto, Alberto

- 2004 *El Área de Libre Comercio de las Américas y las inversiones extranjeras - Una propuesta de seguridad “social” para los capitales transnacionales* (mimeo).

Bairoch, Paul

- 1993 *Economics and World History: Myths and Paradoxes*. Chicago.

Chang, Ha-Joon

- 2002a *Kicking Away the Ladder - Development Strategy in Historical Perspective*. Londres, Anthem Press.

Chang, Ha-Joon

- 2002b *De la historia del mundo desarrollado, la verdadera lección para los países subdesarrollados es: la libertad de elegir*. Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC). http://www.rmalc.org.mx/documentos/historia_del_mundo_desarrollado.pdf

de Sebastián, Luis

- 1999 *El rey desnudo - Cuatro verdades sobre el mercado*. Editorial Trota. Madrid.

Díez Canseco, Javier

- 2004 *El partido que el Perú se juega con el TLC*. Diario *La República*, Lima, abril. http://www.lainsignia.org/2004/abril/ibe_027.htm

Ferrer, Aldo

- 2002 *Vivir con lo nuestro - Nosotros y la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Gratius, Susanne

- 2002 *El proyecto del ALCA visto desde Europa*. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert.

Gudynas, Eduardo

- 2003 *El déficit democrático de la OMC y las responsabilidades del sur*. Septiembre. http://www.lainsignia.org/2003/septiembre/econ_009.htm

Keynes, John Maynard

- 2003 *Autosuficiencia Nacional Conferencia Finlay en el University College*, Dublín, el 19 de Abril 1933, publicada en el *Yale Review* Vol 22 (4), 1933. Traducción al castellano del ILDIS-FES publicada por Ecuador Debate (CAAP), No 60, Quito,

List, Friedrich

- 1995 *Sistema nacional de economía política*, Aguilar, Madrid.

Martí, José

- 1975 *La Revista Ilustrada*, Nueva York (1891). Obras Completas, tomo 6, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

OXFAM

- 2002 *Cambiar las reglas - Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*. Intermon - OXFAM, Barcelona.

Polanyi, Karl

- 1944 (edición en castellano 1992). *La gran transformación – Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económico. México.

Polaski, Sandra

- 2004 *NAFTA's Promise and Reality*. *Carnegie Endowment for International Peace*, Washington.

Ponce, Javier, ed. y Alberto Acosta, coord

- 2002 *Cartillas sobre el ALCA* (1 a 9). Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) / Fundación Friedrich Ebert (FES). Estos textos están disponibles, conjuntamente con otras cartillas de la FES en Santiago de Chile, en www.ildis.org

Quijano, Aníbal

- 2001 *Globalización, colonialidad del poder y democracia*. En *Tendencias básicas de nuestra época: globalización y democracia*. Caracas: Ins-

tituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Ministerio de Relaciones Exteriores.

Sunkel, Oswaldo

1971 *Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina*, en *El Trimestre Económico* vol. 38, no. 150, abril-junio.

Ugarteche, Oscar

1990 *La hegemonía en crisis - Desafíos para la economía de América Latina*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

A. Acosta es economista ecuatoriano, integrante del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS-FES), docente universitario, consultor de diversas instituciones, así como asesor de varias organizaciones ciudadanas, indígenas y sindicales.

EL SOFISMA DEL LIBRE COMERCIO

Rafael Correa

“Dentro de 200 años, cuando América haya obtenido del proteccionismo todo lo que pueda ofrecer, también adoptará el libre comercio”.

Ulysses Grant, presidente norteamericano entre 1868 y 1876, respondiendo a las pretensiones libre cambistas de Inglaterra.

Introducción

La idea de que el libre comercio beneficia siempre y a todos, es simplemente una falacia o ingenuidad extrema más cercana a la religión que a la ciencia, y no resiste un profundo análisis teórico, empírico o histórico¹. Mientras que sin duda una adecuada especialización y comercio entre países con similares niveles de desarrollo puede ser de gran beneficio mutuo, una liberalización comercial a ultranza entre economías con grandes diferenciales de productividad y competitividad, significa graves riesgos para los países de menor desarrollo relativo dada la probable destrucción de su base productiva, y, con ello, la destrucción de puestos de trabajo sin capacidad de crear nuevos empleos, todo lo cual constituye una verdadera bomba social.

De esta forma, el resultado más probable de un aperturismo irracional es la “especialización” de las economías menos desarrolladas en bienes basados en recursos naturales -los únicos en los que se tiene “ventajas comparativas”-, y, en consecuencia, la reprimarización de dichas economías y su retorno a los modelos agroexportadores tan denostados hace más de cincuenta años por sus secuelas de bajo desarrollo de fuerzas productivas, mayor concentración del ingreso, mayor dependencia externa, y mayor exposición al intercambio desigual. Para el caso de América Latina, ya existe evidencia de que el aperturismo ha producido la desindustrialización de la región y mayor dificultad para generar empleo manufacturero (Cepal 2002:79). De igual manera, la

tasa de desempleo abierto urbano ha tendido a aumentar en un amplio grupo de países de la región (Cepal, 2001)². Como manifiesta Stiglitz, “el hecho de que demasiado a menudo la liberación comercial fracasa en cumplir lo prometido, pero en su lugar simplemente genera más desempleo, es el por qué ella provoca fuerte oposición (Stiglitz 2002:60).

Mientras que algunos plantean la discusión en términos ideológicos, es decir, justificar un aperturismo a ultranza en función de estrechísimos conceptos de libertad y una supuesta supremacía de los consumidores, probablemente lo único que lograrían en el largo plazo sería condenar tanto a consumidores cuanto a productores nacionales a la supremacía de los productores extranjeros. Es decir, mientras que en teoría con esta clase de esquemas los consumidores se benefician en el corto plazo, en el futuro tanto consumidores y productores nacionales se perjudican, ya que, sencillamente, sin producción nacional tampoco puede haber consumo. Pocas personas niegan estos peligros, pero lamentablemente muchos, en un sui géneris razonamiento económico, manifiestan que hay que ver las “oportunidades”, no los problemas. Sin embargo, en toma de decisiones con riesgo, todo es cuestión de probabilidades, y aferrarnos a la existencia de “oportunidades”, independientemente de las escasas probabilidades de éstas, es simplemente un absurdo económico.

Finalmente, algunos, reconociendo las pocas oportunidades que existen en América Latina para una exitosa apertura total de mercados, se resignan ante el hecho de que no existen opciones, pues la globalización, y, dentro de ella, la apertura económica y la integración de los mercados, es supuestamente irreversible. Aunque esta es una premisa cuestionable³, de ser realidad lo único que demostraría sería la necesidad de que los países subdesarrollados, y particularmente los países latinoamericanos, se integren inteligentemente a dicha globalización, sin aceptar pasivamente convertir naciones en mercados y ciudadanos en consumidores, sino buscando también una integración *institucional, política y social* con adecuados criterios de equidad y creíbles compensaciones para las economías con menor desarrollo relativo, al estilo, por ejemplo, de lo que se hizo con la Unión Europea⁴.

En el presente artículo se ilustra sobre algunas debilidades teóricas de la Teoría de las Ventajas Comparativas, fundamento del libre comercio; se presenta evidencia empírica de los efectos del proceso aperturista de los últimos veinte años, con énfasis en América Latina; se comenta el libre comercio en una perspectiva histórica; y finalmente se ofrecen algunas hipótesis sobre el entusiasmo por el libre comercio.

Las débiles bases teóricas del libre comercio

Teóricamente, los beneficios del libre comercio se fundamentan principalmente en la conocida teoría de las ventajas comparativas. Esta poderosa idea desarrollada por David Ricardo tiene en su simplicidad su mayor fortaleza pero también su mayor debilidad. Sus debilidades teóricas son bien conocidas, entre las principales están su enfoque estático, la inexistencia de imperfecciones del mercado, y la ausencia de cuestiones de poder.

En cuanto a la naturaleza estática de la teoría, si en nombre de las “ventajas comparativas” un país se especializa en producción de bienes agrícolas primarios basados en sus recursos naturales y renuncia a producir bienes manufacturados, muy probablemente jamás tendrá “ventajas comparativas” en estos últimos. Sin embargo, ¿quién garantiza que, de haber persistido en su intento de ser competitivo produciendo bienes manufacturados, lo hubiere logrado exitosamente, en lo que se conoce como *ventajas comparativas dinámicas*? Tal es el caso de Corea, que en los años sesenta empezó a construir barcos pese a no tener “ventajas comparativas” en esta industria, y hoy es uno de los más grandes y eficientes productores de barcos del mundo.

En cuanto a las imperfecciones del mercado, la competitividad en la producción de bienes, sobre todo industriales, depende crucialmente de factores estructurales, entre ellos el tamaño del mercado nacional y el tamaño del propio sector industrial. Técnicamente, si los costos promedios de la empresa disminuyen con el nivel de producción (existencia de economías a escala), la competitividad será mayor mientras mayor es el tamaño de mercado que atienda la firma. Sin embargo, incluso si no existiesen economías a escala, el propio tamaño del sector industrial, por medio de complementariedades verticales y horizontales (es decir, externalidades positivas), reducen costos promedios gene-

rales. Esto es un factor crucial para que un país desarrollado y de gran tamaño tenga “ventajas comparativas” sobre un país subdesarrollado. Obviamente, de darse la especialización en función de dichas ventajas, nunca se logrará revertir esta situación⁵. De esta forma, una verdadera política de desarrollo, en lugar del simplismo del libre comercio en función de “ventajas comparativas”, necesariamente implica una política industrial implícita o explícita, que promueva las industrias viables y que las proteja hasta haber logrado las economías a escala y/o externalidades positivas que les permitan competir en el mercado internacional. Para graficar lo anterior, si Japón -la segunda economía mundial-, hubiese seguido el principio de las ventajas comparativas como estrategia de desarrollo y no hubiese implementado claras políticas industriales, probablemente sus principales exportaciones aún serían, al igual que en el siglo XIX, seda cruda y té.

Por último, si en nombre de las “ventajas comparativas” un país como Ecuador se especializa en la producción de entradas (camarones) y postres (banano), mientras se vuelve totalmente dependiente de bienes industrializados, se produce una relación asimétrica entre muchos países ofreciendo bienes absolutamente prescindibles y con una inmensa cantidad de sustitutos, frente a pocos países ofreciendo bienes fundamentales para mantener la producción y el empleo. Esta situación produce lo que Prebish y Singer llamaron el “intercambio desigual”, expresado en la tendencia a largo plazo de la caída de los términos de intercambio. Hoy, para algunos, citar a Prebish es prácticamente un anacronismo. Sin embargo, después de haber sido tan menoscabado, la liberación comercial de los noventa, en lugar de desmentirlo, le está dando la razón. Como menciona Stiglitz, después de la creación de la Organización Mundial del Comercio y la consecuente liberalización comercial, los términos de intercambio se han deteriorado aún más para los países más pobres (Stiglitz, 2002:7). Cepal (2002) demuestra que los términos de intercambio entre materias primas -de las cuales los países subdesarrollados son los grandes proveedores-, y manufacturas, hoy cuestan la tercera parte que antes de 1920, e identifica el agravamiento de esta tendencia en los últimos veinte años, con un deterioro acumulado del 30% en los términos de intercambio⁶. De esta forma, no obstante persistir los problemas que hicieron desconfiar a América Latina del comercio internacional y que llevaron a implementar la llamada in-

dustrialización sustitutiva de importaciones, pareciera ser que ahora Latinoamérica tiene una confianza en los mercados internacionales rayana en la fe. Lamentablemente, la existencia de un mercado internacional funcionando en un vacío de fuerzas y dando los correctos precios a todas las mercancías sigue siendo una fantasía.

En definitiva, como señala Paul Krugman, está claro que el clásico e idealizado modelo teórico para justificar el libre comercio ya no es válido. En la práctica, el simplismo de las ventajas comparativas como estrategia de desarrollo para los países más pobres, significa la negación de la mayoría de aquello que conocemos como desarrollo económico.

La evidencia empírica de los últimos 20 años

La redención de la Teoría de las Ventajas Comparativas -bastante olvidada desde la post guerra-, fue supuestamente empírica, esto es, la superioridad en cuanto a desempeño económico de países con orientación “hacia fuera”.

En realidad, como frecuentemente ocurre en ciencias sociales, la “evidencia” presentada puede ser mejor calificada de propaganda que de ciencia. Ya en 1981, Balassa señalaba que “la evidencia es bastante conclusiva: países aplicando una estrategia de desarrollo hacia afuera tuvieron un mejor desempeño en términos de exportaciones, crecimiento económico, y empleo” (Balassa 1981; citado por Wade 1991:15). Sin embargo, pronto Jung y Marshall (1985), señalaron la ambigüedad en la causalidad.

Con los mismos argumentos de Balassa, el Reporte de Desarrollo Mundial 1987 del Banco Mundial apoyó agresivamente un desarrollo “hacia afuera”. Wade (1991) ha mostrado que la evidencia para esta fuerte conclusión estaba distorsionada por el peso de un solo país, Corea, y que este país difícilmente calzaba en la definición del propio Banco Mundial de “país fuertemente orientado hacia afuera”.

Para el caso latinoamericano, el Reporte Anual 1997 del Banco Interamericano de Desarrollo “estimó” que el impacto de las reformas estructurales en América Latina, entre ellas el aperturismo comercial, contribuían en forma permanente en un 1.9% al crecimiento del PIB

per cápita de la región (conclusiones basadas en Lora, 1997). El propio BID y Lora, ya han tenido que reconocer que el positivo efecto de las reformas sobre crecimiento, de existir, es a lo sumo un efecto temporal (Lora y Panniza 2002). De hecho, Correa (2002a), utilizando modernos métodos de datos de panel, no encontró ninguna relación estadística robusta entre las reformas estructurales -incluyendo aperturismo comercial-, y crecimiento.

Dollar y Kray (2001), en un estudio con cobertura mundial, concluyeron que el aperturismo comercial produce más crecimiento y reducción de la pobreza en los países pobres. El Banco Mundial (2001), también concluyó que la globalización está reduciendo pobreza entre los diferentes países y al interior de los países por el positivo efecto del aperturismo sobre crecimiento. Sin embargo, Rodríguez y Rodrik (2000) han cuestionado duramente la supuesta relación entre aperturismo y crecimiento. Rodrik (2000) y Rodrik (2001) critican la metodología y desmienten las conclusiones de Dollar y Kray (2001) y del Banco Mundial (2001).

Para el caso de América Latina, el Reporte Anual 1997 del BID también afirmaba textualmente que “la reforma comercial conduce a una redistribución del ingreso favorable a los grupos de menores ingresos, ya que baja los precios de los bienes de consumo popular y reduce los beneficios que los productores nacionales obtienen del proteccionismo” (BID, 1997:33). Correa (2002b) verifica nuevamente que no existe evidencia estadística que relacione reformas estructurales y crecimiento, y, por el contrario, presenta evidencia de que la apertura comercial ha *incrementado desigualdad*. De esta forma, el estudio concluye que, al no haber impactos sobre crecimiento y con evidencia de que empeora distribución, la apertura comercial probablemente está generando más pobreza en la región.

El informe de Cepal “Globalización y Desarrollo”, además de presentar evidencia de desindustrialización de la región, demuestra que las desigualdades entre países y al interior de los países están aumentando. De esta forma, mientras que en 1973 la relación porcentual entre el PIB por habitante de América Latina y los países más desarrollados es de 28%, en 1998 se reduce al 22.2% (Cepal 2002:79). Por otro lado, para

el 83.8 % de los países de América Latina la desigualdad es creciente para el período 1975-1995 (Cepal 2002:84).

Finalmente, Branko Milanovic, investigador del Banco Mundial en asuntos de pobreza, concluye que el aperturismo comercial incrementa desigualdad en países pobres, pese a que el propio Banco Mundial por décadas sostuvo lo contrario. El estudio se basó en encuestas nacionales de ingresos de hogares en 88 países en desarrollo, y demuestra que el aperturismo incrementa desigualdad en países con un ingreso per cápita menor a 5000 dólares ajustados para paridad de compra - es decir, prácticamente la totalidad de los países latinoamericanos-. El estudio concluye que sólo los ricos se benefician del aperturismo en los países pobres, perjudicando de esta forma a los más pobres entre los pobres (Milanovic 2002).

De esta forma, como manifiesta Taylor, las investigaciones del Banco Mundial en los últimos años han sido tan solo una “multimillonaria operación de marketing ideológico” (Taylor, 1997), criterio en el que, con bastante confianza, podemos incluir también a todas las demás instituciones del Consenso de Washington. En realidad, los supuestos impactos positivos del aperturismo comercial sobre crecimiento, pobreza y distribución, son nuevamente una cuestión de fe.

El libre comercio en la historia

Chang, en su extraordinario libro “Kicking Away the Ladder”, demuestra cómo prácticamente todos los países desarrollados hicieron exactamente lo contrario de lo que hoy predicán para alcanzar su desarrollo⁷. Con respecto al libre comercio, establece que, muy por el contrario de lo que ahora se predica, “la promoción de la industria infantil ha sido la clave del desarrollo de la mayoría de naciones, y las excepciones han sido solamente pequeños países en o muy cerca de la frontera tecnológica mundial, tales como los Países Bajos y Suiza” (Chang 2002:10).

El proteccionismo industrial empieza con la propia Inglaterra, donde Robert Walpole, Primer Ministro de Gran Bretaña, al presentar la legislación para promover la manufactura nacional, ya en 1721 señalaba que “es evidente que nada contribuye tanto a promover el bien-

tar como la exportación de bienes manufacturados y la importación de materias primas” (citado en Chang 2002:21). Estas políticas -y los principios que las sustentaban-, fueron absolutamente similares a las políticas y principios utilizados por países como Japón, Corea y Taiwán durante el período de post guerra (Chang 2002:22).

Las políticas proteccionistas de Inglaterra siguieron hasta muy avanzada la revolución industrial. Solamente cuando su supremacía tecnológica fue evidente, vino el gran cambio hacia el “libre comercio”, cuando en 1846 la Corn Law fue rechazada y las tarifas en muchos bienes manufactureros abolidas. Por eso, muchos historiadores llaman a este período un acto de “libre comercio imperialista” (Chang 2002:23). Friedrich List observó que, entonces como hoy, los políticos y economistas británicos predicaban las virtudes del libre comercio con fines nacionalistas, aún cuando la prédica se realizaba en nombre de supuestas “doctrinas cosmopolitas” (List, 1885). Posteriormente, “la era de libre comercio terminó cuando Gran Bretaña finalmente reconoció que había perdido su preeminencia manufacturera y reintrodujo aranceles a gran escala en 1932” (Chang 2002:24).

Mientras tanto, EUA resistió los cantos de sirena orquestados por Inglaterra, y claramente entendió que necesitaba un “sistema americano” en oposición al “sistema británico” de libre comercio. Explícitamente se manifestó que el libre comercio era parte del sistema imperialista británico y que designaba a EUA el papel de exportador de productos primarios (Chang 2002:32). Incluso Chang demuestra, en una interesante revisión histórica, que fue Alexander Hamilton -y no Friedrich List, como normalmente se piensa-, quien en 1791 en su calidad de Secretario del Tesoro de EUA presentó por primera vez en forma sistemática el argumento de la “industria infantil” para justificar el proteccionismo industrial de EUA (Chang 2002:25). De esta forma, “EUA permaneció el más ardiente practicante de la industria infantil hasta la primera Guerra Mundial, y aún hasta la Segunda Guerra Mundial, con la notable excepción de Rusia a principios del siglo 20” (Chang 2000:29). De hecho, según cálculos de Bairoch, el promedio de aranceles en bienes manufacturados en EUA fue de 35 a 45% en 1820, entre 40 y 50% en 1875, 44% en 1913, 37% en 1925, 48% en 1931 y 14% en

1950. Así, Bairoch llama a EUA “la madre y bastión del proteccionismo moderno” (Bairoch, 1993).

Finalmente, solamente cuando la supremacía industrial estadounidense fue absolutamente clara después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos, al igual que la Inglaterra del siglo XIX, comienza a promover el libre comercio, pese a haber adquirido esta supremacía a través de un intenso y nacionalista proteccionismo industrial (Chang 2002: 5).

Utilizando una amplia documentación y datos, Chang expone similares historias para Alemania, Francia, Suecia y Bélgica, y concluye que, en su muestra de países, los únicos países que no utilizaron activamente proteccionismo para alcanzar su desarrollo fueron, como se mencionó, los Países Bajos y Suiza, por ser países pequeños donde los beneficios de políticas industriales pueden ser más reducidos, pero sobretudo, porque se mantuvieron en diferentes períodos en la frontera tecnológica.

Finalmente, para el caso de los “milagros de desarrollo”, es decir, Japón y los países recientemente industrializados del Este Asiático, Chang concluye que -con la excepción de Hong Kong- todos utilizaron proteccionismo industrial, y resalta la similitud entre las políticas utilizadas por estos países y las aplicadas por los países europeos y los EUA para alcanzar el desarrollo. En conclusión, en la historia del desarrollo pocas cosas hay más extrañas y antihistóricas que el libre comercio.

Pateando la escalera del progreso

El entusiasmo de los países avanzados por el “laissez faire” es perfectamente comprensible. Como lo demuestra Chang en su estudio, una fundamental regularidad histórica es que los países que han llegado a la frontera tecnológica, y, en consecuencia, son imbatibles en cuanto a competitividad, ganan con el libre comercio y por ello tienden a impulsarlo, todo esto, obviamente, en nombre de “doctrinas cosmopolitas” y no obstante haber utilizado un fuerte proteccionismo para llegar a dicha situación estelar⁸.

Como ya manifestó List hace más de un siglo: “Cualquier nación que por medio de aranceles y restricciones sobre la navegación ha elevado su poder industrial y de navegación a tal nivel de desarrollo que no otra nación puede competir con ella, no puede hacer nada más sabio que retirar la escalera de su grandeza, predicar a las otras naciones los beneficios del libre comercio, declarar en tono arrepentido que hasta ese momento ha vagado en los senderos del error, y decir que ahora por la primera vez ha logrado descubrir la verdad” (List 1885, Libro 4, Capítulo 33).

En el caso específico del ALCA, como manifiesta James Petras: “... la conclusión es clara: el apoyo de los Estados Unidos al ALCA se debe a los beneficios exorbitantes que obtienen con las políticas de libre mercado y a la creencia de que el acuerdo consolidará el marco necesario para la continuidad de las ganancias” (Petras, 2002).

Si es comprensible el entusiasmo de los países desarrollados, y particularmente EUA, por el libre comercio, ¿cómo entender el entusiasmo del *establishment* latinoamericano por éste? Podemos elaborar al menos tres hipótesis al respecto, sin que éstas sean mutuamente excluyentes. Los fundamentalistas, para los cuales el libre mercado es prácticamente el fin en sí mismo y no el medio para alcanzar el desarrollo; el voluntarismo incompetente y el insoportable snobismo de nuestras élites y tecnocracias nacionales, incapaces de una posición crítica ante el bombardeo ideológico de las políticas del Consenso de Washington; y, finalmente, como siempre, la existencia de ganadores a costa de muchos perdedores del libre comercio.

Todas estas hipótesis tienen en común la incapacidad o falta de voluntad para construir verdaderos proyectos nacionales en función del desarrollo de nuestros países, tal como lo hiciera EUA ante la arremetida libre cambista de Inglaterra. De esta forma, se desnuda tal vez la más grave crisis de América Latina: la crisis de líderes y verdaderos estadistas. Ojalá, en estos tiempos de “libre comercio”, eso sí se pudiese importar.

Notas

- 1 Aunque el Alca es mucho más que la simple liberalización comercial, nos referiremos básicamente a los sofismas sosteniendo las bondades de esta última. En realidad, el ALCA es la completa liberalización de flujos de bienes y servicios, inversiones y capital financiero, es decir, de todos los bienes y recursos de producción, a excepción del recurso humano. En otras palabras, es una inconsistente expresión del fundamentalismo de mercado
- 2 El presente trabajo se refiere sobretodo a aspectos cuantitativos. Sin embargo, en cuanto a los cambios cualitativos del empleo en la región, Cepal señala que “las consecuencias de los cambios en el empleo, comunes a la gran mayoría de los países de la región, han sido la alta y creciente inseguridad e inestabilidad laboral, producto del elevado desempleo y la movilidad entre ocupaciones; la progresiva desigualdad, como resultado de la evolución de las retribuciones entre sectores, estratos de productividad y niveles de calificación; y la exclusión, atribuible a la insuficiencia de empleos de calidad, la baja cobertura de los sistemas de protección social y la creciente precarización laboral”. (Cepal 2002:322)
- 3 Hay muy pocas cosas irreversibles en economía. De hecho, la plataforma política de Pat Buchanan, dos veces candidato presidencial de EUA con el lema “America first”, es sencillamente cerrar EUA a toda integración internacional, bajo el históricamente correcto principio -como lo demostraremos más adelante- de que “no hay nada más anti-americano que el libre comercio”. La base política de Buchanan está compuesta por muchos trabajadores “blue collar”, es decir, no calificados, las principales víctimas en EUA -así como en el resto del mundo- del aperturismo y globalización. En el humilde criterio de este autor, la globalización neoliberal durará lo que duren los beneficios para EUA.
- 4 Como manifiesta Alberto Acosta: “Mientras el ALCA gira alrededor de la ‘teología’ del libre mercado, la iniciativa europea, que también apoya la integración comercial, se ajusta a una dimensión política-institucional y social... basta recordar los fondos de cohesión y los fondos regionales para apoyar financiera y técnicamente a los países de menor desarrollo relativo para que alcancen el nivel de las naciones más ricas (como sucedió con España), algo que no asoma por lado alguno en el ALCA”. (Acosta 2002).
- 7 Esta sección se basa extensivamente en Chang (2002).
- 5 Técnicamente, la existencia de economías a escala a nivel de firma y de externalidades positivas a nivel de industria implican que la función agregada de producción tiene rendimientos a escala creciente, y, como corolario, que el propio crecimiento del sector industrial ayuda a reducir costos promedios. Estas ideas han sido formalizadas en los modelos de crecimiento de Rosenstein-Rodan y Nurkse, cuyas principales implicaciones de política económica es la necesidad de políticas industriales. Sin embargo, estas ideas no son en absoluto nuevas, y datan en forma explícita por lo menos desde el siglo XIX bajo el concepto de “industria infantil”, principio que prácticamente todos los países hoy llamados

desarrollados han aplicado persistentemente, como se demostrará más adelante.

6 Se excluye el petróleo.

7 Esta sección se basa extensivamente en Chang (2002).

8 Esta situación no se limita al libre comercio. En palabras de un historiador norteamericano: “predicando la ortodoxia fiscal a las naciones en desarrollo, nosotros estamos en la posición de la prostituta que, habiéndose retirado con sus ganancias, considera que la virtud pública requiere el cierre del barrio de la tolerancia” (Schlesinger 1965:158; citado por Green 1995:38).

Bibliografía

Acosta, A.

2002 “ALCA: Ni Próximo de la Unión Europea”. Editorial de *Diario Hoy* de Octubre del 2002. Quito - Ecuador.

Bairoch, P.

1993 *Economics and World History: Myths and Paradoxes*. Brighton, Wheatsheaf.

Banco Interamericano de Desarrollo

1997 *Latin America after a Decade of Reforms*. Economic and Social Progress in Latin America, Reporte 1997. Washington D.C.

Banco Mundial

2001 *Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World*. Banco Mundial. Washington D.C.

Bruton, H.

1998 “A Reconsideration of Import Substitution”. *Journal of Economic Literature* Vol. XXXVI (Junio 1998) pág. 603-936.

Cepal

2002 *Globalización y Desarrollo*. Santiago de Chile.

Cepal

2001 Panorama social de América Latina, 2000-2001. Santiago de Chile.

Chang Ha-Joon

2002 *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Anthem Press, London.

Correa, R.

2002a “Reformas Estructurales y Crecimiento Económico en América Latina: Un análisis de sensibilidad”. *Revista de la CEPAL*, No.76, pág. 89-107.

Correa, R.

2002b *The Washington Consensus in Latin America: A Quantitative Evaluation*. Documento de Trabajo, Universidad “San Francisco de Quito”. Quito – Ecuador. Abril 2002.

- Dollar D. y A. Kraay
2001 *Trade, Growth and Poverty*. Documento de Trabajo del Banco Mundial No. 2651. Washington D.C.
- Green, D.
1995 *Silent Revolution. The Rise of Market Economics in Latin America*. Published by Cassell, London.
- Jung, Woo S. y Peyton J. Marshall
1985 “Exports, Growth and Causality in Developing Countries,” *Journal of Development Economics*, 18, 1-12.
- List, F.
1885 *The National System of Political Economy*. Traducida de la edición original en alemán de 1841 por Sampson Lloyd. Longmans, Green y Compañía, Londres. Versión electrónica en www.ecn.bris.ac.uk/he-list/national.htm
- Lora, E.
1997 *Una Década de Reformas Estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo*. Documento de Trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo No. 348. Washington D.C.
- Lora, E. y H. Panizza
2002 *Structural Reforms in Latin America under Scrutiny*. Ponencia presentada para el seminario “Reforming Reforms”. Fortaleza, Brasil.
- Milanovic, B.
2002 “¿Can we discern the effect of globalization on income distribution? Evidence from household budget surveys” Documento de Trabajo del Banco Mundial Nro. 2876, Agosto del 2002. Washington D.C.
- Petras, J.
2002 “El ALCA visto desde los Estados Unidos”. Tomado de Rebelión.org.
- Rodríguez F. y D. Rodrick
2001 “Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic’s Guide to the Cross-National Evidence”. En B.S. Bernanke y K. Rogoff, editores. *NBER Macroeconomics Annual 2000*. MIT Press. Cambridge, United States.
- Rodrick D.
2000 “Comments on ‘Trade, Growth, and Poverty’ by D. Dollar and A. Kraay”. <http://ksghome.harvard.edu/~drodrick.academic.ksg/Rodrick%20on%20Dollar-Kraay.pdf>
- Rodrick D.
2001 “Globalization, Growth, and Poverty: Is the World Bank Beginning to Get it?” <http://ksghome.harvard.edu/~drodrick.academic.ksg/W-B%20oped.pdf>

Stiglitz, J.

2002 *Globalization and its Discontents*. W.W. Norton & Company, Inc. New York.

Taylor, L.

1997 “The Revival of the Liberal Creed -the IMF and the World Bank in a Globalized Economy”. *World Development*, Vol. 25, No. 2, pp. 145-152.

Wade, R.

1991 *Governing the Market*. Princeton University Press. New Jersey - USA.

Índice de precios reales de productos básicos, 1900=100



R. Correa, economista ecuatoriano, investigador y docente en la Universidad “San Francisco de Quito. El artículo se basa en la ponencia presentada en el seminario: “El ALCA y el Futuro de América Latina y el Caribe”, Noviembre del 2003, celebrado en Guayaquil (Ecuador).

ALCA: EL PARAÍSO DE LOS INVERSIONISTAS

Jaime Estay

En el presente artículo se ofrece una revisión del borrador del capítulo de inversiones propuesto en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), identificando sus principales contenidos, ubicando dichos contenidos en el contexto de un proceso previo y paralelo de desaparición de trabas hacia el gran capital y argumentando que, como parte de ese proceso, en el ALCA se aseguran las más completas facilidades y garantías al capital extranjero, y en particular a las mayores empresas del hemisferio que en su inmensa mayoría son estadounidenses. Con esas condiciones dichas empresas están en vías de lograr el mejor de los escenarios posibles para su total penetración en las economías de América Latina y El Caribe, imponiendo a nivel hemisférico sus condiciones con mayor rapidez y de manera más completa de lo que han podido hacerlo a nivel global.

La desregulación global del capital: ¿en busca del tiempo perdido?

En este primer apartado, nos interesa centrar la atención en algunas de las características que ha venido asumiendo la circulación internacional de capitales durante las décadas recientes, y a las cuales en buena medida responde el borrador del capítulo de inversiones del ALCA.

Un primer rasgo de dicha circulación, se refiere al rápido incremento de sus volúmenes. Los flujos, tanto de capitales de cartera como de aquellos destinados a la realización de inversiones directas, han tenido un alto dinamismo, el cual ha sido mayor no sólo al de distintas variables de actividad económica interna, sino también al del comercio internacional. La “producción internacional”, medida por la fuente a través de las ventas y el producto bruto de las filiales de empresas transnacionales, según UNCTAD (2001) muestra el mayor crecimiento de

esas dos variables en comparación tanto con el PIB mundial como con el comercio internacional.

Esa “producción internacional”, que en la actualidad corresponde a un total de más de 60.000 empresas transnacionales, las cuales poseen poco más de 800 mil filiales en el extranjero (UNCTAD; 2001), durante las dos últimas décadas ha ido ganando notoriamente en importancia, incrementándose en varias veces respecto de los volúmenes que tenía a comienzos de los años ochenta. Así, según se observa en el Cuadro 1, entre 1982 y 2000 el flujo anual mundial de salidas de Inversión Extranjera Directa (IED) ha crecido de 37 mil millones de dólares a casi 1.2 billones, multiplicándose por más de 30 veces, en tanto que el monto acumulado de dichas salidas se ha multiplicado por más de 10 veces, los activos de filiales en el extranjero por 11 veces, la ventas de esas filiales por 6 veces, sus exportaciones por 5 veces, el empleo que ellas generan por dos veces y media, etc.

Esa verdadera explosión de la actividad de las transnacionales, que a nuestro juicio es un elemento central de los rumbos seguidos hasta ahora por el proceso de globalización, ha estado apoyada en una notoria disminución de trabas hacia la actividad de dichas empresas, así como hacia las restantes modalidades de circulación internacional del capital. Por una parte, durante las últimas décadas se han desarrollado verdaderas revoluciones en campos tales como la microelectrónica, los nuevos materiales, la biotecnología y, particularmente, las telecomunicaciones y la informática, empujando todas ellas hacia un proceso de innovación y difusión, profundo aunque heterogéneo, que ha implicado tanto una reorganización radical en las formas de producción, organización y gestión de las empresas transnacionales, como una completa redefinición en el funcionamiento de los mercados financieros internacionales y en los capitales que actúan en dichos mercados.

En tal sentido, para los grandes capitales que se mueven a nivel internacional la revolución científico técnica ha permitido una mucho mayor flexibilidad en su accionar, derribando una buena parte de los obstáculos técnicos a que antes estaban sujetos y facilitando con ello la multiplicación de su presencia en los distintos espacios nacionales, al ampliar al extremo sus posibilidades para desplazarse, para elegir las más favorables localizaciones, para segmentar al máximo los procesos

**Cuadro 1. Algunos indicadores de la IED
y la producción internacional, 1982-2000**
(En miles de millones de dólares y en porcentaje)

Concepto	Valor a precios corrientes (En miles de millones de dólares)			Tasa de crecimiento anual (En porcentaje)			
	1982	1990	2000	1986/1990	1991/1995	1996/1999	2000
Entradas de IED	57	202	1.271	23,0	20,8	40,8	18,2
Salidas de IED	37	235	1.150	26,2	16,3	37,0	14,3
Monto acumulado de las entradas de IED	719	1.889	6.314	16,2	9,3	16,9	21,5
Monto acumulado de las salidas de IED	568	1.717	5.976	20,5	10,8	16,4	19,4
Fusiones y adquisiciones transfronterizas ^a	..	151	1.144	26,4 ^b	23,3	50,0	49,3
Ventas de las filiales en el extranjero	2.465	5.467	15.680	15,6	10,5	10,4	8,0
Producto bruto de las filiales en el extranjero	565	1.420	3.167	16,4	7,2	11,0	16,5
Activos totales de las filiales en el extranjero	1.888	5.744	21.102	18,2	13,9	15,9	19,8
Exportaciones de la filiales en el extranjero	637	1.166	3.572	13,2	14,0	11,0	17,9
Puestos de trabajo de las filiales en el extranjero (en miles)	17.454	23.721	45.587	5,7	5,3	7,8	12,7
PIB al costo de los factores	10.612	21.475	31.895	11,7	6,3	0,7	6,1
Formación bruta de capital fijo	2.236	4.501	6.466 ^c	12,2	6,6	0,6	..
Ingresos por concepto de regalías y cánones	9	27	66 ^c	22,1	14,1	4,0	..
Exportaciones de bienes y servicios no imputables a factores	2.124	4.381	7.036 ^c	15,4	8,6	1,9	..

^a Sólo se dispone de datos de 1987 en adelante; ^b 1987-1990 solamente; ^c Datos para 1999.

En la fuente aparece la siguiente nota: En el presente cuadro no se incluye el valor de las ventas mundiales de las filiales extranjeras que están vinculadas con sus empresas matrices mediante relaciones que no comportan una participación accionaria, ni las ventas de las propias empresas matrices. Las ventas mundiales, el producto bruto, los activos totales, las exportaciones y los puestos de trabajo de las filiales en el extranjero se han calculado extrapolando los datos mundiales de las filiales en el extranjero de las ETN de Alemania, los Estados Unidos, Francia y el Japón (para las ventas y los puestos de trabajo), de los Estados Unidos y el Japón (para las exportaciones), de los Estados Unidos (para el producto bruto) y de Alemania y los Estados Unidos (para los activos) sobre la base de las partes porcentuales de esos países en el monto acumulado mundial de las salidas de IED.

Fuente UNCTAD 2001

de trabajo, para fragmentar territorialmente todas sus actividades, para aplicar técnicas de organización y control a distancia y, desde luego, para desplegar estrategias globales de financiamiento, de administración de activos y pasivos y de gestión de riesgos.

Por otra parte, la disminución de trabas hacia la circulación internacional del capital ha estado también sustentada en un profundo

proceso de desregulación, punto éste que es el que más nos interesa destacar, por cuanto el ALCA –y en particular su capítulo de inversiones– constituye un paso más en dicho proceso. En efecto, a las facilidades de carácter técnico se han sumado modificaciones normativas, a través de las cuales se ha abierto paso la liberalización de la competencia de capitales, y sobre todo el otorgamiento de facilidades y garantías hacia el capital extranjero.

Con ello, en un lapso de menos de veinte años se dio un vuelco notable, si tenemos presentes los intentos que en los años setenta se daban para sujetar a dicho capital a regulaciones tanto a nivel global como por parte de los países en los que él actuaba. 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 las distintas restricciones que se aplicaban al ingreso, permanencia y salida del capital extranjero (sectores vedados para ese capital, límites a la remisión de utilidades, etc) y particularmente los llamados “requisitos de desempeño”, a través de los cuales se intentaba asegurar que las inversiones extranjeras tuvieran efectos positivos sobre el empleo, la balanza comercial, la disponibilidad de divisas, los encadenamientos productivos, la transferencia de tecnologías, etc.

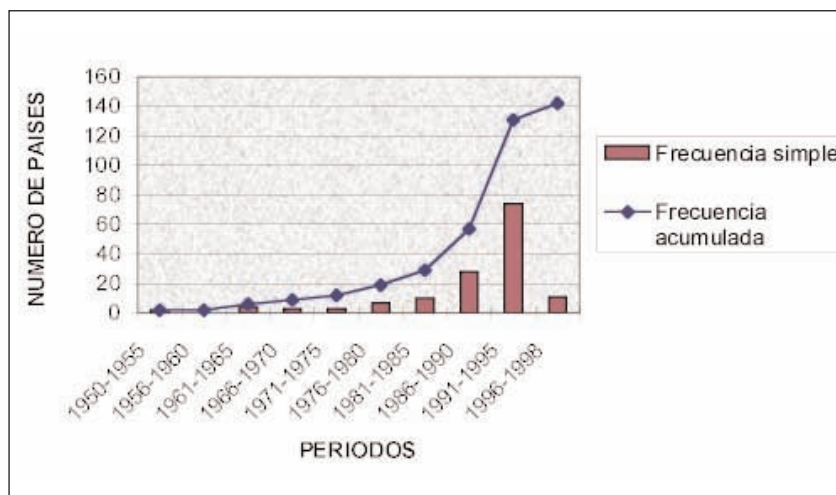
A partir de los años ochenta, esos intentos por regular la actuación de los capitales extranjeros comenzaron a desaparecer, cediendo su lugar a una cerrada competencia entre los gobiernos –y particularmente por parte de los del capitalismo atrasado– para atraer a dichos capitales, a través de la reducción o desaparición precisamente de aquellas normas que antes se intentaban imponer, y del otorgamiento hacia ellos de las mayores facilidades y garantías, tanto en el plano nacional como a nivel bilateral y multilateral.

En el plano nacional, las facilidades al capital extranjero se han expresado de tres formas: Por una parte, a través de la promulgación de “Leyes de Competencia”, las cuales usualmente incluyen cláusulas referidas al tratamiento no discriminatorio de las inversiones extranjeras y autorizan la participación de éstas en fusiones y adquisiciones. Por otra

parte, durante el periodo reciente en una cantidad importante de países se han creado leyes específicas de regulación –o, más bien, de desregulación– de las inversiones extranjeras. Al respecto, en el Gráfico 1 se presenta información agrupada por quinquenios sobre el número de países que han puesto en marcha esas leyes, y allí se observa el rápido crecimiento en dicho número ocurrido desde la segunda mitad de los años ochenta.

En tercer lugar, las facilidades a los capitales transnacionales se han ido concretando a través de la modificación de las regulaciones ya existentes sobre inversiones extranjeras. Lo ocurrido en ese ámbito puede ser visto en el Cuadro 2, en el cual se hace un recuento de los cambios que se han dado en los últimos diez años, y de allí se desprende que conforme avanzaron los años noventa se fueron multiplicando las modificaciones y los países que las aplican, y que la gran mayoría de ellas (alrededor de un 95% del total) han consistido en una mayor liberalización de normas para los inversionistas extranjeros.

Gráfico 1
Número de países que han establecido leyes
que (des)regulan la IED. Fuente UNCTAD (1998, 56)



Cuadro 2
Cambios en la regulación de la inversión extranjera.

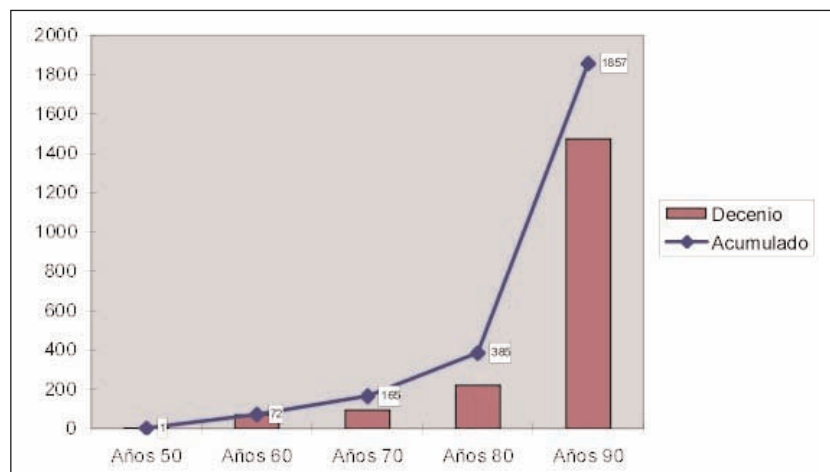
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nº de países que han introducido cambios en sus regímenes de inversión	35	43	57	49	64	65	76	60	63	69
Nº de cambios De los cuales:	82	79	102	110	112	114	151	145	140	150
- Liberalización (a)	80	79	101	108	106	98	135	136	131	147
- Mayor control (b)	2	-	1	2	6	16	16	9	9	3
(a) Incluye medidas dirigidas al fortalecimiento de los mecanismos de mercado, así como incentivos. (b) Incluye medidas dirigidas al incremento de controles y a la reducción de incentivos.										

Fuente UNCTAD (2001)

En el plano bilateral, la liberalización del capital extranjero se ha plasmado en la firma de dos tipos de instrumentos: los tratados para evitar la doble tributación (que a la fecha suman alrededor de 2000) y, sobre todo, los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI), a través de los cuales los países firmantes se otorgan mutuamente facilidades y garantías para los capitales provenientes de la contraparte. En el Gráfico 2, se observa que hacia fines de los años cincuenta sólo existía un TBI, en tanto que hacia fines de los años 90 su número se había incrementado a 1857, de los cuales 1472 fueron firmados durante esa década, a lo que cabe agregar que en la casi totalidad de los TBI al menos uno de los firmantes es un país atrasado, lo que se explica porque es a esos países a los que con mayor fuerza se les exigen compromisos respecto del tratamiento del capital extranjero.

En el ámbito multilateral, hasta la fecha la desregulación hacia los flujos de inversión extranjera se ha introducido parcialmente en el GATT/OMC, particularmente en los convenios finales de la Ronda Uruguay con los cuales arrancó la Organización Mundial de Comercio: en el “Acuerdo Sobre Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio” (TRIMs); en el “Acuerdo General Sobre el Comercio de Servicios” (el GATS, que incluye normas sobre la prestación directa de los servicios y la correspondiente colocación de inversiones para ello); y, en menor medida, en el “Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio” (TRIPs), el “Acuerdo Sobre Sub-

Gráfico 2
Tratados bilaterales de inversión (1950-1999)



Fuente UNCTAD 2000, 7

venciones y Medidas Compensatorias” y el “Acuerdo sobre Contratación Pública”. A ellos, posteriormente se han sumado otros convenios con referencias a la inversión extranjera, como son los Protocolos IV y V del GATs, referidos a los servicios de comunicaciones y a los servicios financieros, respectivamente. En todos esos acuerdos, se incluyeron apartados referidos al tratamiento de aquellos capitales extranjeros cuyo desplazamiento se deriva del tema respectivo, contemplándose al respecto ritmos y plazos para la liberalización del tratamiento de esos capitales y, en general, para otorgar a éstos un trato semejante al de los capitales nacionales (el llamado “trato nacional”).

Sin embargo, dado que tanto el GATT como la OMC no fueron concebidos como reguladores de los flujos de inversión, y por tanto dicha regulación no está entre sus funciones, la inclusión en ellos de normas sobre esos flujos sólo ha tenido un carácter parcial, apareciendo dichas normas sólo como complemento de regulaciones dirigidas hacia el comercio internacional, sin que exista dentro o fuera del GATT/OMC una regulación abarcadora del conjunto de los movimientos internacionales de capital.

Al respecto, en el Cuadro 3 se listan los principales instrumentos multilaterales referidos a la inversión extranjera y que han sido negociados entre 1948 y 1997. De la revisión de los 24 instrumentos incluidos en dicha relación, se desprenden tres conclusiones: casi la mitad de los instrumentos aprobados (ya que en la lista se incluyen 4 instrumentos no aprobados) no tiene fuerza “vinculante”, esto es, no son de cumplimiento obligatorio, situación que corresponde a nueve instrumentos.

Si del total de instrumentos aprobados que tienen fuerza vinculante se descuentan los acuerdos tomados en la OMC, a los ya se hizo referencia, los seis instrumentos restantes aparecen abarcando tres temas: la doble tributación (un instrumento, la *Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo*), la garantía de inversiones (un instrumento, el *Convenio Constitutivo del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones*) y la solución de controversias (4 instrumentos: la *Convención sobre el reconocimiento y la ejecución de las sentencias arbitrales extranjeras*; el *Convenio sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados*; el *Reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional*; y, el *Reglamento facultativo de la Corte Permanente de Arbitraje para dirimir las controversias entre dos partes de las que sólo una es un Estado*). Por consiguiente, en lo que respecta al movimiento internacional de capitales los instrumentos de carácter multilateral y con fuerza vinculante están referidos a aspectos puntuales de dicho movimiento, y en varios casos dicha referencia aparece como complemento en instrumentos cuyo objetivo es la regulación del comercio internacional.

Cuadro 3. Principales instrumentos multilaterales relativos a la inversión extranjera (1948 a 1997)

Año (a)	Título	Ámbito	Fuerza	Situación
1948	Carta de La Habana para una organización internacional de comercio	Conf. Internac. sobre Comercio y Empleo	Vinculante	No Ratificada
1958	Convención sobre el reconocimiento y la ejecución de las sentencias arbitrales extranjeras	Naciones Unidas	Vinculante	Aprobada
1962	Resolución 1803 (XVII), Asamblea General de las Naciones Unidas: Soberanía permanente sobre los recursos naturales	Naciones Unidas	No vinculante	Aprobada
1965	Convenio sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados	Banco Mundial	Vinculante	Aprobado
1974	Resolución 3201 (S-VI), Asamblea General ONU: Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional y Resolución 3202 (S-VI), Asamblea General ONU: Programa de Acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional	Naciones Unidas	No vinculante	Aprobada
1974	Resolución 3281 (XXIX), Asamblea General ONU: Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados	Naciones Unidas	No vinculante	Aprobado
1976	Reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional	Naciones Unidas	(Modelo)	Aprobado
1977	Declaración tripartita de principios sobre las empresas Multinacionales y la política social	Oficina Internacional del Trabajo	No vinculante	Aprobada
1979	Proyecto de Acuerdo internacional acerca de los pagos ilícitos	Naciones Unidas	Vinculante	No aprob.
1979	Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo	Naciones Unidas	(Modelo)	Aprobada
1980	Conjunto de principios y normas equitativas convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas	Naciones Unidas	No vinculante	Aprobado

Año (a)	Título	Ámbito	Fuerza	Situación
1981	Código Internacional de comercialización de sucedáneos de la leche materna	Organización Mundial de la Salud	No vinculante	Aprobado
1983	Proyecto de código de conducta para las empresas transnacionales (Naciones Unidas)	Naciones Unidas	No vinculante	No aprobado
1985	Proyecto de código internacional de conducta para la transferencia de tecnología	Naciones Unidas	No vinculante	No aprobado
1985	Resolución 39/248 Asamblea General ONU: Directrices para la protección del Consumidor	Naciones Unidas	No vinculante	Aprobadas
1985	Convenio Constitutivo del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones	Banco Mundial	Vinculante	Aprobado
1990	Criterios para la gestión del desarrollo sostenible: Hacia un desarrollo ambientalmente sostenible	Naciones Unidas	No vinculante	Aprobados
1992	Directrices sobre el trato de la inversión extranjera directa	Banco Mundial	No vinc.	Aprobadas
1993	Reglamento facultativo de la Corte Permanente de Arbitraje para dirimir las controversias entre dos partes de las que sólo una es un Estado	Corte Permanente de Arbitraje	Vinculante	Aprobado
1994	Acuerdo de Marrakech que establece la OMC. Anexo 1 A: Acuerdos sobre el comercio de mercancías; acuerdo sobre Inversiones relacionadas con el comercio	OMC	Vinculante	Aprobado
1994	Acuerdo de Marrakech, OMC. Anexo 1 B: Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y decisiones ministeriales relacionadas.	OMC	Vinculante	Aprobado
1994	Acuerdo de Marrakech OMC, Anexo 1 C: Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio	OMC	Vinculante	Aprobado
1997	Cuarto Protocolo del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (Servicios de telecomunicaciones básicas)	OMC	Vinculante	Aprobado
1997	Quinto Protocolo del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (Servicios financieros)	OMC	Vinculante	Aprobado

(a) Las fechas indicadas son las de la ratificación original. No se indican las revisiones ulteriores de los instrumentos

Esa ausencia de un instrumento u organismo multilateral que abarque a la totalidad de los movimientos internacionales de capital, asegurando de manera general y obligatoria las facilidades y garantías a dicho movimiento, y cumpliendo en ese ámbito el papel que el GATT/OMC han tenido en relación a los flujos de mercancías, se ha transformado en un tema prioritario de preocupación por parte de los países desarrollados y sobre todo de EE.UU., apuntando en esa dirección los esfuerzos desplegados para crear un *Acuerdo Multilateral de Inversiones* (AMI).

Como es sabido, las negociaciones sobre el AMI se iniciaron en 1995 en el interior de la Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se desarrollaron en secreto hasta 1997 y se estancaron desde octubre de 1998, luego de las fuertes protestas que se generaron al darse a conocer los borradores del Acuerdo. El AMI, según los contenidos del último de sus borradores (correspondiente a mayo de 1998 [OCDE; 1998]), constituye el esfuerzo más “avanzado” para imponer la más profunda y generalizada desregulación de los flujos de inversión y, con ello, en la expresión más acabada de la reducción de barreras normativas e institucionales para el gran capital.

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 ese 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 extranjeros, de los mismos derechos y el mismo status legal que los gobiernos soberanos, pudiendo esos inversionistas 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, por ejemplo, y según retomaremos después, en el texto del AMI se establece explícitamente la prohibición de que los gobiernos apliquen a la inversión extranjera directa políticas referidas a niveles de exportación, saldo comercial, porcentajes de contenido nacional, transferencias de tecnología, generación de empleos, asociación con capitales nacionales, etc.

Si bien las negociaciones del AMI se suspendieron, en la medida en que los contenidos de dicho Acuerdo responden a los intereses más profundos del gran capital transnacional, su posible aplicación está lejos de haber sido abandonada. Por el contrario, el objetivo de aplicarlo se ha mantenido, desarrollándose en dos direcciones: Por una parte, en las distintas reuniones de la OMC (y particularmente en Qatar) se ha venido abriendo paso la posibilidad de asignar a ese organismo la regulación ya no sólo del comercio sino también de los flujos internacionales de capital, acordándose en Qatar que el tema quedara bajo estudio. Por otra parte, los principios del AMI han estado claramente presentes tanto en las nuevas regulaciones internas sobre la inversión extranjera y en los TBI –a los ya hicimos referencia– como también en los apartados de inversiones que se han venido incorporando en los tratados de libre comercio. En tal sentido, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) tuvo un carácter “pionero”, al incluir un capítulo (el XI) referido al tema de las inversiones, y en dicho capítulo EE.UU. logró imponer lo sustancial de aquellos contenidos que algunos años después intentaría generalizar a través del AMI.

Algo semejante a lo ocurrido en el TLCAN, ha venido sucediendo en las negociaciones del ALCA. Por una parte, pese a ser un acuerdo de libre comercio el ALCA incluye un capítulo sobre inversiones y, por otra parte, en los contenidos que actualmente tiene el borrador de dicho capítulo se reitera la esencia (e incluso la redacción) del AMI,

asegurándose con ello el máximo de derechos y de ventajas a los inversionistas y el máximo también, pero de desventajas y obligaciones, a los estados.

En suma, los grandes capitales, a través de sus estados, están empeñados en asegurarse las mejores condiciones posibles para actuar a nivel global, y hasta en tanto logran imponer esas condiciones en el ámbito multilateral, lo van haciendo en los demás ámbitos de la economía internacional. Por tanto, y para el caso del gran capital estadounidense, mientras espera que se concreten condiciones paradisíacas para él a nivel mundial, avanza también en la construcción de su paraíso hemisférico.

Los contenidos del capítulo de inversiones del ALCA

El actual borrador del capítulo de inversiones del ALCA tiene un total de 19 artículos. De la revisión de los artículos del capítulo de inversiones se desprenden con claridad las direcciones que se pretende asuma a nivel hemisférico el tratamiento de la inversión directa. Se definen en ellos cuestiones como las siguientes:

Aplicación en todos los espacios territoriales y niveles de gobierno (“a pesar de las medidas incompatibles que pudieran existir en las legislaciones de esos niveles u órdenes de gobierno”), y a todas las inversiones existentes a la entrada en vigor del ALCA.

Ocho definiciones de inversión, todas muy amplias, con “corchetes” respecto de las inversiones de cartera con fines especulativos.

Trato “justo y equitativo”, con “protección y seguridad plenas”, así como trato de nación más favorecida o trato nacional (“el que resulte mejor”) a las inversiones provenientes del ALCA.

Compromiso de los estados de no exigir que el “personal clave” sea de una nacionalidad específica.

Libre transferencia de las inversiones y sus rentas, incluyendo el libre acceso a las divisas necesarias para dichas transferencias, excepto en situaciones en que “se presente un serio desequilibrio e instrumen-

te un programa de acuerdo con los criterios internacionalmente aceptados”.

Compromiso de que ninguna de las partes “expropiará, nacionalizará ni aplicará medidas con efectos equivalentes”, salvo situaciones previstas en las Constituciones políticas, en cuyo caso la expropiación deberá hacerse “de manera no discriminatoria y mediante pronta, adecuada y efectiva indemnización”, la cual será equivalente al precio que la inversión tenía antes de anunciarse la expropiación “e incluirá los intereses devengados entre la fecha de expropiación y la fecha de pago”.

Compensación a los inversionistas por pérdidas derivadas de “guerra u otro conflicto armado, revolución, emergencia nacional, insurrección, conmoción interna, o acontecimientos similares” (subrayado nuestro).

Compromiso de no hacer menos estrictas las leyes laborales y ambientales para atraer inversiones.

Esos puntos tienen evidentes semejanzas con el último borrador del AMI, compartiendo con ese Acuerdo el otorgamiento de las más completas y profundas garantías a la inversión extranjera, que la ponen prácticamente a salvo de cualquier contingencia y le aseguran las mejores condiciones para competir sin obstáculos en cualquier actividad y espacio del hemisferio.

A ello, se agregan dos contenidos más del capítulo, que nos interesa destacar por separado, y que se refieren a las controversias y a los requisitos de desempeño. En lo que respecta a la parte del capítulo de inversiones referida a “Solución de controversias” (artículos 13 al 15), lo más destacado es el extremo detalle con que se intenta regular el tema, en particular respecto de las controversias “entre un inversor de un estado parte y un estado parte receptor de la inversión” (artículo 15). En dicho artículo se establecen plazos y procedimientos para cada una de las etapas que deberían recorrer esas controversias: presentación de la demanda (con 3 años de plazo desde que se cometió la presunta violación); etapa de consultas y negociaciones (duración máxima de 6 meses); traslado a tribunales o a arbitraje (a decisión del inversionista según una de las versiones-, el cual deberá avisar a la contraparte con 90

días de anticipación); designación de árbitros (90 días para ser designados); asignación de expertos (optativa); y, dictación y ejecución del laudo (90 o 120 días para ejecutarlo). Así también en ese artículo se establece la posibilidad de que, si se opta por arbitraje internacional, éste se desarrolle de acuerdo con el Convenio del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), o de acuerdo con el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

En lo que se refiere a los “Requisitos de desempeño”, en el Cuadro 4 se presenta el artículo correspondiente, y de allí se desprende que en dicho artículo se prohíbe expresamente que los gobiernos del hemisferio exijan algún tipo de desempeño a las empresas extranjeras –léase empresas estadounidenses–, en relación a su volumen de exportaciones, encadenamientos productivos internos, compra de insumos nacionales, saldo positivo de balanza comercial, transferencia de tecnología, localización geográfica y generación de empleo.

Esa lista, no por casualidad abarca precisamente los temas que más arriba mencionábamos, y en relación a los cuales los países atrasados históricamente han intentado regular el comportamiento de la inversión extranjera, buscando que la acción de dicha inversión arroje un saldo positivo en las economías donde ellas se instalan. Por consiguiente, lo que se hace en el artículo del ALCA que estamos señalando, es transformar aquella exigencia en una renuncia explícita por parte de los gobiernos de la región y, con ello, eliminar cualquier posible vínculo entre la actuación regional de los transnacionales estadounidenses y las necesidades del desarrollo económico en nuestros países.

A lo anterior, cabe agregar que el artículo 7 del capítulo de inversiones del ALCA es prácticamente igual, no sólo en su sentido general sino incluso en su redacción, al apartado de “Requisitos de Desempeño” del Acuerdo Multilateral de Inversiones.

Cuadro 4. ALCA: artículo 7 del capítulo sobre inversiones

1. Requisitos de desempeño: Ninguna Parte podrá imponer ni obligar al cumplimiento de cualquiera de los siguientes requisitos o hacer cumplir ningún compromiso o iniciativa en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de una inversión de un inversionista de una Parte o de un país no Parte, en relación con cualquier inversión de un inversionista de cualquier Parte en su territorio para:
 - (a) exportar un determinado tipo, nivel o porcentaje de bienes o servicios;
 - (b) alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional;
 - (c) adquirir, utilizar u otorgar preferencia de compra a mercancías producidas o a servicios prestados en su territorio, o adquirir bienes de productores o servicios de prestadores de servicios en su territorio;
 - (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 de divisas asociadas con esa inversión;
 - (e) restringir las ventas en su territorio de los bienes o servicios que tal inversión produzca o preste relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de las exportaciones o a las, ganancias que generen en divisas;
 - (f) transferir a una persona en su territorio, tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento de su propiedad, salvo cuando el requisito se imponga 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;
 - (g) actuar como el proveedor exclusivo de los bienes que produzca o servicios que preste para un mercado específico, regional o para el mercado mundial.

Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como impedimento para que una Parte imponga en relación con una inversión de un inversionista de una Parte o de un inversionista de un país no Parte requisitos de localización geográfica de unidades productivas, de generación de empleo o capacitación de mano de obra, o de realización de actividades en materia de investigación y desarrollo.

Incentivos de desempeño: Ninguna Parte podrá condicionar la recepción de un incentivo o ventaja o que se continúe recibiendo la misma, en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición en relación con una inversión en su territorio por parte de un inversionista de una Parte o de un país no Parte al cumplimiento de cualquiera de los siguientes requisitos: (se repiten los puntos b, c, d y e del párrafo anterior.)

En suma, nos parece claro que el capítulo de inversiones del ALCA configura las mejores condiciones posibles para la actuación de los grandes capitales en el espacio hemisférico, reproduciendo a ese nivel las exigencias que en su momento intentaron imponerse globalmente a través del AMI, y constituyéndose en un paso más hacia la total libertad para la circulación internacional del capital.

Si bien a nivel global esa plena libertad de actuación para el gran capital puede tener varios beneficiarios directos, en la medida en que

son varios los países en donde tienen su sede las grandes empresas transnacionales y los mayores capitales que se mueven en el ámbito financiero, a nivel hemisférico la situación es distinta. En el ámbito del ALCA, dadas las diferencias en tamaño económico, riqueza capitalista acumulada, niveles de desarrollo, etc, existentes entre los países participantes, las destinatarias del capítulo de inversiones son casi exclusivamente las empresas y capitales de los EE.UU., ya que en comparación con ese país todas las demás economías de la región están llamadas a jugar casi únicamente el papel de receptoras de las inversiones estadounidenses.

En tal sentido, y a modo de recordatorio, es necesario tener presente las enormes disparidades existentes entre los EE.UU. y los restantes países participantes del ALCA. En los volúmenes globales de inversión, flujos y montos acumulados de IED, por sí solo EE.UU. concentra entre un 70 y un 85% del total hemisférico, lo que da cuenta de la enorme distancia existente entre las capacidades inversoras de ese país en comparación con sus supuestos “socios” del ALCA. Esas diferencias son también muy grandes en lo que respecta a los volúmenes de producción global, de exportaciones y de importaciones.

Dadas esas enormes disparidades de tamaño absoluto y de capacidades relativas, diferencias que por cierto no disminuirán de manera sensible en un plazo que sea razonable imaginar, tanto el capítulo de inversiones como la totalidad de los contenidos del ALCA con seguridad crearán las condiciones para que ellas se reproduzcan de manera ampliada, al definir un trato “de igual a igual” entre economías y empresas que son profundamente desiguales.

En ese escenario, que es el que hasta ahora se viene concretando a través de las negociaciones del ALCA, la puesta en marcha del Acuerdo promete convertirse en un eficaz instrumento para la total penetración de los capitales estadounidenses en nuestros países, en niveles sin precedentes históricos, y con ello, el ALCA amenaza transformarse en columna vertebral de la inserción internacional de los países de la región y en un freno de la mayor importancia para la soberanía y el desarrollo autónomo de nuestras economías.

Nota

- 1 Una revisión de los contenidos comunes a distintos tratados de inversión –y a los capítulos sobre inversiones en acuerdos comerciales– se encuentra en UNCTAD (1998a)

Bibliografía

Banco Mundial

2000 World Development Indicators, disco compacto.

OCDE

1998 Multilateral Agreement on Investment: Consolidated Text and Commentary, Internet.

UNCTAD

1998 *Informe sobre las inversiones en el mundo*, Nueva York, Ginebra.

UNCTAD

1998a “Acuerdos regionales y multilaterales existentes en materia de inversiones y su pertinencia para un posible marco multilateral sobre inversiones: problemas y cuestiones”. Nota de la secretaría de la UNCTAD, Nueva York, Ginebra.

UNCTAD

2000 Bilateral, investment treaties, Nueva York, Ginebra.

UNCTAD

2000a *Informe sobre las inversiones en el mundo, Panorama General*, Nueva York, Ginebra.

UNCTAD

2001 *Informe sobre las inversiones en el mundo, Panorama General*. Nueva York, Ginebra.

J. Estay R., economista chileno, residente en México; profesor e investigador en la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Puebla y coordinador de la Red de Estudios de la Economía Mundial (www.redem.buap.mx).

NOS RECETAN LO QUE NO HICIERON

Protección, inversión extranjera y exportaciones, y su papel en el desarrollo

Enrique Daza y Raúl Fernández

Como los países desarrollados llegaron a serlo

Los principales hechos históricos con respecto al proceso de desarrollo e industrialización de diversos países con anterioridad a 1920 son aceptados por todos los estudiosos del tema. La industrialización dio un impulso sin precedentes al comercio, al desarrollo tecnológico, a la división del trabajo y significó el cese de la producción en el seno de los hogares, que en su momento se llamó producción a domicilio. Se reemplazaron las formas artesanales por las fábricas como unidades básicas de producción y ellas, al comienzo con la industria textil, encontraron de inmediato un mercado interno conformado por los antiguos productores domésticos convertidos en asalariados quienes habitaban en las incipientes ciudades modernas de Europa Occidental. La industrialización revolucionó la economía mundial y constituyó la base sobre la cual los países desarrollados edificaron su poderío durante el Siglo XIX.

Esa fue la experiencia inicial de Inglaterra, cuna del capitalismo. País que una vez saturado su mercado interno de textiles abrió, recurriendo a la fuerza, mercados adicionales para sus productos, previa destrucción de la producción artesanal de textiles en su colonia, India.

El Estado jugó un papel vital en el desarrollo de la industria inglesa, incluyendo desde un principio la protección, visible en el hecho de que los textiles procedentes de los talleres semif feudales de Calcuta fueron fuertemente gravados para no permitir su entrada a Inglaterra. Entre 1721 y 1846 Inglaterra utilizó ampliamente la protección adua-

nera y la reducción de tarifas para los insumos destinados a las exportaciones.

Los países que siguieron a Inglaterra en el proceso de desarrollo capitalista tales como Alemania, Francia y Estados Unidos coincidieron en mantener fuertes políticas proteccionistas que significaron concentrar en su mercado la fuente principal de desarrollo industrial. Esto fue así a pesar de que, en especial en Estados Unidos, se ha cultivado una retórica que atribuye su éxito económico al libre mercado y a la supuesta ausencia del Estado en materia económica.

Desde el primer secretario del Tesoro de Estados Unidos, y futuro presidente, Alexander Hamilton quien afirmó que su país no podía competir con Inglaterra en términos de igualdad, y que debería poner en vigor medidas proteccionistas y favorables al desarrollo tecnológico, hasta el presente, el desarrollo industrial de Estados Unidos se ha caracterizado por la protección y el apoyo a la industria. El famoso economista alemán Fredrick List, considerado padre de la moderna teoría del proteccionismo, se basó ante todo en la experiencia norteamericana, la cual conoció en 1820. La posición norteamericana fue magistralmente profetizada por Ulises Grant, héroe de la Guerra de Secesión y presidente norteamericano de 1868 a 1876, al afirmar: “Durante siglos Inglaterra se apoyó en la protección, la practicó hasta límites extremos, y logró resultados satisfactorios. Luego de dos siglos, consideró mejor adoptar el libre cambio, pues piensa que la protección ya no tiene futuro. Muy bien, señores, el conocimiento que yo tengo de nuestro país me lleva a pensar que, en 200 años, cuando Estados Unidos haya sacado de la protección todo lo que ella puede darle, también adoptará el libre cambio”.¹

Actualmente las cuotas de importación, las leyes antidumping y la reciente protección a la industria del acero son muestra de ello.

Todavía hoy, en pleno auge del neoliberalismo, el mercado interno sigue siendo la principal base de crecimiento de los países más avanzados. La prueba de ello es que, por ejemplo, en Estados Unidos el comercio exterior apenas representa entre un 5 y un 10 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), en Japón, potencia exportadora, el 10 por ciento, en Francia y Gran Bretaña el 20 por ciento y en Alemania el

30 por ciento, con lo cual la inmensa mayoría de la producción y actividad económica de estos países se dirige hacia su mercado interno. Paradójicamente han sido precisamente los países más atrasados los que exportan la mayor parte de su PIB.

Del Japón casi no es necesario hablar porque su historial como país que se desarrolló con un celoso proteccionismo es un hecho sumamente conocido y jamás controvertido, ni siquiera por el más absurdo pensamiento neoliberal. Tampoco ha sido refutado el hecho de que en los periodos claves de la industrialización japonesa estaba prohibida la inversión extranjera y que el gobierno japonés, supremo artífice del desarrollo, diversificaba muy cuidadosamente las fuentes de endeudamiento, importación de tecnología e importación de mano de obra calificada para no depender de una sola fuente. Tampoco los patrones de consumo occidental se impusieron, de forma que “en 1920, es decir 50 años después del despegue industrial, en el Japón sólo el 3% del consumo estaba representado por bienes importados”.² Entre 1868 y 1914 el Estado japonés creó nuevas empresas, muchas de las cuales operaban con pérdidas, invirtió directamente en varios sectores, importó y adaptó tecnologías a las condiciones locales y contribuyó con el 40% de toda la inversión durante ese período.³

La experiencia de la Unión Soviética también es ampliamente conocida. Se desarrolló casi de manera aislada, con la máxima dirección estatal, control de precios, planes quinquenales y se convirtió en potencia mundial entre 1920 y 1950⁴. Otro tanto ocurrió en China entre 1950 y 1978, la cual en pocos años pasó del semifeudalismo a conformar una nación medianamente industrializada que lleva 50 años creciendo a más del 5% anual y que, a pesar de su éxito exportador, tiene como la fuente más dinámica de su crecimiento su propio mercado interno.

En lo que respecta al desarrollo agrario, la historia es más evidente aun. No existe ninguna potencia exportadora de productos agrícolas que haya abierto totalmente su mercado o que haya renunciado a otorgar millonarios subsidios al agro, como lo demuestra palpablemente el enfrentamiento que han sostenido Estados Unidos y la Unión Europea durante los últimos diez años en el seno de la Organización Mundial

del Comercio, OMC. Los países que tienen una alta productividad agrícola llegaron a esta situación por medio de un apoyo financiero del Estado y una protección de sus mercados, hasta el punto de considerar este tema asunto de seguridad nacional.

Los nuevos países industrializados protegieron su economía y fortalecieron el mercado interno

Una serie de países iniciaron el Siglo XX en condiciones coloniales, semicoloniales y de enorme atraso y dependencia económica. Algunos de ellos tuvieron en la segunda mitad del siglo avances espectaculares que permitieron llamarlos Nuevos Países Industrializados (NIC, por sus siglas en inglés). Varios de estos países han sido tomados como modelo de desarrollo para América Latina e incluso algunos en esta región, han gozado, en ciertos periodos, de momentos de relativa expansión industrial y desarrollo económico. Las lecciones de estas experiencias se han usado para ponderar las virtudes de la Inversión Extranjera Directa (IED) y de las exportaciones como motor del crecimiento o del desarrollo.

La mayor parte de la IED a nivel global se concentra en los países industrialmente avanzados. Por ejemplo, en 1991 de US \$150 mil millones en IED más de dos terceras partes se invirtieron en los países avanzados y en 2002 de US \$534 mil millones que representó la IED a nivel mundial, US \$349 mil millones fueron a los países desarrollados.⁵ La IED en países de la periferia ha sido minoritaria durante los últimos 100 años. Cuando ha ocurrido en volúmenes apreciables se ha debido a factores muy específicos, por ejemplo: la necesidad de una transnacional de penetrar un mercado protegido por políticas estatales, como fue el caso de la producción de automóviles en Brasil a partir de los cincuenta. O porque en los países avanzados se presentan obstáculos para incrementar las ganancias por medio de innovaciones tecnológicas en algún sector. O cuando hay oleadas de privatizaciones en el Tercer Mundo, como fue el caso de América Latina en los noventa. O cuando las crisis de los países del centro les obligan a buscar tasas de ganancia extraordinarias en el Tercer Mundo para compensar las pérdidas en sus mercados domésticos.⁶

En esta situación encontramos IED desplazándose a varias regiones del Tercer Mundo, principalmente aquellas en las cuales además de mano de obra barata existen sistemas adecuados de comunicaciones, infraestructura apropiada, personal calificado, proximidad a mercados o fuentes abundantes de materias primas estratégicas, como es el caso del petróleo. Varios de estos elementos se encontraban disponibles en ciertos países asiáticos desde los años sesenta en adelante.

De la política de Sustitución de Importaciones puesta en práctica en América Latina durante varias décadas no es necesario en este momento detallar mucho. No hay duda que la idea detrás de esa política era la del desarrollo en base al mercado interno o a mercados subregionales. Muchas multinacionales aprovecharon esta situación para instalar plantas y apoderarse de esos mercados relativamente protegidos, pero a pesar de sus limitaciones y comparada con la política actual, hubo mayor crecimiento económico.

La llamada “estrechez” del mercado interno en América Latina ha sido la punta de lanza de los neoliberales para declarar la inutilidad de dicho modelo. El meollo de la discusión puede reducirse a esto: toda la historia del desarrollo económico se hizo en base a la utilización de un mercado interno protegido. Los neoliberales insisten que hay una experiencia, una excepción, la de algunos países de Asia que es distinta, basándose en la producción para la exportación, y que éste es el modelo a copiar en América Latina. Por tanto, es preciso examinar la realidad histórica del desarrollo de los famosos Dragones Asiáticos.

Tres mitos sobre los Dragones

Los llamados Dragones fueron Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur. Sobre ellos existen unos mitos, propalados a veces por ignorancia y a menudo deliberadamente. Esos mitos son los siguientes: que el éxito económico, industrial y exportador de esos países se debió a una total apertura al comercio internacional, a la ausencia o mínima presencia del Estado, y a la contribución decisiva de una abundante inversión extranjera directa. Estos mitos contradicen la realidad.

Antes que nada es necesario precisar importantes diferencias entre estos países: Hong Kong y Singapur no son precisamente países, sino una forma de ciudades-Estado que carecen casi absolutamente de agricultura, abarcando cada uno apenas mil kilómetros cuadrados de superficie, por lo cual puede resultar peligroso hacer generalizaciones para América Latina basadas en tan excepcionales circunstancias. Los otros dos, Corea del Sur y Taiwán, se asemejan más a los países de América Latina. En 1976, durante el apogeo de su auge industrial y exportador, la proporción del producto bruto generado en su sector agrícola era superior al de México y Brasil: mientras que en Corea representaba 27% y en Taiwán 12%, en Brasil apenas era 8% y en México 10%. Situación explicable, ya que en los años anteriores los “dragones” habían vivido profundas revoluciones agrarias, cuando Japón –que sufría escasez de productos agrícolas– promovió altas tasas de crecimiento en esos países, bajo su dominio colonial. Después de 1945 en ellos se realizaron reformas agrarias que, por ejemplo, prohibían poseer más de 3 hectáreas y en las cuales el Estado tenía el monopolio de compra del arroz y de venta de los abonos para el agro, extrayendo los gobiernos importantes ganancias de estas operaciones y aplicándolas al desarrollo industrial.

Corea del Sur y Taiwán son países relativamente pequeños, Corea 90.000 km. cuadrados y Taiwán 36.000, con una población de 36 y 16 millones de habitantes respectivamente en 1976. Pero, por ejemplo, en 1940 Corea ya tenía 500.000 trabajadores en el sector industrial y cerca de 6.000 ingenieros.

En los años sesenta y setenta todos estos países mostraron un alto crecimiento de su producto bruto, la producción industrial y las exportaciones. En el caso de Corea el producto del sector industrial subió del 5% del producto nacional en 1954 hasta el 32% en 1978. Se puso en marcha una estrategia de industrialización para la exportación, la cual dependió en gran medida de un contenido elevado de importaciones. Se importaban bienes intermedios y de capital, y se exportaban bienes de consumo, pero en todo caso eran exportaciones de alto valor agregado. Por eso hay que tomar nota que en el caso de Corea durante las dos décadas (60 y 70) se presentó una balanza comercial sistemáticamente deficitaria. Esto se ha ocultado en parte por el hecho de que Co-

rea mantenía un superávit con Estados Unidos, no así con Japón y con Europa.

Pero lo más notable era el papel de la demanda interna en el proceso de industrialización. En el caso coreano, entre 1960 y 1973 la expansión de la demanda interna contribuyó con un 73% al crecimiento global del sector industrial.⁷

Un segundo hecho notable es que en Taiwán y Corea al principio del proceso de industrialización la distribución del ingreso distaba mucho del que caracteriza a los países de América Latina. Diversos índices de desigualdad destacan el hecho; por ejemplo en Brasil en 1976, el 1% de la población concentraba el 50% de la riqueza. Por el contrario, la desigualdad económica en Corea era similar a la que prevalecía en países avanzados, y en el caso de Taiwán su distribución del ingreso era menos desequilibrada que la de Estados Unidos. En términos prácticos esto significó que desde un principio en esos países existió una sustancial “clase media”, reforzada por los emigrantes de China Popular y Corea del Norte después de sus revoluciones, o sea existía un mercado interno no tan “estrecho” como el de países de América Latina.⁸ Esta situación de una clase media con poder adquisitivo no se puede separar del hecho de que ambos países enfrentaban a poca distancia los sistemas socialistas de Corea del Norte y de China, y temían permanentemente el “peligro” que una agudización de la desigualdad social pudiera representar para sus sistemas capitalistas.

Un tercer hecho fue que la inversión extranjera no tuvo el papel tan importante que se le suele atribuir, sólo que su incidencia en el sector electrónico ha sido muy difundida. Como anotó el economista Fernando Fanjzylber: “La gravitación de la presencia de firmas extranjeras en este sector [electrónica] constituye un caso atípico en la estructura industrial de Corea. En efecto, mientras que se estima que en el conjunto de la industria manufacturera las empresas extranjeras contribuirían con el 15% total de las exportaciones, en el caso del sector electrónico se estima que representan (...) un 72% de las exportaciones”⁹

En Corea y Taiwán lo que se puso en marcha fue una política muy detallada de sustitución de importaciones, con un cuidadoso proteccionismo que utilizaba métodos arancelarios y no arancelarios, y

que identificaban no solamente sectores sino incluso empresas individuales para promoverlos por medio de una comunicación permanente entre gobierno y empresas.

Tanto en Corea como en Taiwán, ambas antiguas colonias del Japón, se puso en marcha la actividad de un Estado proteccionista de la más rancia tradición japonesa, el país que más plenamente ha utilizado el Estado y la protección comercial para desarrollar sus industrias.

A este respecto, en el caso de Corea existió un hecho de bulto durante ese período: la protección marcó un sesgo favorable a la agricultura, fenómeno que no ocurrió en América Latina. En 1968 el nivel de protección nominal para el sector agrícola coreano era del 17% y para el sector manufacturero 12%. Para 1978 la protección en el sector agrícola se había elevado al 55%, mientras que para el sector manufacturero era 10%. Este es otro reflejo del método “japonés” de utilizar lo que antes se llamaba el criterio de “autosuficiencia alimentaria” en los rubros básicos de consumo interno, y que ahora llamamos “*soberanía alimentaria*”.

La experiencia de Taiwán es similar a la de Corea en cuanto al papel activo del Estado, un sistema de protección y el desarrollo de un mercado interno. Las diferencias, de grado, son las siguientes: en Corea hubo una menor relevancia de grupos privados nacionales, los cuales fueron reemplazados en esa isla por una combinación de empresas públicas y una proliferación de pequeños y medianos productores. Alice Amsden, estudiosa del proceso de industrialización en Taiwán, afirma lo siguiente: “A nuestro juicio, tanto en el pasado como en el presente, el Estado en Taiwán ha sido un agente clave en el proceso de acumulación de capital, no porque se haya mantenido al margen del proceso, sino porque lo ha controlado en muy extensa medida. El estatismo, la ley y el orden, así como muchas otras cosas, tienen su origen en la ocupación japonesa de Taiwán. La economía impuesta en Taiwán por los japoneses (1895-1945) tuvo éxito gracias a la planificación y a la propiedad gubernamental de los principales recursos productivos, en sociedad con los capitalistas privados japoneses”.¹⁰

Durante el período en cuestión también es notorio que la importancia relativa de las empresas nacionales en la producción industrial

de Corea y Taiwán era notablemente superior a lo que existía en los países más industrializados de América Latina.

A raíz de la crisis de 1997, que hizo entrar en quiebra a varios dragones, se pusieron de relieve muchos de los “secretos” del éxito coreano y la solución que el Fondo Monetario Internacional dio a la crisis implicó la liberación del sector financiero y ampliar las facilidades para que las empresas coreanas se endeudaran en el extranjero, hasta el punto que la reforma “desafiaba toda la base del éxito de la economía coreana desde 1960”.¹¹

En su libro www.neoliberalismo.com.co, Jorge Enrique Robledo analiza la extensa investigación de Alice Amsden y muestra como en un ambiente de altísima explotación de la mano de obra y con un tratamiento especial otorgado por Estados Unidos en virtud de la Guerra Fría, el Estado coreano desde los cincuenta utilizó el control sobre la banca y las divisas, el control de precios y el fortalecimiento del mercado interno para promover –por medio de aranceles altos, créditos bajos y una fuerte intervención estatal– una industrialización que, sin mayores “ventajas comparativas”, situó a ese país en un terreno altamente competitivo en áreas tan importantes como la producción de automóviles, acero, productos químicos, electrónica y fabricación de buques.

Cuadro 1. Participación de empresas extranjeras en la exportación de manufacturas en algunos países

País	% participación de empresas extranjeras	Año
Taiwán	20 (aproximación)	1971
Corea	15 (aproximación)	1971
Brasil	43	1969
Argentina	30	1969
Colombia	30	1970
México	30	1970

Fuente: Deepak Nayyer, “Transnational Corporations and Manufactured Exports from Poor Countries”, en *Economic Journal*, marzo 1978, vol. 88, p 62. Tomado de Fernando Fanjzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, México: Editorial Nueva Imagen, 1983, p. 106.

La experiencia de estos países asiáticos revela otro hecho importante. Por una parte, si bien existieron grandes flujos de capital extranjero, este capital, a diferencia de América Latina, no fue capital extranjero directo, sino préstamos canalizados a través de un sector público comprometido en promover el desarrollo industrial. Entre 1961 y 1986, en Brasil el 86% y en México el 87% del flujo de capital extranjero fue capital privado, con algo más del 25% de inversión extranjera directa, con 14% y 13% respectivamente de capital canalizado por el sector público. Mientras que en Taiwán y Corea el capital extranjero que fluía a través del Estado alcanzaba el 36% del total. La inversión extranjera directa se limitó al 7% en Corea y al 19% en Taiwán.¹²

Otro dato significativo es que en Corea y Taiwán fueron dos las fuentes de inversión extranjera a través del sector público: Estados Unidos y Japón. En Corea la proporción del capital nipón fue del 44% y el de EEUU 30%; en Taiwán el capital japonés 39% y el estadounidense 51%. Esta situación le permitió a ambos países un margen de negociación del que careció América Latina, dominada por completo por Estados Unidos.

Factores geopolíticos de los Dragones

Este conjunto de países desempeñó un importante papel durante la llamada Guerra Fría; además de bases militares, todos recibieron importantes refuerzos económicos de las potencias. En particular, Taiwán fue recipiente de una enorme cantidad de ayuda económica norteamericana, así como de un trato especial para su exportación de textiles a Estados Unidos. Por su parte, Corea recibió pingües ganancias en virtud de los gastos de las fuerzas norteamericanas que ocupaban su territorio, y como fuente de abastecimiento durante la guerra de Vietnam.

Entre 1946 y 1978, ingresaron a Corea casi \$6 mil millones de dólares de ayuda estadounidense, mientras que toda el África recibió 7 mil millones, y toda América Latina 14 mil millones. Entre 1955 y 1978, o sea después de la Guerra de Corea, la ayuda militar al país asiático alcanzó los 9 mil millones de dólares, suma superior a los 3 mil millones recibidos por toda América Latina y África¹³. Esto le permitió a Corea una enorme ventaja en el manejo de sus importaciones. Casi el 80% del

valor de sus importaciones en este período se sufragaron con la ayuda recibida de Estados Unidos.

Entre 1965 y 1970 el Estado coreano controló todo el sistema bancario y subsidió dos terceras partes de los créditos dirigidos a la exportación, reduciendo también en 50% los impuestos a los exportadores.

Con respecto a Hong Kong, Taiwán y Corea, Estados Unidos utilizó varios tipos de tratamiento excepcional para permitir la exportación sin aranceles, o sin cuotas, de productos textiles, calzado, etc. originarios de esos países. El *transshipment*, o sea la exportación a través de terceros países, se convirtió en práctica común. De esta forma, grandes cantidades de mercaderías se enviaban a Sri Lanka, Indonesia u otros puertos libres, para luego re-embarcarlas a Estados Unidos.

Todo esto cambió. Con la apertura de relaciones entre China y Estados Unidos comenzó a disminuir el apoyo económico y militar a Taiwán, y con la desaparición de la Unión Soviética y el auge del neoliberalismo como doctrina económica ni Taiwán ni Corea pudieron seguir contando con la “condescendencia” norteamericana. Lo que entonces sucedió fue que las élites económicas y políticas de Corea y Taiwán, al no poder contar enteramente con Estados Unidos, decidieron lanzarse a fondo y desarrollar sus propias industrias pesadas y bélicas, lo que conllevó el desarrollo de tecnologías avanzadas: acero, productos químicos, astilleros y motores. El crecimiento de este tipo de producción se benefició de una política de protección estatal y de estímulo a las exportaciones.

En muchos casos las exportaciones de manufacturas coreanas y taiwanesas se hacían con pérdidas, las cuales se resarcían con las ventas en el protegido mercado interno. Este desarrollo sólo fue posible gracias a su previo desarrollo industrial y al continuo crecimiento y disponibilidad de su mercado interno. Sin embargo, los déficit comerciales, aumentados por los incrementos en los precios de combustibles en la década de los setenta, conllevaron el crecimiento de su deuda externa y su secuela: las reestructuraciones impuestas por el FMI y el Banco Mundial, que comenzaron a debilitar el régimen proteccionista, soca-

var el papel preponderante del Estado como actor económico y finalmente condujeron a la crisis de 1997.

La situación de Corea y Taiwán empeoró en la medida en que entraron en vigor las políticas aperturistas y librecambistas en los años noventa, culminando en la debacle de los últimos años, cuando se precipitó la crisis y se desmoronaron los “milagros” ante el embiste de la liberalización y la competencia de los grandes monopolios internacionales, terminando con la bancarrota de numerosas empresas, el desempleo creciente, la agudización de la desigualdad social y la liquidación y compra de empresas nacionales por los grandes pulpos multinacionales. De esta forma, en el curso de pocos meses la crisis de 1997 demostró que lo que determinó su caída fue precisamente la vulnerabilidad a que se vieron sometidas estas economías como producto de la liberalización de los 90.

En suma, la industrialización en estos países se caracterizó por el papel de las industrias nacionales en la exportación, el crecimiento del mercado interno permitido por la existencia de una fuerte clase media, la protección de la industria, un ambiente “favorable” a comprar sus productos por parte de Estados Unidos, una ayuda militar y económica de Washington debido a la Guerra Fría, la presencia de un Estado activo y dirigente en materia económica, y un papel limitado de la inversión extranjera directa. En el milagro de los Dragones tampoco ocuparon un papel secundario las duras condiciones dictatoriales impuestas durante décadas, el sometimiento y eliminación de los sindicatos, la prohibición de las huelgas, y la existencia de una clase obrera disciplinada que se “entrenó” en los campos de concentración japoneses durante la Segunda Guerra Mundial. Su ruina comenzó cuando cambiaron las políticas nacionales e internacionales, y cuando la apertura y el neoliberalismo se plantearon como el modelo económico a seguir.

¿Se puede condicionar la inversión extranjera?

Las teorías neoliberales hacen una apología de los beneficios de la inversión extranjera en el proceso de desarrollo y llaman a eliminar los condicionamientos que los países hacen a la misma, hasta el punto que identifican el aumento en esta clase inversión con el desarrollo económico. La experiencia internacional no permite demostrar este acer-

to. Un estudio de Ha-Joon Chang, Director Asistente de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de Cambridge, y de Duncan Green, analista de CAFOD, agencia oficial de la Iglesia Católica en Inglaterra y Gales, analiza el tema de la inversión extranjera en varios países del mundo en momentos en los cuales estos países fueron activos receptores de inversión extranjera.¹⁴

En el caso de Estados Unidos, el principal receptor de inversión extranjera durante el siglo XIX y hasta la Primera Guerra Mundial, fue proverbial la exigencia que el capital extranjero fuera administrado por estadounidenses, los inversionistas extranjeros en los principales bancos no tenían derecho al voto y hasta el liberal Andrew Jackson, presidente entre 1829 y 1837, señalaba: “Si debemos tener un banco... éste deberá ser puramente estadounidense”.¹⁵

Con este espíritu se adoptaron diversas medidas para controlar la inversión extranjera, tales como un impuesto de tonelaje diferencial para barcos nacionales y extranjeros, el monopolio de la navegación para barcos estadounidenses en el comercio costero, y el control y hasta prohibición de inversión extranjera en la compra de tierras, minería y tala de bosques. La industria nacional se protegió con los mayores aranceles mundiales. Estas políticas, que en los diferentes Estados a veces fue aún más radical, no impidió la afluencia de capitales externos pero la supeditó a las metas de desarrollo nacional, de forma tal que hasta 1920 la economía norteamericana fue la que creció más rápido.

Países desarrollados como Francia, el Reino Unido y Alemania sólo fueron receptores importantes de inversión extranjera después de la Segunda Guerra Mundial, pero –aún siendo fuertes economías industrializadas– utilizaron diversos mecanismos de control y canalización de la inversión extranjera para asegurarse que no se afectaran sus intereses nacionales. Tales mecanismos incluyeron la prohibición de esta clase de inversión en sectores sensibles como la defensa y la cultura, el fortalecimiento de sus empresas estatales y la exigencia formal o informal de diversos requisitos de desempeño como la utilización de insumos locales.

Un caso muy interesante en este análisis del papel de la inversión extranjera es Finlandia, ya que en el mundo capitalista fue el país, a ex-

cepción de Japón, cuyo producto interno per cápita creció más en el periodo 1900-1987. Este crecimiento se dio en medio de la más drástica restricción a la inversión extranjera, la cual incluyó la prohibición de capital extranjero en ramas como minería, banca y ferrocarriles. Se prohibió la compra de tierras por extranjeros y se exigió a los inversionistas foráneos pagar impuestos por adelantado, prohibiendo hasta 1980 que extranjeros tuvieran más del 20% de cualquier empresa, prologándose esta situación por lo menos hasta 1993.

El “milagro” japonés no fue fruto precisamente de la inversión extranjera. Hasta 1963 este país restringió la inversión extranjera al 49% de la propiedad de las empresas, prohibiéndola en las que consideró de importancia estratégica. Posteriormente a ese año, permitió un mayor porcentaje pero bajo un escrutinio cuidadoso. En 1967 se permitió un máximo de 50% en 33 ramas de la industria pero siempre y cuando hubiera un sólido control japonés y en aquellos sectores en los cuales ya había industrias nacionales solidamente establecidas. Exigían que las industrias en las cuales se permitió 100% de propiedad extranjera fueran ramas en las cuales estuviera muy solidamente asentado el capital nacional y no se permitía la compra de empresas ya establecidas. Todas estas políticas hicieron que en occidente Japón fuera el país menos dependiente de la inversión extranjera.

En el caso de Corea y Taiwán –detallado atrás– solamente cabría resaltar que la inversión extranjera fue aceptada siempre y cuando permitiera la creación de empleo, el desarrollo industrial, contribuyera a la balanza de pagos y el empleo, e hiciera transferencia de tecnología. Por lo cual cada inversión extranjera era examinada cuidadosamente para que cumpliera estos requisitos.

En síntesis, la inversión extranjera puede contribuir al desarrollo de un país siempre y cuando se subordine a las metas nacionales de desarrollo y contribuya efectivamente al progreso tecnológico, exportador y social. Todos los países que usaron la inversión extranjera en su proceso de crecimiento lo hicieron de manera selectiva, progresiva, protegiendo la industrialización propia y asegurándose que contribuyera a las metas nacionales de desarrollo.

América Latina: lecciones no aprendidas

Según lo reseñado, el “desarrollo” económico de los países en los últimos dos siglos ha estado ligado a un papel activo del Estado, una protección del mercado interno, una política de industrialización y un apoyo al sector agropecuario. Aun así, este “desarrollo” es cuestionable como modelo social. La inequidad, el deterioro ambiental, las tremendas desigualdades en la distribución del ingreso, la pobreza, el desempleo, la enfermedad, la corrupción y muchos otros males campean en este mundo “desarrollado”. Sin embargo, en aras de facilitar la discusión, se logró una industrialización, capacidad de producción agraria y desarrollo tecnológico, pero privando de tales ventajas a los millones de habitantes del planeta a quienes hoy se quiere imponer el “libre comercio” como solución a sus problemas.

En los últimos 14 años América Latina ha aplicado una senda que ni siquiera la aproxima a la situación a la cual llegaron esos países, condenándola por el contrario a un proceso de recolonización que representa una tremenda involución histórica y social. Sería largo detallar los miles de errores y concepciones equivocadas adoptadas por los gobiernos neoliberales autóctonos, pero aun es peor analizar las propuestas que dentro de los esquemas del “libre comercio” se quieren promover.

A partir de la década del 90 en América Latina se aplicaron plenamente las reformas neoliberales. En algunos casos como Chile y Argentina, se iniciaron bastante antes con las dictaduras militares. Ya han pasado largos años y es posible hacer un balance sobre el supuesto beneficio de la inversión extranjera, del endeudamiento externo, de la política exportadora y del cierre del mercado interno.

1. Auge de la inversión sin crecimiento económico

Según los apóstoles de los tratados de libre comercio, una de sus virtudes sería aumentar los flujos de IED, lo cual traería como consecuencia un aumento del crecimiento, el PIB, el PIB per cápita y las exportaciones y, por ende, el desarrollo económico.

En estos años la región vivió un auge de la IED, pasando de 18.308 millones de dólares como promedio anual entre 1990 y 1994, a

un tope de 108.030 millones en 1999, y a 56.190 millones en 2002. Esto significa que en los cinco años comprendidos entre 1994 y 1999 se multiplicó por cinco, casi triplicándose entre 1994 y 2002. (Los datos de este apartado fueron tomados de CEPAL: *La inversión extranjera en América Latina, 2002*, y *Balance económico de América Latina, 2002-2003*.)

El resultado fue contundente: entre 1995 y 2002 el PIB regional apenas creció un promedio de 2,03% anual y el PIB per cápita creció 0,43% en promedio anual en el mismo periodo. A su vez, el desempleo urbano abierto llegó a 8,9%, completándose diez años en los cuales no hubo ninguna disminución del desempleo y la deuda externa –que en 1994 representaba 35,4%– en 2002 pasó a representar 43,3% del PIB. De esta manera, el enorme incremento de la inversión extranjera no contribuyó al crecimiento económico, violando todas las enseñanzas de la historia universal en esta materia, ya que se aceptó una inversión depredatoria que se apoderó de empresas ya establecidas, no aumentó la capacidad tecnológica local y no generó empleo.

En la Comunidad Andina la IED se concentró en buscar recursos naturales, especialmente petróleo. La CEPAL (entidad reconocida como asesora de las negociaciones del ALCA) resume la experiencia de la Comunidad Andina señalando: “A pesar del ingreso relativamente voluminoso de IED, la competitividad internacional de los países andinos se ha deteriorado; (...) la IED en servicios no ha producido exportaciones significativas. La participación global en el mercado mundial de las exportaciones de la Comunidad Andina bajó de 1,3% a 0,9% entre 1985 y 2000”. Y para desmentir a quienes afirman que la inversión extranjera promueve la exportación de manufacturas, la misma entidad reconoce que “la participación de la Comunidad Andina en la parte más dinámica del comercio internacional –manufacturas no basadas en recursos naturales– apenas se movió, pasando de 0,14% a 0,18%”.

Una parte muy importante de la inversión se dirigió al sector financiero, pasando de controlar el 10% de los activos totales del sector en 1990 al 50% en 2001. Esto se hizo argumentando que se modernizaría el sector y aumentaría la disponibilidad de crédito. El sector financiero estatal se privatizó y desnacionalizó, trayendo como resultado

–según la CEPAL– que “esta mayor eficiencia y la mayor presencia de los bancos extranjeros no se han traducido en una reducción del costo de los servicios financieros. Lo que es incluso peor, la presencia de los bancos extranjeros no ha contribuido a aumentar la disponibilidad del crédito o la estabilidad de estos sistemas financieros nacionales”.

2. Las exportaciones no resuelven el crecimiento

América Latina ha presentado reiterados déficit en su balanza comercial con Estados Unidos. Estos déficit en las transacciones de bienes, servicios y capitales se expresaron en uno general en la balanza de cuenta corriente (Cuadro 2).

Cuadro 2. Balanza de cuenta corriente de América Latina con Estados Unidos.

Año	Déficit balanza cuenta corriente (Millones US\$)
2000	45.344
2001	51.223
2002	13.445

El aumento en la inversión extranjera apenas significó el apoderamiento foráneo de activos existentes, sin generar empleos nuevos. También aumentaron las importaciones, teniendo que acudir al endeudamiento para financiar los déficit. Ello explica que la deuda externa total latinoamericana pasara de 570.823 millones de dólares en 1994 a 726.988 millones en 2001.

Esto coincidió con una casi duplicación de las exportaciones, las cuales pasaron de 188,5 mil millones de dólares en 1994 a 346,4 mil millones de dólares en 2002. Entonces el balance es contundente: pobre desempeño económico visible en un crecimiento lánguido del PIB, un crecimiento prácticamente nulo del PIB per cápita y, por el contrario, un aumento enorme del desempleo y del endeudamiento. Empero, la duplicación de las exportaciones y la multiplicación de la IED no evitaron los males que prometieron curar.

Las virtudes del anterior modelo de sustitución de exportaciones con frecuencia han sido sobreestimadas: aunque hubo un crecimiento mayor que el actual y una relativa industrialización, el hecho es que estuvo ligado a un gigantesco endeudamiento externo que desembocó en la crisis de la deuda en los ochenta, la llamada década perdida. Las medicinas aplicadas con el esquema neoliberal de apertura resultaron peor que la enfermedad, conduciendo no sólo a la desnacionalización de la economía sino a un nuevo crecimiento de la deuda pública externa e interna. En los ochenta se disparó la deuda y con ello la crisis; para “resolver” este problema, en los noventa se abrieron las importaciones y se vendieron los activos estatales, mientras la deuda siguió aumentando. El hecho de que en ambos períodos el endeudamiento se agravara permite apreciar que estas economías son rehenes de las entidades de crédito, determinando ellas las políticas económicas prevalecientes.

Para América Latina el resultado de la liberalización fue el ingreso masivo de capitales extranjeros, la multiplicación de las exportaciones y –al mismo tiempo– el aumento en la pobreza y el deterioro en la distribución del ingreso, la desindustrialización y el endeudamiento. En consecuencia, podemos afirmar que se ha actuado en contravía de la experiencia histórica y caminamos hacia el precipicio.

Diversos organismos multilaterales han comenzado a cuestionar las bondades del modelo que se ha impuesto en América Latina. Un ejemplo es el reciente informe de la UNCTAD, en el cual se habla de la desindustrialización prematura de América Latina, de los esfuerzos frustrados por crear sectores de tecnología avanzada, de la competencia basada en salarios bajos y de como “la rápida apertura a la competencia internacional y la IED han desplazado la producción, desde los sectores que tenían más oportunidad de aumentar su productividad y su progreso técnico, como las industrias de maquinaria y equipo, hacia los sectores de extracción o elaboración de recursos naturales”.¹⁶

Cuando la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos están presos de unos esquemas neoliberales que han demostrado su fracaso, los organismos multilaterales como el Banco Mundial están replanteando su política de privatizaciones y, en medio de discrepancias internas, no asumen la responsabilidad de la hecatombe que desataron.

Conclusiones

Todos los países que han logrado un grado apreciable de desarrollo lo han hecho basándose en su mercado interno y protegiendo su estructura industrial y agraria, siendo sus exportaciones efecto y no causa de su progreso. Es evidente que ningún país serio ha renunciado a utilizar al Estado como poderosa palanca para el desarrollo económico y que los receptores exitosos de inversión extranjera siempre han adoptado diversas medidas para impedir su papel depredador que, como en el caso de América Latina, se concentró en la compra de empresas públicas, inversiones en el sector financiero y extracción de recursos naturales. Asimismo, la inversión extranjera no generó empleos nuevos, más bien eliminando muchos de los existentes.

Las falacias que acompañan defender la suscripción de tratados de libre comercio no tienen sustento empírico ni histórico. A lo único que conduce renunciar a tener un proyecto soberano de desarrollo, dejándolo al vaivén de las fuerzas del mercado, es a profundizar la dependencia y el subdesarrollo. El ALCA o el tratado bilateral con Estados Unidos no son más que la imposición de unos parámetros económicos no aplicados por ninguno de los países que hoy muestran un cierto progreso económico.

Notas

- 1 Ha-Joon Chang, “Las bondades del librecambio: una superchería histórica”, *Le Monde diplomatique*, edición en español, No. 13, julio de 2003.
- 2 Peemans, Jean Philippe, “El sudeste asiático: entre el mito y la realidad”, *Cuadernos de Economía*, Universidad Nacional de Colombia, 1988.
- 3 Ray Keely, *Industrialization and Development: A comparative analysis*, Londres: UCL Press, 1998, pp. 32-33.
- 4 Maurice Dobb, *Soviet Economic Development since 1917*.
- 5 CEPAL. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2002*.
- 6 Ver Keely, op.cit, pp. 76-78.
- 7 Fernando Fanjzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, Mexico: Editorial Nueva Imagen, 1983, p. 85.
- 8 Sobre esto, ver Gary Gereffi y Donald Wyman (editores), *Manufacturing Miracles: Paths of industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton University Press, New Jersey, 1990, pp. 14-16.
- 9 Fernando Fanjzylber, op. cit., p. 90.

- 10 Alice Amsden, "Taiwan's economic history: A case of étatism and a challenge to dependency theory", en *Modern China*, Vol. 5, No. 3, 1979.
- 11 Robledo, Jorge Enrique. www.neoliberalismo.com.co. El Ancora Editores. 2000.
- 12 Barbara Stallings, "The Role of Foreign Capital in Economic Development", en Gereffi y Wyman, op. cit., pp. 60-62.
- 13 Kiely, op. cit., p. 101.
- 14 Ha-Joon Chang y Green Duncan. *The Northern WTO Agenda on Investment: Do as we say, Nor as we did*. South C Center. 2003. Suiza.
- 15 Op Cit.
- 16 Unctad. *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*. 2003.

E. Daza, Colombia, es director de Cedetrabajo y Deslinde, y R. Fernández es profesor de la Universidad de California. La versión original del artículo fue publicada en la revista Deslinde No 35, 2004.

¿HACIA UNA NUEVA CARTOGRAFÍA SUDAMERICANA / INTERAMERICANA?

Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del Mercosur

Lincoln Bizzozero

El Mercosur ingresó en 2003 con significativos cambios políticos en tres de los cuatro países del bloque regional. El 1° de enero asumió el presidente de la República Federativa de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva; el 25 de mayo hizo lo propio Néstor Kirchner en la Argentina, y falta que asuma en agosto el nuevo presidente de Paraguay, Nicanor Duarte Frutos. Estos cambios se producen en momentos en que las sucesivas crisis en la región han ocasionado que las sociedades cuestionen las bases del modelo económico vigente en los últimos años, y han afectado el funcionamiento de las instituciones y de la gobernabilidad democrática. Si bien los efectos de las crisis no han sido similares en todos los países, existe una marcada convergencia regional en la vulnerabilidad frente al pago del servicio de la deuda y en las consecuencias que depara a las sociedades los ajustes requeridos por el Fondo Monetario Internacional.

El carácter simbólico que tuvo la asunción del presidente Da Silva en Brasil, el fuerte contenido político que tuvo el Mercosur en la campaña electoral en Argentina, los énfasis de los presidentes recién juramentados o por juramentar en la inclusión de otros temas políticos y sociales en el proceso regional, el cuestionamiento enfático de determinadas consecuencias provocadas por el neoliberalismo¹, han provocado debates y reflexiones sobre los efectos, el contenido y alcances que estos cambios de gobierno pueden generar en la marcha del bloque regional.

La relación entre los principios políticos de los gobiernos, y en particular de los presidentes, y la orientación y contenidos del proceso regional existe desde los inicios de la aproximación argentino-brasileña y del surgimiento del Mercosur². En los comienzos de este mercado común, la convergencia política de los gobiernos en la implementación de las reformas del Consenso de Washington (reforma del Estado, desregulación de la economía, apertura comercial) otorgó un impulso al proceso regional a partir del «Programa de Liberalización Comercial» (PLC). Ese impulso inicial fue factible debido a la «permisividad» que le otorgó el sistema internacional, y en particular Estados Unidos, al desarrollo de esta experiencia, sobre la base de las reformas de la agenda interamericana a ejecutar.

Los gobiernos utilizaron el argumento de los acuerdos regionales para no quedar fuera del proceso, y para propulsar el cumplimiento estricto del PLC y otras reformas vinculadas al mismo. Los factores endógenos que posibilitaron esas transformaciones fueron específicos y expresaron las diferentes prioridades nacionales³. Varios análisis concuerdan en señalar que la cooperación regional pudo irse asentando sobre la base de los éxitos iniciales en la política comercial por el «colchón financiero», producto de las políticas de privatizaciones y ajuste fiscal, y porque las políticas exteriores de los países pusieron como prioridad en sus respectivas agendas el completar la conformación de una zona de libre comercio⁴. Las diferencias en materia de prioridades y opciones comenzaron a pesar una vez que se debía enfocar una política comercial común y era necesario adoptar decisiones que tenían consecuencias en las políticas internas de los Estados (políticas industriales y de apoyo a las exportaciones, entre otras).

Los buenos resultados iniciales se fueron agotando, y la falta de voluntad política de los gobiernos (sobre todo el de Brasil) para pasar a definir reglas comunes de política comercial, y asumir determinados costos de liderazgo, llevó a primer plano las diferencias en las prioridades externas de los países, el incremento de los conflictos sectoriales, y una vulnerabilidad financiera que se expresaba, entre otras cosas, en las tasas de cambio y en los indicadores de competitividad.

La devaluación del real en 1999 vino a empeorar la situación regional, y ésta a su vez manifestaba otros problemas y carencias debido

a que la agenda interamericana se había quedado sin temas, salvo los vinculados a la agenda «negativa» (deuda externa, narcotráfico) o los derivados de las negociaciones continentales (que terminaron centrándose en el comercio), mientras por otra parte los gobiernos manifestaban visibles diferencias políticas que se evidenciaron en las relaciones externas y en las políticas de desarrollo. Una nueva aproximación política se produjo en 2000 con los cambios de gobierno que se concretaron en Argentina y posteriormente en Chile. Ello derivó en una nueva expresión del ABC⁵ a partir de la cercanía política de los presidentes Fernando Henrique Cardoso, Fernando de la Rúa y Ricardo Lagos, que condujo a presentarlos como los artífices de la *tercera vía* en América Latina. Esa aproximación de los gobiernos de Argentina y Brasil dio lugar a que se planteara el inicio de una nueva etapa de «relanzamiento» del proceso⁶, lo que fue refrendado por las instancias burocráticas del Mercosur: el Grupo Mercado Común, en la primera reunión de 2000 realizada en abril en Buenos Aires, y el Consejo Mercado Común.

En los primeros meses de la etapa de relanzamiento, a principios de 2000, los presidentes esbozaron algunas medidas y propuestas políticas, que han pasado a ser parte de la agenda temática de la región. Además de las relativas al «relanzamiento del Mercosur» y las vinculadas a las relaciones bilaterales de los países, se anunciaron dos iniciativas que comenzaron a bosquejar los alcances del espacio geopolítico y del referente temático del proceso de integración.

Estas iniciativas estaban relacionadas con la concreción de una cumbre sudamericana, a los efectos de ir definiendo los objetivos, temas e instrumentos de un espacio sudamericano y con la inclusión del tema social en la agenda regional. La primera propuesta fue adelantada por Cardoso desde Brasilia, insistiendo en el objetivo de la integración y el desarrollo en América del Sur⁷. La segunda propuesta fue adelantada por Lagos en una visita oficial que realizó a De la Rúa, y durante la cual planteó la necesidad de incluir en la agenda el tema social y firmó una declaración conjunta y una Carta Social.

La actual convergencia política de los gobiernos argentino y brasileño ha llevado a replantear la perspectiva de un impulso regional sobre la base de una alianza estratégica, retomando los parámetros de ini-

cios del proceso de cooperación entre ambos países, a mediados de los años 80. Las bases de esa alianza fueron expuestas por los presidentes Da Silva y Eduardo Duhalde en enero del presente año, pero fueron reafirmadas y ampliadas en el encuentro que mantuvieron los presidentes de Brasil y Argentina con anterioridad a la cumbre del Mercosur. Poco después de esa reunión, el primero de ellos realizó una visita oficial al presidente de EE.UU., donde se precisaron los puntos de vista sobre algunos temas y se definieron algunos objetivos. El punto de partida en que se sustenta este trabajo es que se han generado condiciones para que se redefinan los vínculos entre EE.UU. y los países de la región sobre la base de una nueva agenda. Esto posibilitará a su vez otros términos de negociación entre las prioridades estadounidenses, centradas en los nuevos temas del comercio internacional (energía, propiedad intelectual, inversiones, servicios, ambiente, etc.), y las prioridades de Brasil, definidas en las cumbres sudamericanas y vinculadas al desarrollo del espacio regional (infraestructura, energía, telecomunicaciones, fronteras, entre otras).

Dicha redefinición, que es parte de la negociación entre ambos países como responsables de la coordinación de esta etapa del ALCA, permitirá efectivamente una nueva «permisividad» de EE.UU. para el desarrollo de los proyectos regionales, a partir de una mayor responsabilidad de Brasil en la gestión y seguridad de la región, siempre que además quede intacto el Acuerdo de Libre Comercio como objetivo e instancia a la cual remitirse en el ámbito interamericano.

La nueva definición en las relaciones interamericanas y en particular entre EE.UU. y Brasil bosqueja un nuevo escenario regional en donde los temas (políticos, de seguridad, culturales) de la arquitectura estratégica comenzarán a tener mayor peso y, por ende, requerirán de una mayor atención. A los efectos de visualizar las consecuencias de esta alianza estratégica en el proceso regional del bloque y en las relaciones externas, resulta adecuado ubicar primeramente el Mercosur en el contexto internacional y en particular en las relaciones con EE.UU., para luego analizar si efectivamente se han concretado o se registrarán modificaciones en la agenda del bloque regional, y sus repercusiones en el espacio sudamericano. Posteriormente, a partir de los resultados de la última cumbre del Mercosur, realizada en Asunción los días 17 y 18

de junio de este año, se esbozarán las consecuencias regionales de esta aproximación. Finalmente se extraerán algunas conclusiones sobre este nuevo escenario regional, que tiene una cobertura en materia de seguridad y de libre comercio, atendiendo a una agenda interamericana en negociación entre EE.UU. y Brasil.

Las bases de la alianza estratégica argentino-brasileña, EEUU y el sistema internacional

Las bases de la alianza estratégica formada por Argentina y Brasil fueron establecidas cuando todavía era presidente Duhalde, en enero de 2003⁸, y posteriormente ampliadas por los presidentes Kirchner y Da Silva el 11 de junio, en Brasilia, es decir, poco antes de la reunión cumbre del Mercosur en Asunción.

Esas bases consisten fundamentalmente en lo siguiente: necesidad de una concertación y cooperación política a los efectos de impulsar el bloque regional; inclusión de temas políticos y sociales en la agenda Mercosur; compromiso de impulsar la aprobación de los acuerdos vinculados con los objetivos del Tratado de Asunción y propulsar la implementación de la Unión Aduanera y la conformación del Mercado Común; coordinación en los foros de negociación internacional y continental; acuerdo para continuar cooperando en la responsabilidad de un espacio de seguridad común y en lo referente a la vigilancia de los ilícitos en la región. El conjunto de estos puntos implica una redefinición del espacio regional a partir de las prioridades de política exterior de los dos países, las que a su vez tienen repercusiones en las relaciones con EEUU y en el sistema internacional.

Hay dos aspectos a considerar en la definición de esta alianza estratégica. El primero es si sus bases significan algo nuevo en materia de relaciones bilaterales entre los dos países, a los efectos de evaluar sus consecuencias en el bloque regional y en las relaciones externas. El segundo tiene que ver con el juego triangular EEUU-Argentina-Brasil, y en particular con los cambios que se puedan haber originado desde la perspectiva de la administración estadounidense. En relación con el primer punto, lo novedoso se encuentra en el giro dado por Argentina en sus prioridades externas, ya que por el lado de Brasil existe una continuidad básica de la política exterior, que ha tenido un nuevo impulso

«discursivo» con el cambio gubernamental⁹. Por otra parte, en este juego triangular también ha variado la política exterior de Argentina, que ha pasado de un enfoque basado en el paradigma del «Estado normal»¹⁰, por el cual definió una relación prioritaria con el centro hegemónico, vaciando de contenido las relaciones regionales, a uno de alternancia en esta materia, sin modificar el paradigma de base, buscando una respuesta en la *gobernanza regional*¹¹.

La reafirmación de la alianza estratégica argentino-brasileña replantea desde una nueva perspectiva el bloque regional, los temas de la agenda sudamericana e interamericana y las relaciones con EEUU. La pertenencia a un bloque regional posibilita, desde una ubicación Sur del planeta, algunas capacidades para negociar los tiempos, las estrategias y las prioridades sectoriales del proceso de liberalización en el sistema de comercio internacional. Ello tiene como consecuencia la probabilidad de que el bloque deba articular políticas conjuntas de desarrollo referidas al ámbito regional, pero también que pueda generar políticas (en general) reactivas y participar en las negociaciones del sistema de comercio internacional (y también continental). Los países en vías de desarrollo no formaron parte del impulso inicial del nuevo regionalismo, pero debieron reaccionar frente a ese proceso a partir de su situación de marginalidad. Si bien el Mercosur se hizo posible porque surgió en el marco de la agenda interamericana, EE.UU. fue articulando políticas para «cobijar» el proceso regional, de manera de tener la capacidad de dirigirlo en última instancia¹².

En ese contexto se inscriben la Iniciativa para las Américas, que se explicita poco antes del Acta de Buenos Aires que suscribieron los gobiernos de Argentina y Brasil para conformar un mercado común, y la Cumbre de Miami que dio inicio a las negociaciones para un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, contemporáneo del pasaje del acuerdo regional a una Unión Aduanera. Además de esas iniciativas para administrar el continente bajo las nuevas reglas del comercio, EEUU siempre tuvo la carta de negociar bilateralmente acuerdos de libre comercio, algo que en los hechos significaba el libre acceso al mercado, lo que tenía un atractivo significativo para países como Argentina, Chile y Uruguay.

Las repercusiones de esta política se evidenciaron en la política exterior de Argentina, que mantuvo la opción de ingresar al Tlcan durante algunos años, hasta que el ALCA abrió efectivamente otra perspectiva. El caso de Chile también resulta esclarecedor del potencial que genera el acceso al mercado en la orientación de políticas de los países en el continente. Chile desiste de solicitar su incorporación plena al Mercosur como consecuencia de la invitación del presidente Bill Clinton a negociar un tratado de libre comercio con EEUU. Esa invitación se concretó algunos días antes de la cumbre del Mercosur de diciembre de 2000 en Brasilia, y poco después de la primera Cumbre Sudamericana y cuando todavía se mantenían abiertas las expectativas por la etapa de relanzamiento del Mercosur.

La posición de los Estados y las regiones no varía sustancialmente sino a través de extensos periodos. Al identificar las variaciones contextuales en que se asientan las relaciones entre los países, podemos situar los movimientos, las opciones y perspectivas que se van generando a partir de esas relaciones. En ese sentido, se entiende que el vínculo entre EEUU y el Mercosur se ha modificado recientemente como consecuencia de las variaciones que se han producido en dos canales de interacción diferentes: el que se asocia con los temas del uso de la fuerza y la seguridad en el sistema internacional, y el que se remite a los foros de negociación del comercio continental. Para ambos canales el interlocutor de EEUU en el momento actual es Brasil, que potencia sus capacidades para gestionar el espacio regional del Mercosur, pero también la perspectiva sudamericana.

El canal referido al tema del uso de la fuerza y su relación con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adquirió un nuevo vigor con posterioridad a la reciente guerra con Irak. Desde la caída del Muro de Berlín hasta la intervención de la OTAN en Kosovo, la cuestión del uso de la fuerza fue canalizada por el Consejo de Seguridad, sin que los debates originados llegaran a cuestionar el núcleo del asunto o a erosionar las bases de legitimidad del sistema. Es recién hacia fines del siglo y milenio, como consecuencia de la guerra en los Balcanes, que volvió a plantearse el tema de la guerra y la paz entre los Estados (y también en sentido específico entre las comunidades humanas)¹³.

Los atentados del 11-S provocaron una modificación abrupta de la agenda internacional, como consecuencia del nuevo orden de prioridades estadounidense. Las respuestas que fue articulando EEUU a partir de los atentados –combate al grupo Al Qaida e invasión a Irak– diseñaron desde Washington un sistema internacional de Estados ordenados de acuerdo con criterios de mayor o menor afinidad o animosidad, y un planeta de regiones basado en la seguridad o inseguridad, tomando como indicador la existencia de grupos terroristas. El escenario pos-Irak ha planteado nuevamente el tema del uso de la fuerza en el sistema internacional, convergiendo con los ámbitos en los cuales se define al terrorismo y sus agentes¹⁴. Esta orientación nos aproxima más a un escenario global en el que las definiciones de lo ilícito y su castigo tendrán un componente global-local, que a un orden estructurado a partir del principio de equilibrio entre potencias. De esta forma, el tema de la reforma del Consejo de Seguridad se vincula con las responsabilidades específicas regionales y ello lleva directamente al reconocimiento de interlocutores continentales. En el caso del espacio sudamericano, esta responsabilidad solamente puede ser asumida desde el Mercosur, y particularmente desde el eje argentino-brasileño, que deberá definir una posición al respecto en el marco de las relaciones bilaterales y regionales.

En lo que concierne a los foros de negociación del comercio internacional, el bloqueo de algunas instancias (agricultura en particular, pero también propiedad intelectual, servicios, compras gubernamentales) y la proximidad de los plazos fijados han llevado a la necesidad de intercambios basados en las cartas que tienen EEUU y Brasil con la copresidencia del ALCA. Brasil ha podido gestionar con éxito en dos niveles para poder llegar a esta instancia de reconocimiento de EEUU: el referido a la articulación de temas ALCA-OMC y el que tiene que ver con la vinculación Mercosur-ALCA. En el primero, EEUU estaría dispuesto a que los temas sensibles para Brasil, como compras gubernamentales, inversiones, servicios y propiedad intelectual, sean discutidos en el marco de la OMC, tal cual lo había preconizado para los subsidios a la agricultura y las reglas antidumping, que constituyen uno de los puntos más sensitivos para la región. La pieza de intercambio por parte de Brasil es mantener la fecha de 2005 para terminar el proceso del ALCA, que estaría estrechamente vinculado al de la OMC, lo cual im-

plica también no cuestionar las bases del mismo. En el segundo, Brasil obtuvo más tiempo real para profundizar el Mercosur y abrir una agenda de temas para el mercado común¹⁵.

Estos intercambios diseñan un nuevo escenario continental que acotará las posibles opciones hasta culminar esta década: la continuidad de las negociaciones sobre los temas a profundizar en el marco del ALCA será el eje al que EEUU otorgará prioridad, mientras el desarrollo regional a partir de los temas de la Cumbre Sudamericana continuará siendo el eje fundamental de Brasil. Entre ambas agendas se pueden producir acercamientos operativos y funcionales desde el momento actual, por ejemplo en el tema de la energía. La posibilidad de que se termine conformando una agenda positiva no resulta, entonces, tan lejana, sobre todo si observamos los resultados del encuentro entre los presidentes de Brasil y EEUU, poco después de culminada la cumbre del Mercosur.

De acuerdo con los resultados –creación de tres grupos de consulta de alto nivel, uno con el Departamento del Tesoro para fomentar el crecimiento, otro para el campo agrícola, y un tercero en el área de energía y continuidad de otros comités bilaterales que abordan temas que van de la educación a la defensa –, es factible que EEUU apoye los asuntos vinculados al desarrollo regional (comunicaciones, infraestructura, energía, ambiente), siempre que se mantenga la agenda de temas del libre comercio continental.

La cumbre del Mercosur y el espacio regional

La reciente cumbre del Mercosur realizada en Asunción produjo de por sí algunos resultados que enmarcan el camino y las opciones que puedan buscarse y desarrollarse en los próximos años en el Mercosur, en el bloque y países asociados y también en el espacio sudamericano. En ese sentido, los siguientes puntos enfatizan la idea de que se está gestando una nueva cartografía sudamericana con distintos vectores y alcances: la propuesta de Brasil, «Programa para la consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común. Objetivo 2006»; el reconocimiento de las asimetrías para buscar compatibilizar el desarrollo de los distintos países; la definición de objetivos políticos, culturales y de seguridad en la región del Mercosur y países asociados;

los avances en el acuerdo Mercosur-Comunidad Andina de Naciones (CAN); y la articulación de los planes de desarrollo regional en el marco del Mercosur y países asociados con las prioridades y proyectos definidos en la Cumbre Sudamericana.

La iniciativa brasileña plantea una agenda de temas con vistas al proceso de integración, algunos pendientes y otros nuevos que confirman el mayor protagonismo que comenzó a tomar Brasil en la región desde 2000 con la iniciativa de la Cumbre Sudamericana. La propuesta consta de cuatro puntos: 1) programa político, social y cultural; 2) programa de la unión aduanera; 3) programa de base para el mercado común; y 4) programa de la «nueva integración». Los temas pendientes no son ninguna novedad en términos del proceso Mercosur: definir el arancel externo común y negociar los sectores sensibles a apoyar; terminar de concretar los regímenes especiales y un régimen de salvaguardas; adecuar y fortalecer la estructura institucional; precisar un orden jurídico regional y la exigibilidad de la normativa; terminar de procesar algunas negociaciones y acuerdos (servicios, compras gubernamentales, defensa de la competencia); especificar un régimen de incentivos y de promoción de inversiones.

Estos temas ya estaban presentes en la Agenda 2000 del Mercosur y algunos se arrastran desde la etapa de transición. Lo novedoso se encuentra, entonces, en la definición de la alianza estratégica y en la voluntad política de llevarla adelante. Ello podría ser visto como más de lo mismo, sin una definición sobre las reglas exigibles e instrumentos para ponerlas en funcionamiento, pero la diferencia se encuentra en el cambio de las condiciones que llevan a que la sociedad política y civil de la región se enfrente a definiciones, temas y plazos que necesariamente debe encarar.

Los nuevos temas que plantea el «Programa para la consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común. Objetivo 2006» puntualizan algunos procesos e iniciativas que estaban en camino, pero que aún no se habían incorporado a la agenda regional. Entre ellos se encuentran los que tienen como objetivos programáticos, en el programa político, social y cultural: valorización del Foro Consultivo Económico y Social y ampliación de su ámbito a través de

los mecanismos que entienda el propio Foro; fortalecimiento del papel de la Comisión Parlamentaria Conjunta a través de su participación en negociaciones y una articulación con los otros órganos de decisión, con el objetivo final de constituir un parlamento regional mediante elecciones directas; promover una mayor visibilidad cultural entre los Estados para un mayor conocimiento del Mercosur cultural; fomentar una cooperación entre los institutos de investigación social para ir conformando indicadores sociales armonizados que sirvan de base para la elaboración de metas de política social de los países; concretar acuerdos en distintas áreas (migración, tramitaciones, cooperación judicial) que faciliten los trámites al ciudadano regional.

Entre los otros temas nuevos para la agenda Mercosur que surgen de la propuesta de Brasil se incluyen: el trato de las asimetrías de desarrollo¹⁶, el fomento de la integración productiva a través de foros de competitividad e instrumentos de financiamiento específicos, el reconocimiento de títulos para incentivar la libre circulación de profesionales, el desarrollo de programas de cooperación en educación con el objetivo de mejorar los niveles académicos, reforzar el papel de la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología con el objetivo de fomentar polos de desarrollo y promover proyectos de integración física regional.

La definición de compromisos y propuestas en materia política, cultural y de seguridad en la región se concreta en el «Comunicado conjunto de jefes de Estado del Mercosur y países asociados». Si bien este comunicado no obliga, las consideraciones expresadas y expuestas puntualizan los objetivos y definiciones de los países sobre algunos puntos concernientes al desarrollo futuro de los temas. Entre los objetivos que enfatizan la cobertura política de la región se ubican los siguientes: establecimiento de un marco jurídico sólido, que permita avanzar en la definición de una política común de seguridad; intensificación de las reuniones de coordinación en el ámbito del Foro de Consulta y Concertación Política, sobre los temas de la agenda internacional; continuidad de los esfuerzos desarrollados para combatir la producción, el tráfico y la distribución de todas las drogas ilícitas, y concertación de acciones conjuntas para promover proyectos, programas y planes nacionales y regionales basados en una estrategia de desarrollo alternativo o desarrollo alternativo preventivo; reafirmación de la im-

portancia del Programa de Acción de Asunción acordado para los países en desarrollo sin litoral y de tránsito de la región latinoamericana; compromiso de realizar los máximos esfuerzos para viabilizar los proyectos prioritarios que contribuyan efectivamente a un acceso rápido a los mercados intrarregionales y a los puertos de ultramar, así como a un fortalecimiento de la integración sudamericana en el marco de la Iniciativa de la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana; resolución para instruir a las autoridades competentes de sus respectivos países en la preparación y aprobación de una Convención Internacional para la Diversidad Cultural en el marco de la Organización de la ONU para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

La iniciativa de Brasil para el Mercosur, las propuestas y compromisos que surgen del comunicado conjunto de los jefes de Estado, y los temas prioritarios del espacio sudamericano consolidan el esbozo de esta nueva cartografía de Sudamérica, de geometría variable en sus procesos de cooperación e integración en distintos planos: político, seguridad, económico, social, físico. En esta nueva cartografía general, Brasil se plantea como eje, en tanto impulsor del espacio sudamericano, por obvias razones de desarrollo y seguridad. Desde la perspectiva brasileña, la importancia del espacio regional es significativa, tanto por sus extensas fronteras como por su posición en cuanto al proceso de integración en América del Sur. Es por ello que el Mercosur resulta una prioridad definida en relación con su espacio territorial y que la consolidación del proceso le permite encarar de mejor manera el desarrollo de la infraestructura necesaria para enfrentar distintos problemas fronterizos¹⁷. Al respecto resulta relevante que mientras el porcentaje de territorio brasileño que colinda con Venezuela y Perú es significativamente mayor, el PBI regional de los estados de Brasil en tales límites no sea importante, y la relación inversa se produzca en las fronteras con Argentina¹⁸. De esta manera, además de la iniciativa de Brasil en el Mercosur y de los objetivos delineados en el marco de la cooperación política entre el Mercosur y los países asociados, los temas del desarrollo y la seguridad regional que fueron planteados y evaluados en la Cumbre de Guayaquil, y la marcha del acuerdo de libre comercio CAN-Mercosur, posibilitan ir definiendo una agenda sudamericana a partir de determinados principios comunes con los países de América del Norte, principios con particularidades y especificidades que parten de

las necesidades de desarrollo regional, pero que continúan con definiciones políticas e identidades sociales y culturales¹⁹.

Conclusiones

Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil generaron expectativas de variaciones en el proceso regional del Mercosur y en las perspectivas de las negociaciones externas, en particular las que se enmarcan en el ALCA. Ello resulta de especial significación por la orientación de izquierda de los nuevos gobiernos, por el carácter simbólico de la asunción de Da Silva en Brasil, por las circunstancias que atravesó Argentina y por los debates sobre los modelos de sociedad posible que se originaron en el nuevo escenario internacional. Por otra parte, la copresidencia del ALCA que comenzó a ejercer Brasil con EE.UU. en la última etapa de negociaciones con vistas a 2005, plazo establecido para concluir las negociaciones, plantea un desafío de especial significación para las sociedades de la región, debido a la necesidad de generar recursos para el pago del servicio de la deuda y las perspectivas que le proporciona el acceso al mercado externo.

La definición de una alianza estratégica entre Argentina y Brasil vuelve a plantear los primeros desarrollos del proceso de cooperación entre ambos países en un nuevo marco regional. Esta nueva alianza estratégica, que se sustenta en una modificación de la política exterior argentina más que en una profundización de los ejes de la política exterior de Brasil, ha facilitado una nueva disposición de las negociaciones con EE.UU. La modificación de la agenda del sistema internacional, más centrada en temas de seguridad y de responsabilidad regional, dificultad avanzar en los temas del comercio internacional, y la proximidad de los plazos ha llevado a EE.UU. a negociar con Brasil sus respectivas propuestas de futuro. Los intercambios se basan en el respeto de las fechas del ALCA, el pasaje de varios temas conflictivos al ámbito de la OMC, que a su vez tendrá probablemente un acuerdo para otorgar continuidad a las negociaciones, y el apoyo a los temas del espacio sudamericano de desarrollo y seguridad.

Estas negociaciones pueden propiciar una nueva agenda interamericana basada en el intercambio entre el desarrollo regional y un proceso continental que se dirige hacia el libre comercio. Por otra par-

te, ella es posible porque se ha ido consolidando una agenda sudamericana que tiene como eje articulador a Brasil, en tanto Estado continental. En este carácter, Brasil toma un mayor liderazgo en los distintos vectores de América del Sur, promoviendo: en el Mercosur (y los países asociados), con Argentina, un mercado y una política exterior y de seguridad comunes; a partir del Mercosur, con la CAN, una zona de libre comercio; en el espacio sudamericano, el desarrollo de las comunicaciones, infraestructura y energía.

L. Bizzozero es coordinador del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. El presente artículo fue publicado originalmente en NUEVA SOCIEDAD, Caracas, No. 186, agosto 2003; reproducido con permiso de Nueva Sociedad y del autor.

Notas

- 1 Por obvias razones de síntesis se plantea en conjunto el cuestionamiento del modelo, y sobre todo de determinadas consecuencias, que se ha producido en los procesos electorales de la región, cuando en realidad hay diferencias claras entre los tres procesos, principalmente los discursos de campaña y las propuestas programáticas. Es claro que las situaciones de partida son distintas y ello se refleja en las posiciones de los candidatos. En el caso de Argentina, el clima electoral no pudo dejar de lado el *default* y la crisis política e institucional.
- 2 Los regímenes presidenciales favorecen esta impronta de los Ejecutivos y en particular de los presidentes. De esta forma las cumbres presidenciales consagran una agenda posible con los objetivos, los temas encarados y los problemas a resolver, aun cuando resta todo el proceso decisorio en las respectivas sociedades nacionales y en la articulación con las instancias regionales.
- 3 Resumidamente, Argentina buscó ingresar en el denominado «pelotón de los incluidos», Brasil articuló la única propuesta no reactiva de política industrial, y los socios pequeños hicieron efectivo su acceso al mercado regional. V., para el caso de Argentina, Andrés Cisneros (comp.): *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*, Centro de Estudios de Política Exterior en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Nuevo Hacer, GEL, B. Aires, 1998; para Brasil, en lo que concierne a la relación entre la política industrial y la regional resulta ilustrativo el artículo de Pedro da Motta Veiga: «Brasil en Mercosur: influencias recíprocas» en R. Roett (comp.): *Mercosur: integración regional y mercados mundiales*, Nuevo Hacer y GEL, B. Aires, 1999.
- 4 El «colchón financiero» fue funcional a los buenos resultados del proceso hasta 1998, cuando se hicieron sentir en forma más patente los desequilibrios cau-

sados por las crisis externas. En definitiva, tenemos buenos desempeños de las economías que no ocultan los condicionantes estructurales, que han sido uno de los factores esenciales en la erosión del proceso y en la limitación de las políticas públicas. La relación de este aspecto con el desarrollo de la integración ha sido presentada por Aldo Ferrer: «Subdesarrollo, Dependencia e Integração: Os Dilemas da Relação Argentina-Brasil» en *Revista Brasileira de Comércio Exterior* N° 64, 7-9/2000, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, Río de Janeiro.

- 5 El Tratado de Cordial Inteligencia Política y Arbitraje, más conocido como «Tratado ABC», fue firmado en Buenos Aires el 25 de mayo de 1915 por los cancilleres de Argentina, Brasil y Chile, a raíz de la mediación que hicieran los tres países para evitar la guerra entre EEUU y México. Posteriormente, en 1953, surgió una nueva iniciativa ABC, cuando Juan Domingo Perón propuso a los presidentes Getúlio Vargas de Brasil y Carlos Ibáñez de Chile una unión económica, como un paso adelante para la construcción de los «Estados Unidos del Sur».
- 6 También se debió a que el anterior presidente argentino Carlos Saúl Menem completó su mandato y con ello su ciclo en el proceso regional. El hecho de contar con un nuevo mapa político sin la presencia de ninguno de los «fundadores», y la percepción de que se agotaba una etapa, abrió el espacio en el imaginario regional para la idea de un nuevo impulso, de fortalecimiento y hasta de una «refundación».
- 7 La invitación del presidente de Brasil fue hecha a los presidentes de América del Sur, lo cual dejó en claro la prioridad continental de Brasil. V. al respecto el artículo de Luis Bilbao: «Brasil tentado por una opción sudamericana» en *Le Monde Diplomatique* año 2 N° 13, 7/00.
- 8 La reunión se efectuó en Brasilia el 14 de enero de 2003. El 4 de febrero, los cancilleres Celso Amorim y Carlos Ruckauf mantuvieron una reunión de trabajo a los efectos de profundizar los distintos puntos de la alianza estratégica, donde se planteó como objetivo el desarrollo del Mercosur, pero también la integración sudamericana. V. al respecto, RelNet Boletim: «A Palavra Internacional do Brasil», Universidad de Brasilia / Fundação Alexandre de Gusmão-MRE, Brasilia, 11/2/2003.
- 9 Puede discutirse si existe una variación en profundizar objetivos y lineamientos programáticos, pero con ello no llegamos a señalar que haya un cambio en la orientación de la política exterior. Para ubicar la variación, nada mejor que el artículo del propio presidente de Brasil; v. Luiz Inácio Lula da Silva: «La política exterior del nuevo gobierno brasileño» en *Foreign Affairs en español*, 13/2003.
- 10 Ver al respecto el análisis de los paradigmas del Estado y sus repercusiones en la política exterior en Amado L. Cervo: «Relações Internacionais do Brasil: um Balanço da era Cardoso» en *Revista Brasileira de Política Internacional* N° 1, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasilia, 2002. Cervo ubica la política exterior de Argentina durante el periodo de Menem en el paradigma del «Estado normal», según el cual dicha política se somete al centro hegemó-

- nico del capitalismo y ello termina alienando las funciones básicas del Estado-nación.
- 11 El concepto de gobernanza alude a una superación del eslabón nacional, pero también hace referencia a trascender las políticas estatales (coordinación jerárquica y vertical) a través de la inclusión de los actores sociales (coordinación social y horizontal). Sobre el concepto, ver Dirk Messner: *Desafíos de la globalización*, FES, Lima, 2000. El nuevo giro de la política exterior ha sido objeto de cuestionamientos por carecer de un ancla; al respecto, M. Grondona: «Kirchner entre Lula, Chávez, Powell y Lagos» en *La Nación*, 15/6/03.
 - 12 Desde una perspectiva de gestión de recursos de poder, la capacidad de dirigir un proceso lleva implícita la posibilidad de debilitarlo si no es funcional a los intereses del centro.
 - 13 Sobre la evolución del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y las consecuencias del 11 de septiembre de 2001 en el sistema de la ONU y en las relaciones entre Estados, v. Lincoln Bizzozero y Ana Pastorino: «¿Hacia una modificación del régimen de paz y seguridad internacional? Los atentados del 11 de Septiembre y el uso de la fuerza» en *Revista Cena Internacional* N° 1, RelNet, Brasilia, 2002.
 - 14 La derivación actual permite visualizar que quienes definen el terrorismo y a los involucrados en éste son algunas instancias decisorias en EEUU. Ello indudablemente no tiene un valor oficial en el contexto analítico interestatal, pero sí lo tiene en el actual escenario global, donde las ideas-fuerza asumen un valor determinado.
 - 15 Según el análisis del diario *O Globo*: «Avanço na Reorganização do Mercosul Levou Brasil a Aceitar ALCA em 2005», Informe ALCA N° 72, RelNet, 23/6/03.
 - 16 Puede parecer exagerado incluir el tema de las asimetrías de desarrollo como tema novedoso, pero hasta el momento no había encontrado su inclusión oficial. En la reciente reunión del Consejo del Mercosur en Asunción, Paraguay presentó una propuesta de tratamiento de las asimetrías, que consta de diversas iniciativas agrupadas por materias (arancelaria y para-arancelaria, desarrollo fronterizo, infraestructura, negociaciones externas, capacitación de la mano de obra).
 - 17 La importancia de Argentina y del Mercosur en la política exterior de Brasil está reflejada en distintos análisis. V. el artículo de Antônio Carlos Lessa: «A Diplomacia Universalista do Brasil: a Construção do Sistema Contemporâneo de Relações Bilaterais» en *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)*, Número Especial 40 años de RBPI, 1958-1998, IBRI, Brasilia, 1998; A. Costa Vaz: «La política exterior brasilera: prioridades, alianzas estratégicas e implicancias para el Mercosur», ponencia presentada al seminario «Integración y seguridad en Mercosur + Chile», Universidad Torcuato di Tella, B. Aires, 1998.
 - 18 La frontera con Venezuela cubre 2.200 Km y los estados brasileños fronterizos ocupan 21,2% del territorio de Brasil. En el caso de Perú, la frontera común es de 1.520 Km y los estados limítrofes conforman 20,3% de ese territorio. En los dos casos, el PBI conjunto de los estados no sobrepasa 2,5%. Con Argentina, la

frontera común es de 1.224 Km y los estados lindantes, que cubren 7% del territorio brasileño, generan 16% del PBI nacional.

- 19 Al respecto ver Sistema Económico Latinoamericano (SELA): «El consenso de Guayaquil sobre integración, seguridad y desarrollo: elementos para el análisis de la viabilidad de sus propuestas», SP/Di N° 17-02, Caracas, 2002.

LAS TRAMPAS DEL ACUERDO ENTRE CHILE Y ESTADOS UNIDOS

Claudio Lara Cortés

Después de más de 10 años de conversaciones, finalmente el 6 de junio de 2003, el gobierno chileno firmó el esperado Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, y de acuerdo a los plazos estipulados por ambas naciones, al año siguiente el tratado es operativo. Como es sabido, todo TLC busca profundizar y ampliar la liberalización de los mercados de bienes, servicios y capitales. Precisamente esto se espera para la economía chilena y norteamericana. Pero la liberalización nunca será plena, es siempre cínica, ya que se refiere más a la liberalización del capital que del trabajo, busca reducir los aranceles y no las barreras no-arancelarias (que son, por lo demás, las más importantes) y se propone proteger el monopolio de ciertos productos y tecnologías patentadas. De allí que las implicaciones de los TLC serán diferentes para los países firmantes, por lo general hay costos que pagar, más aún si las asimetrías son tan abismales como las existentes entre Chile y Estados Unidos.

Por otra parte, históricamente casi todos los TLC han tenido objetivos políticos que trascienden lo meramente económico. Así, en este caso, no sólo se trata de reafirmar y “blindar” (de cualquier alternativa) un modelo neoliberal en Chile, sino también de aportar a su promoción en América Latina, a pesar del descalabro que está provocando y del rechazo cada vez más generalizado de la población. Suscribir un TLC en estos momentos, significa prestarse indignamente a las pretensiones imperiales estadounidenses de apoyar la expansión de sus empresas transnacionales en la región (Chile ofrece ser “plataforma” de ellas) y de dividir a los países para evitar que negocien de manera conjunta o en bloque el ALCA, y con ello debilitar la posición brasileña. A pesar de todo lo anterior, la noticia de la firma del TLC con Estados

Unidos provocó un arranque de felicitaciones entre los grandes empresarios chilenos.

Acordando un TLC en el momento menos oportuno

Cabe destacar que a diferencia de otros TLCs, éste se firmará en un contexto que no es el más oportuno para el país, colocando en cuestión desde un principio las campañas publicitarias que nos quieren convencer que “no habrá costos sino beneficios para todos”. Así, el Banco Central, en su informe de política monetaria de mayo 2003, advierte que Estados Unidos es el mayor riesgo para la recuperación de la economía chilena, dado que se viene verificando un crecimiento más lento de lo esperado en ese país. En vez de recuperarse del ciclo recesivo, la economía norteamericana estaría evolucionando peligrosamente hacia la deflación (derrumbe de los precios). De imponerse este fenómeno, las exportaciones chilenas se verían severamente afectadas.

Asimismo, en 2004 debería aprobarse el ALCA, con lo cual los empresarios chilenos tendrán que competir a partir de 2005 (año de entrada en vigor del acuerdo) de igual a igual con sus contrapartes del resto de la región. En rigor, Chile entró a la competencia diez años tarde con respecto a México (que ya es parte de un acuerdo con EE.UU.). Tampoco hay que olvidar que la potencia del Norte está negociando actualmente un TLC similar con los países centroamericanos. El tiempo de “ventaja” que concede el TLC a Chile es mínimo y ello sin considerar la demora que podría producirse en su ratificación.

Por último, todos sabíamos que con el TLC bajarían los aranceles, de eso se trata, pero ninguno de los promotores de este acuerdo dijo que subirían los impuestos. Recién ahora Lagos y sus ministros han reconocido públicamente que este TLC (sumado al acuerdo con la Unión Europea) generará un alto costo, dado que el país dejará de percibir importantes recursos (estimados en 430 millones de dólares) como resultado de la desgravación inmediata (0 arancel) que tendrá la gran mayoría de las importaciones norteamericanas. El gobierno decidió lograr los recursos faltantes mediante la privatización de las empresas sanitarias que aún quedan en manos del Estado (y/o enajenación de paquetes accionarios) y de un aumento de 1% del impuesto al consumo (IVA). Dado el carácter marcadamente regresivo de este impuesto,

los sectores más pobres de la población terminarán pagando injustamente los costos que provoca el TLC. Los promotores de esta maravilla deberían explicar al país que sentido tiene suscribir un acuerdo que, por un lado, lleva a la baja de aranceles y, por otro, exige un aumento del impuesto a los consumidores.

Como si esto fuera poco, el gobierno anunció sin vergüenza que con la entrada en vigor del TLC se eliminará de manera inmediata el impuesto “al lujo” a los automóviles importados, que favorecerá a los sectores más pudientes del país.

Los principales contenidos del TLC

Según lo acordado, cerca de 87% de las exportaciones de Chile a Estados Unidos gozará de desgravación inmediata, mientras en ocho años dicho porcentaje se elevará a más de 95% y al cabo de doce años todos los envíos no pagarán aranceles. En este último caso se encuentran la agroindustria y el azúcar. Los lácteos quedaron limitados a una cuota que es 9 veces menor (3.500 toneladas) a la pedida originalmente, provocando reclamos de las empresas del sector. A su vez, cabe destacar que el 88,5% de los productos importados del país del Norte tendrán una desgravación inmediata.

En materia de servicios, se acuerdan disciplinas inspiradas en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) de la OMC, particularmente en lo referido a Acceso a Mercados (restricciones no discriminatorias), Reglamentación Domestica y Transparencia. Además se acordó extender estas disciplinas a las inversiones en servicios (Capítulo de Inversiones). Sin embargo, a diferencia del GATS, se avanzará en la liberalización inmediata del conjunto del sector, con muy pocas excepciones (lista negativa). Con ello, la penetración de capitales extranjeros a sectores como salud, educación y servicios de correo privado expreso, se hará mucho más extensa o total. Finalmente, se acordó “facilitar la entrada temporal de las personas de negocios”, pero sin que ello implique “la intención de establecer residencia permanente”.

En cuanto a los servicios financieros, el TLC permite a Chile acudir a un mecanismo similar al encaje sólo en situaciones extraordinarias (“cláusula de desastre”), cuando las medidas fiscales y monetarias

no sean suficientes para garantizar la estabilidad económica, y por no más de un año. En otras palabras, el acuerdo bilateral impide al gobierno chileno la utilización de controles a los capitales especulativos previo a una situación de emergencia o crisis.

Por último, con respecto a propiedad intelectual, se avanza en un acuerdo superior al de la OMC (TRIPS plus), otorgándole nuevos derechos a las empresas transnacionales farmacéuticas. Los gobiernos tendrán que esperar cinco años antes de permitir que los que producen medicamentos genéricos tengan acceso a sus datos de prueba, lo cual podría conducir a retrasos innecesarios y a efectos devastadores en la producción de medicamentos con precios bajos.

Arranques de promesas increíbles de crecimiento

Todas las negociaciones económicas realizadas hasta el presente han producido arranques de promesas increíbles y la que ha concluido con Estados Unidos no ha sido una excepción. Por ejemplo, según los fantasiosos cálculos de Osvaldo Rosales, jefe de la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería (Direcon), si Chile creciera en promedio un 3% anual, recién en 2024 tendría un Producto Interno Bruto (PIB) que doblaría el tamaño de hoy. Con los acuerdos con Estados Unidos y la Unión Europea se daría un cambio de tendencia espectacular, pues ya en 2014 el país podría ser el doble de rico que ahora. Eso no es todo, este mismo personaje agregó que cuando ambos pactos estén en pleno funcionamiento, en tres o cuatro años más, las exportaciones se expandirán en casi US\$1.000 millones hacia ambos mercados. “Si se añade la capacidad de atraer inversiones, agregaremos un punto y medio o dos puntos a nuestro escenario de tendencia de crecimiento económico (PIB)” (La Tercera, 29/05/03).

La Cámara Nacional de Comercio comparte las especulaciones de Rosales. Otras proyecciones más modestas (universidades de Michigan y Tufts), utilizadas por la Ministra de Relaciones Exteriores, Soledad Alvear, hablan de un impacto positivo menor al 1% del PIB. Esto deja en evidencia que ni la ministra le cree a Rosales.

Trampas de las proyecciones

Hay que advertir que tales proyecciones tienen una trampa histórica, ya que no cuentan con ningún antecedente a favor. Por el contrario, en los años noventa se suscribieron 11 acuerdos de libre comercio, aumentaron significativamente las exportaciones y se tuvieron récords de inversión extranjera; pero, irónicamente, el país terminó la década sumido en una grave recesión económica de la que aún no salimos. El crecimiento del PIB durante los últimos 4 años apenas ha promediado el 2,3%. Además, al momento de suscribir cada TLC, se afirma que aumentará el empleo, siendo muy recordada la promesa de 200 mil nuevos puestos de trabajo que hiciera Frei cuando se firmó la asociación con el Mercosur en 1996. Pero en vez de ello, hemos sido testigos de la destrucción de empleos por tres años consecutivos y de una creciente precarización del llamado mercado laboral. Los economistas de gobierno culpan principalmente a la economía internacional de estos males, pero como son tan astutos, siguen concentrando sus energías en lograr nuevos acuerdos comerciales con otros países.

Otra de las trampas de las proyecciones, es que toman en cuenta sólo las exportaciones, como si éstas fueran la única actividad del comercio exterior. Se recurre muy a menudo al caso mexicano, cuyas exportaciones habrían aumentado espectacularmente producto del TLC de América del Norte, pero no se dice que las importaciones crecieron mucho más que ellas, transformando a México de un exportador neto a un importador neto (con un déficit comercial acumulado igual a 23.032 millones de dólares entre 1994 y 2000).

Los flujos de inversiones extranjeras y sus efectos reales

Pocos se preocupan que en estos tiempos de globalización los flujos comerciales son menos significativos que los de inversión y financieros, y que éstos tienen un sentido casi unidireccional (de Norte a Sur), provocando un fuerte aumento del comercio intra-firma. Estados Unidos es el principal inversionista en Chile, con casi el 30% (11.297 millones de dólares) del total de inversión extranjera materializada en el período 1990-2000, alcanzando al 37% (1.759 millones de dólares) en 2001. Según los promotores del TLC, en las negociaciones sobre inversiones se busca fomentar el ingreso de capitales bajo requi-

sitos que dan estabilidad y seguridad a los inversionistas, sin quedar expuestos a un trato discriminatorio. Ello elevaría –junto a las exportaciones– en forma significativa el ingreso de dólares al mercado local.

Claro que tales planteamientos no especifican que parte importante de estas inversiones (el 75% en el 2002) se orienta al sector servicios, que no es fuente de divisas sino más bien demandante de ellas. Dado que estas inversiones recurren al crédito externo, requieren dólares para pagar la deuda. También demandan dólares para remitir utilidades a sus casas matrices y para la importación de insumos. Esta ha sido la experiencia de Chile y de otros países de la región durante los últimos años.

Por otra parte, al aumentar la inversión foránea se incrementa la extranjerización de la economía chilena, convirtiendo en un absurdo principios como el de Trato Nacional. Ya no quedan casi empresas chilenas de servicios que pudieran invertir en Estados Unidos. Por lo cual, dicho principio es relevante sólo para empresas norteamericanas que tienen presencia en nuestro país. En suma, la trampa de la inversión extranjera está en que no genera divisas como se dice y convierte en absurdo algunos principios básicos de los TLC.

Las trampas que no se mencionan

Se habla mucho de las exportaciones, pero no se dice que al crecer éstas, su contenido nacional se reduce, y con ello, disminuyen sus lazos con el resto de la economía. Tampoco se menciona que los principales productos de exportación son recursos naturales (mineros, agropecuarios, forestales y agroindustriales), y que están concentrados en unas pocas empresas, la mayoría extranjeras (9 de las 14 principales). En consecuencia, el TLC con Estados Unidos no haría más que reforzar la actual estructura exportadora y los niveles de concentración existentes en el sector exportador, así como beneficiar a las empresas transnacionales que operan en el sector minero, forestal y pesca.

Asimismo, raramente se reconoce que el grueso de los actuales envíos chilenos a Estados Unidos tienen ya arancel de 0% o muy bajo (1% o 2%), mientras que las importaciones norteamericanas pagan un arancel del 6%. Por lo cual, la desgravación inmediata favorece mucho

mas a estas últimas que a las exportaciones chilenas. Chile queda así expuesto a recibir una ola de importaciones, la que desplazará a importantes producciones locales, sobre todo en la agricultura. Con ello aumentarán los déficits comerciales.

Por otra parte, casi nunca se dice que en el acceso a los mercados estadounidenses son más relevantes las barreras no arancelarias que los propios aranceles (dado que son muy bajos en promedio) y que la reducción de estos últimos en los TLC está sujeta en su mayoría a ciertas cuotas. En rigor, una de las grandes barreras al libre comercio con ese país son los gigantescos apoyos y subsidios que entrega el gobierno de Bush tanto a productores como exportadores. Es cierto que tras el acuerdo se podrá tener un mayor acceso a dicho mercado, pero también es verdad que las exportaciones chilenas tendrán que seguir enfrentando una competencia con fuerte apoyo estatal en sectores claves (agricultura, vinos, etc.) o que nuestra producción local deberá competir con importaciones norteamericanas altamente subsidiadas (acero, agricultura, etc.).

A ello se agrega la mantención del mecanismo anti-dumping, que es usado recurrentemente por el gobierno estadounidense y que ha pasado a convertirse en el principal mecanismo de protección. La experiencia ha indicado que mientras más avanza la liberalización comercial, más se recurre a este mecanismo (entre 1995 y 2001 se iniciaron 1.854 investigaciones por dumping en el mundo). Estados Unidos es el país que ha iniciado más investigaciones de este tipo a las exportaciones chilenas (30%). Por cierto, ni los subsidios ni las medidas anti-dumping estaban en la mesa de negociaciones. Por lo demás, el imperio, basado cada vez más en el unilateralismo, se reserva el derecho a cambiar el Sistema General de Preferencias Arancelarias (SGP), exigir derechos específicos a algunas exportaciones, aplicar medidas sanitarias a productos frescos e imponer exigencias de seguridad y protección del medio ambiente, entre otras.

Y, por último...

Los TLC aseguran que el libre comercio pleno nunca podrá ocurrir, hay muchas cuestiones que quedan fuera de las negociaciones, nunca serán integrales. El TLC entre Chile y Estados Unidos nada dice

de la libre movilidad de los trabajadores. Por otra parte, un acuerdo basado en la “reciprocidad” entre dos países que son profundamente asimétricos, no puede generar lógicamente un acuerdo equilibrado con beneficios simétricos. De allí que sorprenda la opinión del Ministerio de Economía de que “Chile buscó y obtuvo un acuerdo equilibrado e integral”.

El presente acuerdo no provocará grandes impactos económicos para Chile, y los que puedan ocurrir, tendrán un signo negativo, ya sea a nivel comercial o de inversiones. En tanto, para el imperio, como lo mencionó el *Washington Post* en diciembre pasado, “este tipo de acuerdo es insignificante”. Proyectaba que el PIB del país aumentaría en términos absolutos apenas 0,004%. En el contexto de las negociaciones del ALCA, nadie podría dudar, entonces, que este acuerdo bilateral tiene más que nada un interés político: cómo Chile puede aportar a la estrategia norteamericana para América Latina. Todo se reduce a convertir a Chile en país plataforma y jugar un rol divisionista en la región, a cambio de un poco más de acceso al mercado norteamericano.

C. Lara Cortés es economista chileno, director de la revista *Economía Crítica y Desarrollo* (Chile), asesor de Consumers International y de la Alianza Chilena por un Comercio Justo. El artículo original fue publicado en junio de 2003.

DE LA GLOBALIZACIÓN SELECTIVA A LA GLOCALIZACIÓN COOPERATIVA

Jürgen Schuldt

“Injértese en nuestras repúblicas el mundo; pero el tronco ha de ser el de nuestras repúblicas”

José Martí (1896: 18).

“Pocas naciones en el mundo tienen el raro privilegio de contener en su propio suelo la fuente de inspiración de una doctrina. El Perú es una de ellas. Sin embargo, se ha anatematizado a los que no salimos en busca de filosofías extranjeras, en el vano intento de importar ideas a un medio que hace siglos se distinguió en producirlas”.

Fernando Belaúnde Terry (1959: 17).

“Afirmar la identidad nacional y el poder de decidir nuestro propio destino es un requisito permanente del desarrollo (...). La historia de la globalización y la experiencia contemporánea revelan que sólo son exitosos los países capaces de integrarse al mundo consolidando los rasgos originales de su cultura y su capacidad de autodeterminación”.

Aldo Ferrer (2001: 9).

“Ya lo ves, señor Nicetas –dijo Baudolino-, cuando no era presa de las tentaciones de este mundo, dedicaba mis noches a imaginar otros mundos. Un poco con la ayuda del vino, y un poco con la de la miel verde. No hay nada mejor que imaginar otros mundos para olvidar lo doloroso que es el mundo en que vivimos. Por lo menos, así pensaba yo entonces. Todavía no había entendido que, imaginando otros mundos, se acaba por cambiar también éste”.

Umberto Eco (2001: 100).

En América Latina y el Caribe el denominado proceso de Globalización¹ se inició durante los años setenta y, sobre todo, a partir de la moratoria de la deuda externa mexicana en 1982 y la caída del Muro de

Berlín en 1989². Con ello retorna al subcontinente el acechante esquema económico y el recetario del *Neoliberalismo* (Prebisch, 1980), sobre la base de su conocido decálogo derivado del *Consenso de Washington* (Williamson, 1990), acompañado posteriormente por las llamadas *Reformas de Segunda Generación* (Stiglitz, 1999). De esta manera, en el transcurso de la última generación, prácticamente todos los países han buscado integrarse acelerada y, lo que es peor, *indiscriminadamente* a la nueva dinámica del sistema económico-financiero y político mundial, a la que ha dado lugar la nueva división internacional del trabajo derivada de la Revolución Tecnológica que se puso en marcha desde entonces, acompañada por profundos cambios administrativos, financieros, políticos y culturales³.

Las consecuencias económicas, sociales y políticas, y en menor medida, las medioambientales y culturales, a que ha conducido ese *proceso de liberalización y apertura* –agravando la herencia del periodo de sustitución de importaciones o de “desarrollo hacia adentro”– las conocemos por la infinidad de estudios realizados sobre la materia, a saber; entre otros⁴: la reprimarización y desindustrialización en lo productivo; la especulación y dolarización en lo financiero; la desnacionalización y privatización de los activos más productivos; la desestructuración y pauperización en lo social; la despartidización y despolitización en lo político; la alienación, alineación y norteamericanización en lo cultural; la concentración y marginación en lo territorial; la expoliación y sobreexplotación de la naturaleza; la polución y sobrecalentamiento en lo medioambiental; etcétera.

Frente a este proceso globalizante caben, básicamente, dos respuestas alternativas a la sumisión prácticamente total de parte de las naciones del Sur al dominio triádico. Una forma sería la Cuarentena-Autarquía-Desconexión, consistente en cerrarse completamente, como en su momento lo hicieran –por vías altamente autoritarias– los gobiernos de la URSS (y sus satélites), Albania, Cambodia y China (con sus vecinos y aliados), con los fracasos y enormes costos humanos que implicó. Esta es una vía que hoy en día sólo transitan aún, aunque con cada vez menor convencimiento, Corea del Norte y Burma. Sin embargo, hay indicios que otros países puedan regresionar a ese proceso autárquico, negándose a la integración internacional por los peligros y ame-

nazas que perciben para mantener su cultura, religión y sistemas productivos “en forma pura”.

Pero, ese ostracismo y ese cerrarnos sobre nosotros mismos, ignorando los procesos de avance tecnológico, financiero y cultural foráneos sólo nos vuelve a los fanatismos de antaño, a los nacionalismos caducos, al fundamentalismo religioso, al atraso económico-financiero, a los conflictos étnicos y al provincialismo cultural. Una vía de este tipo, por lo demás, requeriría de un gobierno altamente autoritario en lo político.

La otra manera de afrontar los peligros de la “globalización” consistiría en abrirse *selectivamente* a la globalización, siempre que la población así lo decidiera. A ese respecto conviene recordar los ejemplos de Alemania (List, 1840) y Japón que siguieron esta vía de “cerrazón selectiva” a fines del siglo XIX para desarrollarse dentro del sistema capitalista, así como en su momento –desde los años cincuenta del siglo XX- lo hicieran también los Tigres del sudeste asiático (Schuldt, 1998). Este será el enfoque que adoptaremos en el presente ensayo, sobre la base del concepto de “Desarrollo Glocalizador”, en que se combinaría lo GLOBAL con lo LOCAL y regional domésticos, en una compleja simbiosis que trataremos de desentrañar muy superficialmente en lo que sigue⁵.

¿Qué entendemos por Glocalización?

En concordancia con ese concepto de *Glocalización*, algunos de los *slogan* elementales que podríamos adoptar a la hora de tomar decisiones en materia comercial, financiera, tecnológica, educativa, artística, etc. podrían presentarse en forma dicotómica y negativa. *Ni apertura sin condiciones, ni cerrazón plena; ni globalización pasiva, ni autarquía activa; ni mundialización abierta, ni localismo cerrado; ni priorización extrovertida, ni desconexión introvertida; ni McDonalds, ni Gulags o Maccondos.*

Es decir, cuando menos en términos relativos, la estrategia de acumulación y de desarrollo debe guiarse por los *principios de autodeterminación, autosuficiencia y autocentramiento*. Para tal efecto nos apropiaremos los criterios que para ese efecto plasmó Samir Amin

(1986) en el campo fundamentalmente económico y que implican –en lo fundamental– el *control local-nacional de la acumulación* en los siguientes sentidos:

- “El control local de la reproducción de la *fuerza de trabajo*, lo que supone en una primera fase que la política del Estado asegure un desarrollo agrícola capaz de producir excedentes alimenticios en cantidades suficientes y a precios compatibles con las exigencias de la rentabilidad del capital, y en una segunda fase, que la producción en masa de bienes salariales pueda seguir simultáneamente la expansión del capital y la de la masa salarial.
- El control local de la *centralización de excedentes*, lo que supone no sólo la existencia formal de instituciones financieras nacionales, sino también su autonomía relativa con respecto a los flujos de capital transnacional, garantizando la *capacidad nacional para orientar su inversión*.
- El control local del *mercado* -reservado en gran medida en realidad a la producción nacional, incluso si no hay fuertes protecciones arancelarias o de otro tipo- y la capacidad complementaria de *ser competitivo dentro del mercado mundial*, al menos de manera selectiva.
- El control local de los *recursos naturales*, que supone, más allá de su propiedad, la capacidad del Estado nacional de explotarlos o de mantenerlos en reserva; en este sentido los países petroleros que no son libres en realidad de ‘cerrar el grifo’ -si llegaran a preferir mantener ese petróleo en su subsuelo en vez de poseer unos haberes financieros de los cuales se les podría expropiar en todo momento- no tienen ese control.
- Finalmente, el control local de las *tecnologías*, en el sentido que, desarrolladas localmente o importadas, éstas puedan ser reproducidas rápidamente sin verse obligados a importar indefinidamente sus insumos esenciales (equipamiento, conocimientos, manipulación, etc.)” (pp. 35s.; n.s.).

A ello habría que añadir, si bien se encuentra implícito en el planteamiento anterior, el control local de la *política económica* y los precios relativos, con el fin de garantizar la estabilidad macroeconómica, la constitución de un mercado nacional de masas y la descentralización económica y política del país. En cualquier caso, la necesidad de adoptar políticas sectoriales resulta inminente para alcanzar los fines que se persiguen con la glocalización autocentrada.

Evidentemente todos esos criterios son útiles para aplicar las políticas, pero –en tanto fines- nunca se podrán alcanzar plenamente, pero se podría avanzar sobre la base de ellos hacia un Desarrollo más democrático y autónomo, que partiría de lo local y regional, asimilando lo proveniente desde los ámbitos más amplios, nacional y global. Si ese control local se lograra, lo que es un largo proceso en el tiempo y un complicado proceso en el espacio, ello conduciría paulatinamente a un proceso endógeno de acumulación y de progreso técnico, asegurando así una capacidad interna para crecer sostenidamente sobre la base de mercados internos amplios y en constante expansión, acoplados selectiva y coherentemente a los mercados internacionales.

De ahí que *el gran desafío* que afrontamos países, regiones, localidades y personas –sobre todo, de los que nos ubicamos en el Hemisferio Sur- en el marco del denominado proceso de Globalización, radica en encontrar un adecuado equilibrio: entre lo que se puede aprovechar de la Nueva División Internacional del Trabajo y las tecnologías y esquemas de producción propios; entre los patrones de consumo que vienen de fuera y aquellos que nos son propios; entre lo que nos puede enriquecer científicamente desde fuera y lo que poseemos en términos de ‘sabiduría tradicional’; entre los impactos culturales y artísticos positivos que ejerce esa dinámica mundializadora vis a vis los valores de nuestra identidad; entre la adopción de una serie de procesos globalizadores y el fortalecimiento de nuestras propias comunidades; entre los sistemas financieros modernos y los mecanismos monetarios propios; entre los valores del mundo y nuestras propias raíces; entre las fuerzas transnacionales y los requerimientos de nuestras comunidades domésticas; entre el potencial internacional y las habilidades internas.

En pocas palabras, cabe preguntarse ¿Cómo recuperar y fortalecer nuestras heterogéneas identidades en un mundo despersonalizado

y avasalladoramente homogenizador (Hinkelammert, 1990)? Y ¿cómo adaptar lo ajeno para potenciar lo propio (Schmidt, 1992)? Evidentemente estas son interrogantes extremadamente complejas de responder y, más aún, de implementar cuando uno posee una respuesta a ellas. Por lo que aquí sólo podremos rozarlas en algunos de sus aspectos fundamentales.

Interesantemente, el Presidente del Perú, en su mensaje a la Nación, desde las alturas Machu Picchu (Julio 29, 2001), ha vertido una propuesta similar, olvidada a los pocos días de emitida, inspirada seguramente por los *Apus*, en los siguientes términos: “Las sociedades modernas tienen hoy día un enorme reto, el reto de hacer frente a las exigencias de un mundo globalizado, moderno, donde la cibernética, la informática, los medios de comunicación, la nueva cultura CNN, la cultura de Internet tienen que caminar de las manos ancladas por las culturas que tienen raíz, que tienen pertenencia y que tienen identidad nacional. Prometo en estos cerros hacer todo lo que esté a mi alcance para poder compatibilizar estos dos objetivos: La Modernidad sí, la Globalización sí, la Competitividad sí, pero sin desgarrar los rasgos de nuestra identidad nacional”.

No podemos estar más de acuerdo con ese paradigma de desarrollo y los lineamientos que de ahí se podrían desprender⁶. Todos sabemos que la conexión económica, financiera y tecnológica de nuestras sociedades con los ejes del poder internacional en ese proceso de apertura a la “aldea global” no garantiza bienestar alguno, pero negarse a participar en ese proceso tampoco lo hace. De manera que, aunque ya pueda parecer tarde en algunos casos, por los perversos efectos que este nuevo sistema mundial ha venido ejerciendo sobre las identidades y estructuras productivas de nuestros países, no cabe la menor duda que únicamente reforzando los lazos comunales ancestrales, las nuevas fuerzas productivas de las capas emergentes y las dinámicas regionales de nuestros países altamente heterogéneos estaremos en condiciones de afrontar los retos que presenta y los beneficios que ofrece este dinámico sistema internacional. Creemos que *solo los países que tienen sólidas raíces asentadas en su propio suelo histórico estarán en condiciones de incorporarse activamente a la Globalización o para afrontarla y aprovecharse de ella adecuadamente* (Ferrer, 2002).

Un país orgulloso de sus valores y cultura, con una estructura económica integrada y encadenada adecuadamente, puede integrarse plenamente a la economía internacional, con serenidad y seguridad, sin perder su autonomía relativa. Todo ello, sin embargo, requiere de la participación plena de los diversos grupos, fracciones, movimientos, instituciones y gremios en la enorme tarea que ello representa (Frank, 1991; Fuentes y Frank, 1989; Goulet, 1989; Lehman, 1990). De ninguna manera se puede encargar el desafío al Estado, si bien puede ayudar a servir de intermediario y como catalizador en algunos casos. Evidentemente la *propuesta glocalizadora* implica un conflicto permanente entre lo moderno y lo tradicional, entre lo ajeno y lo propio, que debe llevar a una síntesis dirigida al bienestar nacional, pero siempre desde las iniciativas y movilizaciones provenientes de las heterogéneas -e, incluso, ambivalentes y hasta contradictorias- fuerzas local-regionales domésticas. Ese paradigma se centraría en un movimiento que tiene que venir desde abajo y desde dentro (Sunkel, 1990), más que -como sucede ahora- desde afuera y desde arriba.

Sin duda es ese enfoque “integrador de lo heterogéneo” el que nos convendría para construir la Nación, con todas las dificultades conceptuales y de implementación que implica esa compleja amalgama entre “el Lexus y el Olivo” (Friedman, 2000). Si es bien entendido se le conoce técnicamente como “GLOCALización”, proceso que consiste -lo repetimos- en la compleja simbiosis que se va gestando entre lo global (GLO...) y lo local (...CAL), que se van alimentando y potenciando entre sí. Trátase de una perspectiva que buscaría centrar el desarrollo “desde dentro”, partiendo de lo local y regional hasta llegar a lo nacional, asegurando en primera instancia el potencial y los mercados internos, pero aprovechando determinadas bondades de la globalización, que ciertamente no son tantas como las que prometen sus acólitos.

La perspectiva de la GLOCALización, nos aventuramos a creer, podría convertirse en el Gran Eje Vertebrador del anunciado “Nuevo Amanecer Democrático” latinoamericano en el marco de una “Economía con Rostro Humano”, en el marco de un “Desarrollo a Escala Humana” (Max-Neef et al, 1993). Con ese planteamiento se estaría cuestionando las *políticas ilimitada y pasivamente aperturistas* -sobre todo en el campo financiero- adoptadas durante los últimos veinticinco

años, en que nuestros gobiernos aplicaron medidas desesperadas y sin condiciones por integrarse al mercado mundial y para “no perder el tren” de la historia contemporánea. “Exportar o Morir”, “El Mercado Mundial Manda”, “Incorporémonos a la Globalización” y similares fueron algunos de los *eslogan* en que se basaban las políticas económicas y reformas estructurales en el pasado post-crisis, en que todas las esperanzas de futuro se basaban en los mercados, fuentes de financiamiento, valores y *disneylandias* del Norte. Y, en efecto, si se toma en serio el Programa de Promesas de nuestros gobiernos, ese no sería el camino adecuado para avanzar hacia el *Desarrollo sostenido, aut centrado y autodependiente*. *El eslogan ortodoxo debería ser sustituido por otro que podría servir de guía para la selección y adopción de las reformas y políticas que requerimos: “Piensa Globalmente, Actúa Localmente”.*

Se estaría queriendo romper así con ese pasado ominoso en que casi todos los esfuerzos de los gobiernos estuvieron dirigidos a atraer, a toda costa, inversión extranjera para estimular las exportaciones, para asegurar buenos ingresos de las privatizaciones y, en general, para alcanzar un puntaje de “riesgo país” cada vez menor. Como es sabido, esas políticas condujeron –y siguen haciéndolo– a un proceso acelerado de *desnacionalización, reprimarización, segmentación, financiarización, redistribución, pauperización y desindustrialización* de nuestros países, en el que los gobernantes se olvidaron de los ingeniosos empresarios de la industria y la construcción, de los campesinos y artesanos más valiosos de las comunidades de sierra y selva, de los sectores económicos más prometedores (v.gr. el agropecuarioforestal y la agroindustria), de las regiones interiores y de frontera (acelerando la centralización en todos los ámbitos), de las culturas y costumbres añejas (p.ej. de los cultivos y las tecnologías andinos y de la medicina tradicional), del potencial creativo y productivo y de las habilidades manuales y artísticas de gran parte de la población hoy marginada.

Por tanto, la vía de Desarrollo adecuada consistiría, lo repetimos, en *combinar lo mejor de lo propio con lo más valioso de fuera*. ¿Es eso posible? ¿Equivaldría a la cuadratura del círculo? ¿Cómo se habrá de llevar a cabo? En ello radica el enorme reto de nuestros futuros gobiernos. A este respecto es interesante que los miembros del *Partido Verde* inglés, que fueran elegidos al Parlamento Europeo, hayan editado un mani-

fiesto denominado muy pertinentemente “*Protege lo Local, Globalmente*”, como una ruta viable de localización, descentralización y participación, en que se revalora el medio ambiente y la naturaleza (Gudynas, 2003).

Sin duda, si se toma en serio este aventurado camino, el gobierno y sobre todo los grupos locales innovadores tropezarán con una infinidad de intereses creados, que se opondrán tímidamente primero y a viva voz después, sea porque están a favor de la *globalización neoliberal* o porque quieren retornar al *intervencionismo estatista* del periodo de la “sustitución de importaciones”. Estas oposiciones solo se pueden neutralizar, más que desde el gobierno, a partir de las iniciativas autónomas y descentralizadas de la plural sociedad civil, y particularmente por el concurso del llamado Tercer Sector, cuya movilización constructiva y desarrollo personal y productivo integral podrían contribuir a viabilizarlo.

Una modalidad autocentrada “moderna” -para las economías andinas- supone e implica una serie de mecanismos de activación y objetivos en diversas *esferas interdependientes*, que diferenciaremos aquí -solamente por razones analíticas- en económicas, sociales y políticas; donde, por añadidura, el “marco de acción” no sería la “Nación”, sino las “regiones”, que se redefinirían por la movilización popular en el marco de novedosas reformas institucionales.

En lo *económico*, el autocentramiento significa conformar sectores de medios de producción y de bienes de masas para los variados mercados populares, ambos en términos *locales y regionales*, como eje de sustentación del proceso. Con lo que dinamizarían y diversificarían el aparato productivo regional, generando el pleno empleo, mejorando la distribución del ingreso (personal, funcional y geográficamente) y elevando selectiva y diferencialmente (en términos sectoriales y regionales) la productividad de la economía, con un énfasis y punto de partida en lo local (sea en las versiones ‘municipalistas’ o de ‘comunidades’) ó de cuenca (Alfaro y Cárdenas, 1988), en interdependencia permanente con lo regional. Lo que, en el mediano plazo (entendido aquí como, al menos, el lapso de toda una generación), exigiría la persecución de los siguientes lineamientos en busca de configurar un proceso

económico dinámico proveniente de fuentes endógenas, más que externas:

- Armonizar los *patrones de producción* -equilibrados sectorial y regionalmente- con los variados *perfiles de la demanda* de masas, partiendo de los vigentes y potenciales del nivel local, pasando por el de la cuenca y el regional, hasta alcanzar la escala nacional, para efectivizar su determinación; lo que permitiría asimismo potenciar los mercados locales y regionales (eje del esquema abierto), a partir de las demandas reveladas a esas escalas y del uso de los recursos propios (presentes, latentes y desplazados por la dinámica capitalista) a esos espacios;
- Involucrar *activamente a toda la población* en el diseño, gestión y desarrollo de sus unidades de producción (desde las familias, pasando por las “empresas” hasta llegar a los proyectos regionales), de nuevos bienes y servicios, de tecnologías adaptadas y autóctonas, de la asignación de recursos e inversiones colectivas, etc., acordes con sus necesidades y a fin de estimular el aprendizaje directo, la difusión y uso pleno de las habilidades, la motivación para la comprensión de los fenómenos y para la creación autónoma (Bruton, 1989);
- Estimular la “competencia” y el *potencial de negociación* de las pequeñas y medianas unidades productivas locales (Fuhr, 1987; Villarán, 1989) y de la región *vis a vis* las empresas extraregionales, “modernas” y oligopólicas, privadas o estatales, “regradando” a las primeras y “degradando” a las segundas (Heierli, 1982), en términos de productividad, mercados, créditos e inversión pública; y
- Democratizar y *descentralizar la toma de decisiones* económicas a escala nacional; tanto espacialmente, independizando crecientemente a las regiones del gobierno central, como a las localidades del gobierno regional; como empresarialmente, partiendo de los conglomerados moderno-oligopólicos, pasando por las empresas estatales y privadas regionales, hasta llegar a las cooperativas.

En lo *social y cultural*, esta modalidad revaloraría las identidades,

costumbres y el criterio autónomo de las poblaciones locales, de cuenca y regionales, la interacción e integración entre movimientos populares y la incorporación económica y social de las masas diferenciadas; las que a su vez pasarían de su papel pasivo en el uso de bienes y servicios colectivos a propulsores autónomos de los servicios de salud, educación, transporte, etc., nuevamente impulsados desde la escala local-regional. De la “heterogeneidad estructural” vigente actualmente, funcional al orden establecido y finalmente homogeneizadora de las desigualdades, se transitaría a otra heterogeneidad propia a los intereses diferenciales de las clases populares.

Finalmente, en lo *político*, tales procesos contribuirían: a la conformación y fortalecimiento de instituciones representativas de las clases populares, desde la escala distrital, ampliándose en círculos concéntricos hasta cubrir el nivel nacional, frente a la dominación del capital financiero y las burocracias estatales; a la caducidad o renovación de los partidos políticos tradicionales y al desarrollo de nuevas formas de acción política; a la desinternacionalización pasiva (del país respecto al resto del mundo) y a la descentralización (al interior del país) de las decisiones políticas; al desarrollo de una cultura democrática arraigada en el pueblo, acorde con sus múltiples, heterogéneos y contradictorios intereses, sobre la base de nuevas instituciones para mediar en los conflictos y para asegurar consensos.

El elemento central del planteamiento radica, por tanto, en la necesidad -que es, a la vez, objetivo- de alentar la participación generalizada, desde las bases rurales y urbanas “tradicionales” principalmente, involucrando activamente a los pobladores -sobre un sustrato económico creciente y cada vez más autónomo- en el diseño, gestión y desarrollo de sus instituciones y en la producción de bienes y servicios acordes con sus necesidades y recursos. El objetivo final estribaría, en consecuencia, en incrementar su capacidad de solución de problemas, en la desalienación de la persona humana, en el aprendizaje directo de las personas, familias y grupos, y en el uso pleno de sus habilidades, tanto de las que han caído en desuso con el avance del capitalismo, como de las disponibles, tanto actuales, como potenciales (ajustadas a y aprovechables para cubrir las propias necesidades, más que las del capital).

Probablemente pocos estén de acuerdo con estas ambiciosas metas, las que en este mundo exodirigido y pro-globalizador suenan a ingenuidad extrema. De ahí que lo esencial del problema radique en los *medios*, en la *temporalidad* y en la *escala* que deba primar para implementar un esquema de acumulación de este tipo, que permita materializarlos con eficiencia y al menor costo posible... términos que, a su vez, cambian de significado en el marco del autocentramiento glocalizador.

Criterios y directrices de la Glocalización

¿Cómo salvaguardar y repotenciar las tradiciones y la idiosincrasia de las regiones y las etnias del país, sin desaprovechar ciertos avances científicos, productivos y comerciales que ofrece potencialmente la globalización? Ahí radica el desafío principal y es ese aspecto fundamental el que *no afrontan* políticamente o están en condiciones de afrontar socialmente nuestros gobiernos pro-globalizadores. Aterrizando un poco, ¿en qué consistiría la denominada GLOCALización en la práctica? Mencionemos solo algunos aspectos medulares generales, con fines puramente ilustrativos.

En primer lugar, ya lo hemos dicho, es esencial liberarnos de la dictadura irrestricta que significa la globalización liderada por las enormes corporaciones transnacionales, sin desaprovechar algunas de sus bondades. *No podemos ilusionarnos todo el tiempo y casi exclusivamente en los mercados internacionales* para nuestros productos y en el financiamiento externo, sino que tenemos que *crear un potencial interno* que nos permita una cierta estabilidad frente al azar y al caótico funcionamiento de la economía y las finanzas mundializadas, que son tan erráticas y que desestabilizan nuestra economía cada cierto tiempo y cada vez más furibundamente.

Ello implica, en segunda instancia, el diseño de herramientas para el *fomento de un mercado doméstico amplio y la constitución de mercados locales y regionales dinámicos*, fuerza de trabajo bien calificada para los requerimientos locales, alto nivel y creatividad adaptativa de los profesionales y científicos, aprovechamiento racional de nuestros recursos naturales, desarrollo propio de productos y métodos de producción, impulso de ventajas comparativas dinámicas y de exportaciones con elevado valor agregado y de retorno, para facilitar el desarrollo de

las regiones y provincias interiores, entre otros. La medida fundamental para llevar a cabo este objetivo consiste en redistribuir ingresos intersegmentalmente, desde los sectores modernos (básicamente urbanos) a los sectores tradicionales (comunidades campesinas y trabajadores informales), por vía de precios o de políticas gubernamentales de gasto o de impuestos (Schuldt, 1990).

Respecto a lo anterior, en tercer lugar, debemos *favorecer las políticas y la acción a escalas locales y regionales*, ya que la globalización tiende a deslocalizar y a debilitar las economías locales y comunales. En tal sentido, debemos asegurar el desarrollo de los mercados locales, de la producción local en base a insumos propios, de los patrones locales de consumo y de la producción a pequeña escala, ya que ello permitiría mantener la viabilidad de la cultura y la comunidad locales, al tener el control directo de sus seguridad económica y alimentaria. Para ese efecto es necesario diseñar nuevas estructuras y normas para favorecer abiertamente los ámbitos locales y de cuenca, determinando lo que a ese nivel se puede hacer mejor que a escalas mayores. A la larga ello debe contribuir también a trasladar el poder crecientemente “hacia abajo” y “hacia el interior”, generando mercados masivos para bienes sencillos paralelamente a la descentralización productiva del país.

Cuarto: Un lugar prominente debería ocuparlo el intento de avanzar hacia la *“autosuficiencia alimentaria”*, partiendo del hecho que las comunidades y las naciones que tienen *suficiente alimento* –en especial, si pueden proveer su propio alimento- se sienten seguras y son estables. La gente también demanda *alimentos sanos*, que son cada vez más escasos en presencia de los “agribusiness” globales, que difunden una agricultura intensiva en químicos y en biotecnología a lo largo y ancho del mundo. En añadidura, monopolizan el control de los alimentos e incluso de las semillas, con lo que también obligan a la migración de los pequeños agricultores y campesinos, reemplazando sus tierras con la monoproducción de recursos naturales (y de bienes de lujo) para la exportación, intensivos en pesticidas y máquinas, a un costo social y medioambiental muy elevado. De manera que debemos buscar nuevas normas para el comercio que reconozcan que la producción alimentaria para comunidades locales deberían ocupar un lugar preeminente. La autodependencia local en la producción de alimentos de-

bería ser considerada un derecho humano básico. Distancias más cortas y dependencia reducida de insumos caros son los objetivos centrales de un paradigma que nos guíe por la ruta de esquemas de producción tradicionales y de nuevos alimentos, paralelamente al fomento de nuevos sistemas y patrones de alimentación.

Quinto: se ha demostrado hasta la saciedad que la globalización económica es dañina para el *medio ambiente*, sobre todo porque está basada en la sobreexplotación de recursos no renovables, en un consumo que no tiene fin y en la generación de basura que no se recicla. Más aún, la producción orientada hacia el mercado externo, es especialmente dañina porque incrementa directamente el transporte, el uso de combustibles fósiles, la refrigeración y el empaque, el uso de nueva infraestructura costosa y dañina ecológicamente. Asimismo acelera la conversión hacia una agricultura de estilo industrial, incrementando el uso de pesticidas y de la biotecnología, a la vez que deteriora crecientemente el aire y el agua. Con todo ello contribuye a la destrucción de la capa de ozono, al cambio climático mundial, a la pérdida del hábitat, a la polución. Consecuentemente debemos buscar alternativas ecológicamente sustentables.

En sexto lugar, no se debería tratar de crear empleo por el empleo mismo, ni de incrementar ingresos para que ellos fluyan -en la práctica- hacia los segmentos 'modernos' de la economía o al exterior. Lo esencial estriba en establecer las condiciones para generar sólidos y dinámicos mercados locales a partir de esos empleos, alentando el uso de recursos de las provincias, tecnologías propias y apropiadas, insumos de la región, a efectos de crear encadenamientos productivos y en el consumo que permitan formar mercados provinciales y regionales, que se comuniquen entre sí, vayan creciendo y se integren en un gran mercado nacional heterogéneo. Esto aseguraría el desarrollo del capital y de la fuerza de trabajo requeridos para poder competir en el mercado internacional, pero que también pueda surtir efectiva y masivamente las demandas domésticas de consumo, a la vez que se aprovechan las externalidades positivas y los efectos de transvase que se explayarían desde esos procesos. En esas condiciones, una crisis externa no tiene porqué sentirse en todo su impacto en la economía nacional, ya que se dispondría de un amplio, diversificado y dinámico mercado interno sobre

el que pueden asentarse las ventas de las empresas domésticas (sobre todo de las micro y pequeñas) y el trabajo productivos.

Sétimo: debería cumplir un papel prominente en todos los programas de gobierno el desarrollo de un *complejo científico-tecnológico poderoso propio*, que permita la investigación requerida para adaptar tecnología foránea, para modernizar la tecnología autóctona y para crear versiones intermedias (no tan intensivas en capital e importaciones), a la vez que se diseñan nuevos procesos, productos y materias primas basadas en recursos domésticos. Todo ello exige, entre otros, atraer masivamente a profesores e investigadores del extranjero (incluidos los muchos emigrados altamente calificados), expertos en física, química, biología, agronomía, pesquería, medicina, ingeniería de materiales, etc. Paralelamente deben ofrecerse miles de becas a estudiantes graduados para que se especialicen en estos campos, no sólo en EE.UU. y Alemania, sino también en Israel, Chile, China y Cuba, entre otros. Y, como punto de partida, se exige una reforma radical del sistema educativa, desde la primaria hasta la universitaria, así como en las de los institutos técnicos.

Octavo: En el centro de nuestra atención debería estar todo un *programa por revalorar lo nuestro*, sin caer en determinados indigenismos caducos y tradicionalismos baratos. Por lo demás, ¿de qué sirve el desarrollo turístico si la masa de las ganancias se la llevan agencias de viaje y las compañías de transporte y hoteleras foráneas? Ligada a esta interrogante quedan dos similares: ¿Qué beneficio traen los incentivos para la gran construcción si ellas están concentradas en unos cuantos oligopolios? ¿Para qué alentar el agro si ello termina en el retorno del latifundio y la explotación del campesino? Consecuentemente, resulta indispensable dotar de financiamiento abundante y capacitación adecuada a los micro, pequeños y medianos empresarios para que puedan tomar el control siquiera de una parte de estos sectores. Los denominados *Distritos Industriales* deberían desempeñar un papel crítico desde esta perspectiva (ver Távora, 1994; y Villarán, 1998).

En novena instancia, en el campo de la política económica habrá que afrontar por lo menos dos grandes problemas a escala nacional, la dolarización *de facto* y las elevadas tasas de interés. Ambas limitan gra-

vemente el desarrollo y creemos que pueden enfocarse nuevamente desde una perspectiva glocalizada. Como es evidente, el gobierno tiene la obligación de desdolarizar paulatinamente la economía, ya que en las actuales condiciones sería imposible devaluar el tipo de cambio (para alentar la producción interna y las exportaciones), porque –especialmente en Bolivia y Perú– quebrarían todas las empresas y personas naturales, dado que están endeudadas en dólares y que perciben sus ingresos en moneda nacional, con lo que también el sistema financiero terminaría en la bancarrota. Paralela y equivalentemente debe aumentarse la productividad, si realmente se desea asegurar la competitividad internacional y las demandas internas de nuestros productos.

Décimo: Debe asegurarse que *ciertos bienes y servicios no se comercialicen* y que no estén sujetos a Acuerdos Comerciales Internacionales. La globalización mercantiliza todo, incluidas las personas y, en el peor de los casos, a los niños. Se comercia con especies en peligro de extinción y también los desperdicios tóxicos son materia de negocio (generalmente migrando de Norte a Sur). Los bosques también son bienes públicos internacionales y lo que tenemos que seguir debatiendo es cómo preservar bienes tangibles e intangibles como el agua, las semillas, las estructuras genéticas de la vida, la cultura, etc. Pero también debe cuidarse a las personas de bienes perniciosos como las drogas, los medicamentos peligrosos, los tóxicos y las armas. En general, ciertos bienes que violentan los derechos laborales y los estándares medioambientales no deberían poder comerciarse. Además, ciertos bienes colectivos como las semillas no deberían estar sujetos a patentes por parte de las empresas transnacionales; y en general, ninguna forma de vida debería ser patentada.

Undécimo: la *diversidad social, cultural, biológica y económica* debe ser respetada. La actual globalización pretende homogeneizar todo a través de las corporaciones transnacionales. Luchemos por esa diversidad que permite una vida digna, interesante y saludable.

Doce: casi está demás decir que la democracia y la soberanía popular deben estar en el centro de todo el proceso. Y esas instituciones sólo florecen si la propia gente se organiza para proteger sus comunidades y sus derechos, a la vez que están en condiciones de tomarles las cuentas a sus representantes políticos. Ello debe llevar a una revolucio-

naría transición, desde gobiernos nacionales que sirven a las grandes corporaciones privadas, a gobiernos descentralizados vibrantes que sirvan a la gente y a las localidades.

Ligado a lo anterior, debe recordarse nuevamente la importancia de los derechos humanos económicos: “un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar, incluidos alimento, vestido, vivienda y salud, así como los servicios sociales básicos y el derecho a seguro en el caso que pierdan el empleo”, tal como lo dicta la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948).

Todo lo anterior no debe descuidar el problema grave de la desigualdad. Se ha dicho que “a todos le irá mejor si todos están bien”. Es decir, una mayor equidad refuerza la democracia y la existencia de comunidades sanas. La globalización, sin embargo, ha aumentado la desigualdad entre naciones y al interior de cada nación. Ello ha ido generando diversas variedades de tensión social que pueden llevar a hacer peligrar la paz en el mundo.

Finalmente, llegamos al campo de la acción a escala internacional, en que debe favorecerse toda acción en pro de los “bienes públicos mundiales” (Kaul, Grunberg y Stern, 1999) y la instauración de alguna modalidad del “impuesto Tobin”. En tal sentido, las instituciones internacionales deben ocuparse de evitar la difusión de enfermedades, del conflicto y del deterioro del medio ambiente transfronterizo.

Algunos de los principios glocalizadores expuestos se deberían aplicar asimismo a la compleja problemática de los heterogéneos sectores agrario, forestal y pecuario de la costa, la sierra y la selva, para el sector construcción y sus complejos requerimientos (si quiere basarse en técnicas propias y materiales locales), para desarrollar una dinámica agroindustria exportadora y que tiene una gran oportunidad para nutrir al gran mercado potencial nacional, etc. Debe evitarse, sin embargo, la excesiva “sectorialización” de los programas, a cambio de enfoques horizontal y verticalmente integradores en términos de cadenas productivas (o *clusters*) y “distritos industriales”, aprovechando las novedosas formas de gestión social.

Para afrontar adecuadamente el proceso globalizador requerimos un conjunto alternativo de normas, directrices, instituciones y políticas, distinguiendo diversos niveles de gobernabilidad, dirigidas a desarrollar nuestras *capacidades* (Sen, 1999) y *necesidades esenciales* (Max-Neef et al, 1986).

Se pretende, con ello, asegurar economías y sociedades que cuiden el medio ambiente, que aseguren la estabilidad financiera, que tiendan a la equidad, que fomenten la constitución de comunidades locales y regionales sólidas, que ofrezcan alimentos seguros y sanos, que promuevan la diversidad cultural, que respeten las diferencias, que vivan en concertación permanente y que se integren activa pero selectivamente al nuevo mundo globalizado.

En vez de proteger e incentivar a las corporaciones transnacionales, las estrategias y políticas deben estar dirigidas a proteger y desarrollar las comunidades locales, la integridad de las regiones, el medio ambiente, los trabajadores, los sistemas alimentarios, los patrones de consumo y de educación, etc.

Los principios que se postulan para asegurar la Glocalización son, básicamente, los siguientes:

- Calibrar el potencial que ofrece el complejo proceso globalizador, en sus vertientes, económica, tecnológica, financiera, cultural, etc.; e
- Inventariar las capacidades y potencialidades locales, en términos de recursos naturales, potenciales humanos, tecnologías autóctonas, patrones de consumo distintivos, etc.

Ello requiere, a su vez, guiarse por los siguientes pautas directrices:

- Proteger y desarrollar las comunidades locales, de cuenca y regionales en el ámbito nacional;
- Integrar las localidades con la región a la que pertenecen;
- Promover la división del trabajo entre regiones para configurar una nación integrada; y

- Activar una integración al mundo globalizado en forma selectiva, activa, negociada y diferenciada.

¿Qué se perseguiría con ello? Sintéticamente:

- Fortalecer la toma de decisiones local, regional y nacionales en forma democrática.
- Hacer participar a las localidades y las regiones en la toma de decisiones nacionales.
- Crear mecanismos de concertación descentralizados entre gremios, comunidades, productores, consumidores, campesinos, etc.
- Establecer un sistema económico concatenado y descentralizado.
- Fomentar la recuperación y desarrollo de los patrones de consumo propios.
- Adaptar y generar tecnologías adecuadas a nuestro desarrollo glocalizador.
- Implementar sistemas monetarios y de financiamiento que se ajusten a los requerimientos de las localidades.
- Uso intensivo de nuestros propios recursos naturales y de la fuerza productiva desocupada o subempleada.
- Mejorar la distribución del ingreso y de los activos, en los niveles personal, funcional y geográfico.
- Fortalecer los partidos políticos, desarrollar la democracia interna en ellos y descentralizar sus acciones; etc.

En contrapartida a lo anterior, poniendo en negativo esos principios deberíamos dejar de ilusionarnos permanentemente en la inversión extranjera directa, en el financiamiento externo y en la bonanza de nuestras exportaciones; y tratar de considerar que no “todo lo que viene de fuera es mejor” y evitar imitar patrones foráneos de consumo y tecnológicos. El fomento de un nacionalismo sano, que revalore nuestros patrones de consumo, nuestros recursos locales y nuestras habili-

dades artesanales, debería constituirse en el eje de nuestras acciones, paralelo a los esfuerzos anteriores.

Heterogeneidad productiva y políticas sectoriales

Para terminar y bajar un poco a tierra, esta subsección elabora algunos criterios para evitar la periferización de nuestra economía, a partir del diseño de algunos planteamientos que podrían llevarnos a determinar nuestra especialización productiva interna en el marco de la nueva división internacional del trabajo y desde la perspectiva glocalizadora. Aquí también introduciremos un tema olvidado entre economistas, en que se discute la “superioridad” de ciertas ramas o sectores económicos *vis a vis* los demás, con lo que por tanto son los que deberían favorecerse para emprender la transición al desarrollo socioeconómico.

Cuando una empresa comienza a explotar una nueva mina, cuando se exportan espárragos o mangos, cuando la pesca es abundante, etc., todos aplaudimos, pensando en las consecuencias positivas que esas actividades tendrían sobre nuestro acervo de divisas, el empleo y el crecimiento económico del país. En un país de ricos y abundantes recursos naturales, renovables y no renovables, esa ha sido la reacción natural, cada vez que surgía una nueva veta de explotación de los recursos que alberga el mar, el suelo o el subsuelo. Desafortunadamente, tal como nos lo muestra la experiencia histórica, la algarabía inicial a la larga se desenmascaró como una ilusión, al culminar en fiascos rotundos como los que hemos experimentado a lo largo de nuestra historia. ¿Cómo explicar esta paradoja?

Evidentemente, todos –no solo los dueños y empresarios de la nueva aventura– nos alegramos por la aparición de estas ampliadas oportunidades de inversión, pero nos quedamos en una proyección y expectativas de corto alcance, temporal y cualitativamente. Pocas veces, sin embargo, se reflexiona sobre los impactos que determinadas producciones y exportaciones puedan ejercer –para bien o para mal– sobre la economía y la sociedad como un todo, proyectadas hacia el mediano y el largo plazos.

Los economistas acostumbramos distinguir entre mercancías en base a diversos criterios. Entre ellos se distinguen, por ejemplo, los que los diferencian según:

1. El *origen* de la mercancía: (a) Primario (ligado a la naturaleza), secundario (transformador) y terciario (servicios), según los principios de J. B. Clark; (b) de corte sectorial (el más convencional): Agrícola, Forestal, Pecuario, Minero, Industrial, Construcción, Transportes, Gobierno, etc.;

2. El *destino* del bien: (A) Por el uso que se le da, que puede ser para: consumo final, inversión, insumo, gobierno, exportación, etc., (b) si son o no comerciables internacionalmente: Transables (bienes y servicios que se pueden exportar o importar) y No transables (gobierno, construcción, gobierno).

Esas listas pueden alargarse a gusto, pero lo que queremos resaltar aquí es que, en última instancia, todos los bienes y servicios serían *homogéneos* desde la perspectiva de la teoría económica ortodoxa. Lo importante, según este paradigma, es producir aquello que rinda el mayor beneficio y, si se trata de un bien de exportación, que responda al principio de las ventajas comparativas para incorporarnos eficientemente a la división internacional del trabajo. Un producto se valora según los principios del mercado, como es natural. Pero pocas veces se calibran sus condiciones de producción y los impactos que ejerce sobre la sociedad en general y la economía en particular.

En otras palabras, da lo mismo que un país produzca y exporte azúcar o tabaco, que explote una mina o una industria manufacturera, que produzca pelotas de golf o de béisbol, etc., siempre que rinda las máximas ganancias. Es decir, de acuerdo a la teoría económica neoclásica, no hay sectores, ramas o bienes “inferiores” o “superiores” *en la producción*. Todos son equiparables cualitativamente, siempre y cuando cumplan con las normas del máximo diferencial costo-beneficio, como nos lo enseñan todos los libros básicos de economía. Esto también resulta perfectamente racional desde la perspectiva del empresario que busca acumular capital para asegurar ganancias cada vez mayores. Pero la visión privada no es igual a la social, como veremos.

¿Qué tan cierto es este *saber teórico convencional, que ya se ha convertido en parte del sentido común*? Nos proponemos demostrar que es precisamente en ese *supuesto de homogeneidad* de las mercancías donde estriba uno de los grandes errores que cometen nuestros economistas neoclásicos en sus propuestas de política económica y de reformas estructurales para alentar nuestro desarrollo y nuestra incorporación a la economía mundial.

¿Qué nos enseña la historia del pensamiento económico?

Repasando la obra de los grandes economistas del pasado, así como de muchos otros marginados u olvidados por la “ciencia normal” (y recuperados, entre otros, principalmente por Eric Reinert, 1994), podemos establecer claramente que no siempre se pensó de esa manera⁷. En efecto, muchos autores distinguían claramente –desde la perspectiva de la oferta y la producción- entre sectores o ramas económicas “mejores” o “peores”, por lo menos en términos relativos. Veamos una breve pero selecta muestra de lo que nos dicen. De ahí se pueden derivar algunos criterios para determinar la “superioridad” o no de algunos bienes, en su producción (y/o, en menor medida, en el consumo).

Comencemos con Adam Smith (1776), con dos diferenciaciones que hemos encontrado en su obra y que nos permiten ilustrar la hipótesis de la superioridad relativa de ciertas mercancías o ramas económicas. Una primera, en la que distingue entre agro e industria, y la otra, en que cuestiona la ilusión del oro y la plata.

Ya en el primer capítulo del Primer Libro nos dice lo siguiente, inclinándose en pro de la industria manufacturera y en contra de la agricultura, porque la primera permite una mayor división del trabajo, con lo que alienta una mayor eficiencia y más elevados aumentos de la productividad que la segunda: “La agricultura, por su propia naturaleza, no admite tantas subdivisiones del trabajo, ni hay división tan completa de sus operaciones como en las manufacturas. Es imposible separar tan completamente la ocupación del ganadero y del labrador, como se separan los oficios del carpintero y del herrero. El hilandero generalmente es una persona distinta del tejedor; pero la persona que ara, siembra, cava y recolecta el grano suele ser la misma. Como la oportunidad de practicar esas distintas clases de trabajo va produciéndose con

el transcurso de las estaciones del año es imposible que un hombre esté dedicado constantemente a una sola tarea. Esta imposibilidad de hacer una separación tan completa de los diferentes ramos de labor en la agricultura es quizá la razón de por qué el progreso de las aptitudes productivas del trabajo en dicha ocupación no siempre corren parejas con los adelantos registrados en las manufacturas” (pp.9-10).

Tampoco le parecen simpatizar los *metales preciosos* y la *minería* en general, siempre en términos relativos respecto a otras posibilidades de inversión: “Entre todos los proyectos costosos e inciertos, que conllevan la ruina de la mayor parte de quienes en ellos se aventuran, quizá no se encuentre en ninguno en que la amenaza sea tan grande como la busca de nuevas minas de oro y de plata. No habrá probablemente en el mundo una lotería tan arriesgada como ésta, o que el premio y la ganancia de los favorecidos guarde tan escasa proporción con la pérdida de quienes no ven premiados sus boletos, porque si bien los premios son pocos y los billetes en blanco numerosísimos, en cambio el premio ordinario del billete equivale a la fortuna de un potentado. *Las empresas mineras muchas veces, en lugar de reponer el capital invertido, conjuntamente con los beneficios corrientes del mismo, suelen absorber capital y provecho. Por esta razón un legislador no debe otorgar ninguna preferencia a esta clase de proyectos desplazando hacia ellos otro capital distinto del que espontáneamente se hubiera dedicado a ello*” (p. 500-501; n.s.).

Un autor que escribió cincuenta años después, archienemigo de Smith y los clásicos (a quienes calificaba irónicamente como “*la escuela*”), Friedrich List⁸, es bastante más tajante, tanto por su priorización de la industria manufacturera, como por haber reconocido la importancia de los encadenamientos hirschmanianos (¡un siglo y medio antes que Hirschman!).

Veamos lo que nos tiene que decir, a partir de una pequeña muestra de citas recogidas de su principal texto: “Entre el revuelo de las polémicas que diariamente tenía que sostener, pude hallar la distinción entre *la teoría de los valores* y *la de las fuerzas productivas*, y el abuso que hace *la escuela* acerca de la palabra *capital*; percibí la *diferencia* que existe entre la *industria manufacturera* y la *agricultura*; reconocí la falsedad de los argumentos invocados por la escuela en favor del libre comercio

de productos manufacturados, consideraciones que no tienen fuerza sino respecto a los productos agrícolas. Comencé a concebir *el principio de la división del trabajo*, mejor que lo ha explicado la escuela, y a comprender que *es aplicable a naciones enteras*” (p. XXVI).

“(…) no se hace aún ninguna distinción entre la exportación de productos manufacturados y la de productos agrícolas; se cree poder servir a los intereses nacionales desarrollando éstos a costa de aquellos; no se ha admitido todavía el principio de la *educación industrial* del país como base de la Unión comercial; no se tiene el menor escrúpulo en inmolar a la competencia extranjera industrias que, tras varios años de protección, han crecido bastante para que la concurrencia interior haya bajado ya fuertemente sus precios, atacando así en su germen el espíritu de empresa en Alemania, ya que toda fábrica arruinada por una disminución de la protección, y, en general, por una medida de Gobierno, es como un cadáver colgado, que hace retroceder por miedo, desde lejos, a todo ser viviente de la misma especie” (p. 9).

“Evidentemente, la nación que sobre un territorio extenso, provisto de recursos variados y cubierto de una población numerosa, reúne la agricultura, las manufacturas, la navegación, el comercio interior y exterior, es incomparablemente más civilizada, más desarrollada bajo el aspecto político y más poderosa que un pueblo meramente agricultor. Pero las manufacturas constituyen la base del comercio interior y exterior, de la navegación y de la agricultura perfeccionada, y, en consecuencia, de la civilización y de la potencia política; y una nación que consiguiese *monopolizar toda la vida manufacturera del globo* y limitar el desarrollo económico de las otras naciones, reduciéndolas a no producir sino géneros agrícolas y materias primas y a no ejercer sino las industrias locales indispensables, llegaría necesariamente a *la dominación universal*. Una nación que concede algún aprecio a su independencia y a su conservación debe, pues, esforzarse en subir de un grado inferior de civilización a un grado superior, y en reunir en su territorio, tan pronto como le sea posible, la agricultura, las manufacturas, la navegación y el comercio “ (11-12).

“La elevación de pueblos agricultores al rango de pueblos a la vez agricultores, manufactureros y comerciantes no podría operarse por sí misma bajo el imperio del librecambio, sino en el caso de que todas las

naciones llamadas a la industria manufacturera se encontrasen en el mismo momento y en el mismo grado de civilización, en el que no opondrían ningún obstáculo al desarrollo económico las unas de las otras y no detendrían por la guerra o por las leyes aduaneras los mutuos progresos” (12).

“Las fuerzas *productivas* de los pueblos no dependen únicamente del trabajo, del ahorro, de la moralidad y de la inteligencia de los individuos o de la posesión de fondos naturales y de capitales materiales; dependen también de las instituciones y leyes sociales, políticas y civiles, y, sobre todo, de las garantías de su duración, de su independencia y de su potencia como naciones. Inútilmente los individuos serían laboriosos, económicos, ingeniosos, emprendedores, inteligentes y morales; sin la *unidad nacional*, sin la *división del trabajo* y la *cooperación de las fuerzas productivas*, el país no podría alcanzar un alto grado de prosperidad y potencia, ni mantenerse en la posesión durable de sus riquezas intelectuales, sociales y materiales” (13). “En principio se puede afirmar que una nación es tanto más rica y poderosa cuantos más productos manufacturados exporta, más materias primas importa y más géneros de la zona tórrida consume” (15).

“En el desarrollo económico de los pueblos por medio del comercio exterior hay que distinguir, pues, *cuatro* períodos. En el *primero*, la agricultura está animada por la importación de artículos manufacturados extranjeros y por la exportación de sus productos agrícolas y materias primas; en el *segundo*, las manufacturas interiores se desarrollan al mismo tiempo que se importan los artículos de las manufacturas extranjeras; en el *tercero*, las manufacturas del país aprovisionan en gran parte el mercado interior; el *cuarto*, en fin, ve exportar en gran escala los productos de las manufacturas del país e importar del extranjero materias primas y productos agrícolas” (15-16).

“El *sistema aduanero*, considerado como medio de ayudar al desarrollo económico de la nación regulando su comercio exterior, debe tener como regla constante el *principio de la educación industrial del país*. (...) La *industria manufacturera* se entronca con tantas ramas de la Ciencia y del Arte, implica tanta experiencia, tanta práctica y costumbre, que la educación industrial de un pueblo no puede efectuarse

sino lentamente. Toda protección excesiva o prematura se expía con una disminución de la prosperidad nacional “ (16).

“Los amigos y portavoces de la libertad se consideran obligados a defender ésta en todas sus formas, y así, también la libertad de comercio se ha convertido en un concepto popular, sin hacer distinción entre la *libertad del comercio interior* y la *del comercio internacional*, cuando por su naturaleza y efectos se diferencian extraordinariamente. Pues si las limitaciones del comercio interior sólo en pocos casos son compatibles con la libertad individual del ciudadano, en el comercio internacional se puede encontrar el más alto grado de libertad individual al lado de un también alto grado de restricción. Incluso es posible que una máxima libertad en el comercio internacional tenga como consecuencia llevar la nación a la servidumbre, como ha sido el caso reciente de Polonia. En este sentido dijo ya Montesquieu; ‘El comercio no sufre en ninguna parte mayores limitaciones que en las naciones libres, ni goza de mayor libertad que en las regidas despóticamente’” (29).

List, por tanto, era plenamente conciente de la superioridad de la industria manufacturera respecto a los demás sectores económicos, que por supuesto no despreció, sino todo lo contrario: servirían de apoyo y se nutrirían también de la industria como “reina de los sectores”, por los efectos de encadenamiento, por la educación elevada a la que obliga, por el mayor progreso técnico que estimula, etc., tal como lo han comenzado a explicitar nuevamente hace unas pocas décadas los teóricos del “crecimiento económico endógeno” (tales como Lucas y Roemer).

En tercera instancia, regresando a nuestro tema de los países ricos en recursos naturales, Isham et al (2003) señalan que la capacidad institucional de un país y sobre todo del gobierno varía según las diversas fuentes de sus ingresos por exportaciones, y que estas *estructuras de exportación* influyen, a su vez, en la constitución de las instituciones socioeconómicas y políticas. En eso coinciden con Karl (1997: 13), en el sentido que: “las economías ricas en recursos naturales tienden a ase-

gurarse ingresos *extrayendo* las riquezas; mientras que las naciones pobres en recursos, lo hacen *promoviendo* la creación de riquezas” (nuestro subrayado).

Por añadidura, de acuerdo a este grupo de autores, también la *composición de las exportaciones* es absolutamente esencial para entender la dinámica sociopolítica y el desempeño económico resultante de ella.

En cuarto lugar, un brillante pensador económico contemporáneo noruego, Erik Reinert (1994), nos presenta varios ejemplos fascinantes que nos permiten destacar a lo que queremos llegar.

En el campo de la *agricultura* nos demuestra que *no es lo mismo cultivar azúcar que tabaco* (en base a la experiencia derivada de la historia económica de Cuba), siendo la producción de este último mucho más deseable para un país que el anterior, idea que se merece un extensa cita: “En la sociedad cubana el tabaco era el héroe, el azúcar el villano. El tabaco –predominantemente cultivado en la parte occidental de la isla– gestó una clase media, una burguesía libre. El azúcar –cultivado en el resto de la isla– dio lugar a dos clases de personas: maestros y esclavos. El cultivo y cosecha del tabaco crearon una demanda por capacidades especializadas: las hojas del tabaco eran cosechadas una a una y el precio de mercado del producto dependía de las habilidades de quien lo cosechaba. El tabaco estimulaba las habilidades, la individualidad y una riqueza modesta. ‘El azúcar era una industria anónima, basada en una masa trabajadora de esclavos o delincuentes alquilados, bajo la supervisión de los capataces de los capitalistas’. Donde el tabaco exigía de dotes especiales, cuidado y juicio propios, el azúcar solo requería de la fuerza bruta necesaria para cortar la caña. El tabaco era individualidad y división del trabajo, el azúcar era volumen y materia prima (*commodity*). El tabaco lleva desde sus orígenes una marca de fábrica, mientras que el ‘azúcar llega al mundo sin apellido, como un esclavo’. El tabaco representa precios estables, el azúcar precios salvajemente fluctuantes. Un recolector hábil de tabaco puede distinguir entre setenta y ochenta diferentes calidades de tabaco, pero toda la sacarosa es la misma. El tiempo es crucial en la cosecha del tabaco, mientras que no es importante el momento del corte de la caña. El tabaco se corta deli-

cadamente, hoja por hoja, con un pequeño cuchillo filudo, asegurándose que el resto de la planta sobreviva. La planta del azúcar se corta brutalmente con un gran machete. Trabajar con el azúcar es comercio, trabajar con el tabaco es un arte. (...) el tabaco es riqueza e inteligencia, el azúcar es pobreza e ignorancia. El azúcar es capital foráneo, el tabaco es predominantemente capital nacional“ (Reinert, 1994: 16).

En materia *industrial* compara las dispares condiciones de producción de una pelota de golf *vis a vis* una de béisbol. Estas últimas se hacen a mano porque “la edad de la máquina moderna aún no ha llegado a la producción de estas pelotas, sino que tienen que ser cocidas a mano, incluso en los EEUU. Las corrientes de la destrucción creativa aún no han penetrado esta pequeña industria. La industria que produce las pelotas de béisbol es una reliquia de un extinto paradigma tecnológico, para usar los términos de Perez/Freeman”. De ahí que “los productores de pelotas de golf más eficientes del mundo se encuentran en los países industrializados y obtienen un salario industrial de 9 dólares la hora. Los más eficientes productores de pelotas de béisbol del mundo se encuentran en Haití, trabajando 10 horas diarias por un salario horario de 30 centavos de dólar. La relación de salarios entre ambos grupos de trabajadores, ambos en la misma industria e igualmente los más eficientes del mundo, se encuentra en alrededor de 30 a 1” (ibid.: 18).

Finalmente, también diferencia diversas *fases en el proceso productivo de un solo bien*, en que unas etapas son “mejores” y más rentables que otras. El ejemplo que presenta es el de la producción de pijamas en República Dominicana: “Durante la década pasada se crearon más de 400.000 nuevos empleos en la industria manufacturera de la República Dominicana. (...). Pero, para sorpresa de todos, ello no incrementó el bienestar en alguna medida. La explicación radica en la forma en que los mecanismos de mercado (...) asignan los precios de producción con o sin progreso técnico. La República Dominicana produce prendas de vestir, confeccionada con tela importada. Un pijama comprado en los EEUU hace 15 años tenía un cartelito que decía: ‘Tela hecha en EEUU, cortada y ensamblada en la República Dominicana’. Ahora dice: ‘Tela hecha y cortada en EEUU, ensamblada en la República Dominicana’. ¿Qué había pasado? Hace unos 10 años una nueva tecnología –el corte con *laser*- golpeó la industria de las prendas de vestir. Co-

mo resultado de ello, el contenido de trabajo en esta operación cayó dramáticamente, y el costo del trabajo ya no era más un factor estratégico en el costo del producto final. Por lo que la operación de corte fue retornada a EEUU cuando apareció la nueva tecnología” (ibid.: 19).

De los dos últimos ejemplos se deriva que la industrialización *per se* no necesariamente es positiva para un país. Y de los tres ejemplos también tenemos que no necesariamente la industria es siempre superior a la agricultura, dependiendo de las tecnologías y las externalidades y encadenamientos que genere.

Criterios para determinar la valía de las producciones

De lo anterior se desprende que no necesariamente lo que es rentable de producirse hoy o mañana, también lo será en el futuro y, sobre todo, que los efectos netos que ejerce sobre economía y sociedad son positivos a la larga. La cuestión a determinar, por tanto, son los argumentos que nos permitan justificar la “superioridad” o “inferioridad” de ciertos productos, ramas o sectores económicos. Para tal efecto, proponemos los criterios que se esbozarán a continuación.

En primer lugar, las propias condiciones de producción son un buen punto de partida para establecer esa evaluación. A este efecto, consideramos que los rendimientos a escala pueden servir como indicador, en que evidentemente los que se dan en condiciones de rendimientos crecientes son superiores a los que se dan a niveles constantes y estos son mejores que los que presentan rendimientos decrecientes. El ejemplo de Reinert de las pelotas de golf (rendimientos crecientes) y las de béisbol (rendimientos decrecientes) se ofrecen como casos típicos a nivel de producto. De otra parte, a nivel de sector, la industria que, en general, tiene rendimientos constantes resultaría superior a la agricultura, la ganadería, la explotación forestal o la minería.

Ciertamente hay productos agropecuarios o mineros que bien pueden darse en condiciones de rendimientos crecientes y en otras industrias darse con rendimientos decrecientes, pero no se aplica a la mayoría de ellos. Consecuentemente, la tarea consistiría en detectar los productos, ramas o sectores económicos que ofrecen los mayores ren-

dimientos a escala, *ceteris paribus*, con el propósito de buscar explotar ese nicho o sector de costes decrecientes.

En segundo lugar, es esencial determinar los efectos de encadenamiento o de “cluster” que estaría en condiciones de generar el producto, rama o sector en cuestión. En este caso, las contribuciones de Porter (2002) y de la CEPAL (1990) son aleccionadoras, al insistir en la necesidad de generar producciones que ejercen efectos multiplicadores y de entrelazamiento entre ramas y sectores económicos que se dinamizan y potencian entre sí y, mejor aún, si generan cadenas productivas.

Al efecto, se requeriría de una tabla de insumo-producto puesta al día para el Perú, la que nos permitiría determinar, no solo el valor agregado de cada rama productiva, sino también los efectos de enlace que existen entre ellas y/o pueden establecer. Un ejemplo obvio viene de la explotación forestal, si ella viene acompañada –poco a poco– por su encadenamiento con la producción de celulosa, luego papel y finalmente máquinas para imprimir e imprentas, en una cadena de círculos concéntricos que establece una cadena productiva o cluster de gran valía.

Estos procesos se harían mercedores de un mayor impulso si también desarrollaran la producción descentralizada, sea en ciudades intermedias, sea en zonas rurales (sobre todo, en la sierra). Lo que valdría especialmente para la transformación de materias primas en bienes de consumo final en la selva o la sierra, lo que permitiría “aplanar los Andes” (Iguñiz, 1998), rentabilizando el uso de recursos que de lo contrario sería demasiado caro transportarlos por su bajo valor primario.

En tercera instancia, como lo han relevado Thorp y Bertram (1978), el valor de retorno que genera un determinado producto o rama económica es esencial para determinar su impacto en la distribución del ingreso y en la ampliación del mercado interno. Vale la pena extenderse sobre este punto, sobre todo porque en parte está ligado al anteriormente expuesto.

Una y otra vez gobernantes, economistas y periodistas insisten en la necesidad de exportar bienes y servicios de ‘alto valor agregado’,

aludiendo así al hecho de que no podemos seguir dependiendo de y exportando mayoritariamente materias primas ‘tradicionales’, que no generarían empleo ni mayores encadenamientos, al margen del carácter errático de sus precios. Consecuentemente, sería de primera prioridad concentrarse en las exportaciones ‘no tradicionales’, que son las que supuestamente poseen un mayor valor agregado.

De hecho, a lo largo del oncenio que va de 1990 al 2000, la estructura de nuestras exportaciones mostró un promedio –prácticamente constante de año a año- del 68,6% para las exportaciones ‘tradicionales’, quedando el estrecho tercio restante para las ‘no-tradicionales’, según cifras del BCR. No hubo, por tanto, progresos en esta materia durante el gobierno anterior. El gobierno actual insiste, nuevamente y aparentemente con buenos motivos, en la necesidad de fomentar las exportaciones no tradicionales (que, se supone, contienen un mayor valor agregado), aunque desafortunadamente no se observan aún las políticas domésticas específicas que permitan vislumbrar avances en esa dirección. Todo lo contrario, las exportaciones primarias son las que más vienen creciendo y no solo por razones coyunturales (por el alza de precios internacionales), ya que los volúmenes se vienen expandiendo a ritmos sorprendentes.

El problema con este criterio rector del ‘valor agregado’ es que no necesariamente refleja lo que nos conviene. Recordemos que ese concepto está compuesto por la sumatoria de los ingresos de los ‘factores de producción’ (remuneraciones, ingresos de independientes, ganancias, rentas, intereses, etc.). Teniendo presente esta definición, bien podría ser que alguna actividad tenga un elevado valor agregado, pero que gran parte de él se vaya fuera del país. Por ejemplo, las agencias de turismo generalmente son foráneas y buen porcentaje del valor generado regresa a su lugar de origen (las ganancias de las líneas aéreas y de las propias agencias foráneas, por ejemplo). Algo similar se argumenta para las exportaciones mineras y pesqueras, no siempre con toda razón.

Por lo demás, muy bien puede ser que tales exportaciones –incluidas las no tradicionales agroindustriales- requieran elevados niveles de insumos importados, de fuerza de trabajo foránea y que, encima, no se inserten en la localidad o región en que surgen (‘enclaves’), con

lo que no generan encadenamientos productivos y efectos multiplicadores beneficiosos. De manera que el valor agregado de las exportaciones puede ser muy elevado, pero su contribución al desarrollo nacional puede resultar despreciable o incluso negativa, sobre todo en el caso que existan sustanciales deseconomías externas y rendimientos aceleradamente decrecientes.

Consecuentemente, requerimos de un concepto más funcional a nuestros intereses y que, a nuestro entender, consistiría en establecer el monto absoluto (y el porcentaje) que las exportaciones contienen de valor agregado propiamente nacional, el de los insumos que se compran en el país para generar tales exportaciones, el de los impuestos que genera y el de las inversiones que motiva ese proceso en el nivel local o regional, entre otros. Para ese fin contamos con el concepto de ‘valor de retorno de las exportaciones’ (VRE), desarrollado por economistas como Reynolds y Pearson e introducido en el Perú por Rosemary Thorp y Geoff Bertram en su magistral historia económica de la economía peruana (de 1890 a 1977).

Una vez que tenemos en mente ese concepto, serán muy distintas las propuestas de política y la variedad de exportaciones y de productos para el mercado interno que habría que fomentar, puesto que favoreceríamos a las que generan directamente más remuneraciones para los pobladores de la localidad en donde se encuentran ubicados los centros de producción y a las que dan más ganancias para los empresarios domésticos. Así como, indirectamente, a las que promueven inversiones adicionales en las regiones y las que exigen mayores compras de insumos, equipo y maquinaria de manufactura local, en especial si ellas son surtidas por las micro, pequeñas y medianas empresas. Con lo que el mercado doméstico se ampliaría y, probablemente también, mejoraría la distribución del ingreso nacional. Evidentemente, por tanto, el énfasis de las políticas promocionales estaría centrado así en las capacidades domésticas, en la oferta de fuerza de trabajo local y, sobre todo, de los insumos y equipo sencillo de origen interno.

Con lo que compartimos la conclusión de la profesora Thorp, que nos dice que “para estimular el desarrollo de un país es necesario desarrollar las capacidades para incrementar el valor de retorno”. A la larga, en la medida que con ello se logra una mayor integración de las

producciones internas y se amplía el mercado doméstico, también facilitaríamos el logro de otro de nuestros grandes objetivos, el de mejorar nuestra ‘competitividad internacional’.

En cuarta instancia, tiene que tomarse en cuenta las externalidades y efectos de transvase (*spillover effect*) que genera la producción en el ámbito que nos interesa.

En pocas palabras, nos conviene fomentar la producción de bienes y servicios que respondan a los criterios antedichos: que generen encadenamientos hacia delante, hacia atrás, en el consumo y fiscales; que den lugar a inversiones con altos efectos multiplicadores; que se entrelacen en *clusters* y cadenas productivas; que tengan rendimientos crecientes o constantes a escala; que se caractericen por altos valores de retorno; que produzcan externalidades y efectos de spill-over positivos sobre otras ramas económicas y sobre la sociedad.

Evidentemente, siguen siendo válidos los otros criterios, más convencionales: que sean intensivos en trabajo; que muestren bajas propensiones marginales a la importación; que posean elevados niveles de valor agregado; que sustituyan importaciones; que diversifiquen exportaciones, etc. Está demás decir que no se pueden satisfacer todos estos criterios a la vez, pero habrá que buscar siempre aquellos que avancen en la dirección de lograr esos criterios, en el marco de una creciente competitividad sistémica y ventajas comparativas dinámicas.

Lo que conduce necesariamente a una *política de “selección de ganadores”* en los más diversos sectores y ramas económicas, sobre la base de los criterios esbozados. *Lo que indudablemente lleva a una conclusión muy distinta a la que se llega siempre en estos casos (a través de los “libres mercados”)*, que es la que nos dice que la dotación de recursos determina (y debe determinar) la especialización productiva de un país, ajustándose a las ventajas comparativas (estáticas). De esta manera, prácticamente siempre, salen ganando los segmentos primarios de la economía peruana, comenzando con la minería que casi siempre genera los mayores márgenes de ganancia. Pero, como ya lo hemos expresado en las secciones anteriores, ello solo lleva a reformar la *enclavización* de nuestras economías.

Conclusiones

En resumen, combinar “lo propio” de nuestras heterogéneas culturas e imaginarios colectivos con los elementos aprovechables de la llamada Globalización tecnológica, productiva y financiera, descartando los elementos que puedan inhibir la ampliación de los mercados locales y regionales, la reintroducción modernizada de tecnologías propias, la creatividad y el potencial inmensos del artesano y del empresario nacionales, el uso racional y la renovación de nuestras materias primas, el crecimiento de las ciudades intermedias, la recuperación de patrones de consumo autóctonos y la expansión de bienes de consumo intensivos en materias primas locales, el desarrollo científico y tecnológico autónomo, etc.

Más aún, bien entendida la propuesta, la necesidad de recuperar las “raíces ancestrales” no implica reintroducir los quipus, emplear a la gente como chasquis, restaurar los relojes de sol o utilizar las líneas de Nazca para planificar las campañas agrícolas. En última instancia, lo que se pretende es revalorar las creencias, las normas, los conocimientos, las expectativas y las culturas del multifacético Ande Profundo, sincréticamente quizá, para recuperar el sentido de la comunidad y para asegurar los sentimientos *de autoconfianza, orgullo y pertenencia* de los marginados, todas las que son necesidades fundamentales para la supervivencia y desarrollo del ser humano - ciertamente amparadas por un estómago adecuadamente surtido. En ese entendido se podría marchar hacia una Economía de Mercado que no solo tendría “rostro humano”, como parece quererlo ciertos gobiernos, sino que también afrontaría las dolencias del cuerpo social, contando con una mente solidaria y un cuerpo equitativo y equilibrado.

La realización de un proyecto de esta naturaleza, sin embargo, requiere de la organización y movilización de la sociedad civil y sobre todo de las regiones, a fin de asegurar el sostenimiento de una estrategia de desarrollo alternativa a la que se viene aplicando tercamente en el país desde hace una generación y en contra de la gran mayoría de la población.

Notas

- 1 En vez de hablar de Globalización, deberíamos referirnos a la *Triadización* del mundo. En efecto, junto al principal beneficiario de esta dinámica, los EEUU, aparecen crecientemente en la lidia, tanto la Unión Europea (UE), como el bloque esteasiático, conformado por Japón y sus satélites (Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Tailandia) y, en un horizonte no muy distante, China e India, los países más poblados del mundo y que someterán a su égida al bloque anteriormente mencionado. El resto de economías debe someterse a sus dictados, en especial las “emergentes”, que, más que emerger del subdesarrollo, parecen estar sumergidas en una emergencia permanente.
- 2 No debe escapárse nos que la globalización propiamente dicha, si bien en distintas modalidades, se ha dado anteriormente en varias oportunidades. El proceso de globalización que antecedió al más reciente se extendió entre los años 1870 y 1914.
- 3 Temática que hemos analizado extensamente en Schuldt (1992).
- 4 George (2001), Ha-Joon Chang (2002a y b), Rodrik (2000), Schuldt (1995), Valenzuela (1991).
- 5 Planteamientos más extensos sobre este enfoque pueden encontrarse en: Elsenhans (1991), Fajnzylber (1990), Schuldt (1995), Senghaas (1988).
- 6 Obviamente no es este el momento de preguntarnos por el notorio abismo existente entre ese discurso y la contradictoria política realmente aplicada durante los tres años que se encuentra en el poder este gobierno, el que –no por casualidad– es el más impopular de nuestra historia (desde que existen encuestas de opinión) y de todos los gobiernos latinoamericanos contemporáneos.
- 7 Dicho sea de paso, es lamentable que hoy en día prácticamente ya no se lea a los economistas clásicos, que aún nos tienen tanto que enseñar. Desafortunadamente incluso en las universidades se recurre a segundas fuentes e “intérpreta-dores”, en vez de ir al original.
- 8 Este autor apenas es conocido y los que lo conocen lo reducen a una contribución ligada al argumento en pro de la “industria infante”, que es solo un elemento de su polifacético enfoque económico. Las citas que siguen provienen de su obra cumbre, publicada en 1840: *Sistema Nacional de Economía Política*, Madrid: Aguilar, Biblioteca de Ciencias Sociales, 1955. Recomendamos vivamente la lectura de este magistral autor, sobre la base de cuyas ideas se industrializara Alemania a partir del gobierno de Bismarck.
- 9 También tiene relación con la cantaleta de quienes dice que “el país necesita inversión para desarrollarse”, sin especificar qué tipo de inversión, en que ramas de la producción, como si todas fueran iguales. Asimismo se relaciona con quienes afirman que el Perú “necesita crecer al 7% durante la próxima generación”, ignorando las especificidades y estructura de los “crecimientos posibles”; puesto que es posible crecer al 4% y aumentar el bienestar y desarrollo más que si se crece “perversamente” al 10%.

Bibliografía

Acosta, A. editor

2000 *El Desarrollo en la Globalización – El reto de América Latina*. Caracas/Quito: Nueva Sociedad e ILDIS.

Albó, Xavier

1988 “Nuestra identidad a partir del pluralismo de base”, en: Calderón (1989: 37-47).

Albó, Xavier

1987 “La Comunidad, Germen de una Nueva Sociedad”. La Paz: CIPCA, mimeo., octubre.

Alfaro, J. y A. Cárdenas

1988 *Manejo de cuencas: hacia una nueva estrategia de desarrollo rural en el Perú*, Lima, Fundación Ebert.

ALOP, editores

1991 *América Latina: opciones estratégicas de desarrollo*. Caracas: Nueva Sociedad y Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción.

Altenburg, Tilman, Wolfgang Hein y Jürgen Weller

1990 *Desarrollo Agroindustrial Autocentrado como Alternativa - El Desafío Económico de Costa Rica*. San José: Departamento Ecuménico de Investigaciones.

Amin, S.

1987 “El Estado y el Desarrollo: ¿Construcción Socialista o Construcción Nacional-Popular?”, en: *Pensamiento Iberoamericano*, No. 11, enero-junio; pp. 231-57.

Amin, S.

1986 *La Desconexión*. Barcelona: Alfa.

Aricó, J.

1986 “Debemos reinventar América Latina, pero ¿desde qué conceptos ‘pensar’ América?”, en *David y Goliath*, Año XVI, No. 49; pp. 3-16.

Aricó, J.

1988 *La Cola del Diablo. Itinerario de Gramsci en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.

Belaúnde Terry, F.

1959 *La Conquista del Perú por los Peruanos*. Lima: Ediciones Tawantinsuyu.

Biersteker, Thomas J.

1980 “Self-Reliance in Theory and Practice in Tanzanian Trade Relations”, en *International Organization*, Vol. 34, No. 2, Spring; pp. 229-264.

Blytt, Werik

- 2002 “Can Poverty be a Comparative Advantage? A study of export strategies based on low labour costs: the case of Zimbabwe”, en *Dissertation & Theses* No. 3/2002, Departamento de Sociología y Geografía Humana, Universidad de Oslo.

Brusco, Sebastiano

- 1982 “The Emilian model: productive decentralization and social integration”, en *Cambridge Journal of Economics*, vol. 6, junio; pp. 167-184.

Bruton, H.

- 1989a “Protection and Development”, en *Research Memorandum Series*, No. 116, Williams College, Mass.

Bruton, Henry J.

- 1989b “Import Substitution as a Development Strategy”, en: H. B. Chenery y T. N. Srinivasan, editores, *Handbook of Development Economics*, Amsterdam, North Holland Publishing Co.

CEPAL

- 1990 *Transformación productiva con equidad*. Santiago: Comisión Económica para América Latina.

Cole, Sam

- 1991 “Estrategias de desacoplamiento y viabilidad de tecnologías alternativas”, en: L. E. Lander y Heinz R. Sonntag (editores), *Universalismo y Desarrollo*, Caracas, UNESCO-UCV-Nueva Sociedad, 1991 (Vol. II de “Pensamiento Crítico: un diálogo interregional”); pp. 171-195.

Coraggio, J. L.

- 1991 *Ciudades sin Rumbo - Investigación urbana y proyecto popular*. Quito: SIAP-CIUDAD.

Chang, Ha-Joon

- 2002a *Kicking Away the Ladder - Development Strategy in Historical Perspective*. Londres, Anthem Press.

Chang, Ha-Joo

- 2002b “Kicking Away the Ladder – ‘Good Policies’ and ‘Good Institutions’ in Historical Perspective”, en *CEPA Workshop on Economic Policy*, 18 Septiembre (<http://www.newschool.edu/cepa/events/#workshop>).

Chang, Ha-Joo

- 2003 “Kicking Away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective”, en: Jonathan Michie, editor, *The Handbook of Globalization*. Aldershot: Edward Elgar (en prensa).

Dowborn, L.

- 1992 “Autonomía local y relaciones intermunicipales”, en *Nueva Sociedad*, setiembre-octubre, No. 121; pp. 47-59.

- Eco, H.
2001 *Baudolino*. Barcelona: Editorial Lumen.
- Elsenhans, H.
1983 “Rising Mass Incomes as a condition of capitalist growth: implications for the world economy”, en *International Organization*, vol. 37, no. 1; pp. 1-39.
- Elsenhans, H.
1991 *Development and Underdevelopment. The History, Economics and Politics of North-South Relations*. Londres-Nueva Delhi: Sage Publications.
- Fajnzylber, F.
1990 “Sobre la impostergable transformación productiva de América Latina”, en *Pensamiento Iberoamericano*, no. 16; pp. 85-129.
- Ferrer, A.
2002 *Vivir con lo nuestro – Nosotros y la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Figueroa, A.
1996 *Teorías Económicas del Capitalismo*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (segunda edición).
- Frank, André Gunder
1991 “Nueva visita a las teorías latinoamericanas del desarrollo. Un ensayo de reseña participativo”, en *Nueva Sociedad*, no. 113, mayo-junio; pp. 67-78.
- Friedman, Thomas L.
2000 *The Lexus and the Olive Tree*. Nueva York: Anchor Books.
- Fuentes, Marta y Andre Gunder Frank
1989 “Ten Theses on Social Movements”, en *World Development*, vol. 17, no. 2; pp. 179-91.
- Fundación Andina
1992 “Proyecto Propio frente al Proyecto Ajeno”, Conclusiones y Acuerdos del Seminario Taller ‘Integración y Desarrollo Alternativo en América Latina’, Lima, 26-29 febrero.
- George, S.
2001 *Informe Lugano*. Barcelona: Icaria editorial.
- Goulet, Denis
1989 “Participation in Development: New Avenues”, en *World Development*, vol. 17, no.2; pp. 165-78.
- Granovetter, M.
1985 “Economic action and social structure: the problem of embeddedness”, en *American Journal of Sociology*, vol. 91, noviembre; pp. 481-510.

- Gudynas, E.
2003 *Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible*. Quito: Ediciones Abya-Yala e ILDIS.
- Heierli, Urs
1982 “Development of local markets - a solution for Colombia?”, en *Diskussionsbeitrag*, No. 25, Universidad de St. Gallen, Suiza.
- Hinkelammert, F.
1990 *Crítica de la Razón Utópica*. San José de Costa Rica: DEI (2a. ed.).
- Iguiñiz, J.
1998 *Aplanar los Andes y otras propuestas*. Lima: Instituto Bartolomé de Las Casas.
- Karl, Terry Lynn
1997 *The Paradox of Plenty – Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern
1999 *Bienes Públicos Mundiales*, Nueva York, Oxford University Press (www.undp.org/globalpublicgoods/Spanish/Spsum.pdf).
- Keynes, John Maynard
1923 *Breve tratado sobre la reforma monetaria*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Lechner, Norbert
1990 “A la búsqueda de la Comunidad perdida”, en *Serie Estudios Políticos*, no. 2, Santiago, FLACSO.
- Lechner, N.
1992 “El Debate sobre el Estado y Mercado”, en *Nueva Sociedad*, no. 121, setiembre-octubre; pp. 80-89.
- Lehmann, D.
1990 *Democracy and Development in Latin America* Cambridge: Polity Press.
- List, Friedrich
1841 *Sistema Nacional de Economía Política*. Madrid: Aguilar, 1955.
- Lucas, Robert
1988 “On the Mechanics of Economic Development”, en *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, julio; pp. 3-42.
- Lumbreras, Luis G.
1992 “Cultura, tecnología y modelos alternativos de desarrollo”, en *Comercio Exterior*, vol. 42, no. 3, marzo; pp. 199-205.
- Mahjoub, Azzam, editor
1990 *Adjustment or Delinking?* Tokio: United Nations University Press (y Londres: Zed Books).

Maquita Cushunchic

1991 *Démons la mano*. Quito: Abya-Yala.

Marglin, Frederique y Stephen, editores

1990 *Dominating Knowledge, Development, Culture, and Resistance*. Oxford: Clarendon Press.

Marshall, A.

1923 *Industry and Trade*. Londres: Macmillan (cuarta edición).

Martí, José

1896 *Nuestra América*. Barcelona: Ariel, 1970. Antología preparada por Roberto Fernández Retamar. Selección de artículos periodísticos, conferencias y cartas escritas entre 1891 y 1895.

Max-Neef, M., A. Elizalde y M. Hopenhayn

1993 *Desarrollo a Escala Humana*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad.

O'Donnell, Guillermo

1992 “¿Democracia delegativa?”, en *Cuadernos de CLAEH*, no. 61, año 17; pp. 5-20.

Pease, Henry

1988 “Construir la democracia desde la precariedad”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. L, no. 2, abril-junio; pp. 51-64.

PNUD

1991 *La Economía Popular en América Latina - Una Alternativa para el Desarrollo*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, julio.

Prebisch, R.

1981 “El Retorno de la Ortodoxia”, en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 1.

Quijano, A.

1988 “Otra noción de lo privado, otra noción de lo público (Notas para un debate latinoamericano)”, en *Revista de la CEPAL*, No. 35, agosto; pp. 101-15.

Ramón, Galo, ed.

1992 *Actores de una Década Ganada: Tribus, Comunidades y Campesinos en la Modernidad*. Quito: COMUNIDEC.

Reinert, E.

1994) “A Schumpeterian theory of underdevelopment – a contradiction in terms?”, en *STEP Report* no. 15, Universidad de Oslo (www.step.no/reports/Y1994/1594.pdf).

Rodrik, D.

2000 “Can integration into the world economy substitute for a development strategy?”, en *Annual Bank Conference on Development Econo-*

mics, Banco Mundial, ABCDE-Europe Conference; Paris, junio 26-28 (www.ksg.harvard.edu/rodrrik/ABCDE-Paris.pdf).

Rodrik, D.

2003 “Growth Strategies”, en *NBER Working Paper* No. 10050.

Sagasti, Francisco, Javier Iguíñiz y Jürgen Schuldt

1999 *Equidad, Integración Social y Desarrollo*. Lima: Agenda Perú y Universidad del Pacífico.

Schmidt, W.

1992 *mérica Latina en la polarización entre apertura y autarquía*. Quito: CAAP (en prensa).

Schuldt, J.

1990 “Transferencia de excedentes y financiamiento del desarrollo en el Perú”, en: Alejandro Toledo, editor, *Como Financiar el Crecimiento*. Lima: ESAN/IDE; pp. 585-653.

Schuldt, J.

1992 “Revolución tecnológica, relaciones Norte-Sur y Desarrollo”, en ALOP, editores, *América Latina: opciones estratégicas de desarrollo*. Caracas: Nueva Sociedad; pp. 17-46.

Schuldt, J.

1995 *Repensando el Desarrollo*. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP).

Schuldt, J.

1998 “Antecedentes, dinámica y causas de la crisis asiática: un balance preliminar”, en *La Crisis Asiática – Lecciones para América Latina*. Quito: ILDIS y FLACSO; pp. 9-144.

Sen, A.

1983 “Los bienes y la gente”, en: *Comercio Exterior*, vol. 33, no. 12; pp. 1115-23.

Sen, A.

1985 “Desarrollo: Ahora, hacia donde?”, en *Investigación Económica*, No. 173, julio-setiembre; pp. 129-56. Original en: *The Economic Journal*, vol. 93, no. 372, diciembre 1983; pp. 745-62. Otra versión en castellano: “¿Cuál es el camino del desarrollo?”, en *Comercio Exterior*, vol. 35, no. 10, octubre 1985; pp. 939-49.

Sen, A.

1999 *Development as Freedom*. Nueva York: Knopf Inc. Existe una versión en español.

Senghaas, Dieter

1982 “Elements of an Export-oriented and autocentric Development Path”, en *Economics*; Alemania; pp. 7-17.

Senghaas, D.

1988 *Aprender de Europa*. Barcelona: Editorial Alfa.

Sereni, E.

1980 *Capitalismo y mercado nacional*. Barcelona: Grijalbo.

Smith, A.

1776 *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Chicago: Encyclopaedia Britannica, 1952 (la cita es de la versión castellana: *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica, 1958, segunda edición).

Sunkel, O., editor

1990 *Desarrollo Desde Dentro*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sunkel, O.

1971 “Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina”, en *El Trimestre Económico*, vol. 38 (2), no. 150, abril-junio; pp. 571-628.

Távora, J.

1994 *Cooperando para Competir*. Lima: DESCO.

Thorp, Rosemary y Geoff Bertram

1978 *Peru 1898-1977. Growth and Policy in an Open Economy*. Londres: Macmillan. Versión castellana: *Peru: 1890-1977. Crecimiento y Políticas en una Economía Abierta*, Lima: Mosca Azul/Fundación Ebert/Universidad del Pacífico, 1985.

UNESCO

1991 “Del desarrollismo económico a la dimensión cultural del desarrollo”, en *Comercio Exterior*, setiembre; pp. 882-4.

Valenzuela, J.

1991 *Crítica del Modelo Neoliberal*. México, Universidad Nacional Autónoma, Facultad de Economía.

Villasante, M. y L. van Vroonhoven, editores

1990 *Desarrollo Autosostenido Andino*. Cusco, Instituto de Investigación UNSAAC-NUFFIC.

Weffort, F.

1992 *¿Cuál Democracia?*. San José: FLACSO.

Williamson, J.

1990 “What Washington means by Policy Reform”, en: J. Williamson, ed., *Latin American Adjustment. How much has happened?*. Washington, Institute of International Economics; pp. 5-20.

Williamson, J.

1991 *El Cambio en las Políticas Económicas de América Latina*. México: Ediciones Gernika.

Wolfe, M.

1988 “Los actores sociales y las opciones de desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, No. 36, agosto; pp. 143-7.

Wolfensohn, J.D.

1998 “The Santiago Consensus – From Vision To Reality”, *Speech to the Summit of the Americas*, Santiago.

J. Schuldt, economista, investigador y docente en la Universidad del Pacífico, Lima (Perú).

EL ALCA SE MARCHITA PERO FLORECEN LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

Eduardo Gudynas

El contexto de la inserción internacional de América Latina ha sufrido importantes cambios en los últimos tiempos. Los bloques de integración regional, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) han pasado por diferentes momentos de expansión y debilitamiento; han alternado la euforia y el pesimismo. Otro tanto ha sucedido con la propuesta de Estados Unidos de lograr un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), entendida como una expansión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que en ocasiones avanza aceleradamente para estancarse rápidamente. Finalmente, la Organización Mundial de Comercio (OMC) sigue herida tras el rotundo fracaso de su encuentro ministerial en Cancún.

En efecto, el año 2003 finalizó en un escenario de fuertes tensiones y discrepancias en las negociaciones comerciales internacionales. En el presente artículo se revisan apretadamente las circunstancias más recientes en las negociaciones comerciales, con especial interés en América Latina, ofreciendo un análisis crítico para comprender el florecimiento de los acuerdos de libre comercio en el continente.

El colapso de la OMC

El colapso de la OMC en Cancún tuvo varios efectos en América Latina. Más allá de análisis superficiales, sean aquellos que lamentan la ausencia de un acuerdo más allá de sus contenidos, como los que se felicitan por su ausencia, ya que insisten en que eso es preferible a un mal convenio, las implicancias para la región son muy importantes.

En primer lugar, las discusiones gubernamentales hacia Cancún permitieron lograr un re-alineamiento de casi todas las naciones Lati-

noamericanas frente al eje de Estados Unidos – Unión Europea, especialmente en el tema del comercio agropecuario. En efecto, el surgimiento del “Grupo de los 20”, liderado por Brasil, India y China, tuvo el efecto de aglutinar a las naciones sudamericanas (todo el Mercosur, excepto Uruguay; toda la CAN e incluso Chile), a varias centroamericanas, y otras tantas de África y Asia. El G-20 logró un importante poder negociador, y no puede ocultarse que en buena medida eso se debió al enorme peso comercial de China (recién ingresada a la OMC), la importancia de India, y la disponibilidad de Brasil en asumir un papel público de liderazgo. El G-20 fue constantemente atacado desde Washington y Bruselas, y varios miembros se retiraron desde Cancún, pero su papel y constitución ofrecen un ejemplo palpable de las posibilidades que tiene una negociación coordinada entre las naciones del sur.

En segundo lugar, el colapso de la OMC en Cancún logró detener la expansión de los temas no-comerciales, como el manejo de los flujos de inversión, las compras gubernamentales o las políticas domésticas de competencia. La OMC, bajo la presión en unos casos de Washington y en otros de Bruselas, sigue intentando convertir en mercaderías a diferentes clases de bienes y servicios, para inmediatamente ponerlos bajo el paraguas de sus reglas globales de comercio. De esta manera las capacidades de los Estado-nación en generar sus propias políticas domésticas se pierde.

Un tercer aspecto indica que la debacle de Cancún dejó a todo el aparato de la OMC fuertemente deslegitimado, tanto ante muchos gobiernos como frente a la sociedad civil. La insistencia en mecanismos que no son democráticos, las presiones comerciales, la falta de transparencia, y la prepotencia con las pequeñas naciones del sur, fueron ingredientes claves en desbaratar el encuentro en su última sesión.

Sin embargo, como cuarto asunto, se debe reconocer que el colapso de la OMC dejó a las países del sur sin un escenario claro para reconstruir un acuerdo comercial que sea multilateral. La ausencia de acuerdo en esa organización dejó abiertas las puertas a los convenios bilaterales, o de un país grande con varias naciones pequeñas –justamente la estrategia de Estados Unidos. Es una crisis que se suma a otras en el campo de la Organización de las Naciones Unidas, donde los acuerdos multilaterales, esencialmente políticos, se debilitan.

Finalmente, varias negociaciones continentales, y entre ellas especialmente el ALCA, estaban “atadas” a los acuerdos que eventualmente se deberían haber alcanzado en la OMC. En especial se esperaba un acuerdo agrícola que permitiera destrabar a su vez las discusiones sobre ese sector en las Américas. Al descarrilarse la OMC, se asestó un duro golpe al ALCA.

Los intentos que se han sucedido a lo largo del primer semestre de 2004 por reflotar la ronda de negociaciones de la OMC no han tenido éxito. Tampoco es evidente que la mayor parte de los gobiernos de América Latina reflexionaran sobre estas implicancias, y rediseñaran sus estrategias de inserción internacional. La mayor parte de ellos se han desentendido de experiencias exitosas como el G-20, mientras que varios insisten en acuerdo tipo ALCA con Estados Unidos, justamente en sentido contrario a las lecciones que dejó el colapso de Cancún.

Un ALCA flexible y mínima

Las negociaciones del ALCA repiten muchos de los problemas que enfrenta la OMC. En ella, los Estados Unidos promueve un gran acuerdo de libre comercio para las Américas, que es esencialmente asimétrico: se exige la liberalización comercial en muchos rubros, con normas vinculantes en otros terrenos como las inversiones, propiedad intelectual, personal extranjero, compras de los gobiernos, servicios, etc., pero simultáneamente Washington mantiene diversos tipos de protecciones en sus propios sectores claves. La mayor disputa se daba por los reclamos de una apertura real del comercio agrícola, exigiendo que Estados Unidos abandonara sus protecciones, los precios mínimos al productor y las cuotas. Washington (junto a Canadá) ha rechazado una y otra vez varias de estas demandas.

Por otro lado, EE.UU. reclamaba una apertura a los mercados de bienes manufacturados y servicios, nuevas disciplinas en las compras gubernamentales que permitiera una libre concurrencia de las empresas extranjeras, beneficios migratorios y laborales para ejecutivos de empresas transnacionales, y mayores aperturas en las inversiones, en especial con un régimen de derechos de propiedad intelectual análogo a la legislación estadounidense. Brasil, Argentina y algunos otros países rechazaban ceder en algunos de estos terrenos.

De esta manera, la cumbre ministerial del ALCA, que se celebró en Miami en noviembre de 2003, aproximadamente dos meses después del fracaso de Cancún, volvió a dejar en claro las diferencias entre los gobiernos, y entre ellos y el resto de la sociedad civil. Son problemas con una larga historia (ver por ejemplo los ensayos en López Villafañe y Di Masi, 2002). En temas como el agrícola se polarizaron las posiciones entre Washington y Brasilia, con repetidas acusaciones mutuas de entorpecer las negociaciones. Los representantes comerciales de Estados Unidos llegaron a amenazar con promover un ALCA sin Brasil, y no dudaron en ejercer fuertes presiones sobre varias naciones andinas y centroamericanas; en pocas semanas seis naciones abandonaron el “G-20”.

La reunión ministerial de Miami terminó abruptamente un día antes de lo previsto, con la aprobación de un mandato ministerial que apunta a un “ALCA mínima”, “flexible” o “a la carta”. Las diferencias sustanciales entre los países se mantuvieron, y el texto final aprobado se parece mucho al que acordaron días antes Brasil y Estados Unidos. Es un acuerdo que generó críticas desde aquellas naciones que apostaban hacia un ALCA ambiciosa, como Canadá, Chile y México.

Se evitó un fracaso que hubiera puesto en muy mala situación a buena parte de estos gobiernos. Estados Unidos tuvo que ceder sus reclamos y aceptar un ALCA mínima, pero logró mantener en marcha un proceso de negociación mientras gana tiempo, profundizando su estrategia de acuerdos bilaterales. Sus delegados regresan a Washington sin la sombra de un nuevo fracaso y lograron la simpatía de algunos sectores empresariales. Otro tanto sucedió en América Latina: todos deseaban regresar a las capitales con algún acuerdo, al menos para salvar sus posiciones frente a las opiniones públicas nacionales. En especial Brasil no podía darse el lujo que una vez más lo responsabilizaran del fracaso de un encuentro comercial internacional., dada las presiones de varios sectores empresariales para que el gobierno Lula flexibilizara sus posiciones.

Este tipo de factores se sumaron para explicar las resoluciones mínimas tomadas en Miami. Aunque los ministros no lo reconocen, algunos de los mandatos que guiaron los últimos años de las negociacio-

nes del ALCA desaparecen. En efecto, el acuerdo logrado en 1998 (primero en la ministerial de Costa Rica y luego en la presidencial de Santiago) de un compromiso único (*single undertaking*), y la consideración de todos los temas, sin exclusiones, han quedado por el camino.

En Miami se generó así un nuevo acuerdo, bajo nuevas reglas, aunque se mantienen, por un lado la misma meta de liberalizar el comercio hemisférico, y por el otro, el apego a una visión mercantilista del desarrollo. El ALCA permanece como un proceso de negociación, manteniéndose abiertos todos los grupos de negociación (acceso a mercados, agricultura, inversiones, compras gubernamentales, inversiones, subsidios, derechos de propiedad intelectual, antidumping y medidas compensatorias etc.). Está claro que se renuncia a una liberalización comercial sustantiva en todos esos sectores y para todos los países. Estados Unidos y Canadá no reducirán sus subsidios ni abrirán sus mercados; mientras que Brasil y otros países mantendrán sus privilegios, por ejemplo, en las compras gubernamentales. Finalmente, es poco probable que se llegue a la fecha del 2005 con una aprobación del tratado.

Los ministros indican que el acuerdo debe ser “flexible” tomando en cuenta “las necesidades y sensibilidades de todos los socios del ALCA”. También debe ser “equilibrado” para abordar las “diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías del Hemisferio, mediante varias disposiciones y mecanismos”. Se concluye entonces que “los países pueden asumir diferentes niveles de compromisos”. Se apunta así a lograr un nuevo acuerdo sobre un conjunto de derechos y obligaciones mínimas en los diferentes temas comerciales. Se conformaría un “piso mínimo” de obligaciones y posibilidades, aunque quedan pendientes cuestiones clave, como la forma bajo la cual se determinará ese mínimo común denominador.

A partir de ese acuerdo básico quienes deseen avanzar más allá en liberalizaciones o disciplinas comerciales, podrán hacerlo por medio de convenios plurilaterales. Los ministros indican que los “países que así lo decidan, dentro del ALCA, puedan acordar beneficios y obligaciones adicionales” (lo que explica el nombre de “ALCA a la carta”, donde cada uno escoge un menú de platos y debe decidir cuánto comer de cada

uno, según la imagen de Robert Zoellick, el representante de comercio estadounidense). De esta manera el ALCA adquiere un nuevo papel al convertirse ella misma en un marco de negociación para diferentes conjuntos de países.

A su vez se vuelve a insistir en que todas las disposiciones serán consistentes con la OMC, de donde algunos temas controversiales (seguramente agricultura) finalmente se deberán resolver en ese ámbito. Se introducen cambios menores respecto a fechas de la agenda, y algunas disposiciones de carácter institucional. Se postergó la elección de la ciudad sede de la secretaría del acuerdo, defraudando por ahora las expectativas de Miami de lograr ese puesto.

El ALCA flexible fue presentado como una victoria tanto por Washington como por Brasilia. Rubens Ricúpero, secretario de la UNCTAD llegó a calificarlo como una “brillante victoria diplomática” de Brasil. Otros gobiernos, en cambio, cuestionaron el corto alcance del compromiso, dejando entrever que prácticamente se los llevó a aceptar ese acuerdo ante el riesgo de naufragio de la reunión. Los empresarios cuestionaron la vaguedad y timidez del acuerdo, y la falta de la profundización comercial.

Finalmente, las ONGs y sindicatos consideraron que el objetivo inicial se mantiene; la Alianza Social Continental advirtió que la nueva propuesta “puede resultar quizás más peligrosa que el esquema original, puesto que además de mantener los plazos y las formas antidemocráticas para la consecución del ALCA, propone ahora un esquema ‘flexible’ de negociación que traslada al ámbito bilateral las definiciones que no sean posibles de alcanzar en el mínimo común y deja a muchos países en una posición de negociación más desventajosa con Estados Unidos.”

El ALCA se reduce pero el libre comercio se expande

El nuevo programa del ALCA mantiene el objetivo inicial, al reiterarse la meta de liberalizar el comercio hemisférico. La nueva versión mínima y flexible del ALCA insiste en una negociación esencialmente asimétrica (donde un país más grande impone condiciones a una nación más pequeña apelando a ciertas posibles ventajas exportadoras).

Pero además es funcional a la estrategia de Estados Unidos de avanzar en acuerdos bilaterales. Por lo tanto en lugar de un gran acuerdo hemisférico, todo parece indicar que seguirán avanzando los acuerdos regionales, y que muchos de ellos podrán incluso cobijarse dentro de este nuevo ALCA.

El camino de acuerdos de libre comercio bilaterales recibía duras críticas desde los centros económicos y financieros. Por ejemplo, en aquellos meses, un editorial del Financial Times advertía que la estrategia de Zoellick de acuerdos bilaterales apuntando a “economías pequeñas y atrasadas con minúscula participación en el comercio global”, era prácticamente una pérdida de tiempo. Sin embargo el propio colapso de la OMC potenció esa estrategia; en tanto no se podía alcanzar un acuerdo comercial global, Washington debería avanzar enfrentando negociaciones país por país. Paradojalmente, el colapso de la OMC dejó en claro los problemas con las recetas del libre comercio, pero a la vez acentuó la carrera por los tratados bilaterales.

Durante el encuentro de Miami, EE.UU. anunció formalmente el inicio de negociaciones con Colombia y Perú, y más adelante con Bolivia y Ecuador, las que ya se iniciaron. Además aceleró el acuerdo de libre comercio de Centroamérica, ampliando las negociaciones a la República Dominicana y Panamá.

El ALCA como proyecto hemisférico no ha muerto, sino que en Miami se celebró una reformulación, donde se mantienen sus bases conceptuales, olvidando una vez más los temas esenciales del desarrollo y la participación ciudadana. Si bien se mantienen discrepancias en temas importantes como agricultura o compras gubernamentales, se observan acercamientos en cuestiones como las reglas de inversión, con todos los impactos negativos que se han denunciado sobre la asignación de derechos ampliados a las empresas y la erosión de la soberanía de los Estados.

Además, el actual esquema no ofrece mecanismos para generar políticas de desarrollo regionales entre conjuntos de países, y por el contrario, su enfoque comercial impide en muchos casos esa posibilidad. No existen grupos de negociación para una política agropecuaria común o una política industrial común, ni se esperan acuerdos sobre

articulaciones productivas. Por el contrario, el ALCA tiene un enfoque comercial que refuerza la competencia entre las naciones del sur por exportar sus productos, mientras abren sus fronteras para recibir otras manufacturas y servicios desde las economías mayores. De esta manera se genera un proceso que mantiene y acentúa una economía minimalista, basada en las exportaciones de productos primarios, y además reproduce la asimetría de países más grandes sobre los más pequeños. Por estas razones, si bien se anuncia un ALCA mínima, se avencinan problemas mayores.

Asimetría, subordinación y debilitamiento del Estado-Nación

Tanto la negociación actual como un futuro acuerdo, son profundamente asimétricos. Implican por un lado a EE.UU., la economía más grande del mundo, con otras economías mucho menores. Las diferencias dentro del ALCA son mucho mayores que las encontradas a lo largo del proceso de integración en Europa, y han aumentado constantemente en las últimas cuatro décadas. El conformar bloques regionales, como la CAN o el MERCOSUR apenas reduce la diferencia, pero en ningún momento se llega a un balance aceptable.

Cuadro 1. Asimetrías en acuerdos comerciales

	1960	1980	1999
Dentro de la Unión Europea	6.0	3.7	4.3
Dentro del ALCA	25.9	34.6	83.2

Se comparan la diferencia entre el país mayor y el país menor en la Unión Europea y el ALCA, basado en el PBI per capita (en dólares de 1995); según Bustillo y Ocampo (2003).

La asimetría también se observa en la propia negociación arancelaria, donde las naciones de América Latina y el Caribe deberán reducir sus aranceles y protecciones, de hecho ya muy bajas, sin saberse cuáles serán las contrapartidas de EE UU y Canadá en rubros clave como el agroalimentario. La misma asimetría se repite en otras cuestiones, como la pretensión de Washington de mantener sus mecanismos de antidumping o de expandir sus exigencias en patentes. De hecho, la

última propuesta de Estados Unidos de reducción arancelaria para los productos agropecuarios apunta a conformar grupos de países, con los mayores beneficios en Centroamérica y el Caribe (los que son pequeños agroexportadores) y los menores para el Cono Sur (justamente los mayores exportadores agropecuarios del continente).

Estas asimetrías no están contempladas en la negociación por mecanismos que amparen a las naciones Latinoamericanas. Apenas existe un grupo dedicado a las pequeñas economías, pero no se han conformado mecanismos políticos para lidiar con la enorme disparidad entre las naciones negociantes.

El ALCA tal como se propone es además un proceso de articulación entre países que genera subordinación. No tiene como contrabalance un proceso de integración en otras esferas, como la política, cultural, etc. El caso del acuerdo de libre comercio de América del Norte (TLCAN) es igualmente ilustrativo: allí los ciudadanos mexicanos siguen necesitando pasaporte y visa para viajar a los EE.UU. No existen, ni están previstos, procesos de equivalencia en planos no económicos, especialmente el político. Justamente en esos terrenos el Mercosur ha logrado algunos avances, tales como el libre tránsito de personas sin visas o pasaportes, la coordinación en el área educativa y sanitaria, a red de autoridades municipales (Mercociudades) e incluso la proliferación de articulaciones culturales.

Estos dos aspectos reducen las capacidades de generar estrategias en desarrollo sustentable. En tanto la sustentabilidad es un proceso esencialmente político, ya que descansa en las múltiples valoraciones y preferencias de las personas sobre el mercado, los espacios de negociación política son indispensables, y no pueden establecerse a priori condicionales de unos sobre otros.

La propuesta también transferirá enormes capacidades de acción a las empresas internacionales y su flujo de capitales, incluyendo serios recortes a la soberanía de cada país para regularlas. Justamente ese punto quedó en evidencia con el texto del borrador del capítulo en inversiones del ALCA. El hecho reviste cierta complejidad ya que en sentido estricto no se refiere a una imposición de un país sobre otro (asumir que es una imposición de EE.UU. sobre las naciones Latinoamericanas

sería una simplificación), sino que es algo más profundo: es la imposición de una nueva manera de generar reglas y normas, que no tiene necesariamente una ubicación geográfica.

Esta nueva racionalidad operará sobre todas las naciones, y eso hace que también EE.UU. la sufrirá, y sus ciudadanos podrán estar afectadas por ella. Esto se debe a que las empresas transnacionales quedan desvinculadas de sus países de origen, y ellas pueden demandar no sólo a otras empresas, sino a los Estados. Por lo tanto emerge un serio problema de erosión del Estado-nación.

Temas sociales y ambientales estancados

Las resoluciones del ALCA en Miami fueron un nuevo paso atrás en incorporar los temas ambientales y laborales. En el último borrador del acuerdo ministerial, existía una resolución para crear un grupo consultivo sobre temas laborales y ambientales, el que debería discutir y desarrollar opciones para abordar esas cuestiones. Todo ese párrafo fue excluido de la declaración final. Este hecho parece deberse a una triste complicidad, donde naciones como Estados Unidos y Canadá los promueven, seguros que alguna nación del sur los rechazarán, cosa que siempre sucede.

La resolución final también reitera el apoyo a un programa de cooperación hemisférica y a la participación de la sociedad civil. Los avances en esos campos, así como en la implementación de las agendas sociales de las cumbres presidenciales, no existieron o bien son menores. Hasta ahora la presencia de la sociedad civil se ha recostado sobre los foros empresariales, que logran una comunicación directa con los ministros, mientras los mecanismos para la presencia de organizaciones sociales y sindicales sigue enfrentando todo tipo de trabas. En esta materia los ministros indican “el interés” de crear un comité consultivo de la sociedad civil pero sólo a partir de su entrada en vigencia. Por lo tanto permanecen todos los problemas conocidos de limitaciones a la información y a la participación en las negociaciones del ALCA (ver por ejemplo los ensayos en Lara y Pey, 2000).

Las presiones ciudadanas contra el ALCA son de tal envergadura, que Washington lanzó la idea de una “cumbre presidencial extraor-

dinaria” de las Américas, específicamente para darle una “cara social” a todo el proceso. Con ese fin, los presidentes de todo el hemisferio se reunieron en Monterrey (México) a inicios de 2004. La iniciativa partió de G.W. Bush, pero las demás naciones Latinoamericanas tenían sus propias razones para concurrir a Monterrey, sea para acelerar sus negociaciones comerciales con Washington como para enlentecerlas. Sin embargo las polémicas y enfrentamientos velados rápidamente volvieron a escena. Algunas propuestas quedaron por el camino; fue el caso de Venezuela con su idea de un fondo solidario basado en las requisas contra el narcotráfico. En cambio se aprobaron varios puntos reclamados por Washington. Esa fue el caso de los llamados a luchar contra la corrupción, en especial invocando a la Convención Interamericana contra la Corrupción, aunque sin llegar al extremo de una suspensión de la OEA, como solicitaba EE.UU. También se aprobó una invocación similar contra el terrorismo y un exhorto a ratificar la Convención Interamericana contra el Terrorismo. Finalmente se acordó reducir por lo menos a la mitad el costo de la transferencias de remesas que los inmigrantes mandan a sus países de origen, a más tardar en el 2008.

Una de las polémicas más fuertes se debió a la resistencia de Brasil y Venezuela a incluir una referencia precisa al ALCA, tal como reclamaba Estados Unidos. La declaración final finalmente reconoce al ALCA, aunque sin caer en el extremo de citar una fecha precisa de aplicación del acuerdo. En ese caso Venezuela mantuvo una observación por las “diferencias profundas acerca del concepto y la filosofía contenidas en el modelo propuesto”. De todas maneras, los presidentes acordaron en señalar que esa negociación “fomentará, con la mayor eficacia, el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el desarrollo y la integración, a través de la liberalización del comercio”.

El problema central, la inclusión de nuevas metas sociales, económicas y ambientales, en el ALCA sigue sin resolverse, y la cumbre presidencial de Monterrey lo dejó al desnudo. Allí los presidentes señalaron que el bienestar de los pueblos de las Américas dependen de tres metas estrechamente relacionadas: crecimiento económico con equidad para reducir la pobreza, desarrollo social y gobernabilidad democrática. A partir de esas ideas, la “Declaración de Nuevo León” aborda muchos temas, desde la participación de las pequeñas y medianas em-

presas a la reforma del sistema financiero internacional, desde la defensa de los derechos de propiedad a proclamar la importancia del papel de la mujer, del apoyo a los pueblos indígenas al combate contra el SIDA.

Pero la declaración muestra una fuerte tensión entre las declaraciones y ambiciones sociales y las realidades de las negociaciones comerciales. Si los presidentes se tomaran en serio metas como la protección del empleo o la liberalización del comercio agrícola, la marcha de las negociaciones comerciales serían muy diferentes. De esta manera esta cumbre, así como las anteriores celebradas en Miami, Santiago y Québec, terminan desarrollándose en un carril separado que no alcanza a rectificar y reformular los acuerdos comerciales del ALCA.

Por ejemplo, en el capítulo sobre desarrollo social los presidentes se refieren a las migraciones, donde indican que para aquellos que se trasladan en busca de trabajo se deben asegurar empleos decentes. La “Declaración de Nuevo León” no presenta acciones concretas en ese sentido, pero más allá de eso, los borradores de los acuerdos comerciales del ALCA apuntan a un comercio desigual que sin duda afectará el empleo (sea enfatizando un modelo de bajísimas remuneraciones y malas condiciones, propio de las maquilas, o por impedimentos al libre flujo de la fuerza del trabajo). Por lo tanto, la marcha de los acuerdos comerciales en muchos casos apunta en dirección contraria a las aspiraciones sociales y desarrollistas de los presidentes.

En estas negociaciones incluso se olvida que si cualquiera de los gobiernos intentara llevar a la práctica algunas de esas medidas sociales o ambientales, seguramente serán necesarias intervenciones estatales y regulaciones de los mercados. Ese tipo de medidas no es posible dentro del ALCA; incluso el acuerdo comercial cuenta con mecanismos para desmontar la aplicación de esas posibles medidas, las que son calificadas como “distorsiones” de mercado o “trabas” a la libre inversión. De esta manera, las actuales negociaciones del ALCA por niveles se mantienen ensimismadas en el campo comercial, donde unos y otros buscan algunas pequeñas ventajas económicas, a costa de olvidar una vez más las dimensiones sociales y ambientales.

El ALCA se paraliza

El panorama a comienzos del año 2004 muestra un ALCA estancada. El mandato de los ministros acordado en Miami (2003) no logró un nuevo impulso con la cumbre presidencial de Monterrey. El primer encuentro del Comité de Negociaciones Comerciales del ALCA, que se celebró en Puebla (México), ni siquiera logró poner en marcha lo que se había acordado unos meses antes en Miami. En una serie de movimientos, en ocasiones desesperados, Estados Unidos llamó a reuniones informales de grupos muy pequeños de países para destrabar la situación. Se celebraron encuentros en Buenos Aires sin que se consiguiera ningún avance. En esas reuniones participan usualmente EE.UU., Canadá, México, Costa Rica, Chile, Ecuador, Venezuela, y los representantes del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).

Los presidentes del ALCA, Brasil y Estados Unidos, regularmente evitan reconocer el fracaso. Ademar Bahadián, negociador por Brasil, ha sostenido que “no hay crisis, sino que estamos trabajando para que en el menor plazo posible tengamos resultados muy positivos”. Peter Allgeier, de Estados Unidos, de alguna manera reconoció las dificultades en llegar al 2005 con un acuerdo, aunque buscó subrayar algunos hechos positivos.

Estas divergencias se dan a pesar que el Mercosur flexibilizó sus posiciones en algunos temas. El bloque del sur ofreció a Estados Unidos un tratamiento nacional a las empresas proveedoras de servicios, buscando como contrapartida un mayor grado de apertura de su mercado agrícola. Esta intención no fructificó y se mantuvieron las discrepancias en temas como agricultura, acceso a mercados, propiedad intelectual, servicios y derechos antidumping. Los delegados de EE.UU. insistían en que ya habían reducido sus ambiciones en temas como servicios, inversiones y propiedad intelectual, reclamando mayores contrapartidas del Mercosur.

A su vez el bloque del Sur repetía que ya había realizado esas mejoras. Se volvió a criticar los subsidios agrícolas de Estados Unidos; Martín Redrado, secretario de comercio internacional de Argentina, afirmó a la prensa que “Estados Unidos quiere tener la posibilidad de reintroducir los subsidios, y para nosotros deben eliminarse por com-

pleto. Ese es el concepto que nos separa”. Si bien el Mercosur intentó ofrecer mejoras en servicios a cambio de avances en las cuestiones agrícolas, se estimó que las demandas de Washington iban todavía más allá de las reglas establecidas en la OMC y por lo tanto no fueron aceptadas.

En este contexto el ALCA se encuentra estancada; no dispone de una agenda al futuro, y seguramente no se podrá firmar nada sustancioso en 2005. Pero eso no quiere decir que la cualidad de la situación mejorara, sea por el surgimiento de un programa alternativo al simple libre comercio, o por un nuevo re-alineamiento de los países de América Latina.

Bloques negociadores

Lamentablemente la descoordinación Latinoamericana se mantiene, y las negociaciones alrededor de los restos del ALCA, como entre los bloques regionales muestran varios ejemplos. Por un lado existe un grupo de países que busca un ALCA ambiciosa y que está integrado por Estados Unidos, Canadá, México y Chile. Si bien estas naciones han mantenido coordinaciones en los últimos años, ahora lo hacen en forma mucho más intensa, conformando un “núcleo duro” que reclama reflotar el ALCA.

A ellos se suma un conjunto de países que cambia de encuentro en encuentro, o se modifica según los temas en consideración. Por ejemplo, en varias reuniones del ALCA aparecen agrupados Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana. De esta manera Centroamérica y buena parte de la Comunidad Andina quedan asociados de una u otra manera con Washington. Algunos de esos países han logrado un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, el resto lo está negociando.

Es obvio que en este conjunto de países afines las iniciativas están en manos de Washington, no sólo por el peso propio de esa nación, sino por la auto-sumisión en la que caen varios gobernantes de América Latina. El más claro ejemplo tuvo lugar en la cumbre presidencial de Monterrey, cuando el presidente de Ecuador, el coronel Lucio Gutiérrez

admitió que las naciones Latinoamericanas son los “hermanos menores”, y Estados Unidos es el “hermano mayor”.

Por el otro lado se encuentra Brasil, junto a Venezuela y Argentina en la mayor parte de las ocasiones. Brasil mantiene una posición pragmática; aspira a seguir su propio camino en las negociaciones del ALCA, buscando proteger algunos sectores claves mientras que reclama asegurarse algunas concesiones desde Washington. Venezuela en cambio invoca posturas principistas. Brasil cuenta en casi todos los casos con el apoyo argentino, aunque existen diferencias.

Argentina comparte muchas posiciones brasileras, pero debe recordarse que los dos países siguen manteniendo estrategias muy distintas en otros campos, en especial las relaciones con los organismos financieros internacionales. En ese sentido, el presidente Néstor Kirchner regularmente cuestiona a instituciones como el FMI, a la par que su gobierno se encuentra en moratoria y plantea una renegociación de su deuda externa con importantes quitas y topes a los pagos. Por el contrario, el gobierno de Lula da Silva en Brasil no sólo no cuestiona esa arquitectura financiera internacional, sino que sigue sus indicaciones, y en algunos casos va más allá de sus pedidos buscando expresar así una supuesta “seriedad” económica.

Al “núcleo duro” de Brasil y Argentina, en las más recientes negociaciones se han sumado también los otros dos socios del MERCOSUR (Paraguay y Uruguay a regañadientes), junto a Venezuela, y la novedad ha sido que están más cercanos Bolivia y varios países del Caribe.

En estos momentos las interacciones entre estos dos grupos de países hace que las negociaciones sean tensionadas, con algunas avances y retrocesos. Pero el peso del agrupamiento de Brasil-Argentina es insuficiente para modificar sustancialmente las metas comerciales del ALCA, o para modificar el avance de los acuerdos de libre comercio en Centroamérica o la región Andina. A su vez, las naciones andinas están ilusionadas con rápidas ventajas comerciales, y atrapados parcialmente por los actuales convenios de preferencias arancelarias, prefieren un tratado de libre comercio con Washington que entrar en explorar un camino autónomo con sus vecinos del sur.

Proliferación de los TLCs

Bajo ese nuevo contexto, las naciones Latinoamericanas han enfatizado todavía más su carrera por lograr tratados de libre comercio (TLC). Estancada el ALCA, sin nueva ronda negociadora en la OMC, y en un contexto de crisis social y económica, muchos gobiernos de lanzan a los TLCs. Estados Unidos ha sido el principal promotor de un cierto tipo de tratados de libre comercio, que incluye muchas de las ventajas que logró en el NAFTA (incorporando a México), y que concretó recientemente con Chile. Se han acordado convenios de libre comercio esencialmente similares con los países centroamericanos (CAFTA) y la República Dominicana; las nuevas negociaciones enfocan ahora hacia Colombia, Perú y Ecuador.

En el Mercosur la actual situación es distinta, aunque es necesario analizarla detenidamente. Argentina y Brasil mantienen su resistencia a los acuerdos comerciales propuestos por Washington. Los dos países están asociados en sus reclamos comerciales y en el compromiso político en fortalecer el Mercosur. En Argentina se reconoce que alcanzar una cierta autonomía comercial requiere una articulación estrecha con Brasil. Por ejemplo, Eduardo Sigal, subsecretario de Integración Económica para América y el MERCOSUR de Argentina, a partir de un cuestionamiento a la apertura indiscriminada y unilateral de los mercados nacionales mientras los países industrializados mantienen sus subsidios, sostiene que “la estrategia internacional que permitirá a (Argentina) convertir sus innegables potencialidades en un proceso de desarrollo nacional y fortalecimiento de su presencia internacional” implica una alianza con Brasil y el fortalecimiento del Mercosur.

Si bien existen varias diferencias, en Brasil también se considera que un proyecto nacional con cierta autonomía implica el fortalecimiento del Mercosur, y un fuerte acercamiento a Argentina. En ese sentido Brasilia ha dado varios pasos; el más reciente ha sido el acuerdo expresado por la “Declaración de Copacabana” donde los presidentes N. Kirchner y Lula da Silva elevan varios reclamos contables a los organismos financieros internacionales. La declaración no era tan fuerte como esperaba el presidente Kirchner, y sólo se logró tras trabajosas discusiones, pero al menos sirvió para enviar una señal al FMI y los bancos multilaterales.

Sin embargo la estrategia de Brasil enfrenta serias limitaciones, ya que la administración Lula está promoviendo sus propios TLCs. Si bien se critica el ALCA, lo que se ofrece a los vecinos del sur responde a la misma base conceptual: una zona de libre comercio. Esto es especialmente paradójico en el caso del Mercosur, ya que ese bloque tiene un objetivo político, y ha logrado avanzar tanto en aspectos económicos, como políticos y sociales (por ejemplo con el libre tránsito de personas, acuerdos migratorios, declaraciones sociolaborales, etc.). Por lo tanto, Brasilia podría ofrecer un programa de integración política más sustancioso a los vecinos andinos, pero se cae en un formato TLC.

La situación se agrava más por la presentación de las actuales negociaciones no tanto como un acuerdo entre la CAN y el Mercosur, pero en muchos casos como una “ampliación” del Mercosur. De hecho los últimos acontecimientos apuntan en ese sentido: se ha sumado Perú como miembro asociado, y más recientemente Venezuela ha iniciado el proceso final para alcanzar esa condición. De esta manera, el Mercosur a mediados de 2004 cuenta con cuatro socios plenos, y como asociados a otros cuatro (Chile, Bolivia, Perú y Venezuela).

Paralelamente, el gobierno Lula reclama “más libre comercio”, buscando poner límites a la expansión de las reglas no comerciales. Un ejemplo reciente de importancia es la carta que el canciller Celso Amorim dirigió a Robert Zoellick, representante comercial de los Estados Unidos, donde sostiene que las discusiones del ALCA “continúan enredadas en discutir aspectos secundarios, en lugar de comenzar una negociación efectiva y mutuamente benéfica sobre el acceso a mercados”. Amorim afirma que temas como los derechos de propiedad intelectual o los servicios no son “estrictamente comerciales” – un reclamo que han mantenido las organizaciones sociales por largo tiempo tanto a nivel del ALCA como en la OMC.

El canciller de Brasil avanza enseguida en determinar cuáles deberían ser los aspectos esenciales de las negociaciones, todos los cuales vuelven a las cuestiones comerciales tradicionales. Esos aspectos incluyen: Acceso efectivo de los productos agrícolas a los mercados nacionales (considerada como una demanda “esencial para Brasil y para el MERCOSUR”). Mantener las negociaciones sobre servicios en el mar-

co de los acuerdos que en esa materia se logren dentro de la OMC (específicamente en el convenio sobre servicios GATS). Limitar los asuntos en patentes y propiedad intelectual a la cooperación técnica, lo que implica por un lado no avanzar en disciplinar más exigentes tales como exige Washington y por el otro, atender algunos requisitos de la OMC en esa materia de manera de evitar demandas (Folha de Sao Paulo, 7 abril 2004).

Un acuerdo entre la CAN, permitiría incorporar a Colombia y Ecuador, y por cierto ese paso tiene aspectos positivos potenciales. Esa negociación viene avanzando lentamente, y se espera que se concrete en 2004, con lo que se constituirá una zona que abarca nueve países con más de 350 millones de habitantes. La desgravación arancelaria prevista será paulatina, con períodos escalonados de hasta quince años, con salvaguardas para algunos rubros sensibles como agropecuaria, automotores y siderurgia.

Actualmente los dos bloques tienen un intercambio comercial pequeño (5 790 millones de dólares). Desde la óptica de la CAN, del total de sus exportaciones de más de 50 mil millones de dólares, sólo 1 429 son dirigidas al Mercosur (mientras que venden más de 23 mil millones hacia el NAFTA). Ese tipo de hechos explica que el acuerdo CAN – Mercosur tenga un mayor contenido político, muchas más potencialidades a futuro (especialmente para expandir el comercio intra-regional), frente a más inciertas ventajas económicas presentes.

Sin embargo debemos preguntarnos el valor de esta estrategia: ¿de qué sirve tener más y más miembros asociados dentro de una zona de libre comercio? Chile ha estado por años bajo esa categoría dentro del Mercosur, y en los hechos no ha compartido las posiciones negociadoras del bloque y por el contrario ha actuado funcionalmente a los intereses de Washington. Esta es una pregunta clave frente a la actual estrategia de Brasil de “ampliar” el Mercosur, y merece un análisis detallado. Está claro que existen varias resistencias a entrar en convenios más estrechos con Brasil, incluyendo cierto miedo a la reproducción de algún tipo de “imperialismo” a escala regional. Pero precisamente por eso el proceso de integración debería ser más político que comercial, en el sentido de lograr estructuras y mecanismos compartidos en la toma

de decisiones. Sin embargo un TLC excluye esos componentes, y por lo tanto no los puede otorgar.

El MERCOSUR frente a Europa

En las negociaciones del Mercosur frente a la Unión Europea (UE) se repiten todos estos problemas. Si bien el desvanecimiento del ALCA favorece los intereses de Bruselas, y a su vez brinda al Mercosur la posibilidad de jugar con una cierta rivalidad entre la UE y Estados Unidos, se insiste con un convenio de libre comercio. Las negociaciones con los europeos son tan complejas como las abordadas en el ALCA, y se repiten muchos de los temas en disputa (tales como agropecuaria y servicios). Por ahora la UE es menos prepotente que Estados Unidos y negocia con mayor habilidad; por ejemplo, ha propuesto un consejo social-sindical del futuro acuerdo o la disponibilidad pública de los borradores en negociación, sin lograr la aceptación de los países del MERCOSUR. Pero más allá del trato “políticamente correcto”, ese tratado de libre comercio repite muchos de los problemas que han aquejado al ALCA.

Es así que si bien el proyecto formal del ALCA parece haber perdido un futuro cercano, las mismas ideas reaparecen en acuerdos bilaterales que se promocionan en todo el continente. Aquel convenio hemisférico se queda sin fechas precisas, pero se mantienen otras negociaciones que desembocan en que casi todos los países Latinoamericanos queden cubiertos por el manto del libre comercio.

Ideas más allá de las geografías

La insistencia en los acuerdos de libre comercio deja en evidencia que en realidad nos enfrentamos a una racionalidad que concibe al desarrollo como un progreso esencialmente material, que se desenvuelve en el plano económico, y por lo tanto reacciona ante otros componentes, como el social, laboral o ambiental, interpretándolos como barreras. Sin duda el actual proyecto del ALCA parte de Washington, pero la situación de hace más compleja cuando queda en evidencia que otros países apuestan en el mismo sentido (Canadá, Chile, Colombia), y todavía más cuando las posturas alternativas de Brasil también apelan a acuerdos de libre comercio. Por lo tanto estamos frente a un con-

junto de ideas que emergen de diferente manera en varios sitios del continente. Esas concepciones son defendidas por muchos académicos, jerarcas gubernamentales, partidos políticos e incluso algunos grupos ciudadanos. Son ideas que se escuchan en Washington o New York, pero también en la Avenida Paulista de Sao Paulo, o en el centro financiero del “distrito federal” en México.

Justamente por ese tipo de razones, los énfasis mercantiles se observan no sólo en las empresas provenientes de EE.UU. y Canadá, sino en muchas otras que tienen un origen Latinoamericano. Las imposiciones, manipulaciones, condicionalidades y otras prácticas que han merecido diversas críticas también se repiten con empresas Latinoamericanas operando en países vecinos del continente. A modo de ejemplo se pueden recordar los casos de la petrolera brasileña Petrobras operando en el gasoducto Santa Cruz – Sao Paulo, las empresas chilenas en Perú; Cemex de México en Centroamérica o la diversificación de Bunge & Born, originariamente de Argentina, con varias plantas en Brasil.

En el mismo sentido discurren una serie de acuerdos paralelos al ALCA pero que revelan su misma racionalidad. Entre ellos se destaca el Plan Puebla Panamá que vincula México con las naciones del istmo centroamericano, y donde las ideas en discusión y las metas economicistas son las mismas. Otro ejemplo destacado fue la idea del entonces presidente F.H. Cardoso de Brasil de construir un Area de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA). En su marco se han desarrollado dos cumbres de presidentes sudamericanos, y si bien no desembocó en medidas comerciales concretas, está avanzando en un plan de articulación en infraestructura y energía (IRSA). La marcha de IRSA, ahora cabalgando en el acuerdo Mercosur-CAN, alerta sobre potenciales impactos ambientales en toda la cuenca Amazónica y una profundización del patrón de desarrollo basado en recursos naturales.

Estos problemas a su vez explican las tensiones dentro de la CAN o el Mercosur, donde algunos se quieren “despegar”. El embajador brasileño Samuel Pinheiro Guimarães que es bien conocido por sus posiciones críticas sobre el ALCA y el apoyo al MERCOSUR, y que mantiene una posición clave en las negociaciones, meses atrás comentaba que se debe “superar la situación actual donde la ‘cola’ (Argentina, Uruguay

y Paraguay) atrasan al ‘cachorro’ (Brasil), sin ningún provecho mayor para el cachorro”. En efecto, hay quienes consideran que Brasil se ha atorado con sus demás socios del Mercosur, mientras que a la inversa, son otros tantos en los demás países del Cono Sur que consideran que Brasil cada vez que puede ejerce imposiciones o una lógica del hecho consumado. El punto clave que debe reconocerse en este momento no apunta a que postura es la más correcta, sino al hecho que esas tensiones existen y deben resolverse para intentar cualquier paso alternativo.

El formato de los TLCs imponen reglas sobre los procesos productivos, específicamente sobre la apropiación de los recursos y la forma que deben tomar los procesos de producción que generan bienes y servicios, y la distribución que resulte de ese capital. No son imposiciones sobre la propiedad, y por lo tanto constituyen imposiciones de un nuevo tipo. La propiedad pasa a quedar en segundo plano en tanto un acuerdo comercial establece las reglas sobre las cuales se manejan los recursos, y determina una única opción de viabilidad, acorde a la maximización de la rentabilidad. Eso explica nuevas tensiones donde incluso las pocas empresas nacionales que quedan en algunos países (sea en manos estatales o en manos de empresarios locales), no tienen más remedio que apelar a las nuevas prácticas comerciales para sobrevivir, y donde cualquier intervención proteccionista desde el gobierno, estará prohibida en tanto afecta el “libre comercio”. Paradojalmente cuando incluso el gobierno Lula de Brasil pide por más “libre comercio” con eso también ata sus propias manos en proteger y encauzar a la agropecuaria o industria nacional brasileña.

La discusión ante los TLCs no es solamente un problema de aranceles o cuotas. Los hechos claves se desenvuelven justamente en las cuestiones “no-comerciales” que se cuelan en esos convenios, como las reglas sobre el flujo de capitales. Allí se establece una serie de reglas de producción que dependen de un espacio para-nacional, en buena medida manejado por las empresas transnacionales y los inversionistas extranjeros, y donde los propios gobiernos renuncian a intervenir. Desde las nuevas racionalidades sobre el flujo de los capitales se estructuran los procesos productivos, y en naciones como las Latinoamericanas, regularmente en crisis, con pocas oportunidades productivas y ne-

cesitadas de inversión extranjera, esas condiciones determinan las decisiones a todo nivel.

Por lo tanto, frente al estancamiento del ALCA y la proliferación de los TLCs, está claro que nos encontramos ante un problema que es mucho más que una lucha entre países, o una cuestión de geografía. Incluso es más que un mero debate comercial. Las insistencias con los TLCs obliga a poner nuevamente en discusión nuestras ideas sobre el desarrollo, sobre el papel del Estado y sobre las formas en que se hace política.

Para salir del laberinto: regionalismo autónomo

Los TLCs no ofrecen una opción aceptable de desarrollo ya que inhiben las estructuras que permiten diseñar las estrategias de desarrollo, pero además limitan seriamente la puesta en práctica de cualquier medida concreta que afecte ciertos flujos comerciales. En efecto, los TLCs no sólo afectan directamente los procesos productivos sino que generan las reglas por las cuales se construyen y estructuran los procesos productivos. Estos y otros problemas han sido advertidos desde varios frentes (varios artículos en este volumen ofrecen argumentos claves; ver además RMALC, 1997; Pinheiro Guimares, 1999; Arroyo P. y colab, 2001).

Por lo tanto es imprescindible buscar una alternativa a propuestas como el ALCA o los TLCs actuales. Esta necesidad se hace todavía más urgente en tanto las opciones alternativas en disputa, como por ejemplo la posición de Brasil y el Mercosur, repiten de otra manera más o menos la misma fórmula de una zona de libre comercio. Por lo tanto es esencial un programa alternativo que tenga una nueva base conceptual y se acompañe con medidas prácticas de aplicación.

En ese sentido, la propuesta que está explorando D3E / CLAES se basa en el concepto de “regionalismo autónomo”. En este caso el punto de partida se inicia con poner en primer plano el problema de la autonomía –los países Latinoamericanos mantienen una soberanía formal y han perdido la autonomía de generar sus propias estrategias de desarrollo en forma independiente y autónoma. De hecho los TLCs no afectan la soberanía pero reducen todavía más la autonomía.

Bajo las actuales circunstancias nacionales de desarrollo y el contexto de globalización actual, cualquier proceso que intente una recuperación de autonomía nacional necesariamente se debe hacer en forma coordinada con los países vecinos. En efecto, los intentos nacionales de autonomía que logren una desarticulación selectiva con las relaciones de dependencia, pueden ser fácilmente atacados desde los ámbitos empresariales y financieros, y además contarán con una base nacional de resistencia política que los podría detener. La situación del gobierno Lula y su insistencia en lograr la “confianza” de los mercados es un claro ejemplo de las limitaciones actuales. La situación sería muy distinta si se coordina un programa alternativo de desarrollo, por ejemplo, entre los miembros del Mercosur, o los miembros de la CAN.

Una vez establecida esa condición está claro que la autonomía debe enfocarse regionalmente, y que por lo tanto el desarrollo debe reorientarse hacia las necesidades claves de las poblaciones de cada uno de nuestros países. En lugar de seguir con flujos exportadores de alimentos hacia Europa o Asia, la producción nacional debe atender en primer lugar las demandas nacionales y de los países vecinos dentro de la región. Por lo tanto la propuesta de regionalismo autónomo no está en contra del comercio, sino que apuesta a un comercio regulado desde las prioridades políticas y orientado a las necesidades de las personas, y no de los flujos financieros. Es un paso necesario también para terminar con la competencia mutua que mantienen los Latinoamericanos en exportar los mismos “commodities”.

En este caso es indispensable una redefinición de la soberanía, en tanto se necesita fortalecer los espacios regionales con mecanismos supranacionales. La supranacionalidad tanto normativa como institucional es un paso indispensable para poder generar los mecanismos de implementación de estrategias de desarrollo regional. En ese contexto se pueden aplicar instrumentos de complementación productiva, acciones de compensación, aliento a la creación de polos tecnológicos, etc. Las resistencias mayores aquí se encuentran en Brasil, y eso explica en parte el debate sobre la constitución efectiva de un Parlamento del Mercosur así como la insistencia en mantener convenios inter-gubernamentales. Brasilia se resiste a la supranacionalidad en tanto eso significa ceder parte de su soberanía; desea un Mercosur más unido pero

sin supranacionalidad, y por lo tanto el resultado es un bloque desunido (ver por ejemplo Botafogo Gonçalves y Lirio, 2003). Es necesario generar el debate sobre la soberanía ligado a la cuestión de la autonomía, donde lo que se cede en soberanía formal permite aumentar la autonomía propia y regional.

Se apele a un mecanismo o a otro, es indispensable contar con una institucionalidad política regional que sea democrática y representativa. No basta con reproducir la experiencia europea del Parlamento Europeo, ya que se existe mucha evidencia del “déficit democrático” de las instituciones de la UE. Por ese tipo de razones, la propuesta del “regionalismo autónomo” contempla potenciar los mecanismos democráticos a nivel de cada Estado, a nivel regional en espacios generados desde los estados miembros de los bloques, pero también con espacios independientes asentados directamente en la ciudadanía.

Es cierto que la propuesta del “regionalismo autónomo” es compleja, y en algunos aspectos incompleta. Pero el punto central es que brinda una oportunidad para repensar la integración regional donde contamos con medidas concretas para salir del laberinto de los TLCs y reconstruir el desarrollo nacional simultáneamente con el sueño de la integración Latinoamericana.

Bibliografía

Arroyo Picard, A. y colab.

- 2001 Resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: lecciones para la negociación del ALCA. RMALC, México.

Botafogo Gonçalves, J. y M. Carvalho Lirio

- 2003 Alianza estratégica entre Brasil y la Argentina. Archivos del Presente, B. Aires, 8(31): 13-34.

Bustillo, I. y J.A. Ocampo

- 2003 Asimetrías y cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas. Informes y Estudios Especiales, CEPAL, Santiago.

Gudynas, E.

- 2002 El concepto de regionalismo autónomo y el desarrollo sustentable en el Cono Sur, pp 177-211, En: “Sustentabilidad y regionalismo en el Cono Sur” (E. Gudynas, comp.). Coscoroba, Montevideo.

Lara, C. y C. Pey

- 2000 ALCA y ciudadanía: participación de la sociedad civil en los procesos de las negociaciones comerciales. FLACSO y ACJR, Santiago.

López Villafañe, V. Y J.R. Di Masi

- 2002 Del TLC al Mercosur. Integración y diversidad en América Latina. Siglo XXI, México.

Pinheiro Guimares, S.

- 1999 ALCA e Mercosul. Riscos e oportunidades para o Brasil. IPRI, Brasília.

Pinheiro Guimarães, S.

- 2002 Debe o Brasil se retirar da ALCA, En La Insignia, 16 noviembre 2002 [www.lainsignia.org]

RMALC (Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio)

- 1997 Espejismo y realidad: el TLCAN tres años después. RMALC, México.

IISD y WWF

- 2001 Private rights, public problems. IISD y WWF, Manitoba.

E. Gudynas es analista de información en D3E (Desarrollo, Economía, Ecología y Equidad América Latina) / CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social). El presente artículo está basado en textos publicados por CLAES D3E y en Tercer Mundo Económico; estos y otros artículos disponibles en www.integracionsur.com